



SUP-REC-268/2022

"Querétaro Democrático y Ciudadano", controvierte la resolución de SRM, que confirmó la sentencia local, que a su vez confirmó el acuerdo del Secretario Ejecutivo del OPLE de Querétaro que determinó que la asociación no había cumplido con los requisitos y tuvo por no presentado el aviso de intención de registro como partido político local.

HECHOS

- La asociación civil *Querétaro Democrático y Ciudadano*, presentó escrito ante el Instituto Electoral, manifestando su intención de constituirse como partido político local.
- El Secretario Ejecutivo del OPLE previno a la asociación respecto de diversas omisiones o inconsistencias, entre otras, la relativa a su situación fiscal y financiera, para que las subsanara. La asociación realizó manifestaciones en atención a la vista otorgada.
- El Secretario Ejecutivo determinó que la asociación incumplió los requisitos y, en consecuencia, tuvo por no presentado el aviso de intención de registro como partido político local.
- La asociación presentó medio de impugnación local, mismo que confirmó el acuerdo del Secretario Ejecutivo.
- En desacuerdo, la asociación promovió juicio ciudadano ante Sala Monterrey, esta confirmó la sentencia local.

SÍNTESIS DEL ACUERDO

¿Qué resolvió Sala Monterrey?

1. Realizó un test de proporcionalidad para determinar los requisitos controvertidos conllevaban una restricción legítima o justificada al derecho de libertad de asociación, concluyendo que estos resultaban una medida idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.
2. Concluyó que el fin constitucionalmente perseguido, previsto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución se beneficiaba en mayor medida que la incidencia que se materializaba sobre el derecho de asociación.
3. Desestimó los planteamientos orientados a justificar la inconstitucionalidad de los artículos 10, incisos h) y j), y 14 de los Lineamientos, por la contravención al derecho a la libertad de asociación y confirmó la sentencia local.

¿Qué expone la recurrente?

La recurrente hace valer argumentos en los que su pretensión consiste en la insistencia de que se analice nuevamente la litis relativa a si resulta ser requisitos proporcionales, constitucionales e indispensables para la pretensión de constituir un partido político y, por tanto, tener por presentado el aviso de intención, el 1) abrir una cuenta bancaria mancomunada y 2) presentar el formato FISC, ya que considera que no se superan los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Agravios de legalidad: La recurrente hace valer los siguientes motivos de inconformidad:

- Es indebido que se haya considerado que los requisitos cuestionados son sustanciales. El recurrente sostiene que la responsable pierde de vista la diferencia entre requisitos sustanciales y los indispensables.
- Fue incorrecto que concluyera adecuada la negativa de otorgamiento de prórroga porque sí se acreditó que el retraso en la apertura de la cuenta bancaria fue imputable a las instituciones de banca privada.
- El Instituto Local debió celebrar convenios con las instituciones bancarias para facilitar la apertura de cuentas bancarias mancomunadas para que se pudieran cumplimentar los requisitos establecidos en los Lineamientos.

¿Cuál es la determinación de SS?

A fin de garantizar una tutela judicial efectiva, se realizará el test de constitucionalidad a continuación:

Fin constitucional legítimo: Sí lo cumplen porque las normas señaladas consistente en dotar de transparencia el manejo de los recursos mediante un mecanismo de verificación oportuna.

Idoneidad de la medida: Sí lo cumplen ya que existe una relación entre ella y el fin constitucional que se persigue, es decir, que se garantiza la fiscalización, así como la transparencia de los recursos utilizados por las Asociaciones Civiles.

Necesidad de la medida: Sí se cumple, porque la apertura de una cuenta bancaria y el formato FISC son medidas necesarias para generar certeza respecto al origen y destino de los recursos para que las autoridades administrativas electorales cuenten con la posibilidad de ejercer efectivamente sus atribuciones de fiscalización.

Proporcionalidad en sentido estricto: Sí lo cumple, porque la apertura de una cuenta bancaria y, en consecuencia, la presentación del formato FISC buscan la debida fiscalización de cualquier recurso que sea utilizado. De ahí la necesidad que dicha actividad fiscalizadora se realice de manera previa a la aprobación o no del mismo.

Conclusión: los requisitos establecidos en el artículo 10 de los lineamientos guardan regularidad constitucional.

Respecto a los agravios de legalidad: Se considera que son inoperantes porque se refieren a cuestiones de mera legalidad y no involucran tema de constitucionalidad ni convencionalidad.

CONCLUSIÓN:

Se confirma la sentencia impugnada



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-REC-262/2022

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, ocho de junio de dos mil veintidós.

Sentencia que, con motivo de la demanda de recurso de reconsideración presentada por la Asociación Civil “**Querétaro Democrático y Ciudadano**”, **confirma** la resolución emitida por la Sala Monterrey de este Tribunal Electoral en el juicio ciudadano **SM-JDC-53/2022**, relacionado con el registro de esta como partido político local.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| GLOSARIO..... | 1 |
| I. ANTECEDENTES | 1 |
| II. COMPETENCIA | 3 |
| III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL..... | 3 |
| IV. PROCEDENCIA..... | 3 |
| V. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA. | 7 |
| VI. RESUELVE..... | 23 |

GLOSARIO

| | |
|-------------------------------------|--|
| Asociación civil/recurrente: | “Querétaro Democrático y Ciudadano”, por conducto de Luis Tonatíuh Islas González en su calidad de representante legal. |
| Convención Americana: | Convención Americana sobre Derechos Humanos |
| Constitución: | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| Instituto local: | Instituto Electoral del Estado de Querétaro |
| LEGIPE: | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| Ley General de Partidos: | Ley General de Partidos Políticos |
| Lineamientos: | Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para la constitución y registro de los partidos políticos locales en el estado de Querétaro |
| Ley de Medios: | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| Sala Monterrey: | Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León |
| SCJN: | Suprema Corte de Justicia de la Nación |
| Tribunal Local: | Tribunal Electoral del Estado de Querétaro |

¹ Secretariado: Fernando Ramírez Barrios y Daniela Avelar Bautista.

I. ANTECEDENTES

I. Contexto

1. Solicitud. El treinta y uno de enero², la asociación civil *Querétaro Democrático y Ciudadano*, por conducto de su representante, presentó escrito ante el Instituto Electoral, por el que manifestó su intención de constituirse como partido político local.

2. Requerimiento. El once de febrero, el Secretario Ejecutivo del OPLE previno a la asociación respecto de diversas omisiones o inconsistencias, entre otras, la relativa a su situación fiscal y financiera, para que las subsanara.

