

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES
DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-36/2019

ACTORES: OSCAR FERNÁNDEZ PRADO,
POR SÍ Y COMO REPRESENTANTE DE
LIBERTAD Y RESPONSABILIDAD
DEMOCRÁTICA A. C.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: CÉSAR AMÉRICO
CALVARIO ENRÍQUEZ Y ADÁN
JERÓNIMO NAVARRETE GARCÍA

Ciudad de México, tres de abril de dos mil diecinueve.

V I S T O S, para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado al rubro, promovido por **Oscar Fernández Prado**, por propio derecho y como representante legal de la organización “**Libertad y Responsabilidad Democrática A. C.**”, mediante el cual controvierte el acuerdo **INE/CG38/2019**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se establecen los ingresos y gastos que deben comprobar las organizaciones de ciudadanos y agrupaciones nacionales políticas que pretenden obtener registro como partido político nacional, así como el procedimiento de fiscalización respecto al origen y destino de los recursos de las mismas.

RESULTANDO

I. Antecedentes.

De las constancias de autos, así como de lo narrado por los actores, se advierte lo siguiente:

1. Instructivo para constituir un partido político nacional. El diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹ emitió el acuerdo INE/CG1478/2018, por el que expidió el *“Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un Partido Político Nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que deben de cumplir para ese fin.”*

2. Acuerdo impugnado. El seis de febrero de dos mil diecinueve, el propio Consejo General emitió el diverso acuerdo INE/CG38/2019, en el que *“se establecen los ingresos y gastos que deben comprobar las organizaciones de ciudadanos y agrupaciones nacionales políticas que pretenden obtener registro como partido político nacional, así como el procedimiento de fiscalización respecto al origen y destino de los recursos de las mismas.”*

Tal acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de febrero de dos mil diecinueve.

II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En contra del acuerdo INE/CG38/2019, el veintiuno de febrero del año en curso,

¹ En adelante *INE*.

Oscar Fernández Prado, por propio derecho y como representante legal de la organización “**Libertad y Responsabilidad Democrática A. C.**”, presentó demanda de juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano, ante el Instituto Nacional Electoral, mismo que fue remitido a la Sala Superior de este Tribunal.

III. Recepción de expediente en la Sala Superior, registro y turno. El **veintiocho de febrero** de este año, se recibió en la Sala Superior la demanda referida y, mediante proveído del **mismo día**, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente SUP-JDC-**36**/2019, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²

IV. Sustanciación. En su oportunidad, el Magistrado instructor acordó **radicar el expediente**; de igual forma, **admitió a trámite la demanda** y, al no existir diligencia pendiente de desahogar, **declaró cerrada su instrucción**, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución, motivo por el que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia.

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto,

² En adelante *Ley de Medios*.

fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso c); y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso c), 79, 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, al ser promovido por un ciudadano y una organización interesada en constituir un partido político nacional, a fin de impugnar un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual emitió normas de carácter general en materia de fiscalización, a ser aplicadas durante el proceso atinente, aduciendo la vulneración a su derecho de asociación en materia política.

SEGUNDO. Procedencia del medio de impugnación.

El juicio ciudadano reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