3. Contestación. El veintiocho siguiente, la asociación realizó manifestaciones en atención a la vista otorgada.

4. Acuerdo. El tres de marzo, el Secretario Ejecutivo determinó que la asociación incumplió los requisitos previstos en los incisos e), h) y j) del artículo 10 de los Lineamientos y, en consecuencia, tuvo por no presentado el aviso de intención de registro como partido político local.

5. Juicio ciudadano local³. El catorce de marzo, la asociación presentó medio de impugnación ante el Tribunal Local. El diecinueve de abril, confirmó el acuerdo del Secretario Ejecutivo.

6. Juicio federal⁴. En desacuerdo, el veintiocho de abril siguiente, la asociación promovió juicio de la ciudadanía ante Sala Monterrey. El dieciocho de mayo, confirmó la sentencia local.

II. Recurso de Reconsideración

² En adelante todas las fechas mencionadas se refieren al dos mil veintidós.

³ TEEQ-JLD-10/2022.

⁴ SM-JDC-53/2022.



1. Demanda. El veintitrés de mayo, la asociación presentó demanda de reconsideración ante la responsable y posteriormente fue recibido en la oficialía de partes de esta Sala Superior.

2. Trámite. En su oportunidad, el Magistrado Presidente, mediante acuerdo, ordenó integrar el expediente **SUP-REC-262/2022** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña para los efectos que en derecho procedieran.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para resolver el asunto, por ser un recurso de reconsideración cuyo conocimiento y resolución le corresponde realizar de manera exclusiva.⁵

III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁶ en el cual reestableció la resolución de todos los medios de impugnación y determinó continuar con las sesiones por videoconferencias, hasta decidir algo distinto.

En ese sentido, se justifica la resolución del recurso de reconsideración de manera no presencial.

IV. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA

El recurso de reconsideración cumple los requisitos de procedencia establecidos en la Ley de Medios.⁷

I. Forma. La demanda se presentó por escrito, en ella consta la denominación del recurrente; la firma autógrafa de su representante; la

⁵ Artículos 41, párrafo III, Base VI, y 99, párrafos I y IV, fracción X de la CPEUM; 164, 165, 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la LOPJF; y 3, párrafo 2, 4, párrafo 1, y 64 de la LGSMIME.

⁶ Aprobado el uno de octubre de 2020 y publicado en el DOF del trece siguiente.

⁷ Artículos 9, 61, párrafo 1, inciso b), 63, 65 y 66, de la LGSMIME.

sentencia impugnada; los hechos; los agravios y las normas supuestamente vulneradas.

II. Oportunidad. La Sala Monterrey emitió la sentencia impugnada el dieciocho de mayo. A su vez, la Asociación Civil presentó su demanda el veintitrés siguiente, por tanto, es evidente la oportunidad.

III. Interés jurídico. Se cumplen este requisito, toda vez que controvierte una sentencia dictada dentro de un medio de impugnación en el que fue accionante y que, en su concepto, resulta contraria a sus intereses.

IV. Legitimación y personería. Se cumple con este requisito porque quien interpone el recurso es Luis Tonatiuh Islas González, quien se ostenta como representante legal de la Asociación Civil, carácter que le ha sido reconocido durante la sustanciación de la cadena impugnativa

V. Definitividad. Se cumple porque el recurso de reconsideración es la vía para impugnar sentencias de Salas Regionales del Tribunal Electoral.

VI. Requisito especial de procedencia. El artículo 61, inciso b), de la Ley de Medios prevé que el recurso de reconsideración procede en contra de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en las que se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución general.

Esta hipótesis de procedencia ha sido materia de análisis y se ha ampliado mediante sentencias y criterios jurisprudenciales.

El recurso de reconsideración también procede en contra de las sentencias de las Salas Regionales en las que, de entre otras hipótesis, cuando se declaren infundados los planteamientos de inconstitucionalidad.⁸

⁸ Jurisprudencia 10/2011, de rubro: “**RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.**”



En el caso, se satisface el requisito especial de procedencia, ya que subsiste una cuestión de constitucionalidad que debe ser examinada por la Sala Superior, ello, porque la Sala Monterrey procedió a realizar un estudio de proporcionalidad respecto del artículo 10, incisos h) y j) de los Lineamientos que establecen como requisitos para la presentación del aviso de intención para constituir un partido político local *la apertura de una cuenta bancaria mancomunada y el escrito de manifestación de no aceptación de recursos de procedencia ilícita y de fiscalización*, determinando que estos guardan regularidad constitucional.

Al respecto, la Sala Regional concluyó que el fin constitucionalmente perseguido, previsto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución, se beneficiaba en mayor medida que la incidencia que se materializaba sobre el derecho de asociación. En consecuencia, se actualiza la procedencia del recurso de reconsideración⁹

V. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA

1. Contexto de la controversia.

La Asociación Civil presentó manifestación de intención para registrarse como partido político local ante el Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

El Secretario Ejecutivo le requirió subsanar diversas omisiones, entre otras, cumplir los requisitos establecidos en el numeral 10, incisos h) y j) de los lineamientos consistentes en **1)** la presentación de la apertura de una cuenta bancaria mancomunada y **2)** el escrito de manifestación de no aceptación de recursos de procedencia ilícita y aceptación de fiscalización por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización (Formato FISC), suscrito por parte de su representante legal.

⁹ Véase la jurisprudencia 26/2012, de rubro “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES**”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

SUP-REC-262/2022

Al respecto, la Asociación Civil solicitó prórroga para cumplir con dichos requisitos. Al no presentarlos en el plazo solicitado, el Secretario Ejecutivo del Instituto Local tuvo como no presentada la referida manifestación de intención para su constitución como partido político local.

Inconformes con lo anterior acudieron ante el Tribunal local, solicitándole realizar un *control difuso de constitucionalidad* respecto del artículo 10, incisos h) y j) por considerar vulnerado su derecho de asociación.

El Tribunal local **confirmó** la determinación de tener por no presentado el aviso de intención.

Lo anterior al considerar que: **i)** el incumplimiento de los requisitos en los lineamientos conlleva a tenerlo como no presentado, **ii)** el derecho de asociación no es absoluto y está sujeto al cumplimiento en el artículo 10 de los lineamientos, **iii)** no era atendible su solicitud de realizar un control difuso al no advertirse que alguna de las normas aplicadas por el Instituto Local contraviniera derechos humanos.

Asimismo, refirió que la Asociación Civil solo se había limitado a sostener que se vulneraba su derecho de asociación **sin precisar qué otras medidas podrían lesionar en menor grado tal derecho**, ni de qué forma le generarían menos afectación, estando frente a manifestaciones subjetivas; a la par de que otras asociaciones lograron cumplir con la totalidad de los requisitos.

En contra de la determinación local acudió ante Sala Monterrey al considerar que el Tribunal Local no atendió el planteamiento relativo a que los requisitos previstos en los incisos h) y j) del artículo 10 de los *Lineamientos* resultan innecesarios y desproporcionales.

Asimismo, le solicitó la inaplicación de los artículos 10, incisos h) y j), de los Lineamientos, por exceder lo previsto por la Ley de Partidos y la Ley Electoral Local, al imponer mayores requisitos a los establecidos en ellas.



La Sala Monterrey confirmó la resolución local, y en contra de esta determinación presentó recurso de reconsideración.

2. Metodología

Por razón de método, primero se recapitulará lo que determinó la Sala responsable en la resolución impugnada, enseguida se describirán los agravios planteados por la parte actora para poder precisar cuales están relacionados con cuestiones de constitucionalidad o legalidad, para así determinar claramente la materia que será objeto de estudio en el presente recurso de reconsideración.

3. ¿Qué resolvió la Sala Monterrey?

Realizó un test de proporcionalidad para determinar los requisitos controvertidos conllevaban una restricción legítima o justificada al derecho de libertad de asociación¹⁰, concluyendo que estos resultaban una medida **idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto**¹¹.

De esta manera, concluyó que el fin constitucionalmente perseguido, previsto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución se beneficiaba en mayor medida que la incidencia que se materializaba sobre el derecho de asociación.

Así, la responsable desestimó los planteamientos orientados a justificar la inconstitucionalidad de los artículos 10, incisos h) y j), y 14 de los

¹⁰ Reconocido en los artículos 9º. y 35, fracción III, de la Constitución.

¹¹ **a) Idóneas** para cumplir con un fin constitucional, porque constituían mecanismos para el control financiero y la rendición de cuentas sobre los ingresos y egresos, así como para el reconocimiento de la exigencia de conducirse conforme a la normativa electoral;

b) Necesarias, en atención a que permiten la rendición de cuentas claras, ciertas, objetivas y transparentes sobre el origen, aplicación y manejo de los recursos obtenidos, la cual no se podría reemplazar o sustituir con otra alternativa como las sanciones, porque obstruiría la labor de fiscalización de la autoridad electoral, y

c) Proporcionales en sentido estricto, dado que la afectación del derecho de asociación con fines políticos acontece ante la imposibilidad de la autoridad electoral para llevar a cabo las funciones de fiscalización, por lo que la norma garantiza los principios rectores de la función electoral, de entre otros, la certeza, máxima publicidad y transparencia en el origen de los recursos.

Lineamientos, por la contravención al derecho a la libertad de asociación y **confirmó** la sentencia local.

4. ¿Qué plantea la Asociación Civil?

La recurrente expone agravios respecto a los siguientes temas: **a)** los requisitos no superan el *test de proporcionalidad* **b)** los requisitos cuestionados no son elementos sustanciales para la constitución de un partido político y **c)** negativa de otorgamiento de prórroga para cumplir con los requisitos.

5. Precisión de la materia de controversia

El recurso de reconsideración es un medio de impugnación extraordinario cuya finalidad es garantizar la constitucionalidad de las sentencias emitidas por las Salas Regionales de este órgano jurisdiccional especializado, en ese sentido únicamente serán objeto de estudio las cuestiones relacionadas con aspectos de constitucionalidad.

Lo anterior es así ya que las cuestiones de legalidad no son susceptibles de ser analizadas por esta Sala Superior mediante el recurso de reconsideración; pues se controvierte una sentencia dictada por una Sala Regional de este Tribunal Electoral que por regla general es inimpugnable, salvo cuando se resuelven cuestiones propiamente constitucionales.

Del análisis de los agravios señalados en el apartado anterior se desprende que hay solo un planteamiento relacionado con cuestiones de constitucionalidad, consistente que los requisitos consistentes en la apertura de una cuenta bancaria mancomunada y la presentación del formato FISC no superan el test de proporcionalidad realizado por la responsable.



En ese sentido, como ha quedado precisado, se analizará el apartado relacionado con el test de proporcionalidad realizado por Sala Monterrey en función de los requisitos materia de la controversia¹².

6. Caso concreto.

I. Análisis de constitucionalidad

a. Planteamiento. La persona recurrente considera que la sala responsable analizó de forma indebida la constitucionalidad de las normas en las que se prevé el deber de las asociaciones civiles de acreditar la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la asociación civil constituida y la presentación de un escrito de manifestación de no aceptación de recursos de procedencia ilícita y aceptación de fiscalización por parte de la UTF.¹³

El recurrente aduce que la responsable desarrolló de forma indebida el test de proporcionalidad, porque desde su perspectiva esas normas no superan ese mecanismo de análisis de la regularidad constitucional.

b. Decisión. Esta Sala Superior advierte que si bien la responsable no desarrolló de forma completa el test de proporcionalidad para verificar que las normas cuestionadas sean razonables a la luz de la Constitución, las normas cuestionadas sí son acordes a la constitución como se demostrará en el siguiente apartado.

Este órgano jurisdiccional procederá a desarrollar el test de proporcionalidad para estar en aptitud de dilucidar si las normas cuestionadas tienen asidero constitucional.

Importa señalar que a la par del análisis de constitucionalidad se examinarán los alegatos del recurrente con base en los cuales considera

¹² De conformidad con la jurisprudencia 4/2000 de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.

¹³ Esas normas están contenidas en el numeral 10, incisos h) y j) de los Lineamientos.

que las normas combatidas no son idóneas, necesarias ni proporcionales en sentido estricto.

c. Justificación.

Análisis concreto de las normas cuestionadas

Las normas cuestionadas por la recurrente están contenidas en el artículo 10, incisos h) y j) de los Lineamientos, en las que se prevé el deber de las asociaciones civiles de acreditar la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la asociación civil constituida y la presentación de un escrito de manifestación de no aceptación de recursos de procedencia ilícita y aceptación de fiscalización por parte de la UTF que, para mayor claridad, se transcriben a continuación:

Artículo 10, incisos h) y j) de los Lineamientos:

Artículo 10. La organización ciudadana deberá presentar en la Oficialía de Partes del Instituto el aviso de intención a más tardar el treinta y uno de enero de dos mil veintidós, el cual deberá contener lo siguiente: [...]

h) Documentación que acredite la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la asociación civil constituida, la cual deberá manejarse de manera mancomunada por la persona que funja como su representante legal acreditada ante el Instituto y la persona responsable encargada de las finanzas de la organización para efectos de la fiscalización correspondiente en términos de la normatividad aplicable en materia de fiscalización. [...]

j) Escrito de manifestación de no aceptación de recursos de procedencia ilícita y aceptación de fiscalización por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización (Formato FISC), suscrito por parte de su representante legal.

De la lectura de las porciones normativas cuestionadas se advierte en esencia que, pretenden armonizar el principio de asociación para la constitución de partidos políticos con el deber de rendición de cuentas y la fiscalización de los ingresos y egresos de las asociaciones civiles que pretendan iniciar el procedimiento de creación de un nuevo partido político.

Esas normas tienen como finalidad establecer un mecanismo de verificación previo a la obtención del registro como partido político local,



mediante el establecimiento de requisitos que permitan la revisión de las actividades financieras que realice de manera mensual, así como la verificación de la contabilidad de la misma a través de los estados de cuenta bancarios.

Lo anterior, tomando en consideración que la cuenta bancaria es el mecanismo de control financiero de los recursos y es necesaria para vigilar el origen de éstos, -sin que necesariamente sean públicos- y su correcta aplicación.

Importa precisar que el cumplimiento del requisito de entrega del formato sobre la manifestación de no aceptación de recursos de procedencia ilícita y aceptación de fiscalización (formato FISC), está supeditado a la apertura de la cuenta bancaria en la que se hará la fiscalización respectiva por parte de la autoridad administrativa electoral.

Así, las normas cuestionadas prevén la creación de una cuenta bancaria para la asociación civil y la manifestación de no aceptación de recursos de procedencia ilícita, como un mecanismo para la verificación de las cuentas de las personas jurídicas que pretendan constituir un partido político.

Test de proporcionalidad

Esta Sala Superior considera que la norma cuestionada **es apegada al orden Constitucional y que se encuentra justificada la restricción al derecho de asociación**, ya que supera el test de proporcionalidad, como enseguida se analizará

i. Fin constitucional legítimo

Las normas cuestionadas son constitucionales porque **tienen un fin legítimo**, consistente en dotar de transparencia el manejo de los recursos mediante un mecanismo de verificación oportuna como lo es la obtención de una cuenta bancaria y la manifestación de no obtener recursos de procedencia ilícita.

Las normas cuestionadas tienen los siguientes fines legítimos: **a)** la fiscalización de los ingresos y egresos de las Asociaciones Civiles con intención de obtener el registro como partido político y **b)** vigilar el origen lícito de los recursos utilizados, así como su correcta aplicación.

Lo anterior, tiene sustento en el artículo 41 constitucional fracción I. en el que se establece que los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos **para su registro legal**, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la posibilidad de reglamentar el ejercicio de los derechos político-electorales, entre otros el de libre asociación y de participación en los asuntos públicos¹⁴.

En ese sentido, la Corte Interamericana Derechos Humanos ha señalado que los partidos políticos y las organizaciones o grupos que participan en la vida del Estado, como es el caso de los procesos electorales en una sociedad democrática, deben tener propósitos compatibles con el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana.¹⁵

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior considera que la exigencia de los requisitos cuestionados es compatible con el respeto a otros valores que deben ser garantizados en una sociedad democrática, como la transparencia y la fiscalización de las organizaciones o asociaciones que pretendan constituirse como partidos políticos.

Ello, porque con esos requisitos se permite conocer con certeza el origen del dinero que es utilizado por las asociaciones civiles y a su vez, la fiscalización a sus recursos por parte de la autoridad electoral desde la

¹⁴ Artículo 23, numeral 2. de la Convención Americana.

¹⁵ Véase, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C 127, párr. 216.



etapa previa a la conformación de los partidos políticos, sin que esto se traduzca en una carga excesiva o desproporcionada para las organizaciones de ciudadanos que presenten su solicitud.

Por tanto, el artículo en la que se prevé como requisitos el contar con una cuenta bancaria mancomunada y la entrega del formato FISC que depende de su apertura, **tienen un fin constitucionalmente válido**.

Esclarecido lo anterior, debe ponderarse si la norma es necesaria, idónea y proporcional para lograrlo.

ii. Idoneidad de la medida

Este órgano jurisdiccional considera que las medidas cuestionadas tienden a alcanzar el fin de la fiscalización de los recursos y la prohibición de obtención de recursos de procedencia ilícita.

Así, la medida es idónea o adecuada porque contribuye a lograr una adecuada fiscalización de los recursos de las personas jurídicas que pretendan constituirse como partido político.

Las medidas cuestionadas tienden a garantizar la fiscalización, transparencia y garantiza el uso de recursos de procedencia lícita, como salvaguardas para que el procedimiento de verificación de la creación de los partidos políticos sea examinado desde el punto de vista de la fiscalización prácticamente desde el inicio del procedimiento.

Sin ese tipo de medidas **a) se rompería de inicio** con la rendición de cuentas y la transparencia, ya que **la omisión impide a la autoridad electoral** verificar la legalidad en el ejercicio de los recursos obtenidos por las asociaciones civiles y **b) no se sabría con certeza cuánto se gastó en total ni el origen de los recursos obtenidos por las asociaciones civiles.**

Importa señalar que no es la primera vez que esta Sala Superior convalida consecuencias jurídicas en los casos que se afecten principios constitucionales sobre fiscalización, por ejemplo, se convalidó la negativa de registro como partido político a México Libre, por irregularidades en

materia de fiscalización¹⁶ y se siguió ese mismo estándar y análisis al revisar la **trascendencia e incidencia que tuvieron las faltas** en el proceso para construir al partido político.

iii. Necesidad de la medida

En el caso, el contemplar la apertura de una cuenta bancaria y la manifestación de no obtener recursos de procedencia ilícita, así como la conformidad con la fiscalización (formato FISC) **son medidas necesarias para generar certeza respecto al origen y destino de los recursos** de las Asociaciones Civiles y que las autoridades administrativas electorales cuenten con la posibilidad real de ejercer efectivamente sus atribuciones de fiscalización.

Lo anterior, hace posible que la rendición de cuentas se realice de manera clara, cierta, objetiva y transparente en cuanto al origen, aplicación y manejo de los recursos obtenidos de manera previa a la obtención del registro, sin que sea posible implementar alguna de las diversas alternativas propuestas por la recurrente ya que de no ser la utilización del sistema financiero mexicano –por medio de las instituciones bancarias- no se conseguiría el fin constitucional antes referido.

En este sentido, no se advierte alguna otra medida menos gravosa con la cual se pueda garantizar que las autoridades administrativas electorales locales puedan conocer de manera real y efectiva el origen y destino de los recursos económicos de las Asociaciones Civiles.

No es óbice a lo anterior, lo señalado por la recurrente en el sentido que las medidas no son necesarias, porque desde su perspectiva existen medidas menos lesivas, tales como:

a) crear nuevas normas jurídicas, **b)** informar que, al iniciar el proceso de constitución como partido político, las asociaciones se convierten en sujetos obligados, **c)** al no existir un plazo por ley para acreditar la

¹⁶ SUP-RAP-56/2020 y acumulados, resuelto por mayoría de votos el 15 de octubre de 2020.



apertura de la cuenta bancaria, esta podría llevarse a cabo hasta el momento de la resolución definitiva del registro del partido político, o **d)** la presentación de informes financieros y otros documentos de fiscalización.

Esta Sala Superior considera que las medidas propuestas por el recurrente no resultan una opción o alternativa menos restrictiva que a su vez alcancen el mismo nivel de intensidad y eficiencia que las normas cuestionadas.

Ello, porque no basta con que se establezcan deberes para informar el origen y destino de los recursos, sino que es necesario precisar mecanismos verificables (como la creación de la cuenta bancaria) y la manifestación de cumplir con la prohibición de obtener recursos de procedencia ilícita.

La propuesta de abrir la cuenta bancaria hasta que se decida sobre si la asociación obtiene el registro como partido político no cumple la función de fiscalización, pues dificulta en grado mayor la revisión del origen de los recursos de la asociación civil.

Por último, si bien la presentación de informes y otros documentos de fiscalización podría ser una medida acorde con la finalidad de revisión, lo cierto es que por sí sola es insuficiente para cumplir el deber de fiscalización, pues no establece el mecanismo ni la forma en la que la autoridad electoral podrá revisar los recursos.

Finalmente, la posibilidad de establecer nuevas normas es un argumento genérico, porque no se menciona que tipo de normas se han de emitir ni cuales serían los mecanismos con base en los cuales se podría revisar el origen y destino de los recursos de las asociaciones civiles que pretenden constituirse como partido político.

En consecuencia, las medidas cuestionadas por el recurrente se consideran necesarias y no se advierten otras posibilidades con la misma eficacia que las establecidas en los Lineamientos controvertidos.

iv. Proporcionalidad en sentido estricto

La norma controvertida también cumple el requisito de **proporcionalidad en sentido estricto**, porque las normas cuestionadas pretenden la realización del fin perseguido por nuestra Constitución (fiscalización, transparencia y rendición de cuentas) lo cual es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental (en este caso el derecho de asociación).

A fin de demostrar la tesis, en este apartado se realiza un balance o ponderación entre los principios que compiten en un caso concreto, por una parte, los referentes a la fiscalización de los recursos de las asociaciones civiles y por la otra la intervención en el derecho de asociación por las normas cuestionadas.

La apertura de una cuenta bancaria y, en consecuencia, la presentación del formato FISC buscan la debida fiscalización de cualquier recurso que sea utilizado por la Asociación Civil con relación a las actividades que realice, en este caso, para la obtención del referido registro.

De ahí la necesidad que dicha actividad fiscalizadora se realice de manera previa a la aprobación o no del mismo.

En este sentido, el cumplimiento de los mismos permite el cumplimiento de los principios de certeza, máxima publicidad y transparencia en cuanto al origen de los recursos que utilice.

Ahora bien, por lo que respecta al **derecho de asociación**, esta Sala Superior reconoce que se trata de un derecho previsto expresamente en nuestra constitución y en tratados internacionales.

Inclusive, el artículo 23 de la Convención Americana¹⁷ prevé que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de tener acceso, en condiciones

¹⁷ **Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

(...)

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.



generales de igualdad, a las funciones públicas de su país y votados y que la ley puede reglamentar el ejercicio de tal derecho, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Por lo que, no se trata de un derecho absoluto o ilimitado, sino que puede ser objeto de ciertas delimitaciones y restricciones permitidas, siempre que las previstas no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Tales delimitaciones y restricciones deben ser interpretadas de forma tal que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución y en los propios tratados internacionales.

Por lo que, esta Sala Superior considera que, en el caso concreto, el solicitar la apertura de una cuenta bancaria mancomunada y como consecuencia de ello, la presentación del formato FISC representa un beneficio social marginal conforme a lo principios democráticos donde exista una debida fiscalización respecto al origen de sus ingresos y el destino de sus egresos, así como la transparencia de los recursos utilizados por las Asociaciones Civiles

Ello, porque el referido artículo contempla una fecha cierta para la entrega de los requisitos en él establecidos, aunado a que de conformidad con el artículo 14 de los Lineamientos¹⁸ establece que la

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

¹⁸ **Artículo 14.** Una vez recibido el aviso de intención, la Secretaría Ejecutiva dentro de los ocho días hábiles siguientes deberá verificar el cumplimiento de los requisitos y la documentación correspondiente.

En caso de que la organización ciudadana incumpla con alguno de los requisitos, omite adjuntar alguno de los documentos o éstos presenten alguna inconsistencia, la Secretaría Ejecutiva deberá notificar a la representación de la organización para que dentro de los diez días hábiles siguientes a que surta efectos la notificación correspondiente, subsane la omisión o

autoridad administrativa electoral cuenta con ocho días hábiles para verificar su cumplimiento y, en caso de incumplimiento de alguno, otorga un plazo de diez días hábiles para subsane la omisión.

Si en el caso, persiste el incumplimiento de alguno de los requisitos, también establece la posibilidad de *presentar un nuevo aviso de intención* dentro del plazo previsto para ello en la normativa aplicable.

Así, tomando en cuenta que el fin constitucional perseguido es mayor en relación con la consecuencia que deriva por la falta de cumplimiento de los requisitos analizados, resulta claro que de concederse el registro como partido político local a una asociación a la que fue imposible verificar el origen y destino de los recursos que utiliza para sus actividades, implicaría la violación de los derechos establecidos en los artículos 41, Base I, y 116 fracción IV, incisos b) y e) constitucionales, sobre fiscalización de los recursos.

De ahí que se considere que la única forma de lograr la fiscalización de los recursos de las Asociaciones Civiles sea mediante la apertura de una cuenta bancaria mancomunada y la posterior entrega del formato FISC.

En ese contexto, se concluye que las porciones normativas cuestionadas tienen un fin legítimo y constitucionalmente válido, por lo que tienen un fin compatible con el derecho de asociación de los ciudadanos para constituir partidos políticos.

Importa precisar que los agravios expuestos para el análisis del referido artículo también fueron utilizados para cuestionar la constitucionalidad del artículo 14 de los Lineamientos. Sin embargo, esta Sala Superior advierte que, la Sala responsable **en forma alguna** realizó algún análisis,

inconsistencia, bajo el apercibimiento de que, en caso de no dar cumplimiento el aviso se tendrá por no presentado.

Si la organización incumpliera con la prevención señalada en el párrafo anterior, podrá presentar un nuevo aviso de intención dentro del plazo previsto en la normatividad aplicable.



ni tampoco la recurrente combate que esta no se haya pronunciado al respecto.

Por los motivos expuestos, se considera que no se justifica la pertinencia del análisis de la regularidad constitucional del artículo 14 de los Lineamientos.

II. Agravios de legalidad

a. Planteamientos

La recurrente hace valer los siguiente motivos de inconformidad:

- Es indebido que se haya considerado que los requisitos cuestionados son sustanciales. El recurrente sostiene que la responsable pierde de vista la diferencia entre requisitos sustanciales y los indispensables.

-Fue incorrecto que concluyera adecuada la negativa de otorgamiento de prórroga porque sí se acreditó que el retraso en la apertura de la cuenta bancaria fue imputable a las instituciones de banca privada.

- El Instituto Local debió celebrar convenios con las instituciones bancarias para facilitar la apertura de cuentas bancarias mancomunadas para que se pudieran cumplimentar los requisitos establecidos en los Lineamientos.

b. Decisión

Esta Sala Superior considera que son **inoperantes** los agravios porque se refieren a **cuestiones de mera legalidad y no involucran tema de constitucionalidad ni convencionalidad.**

c. Justificación

El recurso de reconsideración es un medio de naturaleza excepcional y extraordinaria, ya que su procedencia se limita a casos muy específicos,

como lo son las sentencias emitidas por las Salas Regionales cuando se inaplique una norma por ser contraria a la Constitución.

Las alegaciones referentes a que los requisitos de apertura de cuenta bancaria y la manifestación de no obtener recursos de procedencia ilícita no son sustanciales, es una cuestión de mera legalidad, pues no existe planteamiento de constitucionalidad sobre si los requisitos deben ser sustanciales o indispensables o de alguna otra naturaleza.

En cuanto a los agravios formulados respecto a la negativa de otorgamiento de la prórroga solicitada, es un tema de mera legalidad referente a la posibilidad que le dieran más tiempo para cumplir los requisitos previstos en la ley.

Por lo anterior, resulta evidente que se trata de cuestiones y aspectos *estrictamente de legalidad*, por lo que esta Sala Superior considera que ese tema escapa a la tutela constitucional que caracteriza al recurso de reconsideración.

Conclusión. Al resultar **infundados** e **inoperantes** los conceptos de agravio de la Asociación Civil recurrente lo procedente es confirmar la sentencia impugnada, aunque por las razones expuestas en esta resolución.

Por lo expuesto y fundado se:

VI. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia controvertida por las razones precisadas en la ejecutoria.

Notifíquese como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívense el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación correspondiente.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los



Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Magistrado Indalfer Infante Gonzales emite voto concurrente. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-262/2022, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

I. Introducción

En el presente asunto comparto el sentido de la ejecutoria de confirmar la sentencia emitida por la Sala Monterrey en el juicio de la ciudadanía SM-JDC-53/2022, así como las consideraciones por las cuales se determina que la sala responsable analizó de forma indebida la constitucionalidad de los requisitos contenidos en el artículo 10, incisos h) y j), de los Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para la constitución y registro de los partidos locales en el estado de Querétaro.

No obstante, difiero de las consideraciones por las cuales se determina que, en el caso, a fin de determinar la constitucionalidad de las normas cuestionadas lo procedente es realizar el test de proporcionalidad de forma completa, toda vez que en mi consideración dicho test no es aplicable, sino el diverso de razonabilidad, dado que no se está ante una restricción o limitación del contenido del derecho fundamental de asociación política, ni tampoco de una aparente colisión de derechos fundamentales, sino de una mera regulación en cuanto a los requisitos para la

constitución del partido político, que obedece a la libre configuración normativa prevista en el artículo 41 constitucional.

Por lo que los agravios deben ser calificados como inoperantes, porque precisamente parten de la premisa incorrecta de que, en el caso, a fin de verificar la potencialidad de inconstitucionalidad de la norma, se debe utilizar el test de proporcionalidad.

II. Antecedentes

Para contextualizar el presente voto concurrente, considero necesario señalar que la asociación civil Querétaro Democrático y Ciudadano, por conducto de su representante, presentó escrito ante el Instituto Electoral local, por el que manifestó su intención de constituirse como partido político local. Previo requerimiento, el Instituto local determinó que la asociación incumplió con los requisitos previstos en los incisos e), h) y j) del artículo 10 de los Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para la constitución y registro de los partidos locales en el estado de Querétaro, los cuales están vinculados con la apertura de la cuenta bancaria a nombre de la asociación civil y con el escrito de manifestación de no aceptación de recursos de procedencia ilícita y aceptación de fiscalización por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización (formato FISC), suscrito por su representante legal y, en consecuencia, tuvo por no presentado el aviso de intención de registro como partido político local.

En contra de esa decisión, la asociación civil promovió juicio de los derechos político-electorales ante el tribunal local, el que en la sentencia dictada el diecinueve de abril del presente año confirmó el acuerdo impugnado.

De igual manera, el promovente impugnó esa sentencia ante la Sala Regional Monterrey, la cual confirmó tal determinación, al considerar entre otras cuestiones, que los requisitos contenidos en el precepto señalado guardan regularidad constitucional al resultar idóneos, necesarios y proporcionales, por lo que la consecuencia por su falta de cumplimiento es tener por no presentado el aviso de intención.



La Sala Regional realizó un test de proporcionalidad de los incisos h) y j) del artículo 10 de los lineamientos para la constitución y registro de los partidos políticos locales en el estado de Querétaro, en atención de que el propio promovente solicitó su inaplicación al considerar que son inconstitucionales porque restringen y vulneran su derecho de asociación y reunión pacífica para tomar parte en asuntos políticos de forma injustificada e innecesaria.

La responsable estimó que los requisitos contenidos en esas disposiciones normativas y la consecuencia de tener por no presentado el aviso de intención en caso de su incumplimiento, sí superan el test de proporcionalidad al tratarse de medidas necesarias y proporcionales para alcanzar el fin constitucionalmente válido que, en este caso, lo constituye la rendición de cuentas por parte de las organizaciones ciudadanas que pretenden constituirse como partidos políticos locales y la consecuente fiscalización a sus recursos por parte de la autoridad electoral.

III. Consideraciones de la sentencia.

En la sentencia se propone **confirmar** la diversa controvertida, al considerar que asiste razón a la recurrente en cuanto a que la responsable no desarrolló de forma completa el test de proporcionalidad para verificar que las normas cuestionadas sean razonables a la luz de la Constitución.

Ante ello se desarrolla el test de proporcionalidad respecto de la norma en cuestión, estimando que los requisitos contemplados en ella para la constitución de partidos políticos locales en el estado de Querétaro, es apegada al orden Constitucional y no transgrede en sí misma el derecho de asociación de la recurrente, por las siguientes razones:

- Tienen un **fin legítimo**, consistente en dotar de transparencia el manejo de los recursos mediante un mecanismo de verificación oportuna como lo es la obtención de una cuenta bancaria y la manifestación de no obtener recursos de procedencia ilícita.

- La medida **es idónea** o adecuada porque contribuye a lograr una adecuada fiscalización de los recursos de las personas jurídicas que pretendan constituirse como partido político.

Ello porque existe una relación entre ella y el fin constitucional que se persigue, que es garantizar la fiscalización respecto al origen de sus ingresos y el destino de sus egresos, así como la transparencia de los recursos utilizados por las Asociaciones Civiles para lograr la finalidad perseguida: la obtención del registro como partido político.

Es decir, las medidas cuestionadas tienden a alcanzar el fin de la fiscalización de los recursos y la prohibición de obtención de recursos de procedencia ilícita.

- **Son medidas necesarias** para generar certeza respecto al origen y destino de los recursos de las Asociaciones Civiles y que las autoridades administrativas electorales cuenten con la posibilidad real de ejercer efectivamente sus atribuciones de fiscalización.

Lo anterior, porque hace posible que la rendición de cuentas se realice de manera clara, cierta, objetiva y transparente en cuanto al origen, aplicación y manejo de los recursos obtenidos de manera previa a la obtención del registro, sin que sea posible implementar otra medida menos gravosa con la cual se garantice tal fin.

- **Es proporcional** porque las normas cuestionadas pretenden la realización del fin perseguido por nuestra Constitución (fiscalización, transparencia y rendición de cuentas) lo cual es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental (en este caso el derecho de asociación).

Se establece que la apertura de una cuenta bancaria y, en consecuencia, la presentación del formato FISC buscan la debida fiscalización de cualquier recurso que sea utilizado por la Asociación Civil con relación a las actividades que realice, en este caso, para la obtención del referido registro. De ahí la necesidad que dicha actividad fiscalizadora se realice de manera previa a la aprobación o no del mismo.



Además de que el derecho de asociación no es absoluto o ilimitado, por lo que puede ser objeto de ciertas delimitaciones y restricciones permitidas, por lo que solicitar la apertura de una cuenta bancaria mancomunada y como consecuencia de ello, la presentación del formato FISC no lo vulnera de manera inmediata, ya que tomando en cuenta que el fin constitucional perseguido es mayor en relación con la consecuencia que deriva por la falta de cumplimiento de los requisitos analizados, de concederse el registro como partido político local a una asociación a la que fue imposible verificar el origen y destino de los recursos que utiliza para sus actividades, implicaría la violación de los derechos establecidos en los artículos 41, Base I, y 116 fracción IV, incisos b) y e) constitucionales, sobre fiscalización de los recursos.

Con base en lo anterior, se concluye que las porciones normativas cuestionadas **tienen un fin legítimo y constitucionalmente válido**, por lo que tienen un fin compatible con el derecho de asociación de los ciudadanos para constituir partidos políticos.

Por otra parte, **se califican como inoperantes** los agravios que refieren a cuestiones de mera legalidad por los cuales el recurrente sostiene que: a) la responsable pierde de vista la diferencia entre requisitos sustanciales y los indispensables; b) fue incorrecto que concluyera adecuada la negativa de otorgamiento de prórroga y c) el Instituto Local debió celebrar convenios con las instituciones bancarias para facilitar la apertura de cuentas bancarias mancomunadas.

IV. Razones que sustentan mi disenso.

En mi opinión, si bien la responsable no desarrolló de forma correcta el test de proporcionalidad respecto de los requisitos establecidos en el artículo 10, incisos h) y J), de los lineamientos impugnados, ello no conduce a determinar que ante dicha situación lo procedente sea que se examine tal aspecto y que esta Sala Superior realice el test de proporcionalidad de forma completa.

Lo anterior, porque considero que la problemática planteada consiste en determinar si lo establecido en tales incisos son restricciones o limitaciones al derecho de asociación política; o bien, únicamente se tratan de regulaciones y/o requisitos relativos al aviso de intención de la asociación civil para constituirse como partido político.

Cabe señalar que el artículo 10, incisos h) y j), de los lineamientos señalados, establece que el aviso de intención para constituirse como partido político debe contener la documentación que acredite la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la asociación civil constituida, la cual deberá manejarse de manera mancomunada; así como el escrito de manifestación de no aceptación de recursos de procedencia ilícita y aceptación de fiscalización.

Dicho precepto no se refiere a una restricción del derecho fundamental de asociación política, en tanto que, en ningún momento se reduce tal derecho, entendido éste como un derecho público fundamental indispensable en todo régimen democrático que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación, sobre la base de que su ejercicio debe ser pacífico con objeto lícito y llevarse a cabo por ciudadanos mexicanos, en pleno goce de sus derechos políticos; estos últimos tres aspectos constituyen la limitación del ejercicio de asociación política¹⁹.

En esa medida, los requisitos impuestos en los incisos h) y j) del artículo 10 de los lineamientos referidos, se tratan de meras regulaciones tendentes a materializar precisamente el ejercicio del derecho político de asociación, que por disposición del artículo 41 constitucional queda a la libre configuración de la legislatura federal o local, según sea el caso, esto es, establecen la forma y los términos a partir de los cuales los partidos políticos en el estado de Querétaro deben crearse.

¹⁹Jurisprudencia P./J. 54/2009, COALICIONES PARTIDARIAS. EL ARTÍCULO 95, PÁRRAFOS 9 Y 10, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES NO TRANSGREDE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Julio de 2009, página 1426



Así, toda vez que, en realidad no se está en presencia de una limitación o restricción propiamente dicha respecto del derecho de libre asociación política, sino que se trata únicamente de una regulación relativa a la forma y los términos de creación de un partido político, la metodología para resolver si la norma impugnada contraviene principios constitucionales sería el test de razonabilidad y no el de proporcionalidad que fue examinado por la Sala Regional Monterrey.

Lo anterior lo considero así, toda vez que, el test de proporcionalidad es una herramienta o procedimiento interpretativo para resolver aparentes colisiones o conflictos de derechos fundamentales, apoyado en los principios de igualdad y no discriminación e interdicción de la arbitrariedad o exceso, previstos en los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales²⁰.

Por lo que siempre que se impugne una medida legislativa que interfiera en el contenido del derecho fundamental de igualdad y no discriminación (restricción o limitación), debe aplicarse un test de proporcionalidad, el cual tiene la característica de un escrutinio estricto o intenso²¹.

Sin embargo, otra herramienta para resolver el planteamiento de normas que se aducen potencialmente inconstitucionales es el conocido como test o escrutinio de razonabilidad, que consiste en la verificación sobre si la medida legislativa trastoca o no bienes o valores constitucionalmente protegidos.

Para lo cual se debe verificar su razonabilidad bajo las siguientes interrogantes esenciales: i) si la opción elegida por el legislador trastoca o no bienes o valores constitucionalmente protegidos, y ii) si los hechos, sucesos, personas o colectivos guardan una identidad suficiente que justifique darles el mismo trato, o bien, que tienen diferencias objetivas relevantes y, por ende, debe dárseles

²⁰ Jurisprudencia 2a./J. 11/2018 (10a.), TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN, REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 51, Febrero de 2018, Tomo I, página 510.

²¹ Así lo determinó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 247/2017 en sesión de 30 de abril de 2020.

un trato desigual, el cual estará entonces no sólo permitido, sino, en algunos casos, exigido constitucionalmente²².

En este contexto, si la disposición combatida no atañe a un aparente colisión o conflicto entre derechos fundamentales, ni tampoco restricciones o limitaciones excesivas y arbitrarias vinculadas a la posibilidad de que atente contra el principio de igualdad, en la vertiente de la prohibición discriminatoria a que alude el artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución general, respecto del contenido del derecho de asociación política; y solo se trata de meras regulaciones para ejercer tal derecho, es válido concluir que el método para resolver la problemática planteada, es el test de razonabilidad, en el que únicamente es necesario examinar si los requisitos a que alude la disposición combatida trastocan valores constitucionalmente protegidos.

Ahora bien, existe criterio firme en el sentido de que el artículo 41 constitucional no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales los partidos políticos deben crearse, por lo que deja a la libre configuración del Poder Legislativo Federal y de las Legislaturas Locales, con la única limitante de que dicha regulación no resulte arbitraria, innecesaria, desproporcionada o incumpla con criterios de razonabilidad²³.

Ahora, en el caso, considero que la disposición controvertida emanó de la libre configuración normativa, en tanto que el artículo 134, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro prevé que los demás requisitos y procedimientos para la

²² Ello, en términos de la tesis: P. XXIV/2011, MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, página 873.

²³ Tesis P. XXXIV/2011 (9a.), PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 109, ÚLTIMO PÁRRAFO, INCISOS A) Y B), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO, QUE PREVÉ LAS MODALIDADES PARA LA INTEGRACIÓN DE COALICIONES PARCIALES, NO VIOLA EL ARTÍCULO 41, BASE I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI LA GARANTÍA DE LIBRE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, página 600. Y Jurisprudencia P./J. 30/2010, CANDIDATURAS COMUNES. SU EXPULSIÓN DEL MARCO JURÍDICO ESTATAL NO INFRINGE EL DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 2502.



constitución de partidos políticos locales serán los que establece la ley de partidos y los lineamientos que al efecto expida el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Por lo que los requisitos establecidos en el artículo 10, incisos h) y j), de los lineamientos señalados, de ninguna forma infringen algún parámetro de regularidad constitucional y menos se trata de una restricción o limitación, sino que, precisamente los lineamientos permiten materializar la forma en que se constituye un partido político, esto es, a través del aviso de intención al que se debe adjuntar la documentación que acredite la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la asociación civil constituida, la cual deberá manejarse de manera mancomunada; así como el escrito de manifestación de no aceptación de recursos de procedencia ilícita y aceptación de fiscalización.

Lo anterior, toda vez que tales requisitos atienden a fines constitucionalmente válidos como lo son, por una parte, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, y por otra, al preverse que desde que se presente el aviso de intención se manifieste la cuenta bancaria mancomunada y que los recursos de que dispone la asociación civil que pretende constituirse como partido político no son de procedencia ilícita y que acepta la fiscalización.

Esto es, se trata de requisitos que atienden al principio de eficiencia en la actividad del Estado, pues, de lo contrario, es decir de no contarse con tales elementos desde la presentación del aviso de intención, se entorpecería el procedimiento de constitución del partido político local.

Así considero que los agravios debieron calificarse como inoperantes, dado que parten de la premisa incorrecta de que en el caso, a fin de verificar la potencialidad de inconstitucionalidad de la norma, se debe utilizar el test de proporcionalidad, que, como ya se vio, no resulta aplicable, por lo que es innecesario examinar si la norma controvertida atiende a un fin constitucionalmente válido, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la

medida adoptada²⁴, en tanto que, conforme al principio de razonabilidad se advirtió que dicha norma en ninguna forma trastoca derechos fundamentales, pues respecto a la constitución de partidos políticos se justifica el procedimiento correspondiente a la luz de la libre configuración normativa.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

²⁴ Jurisprudencia 2a./J. 10/2019 (10a.), TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 838.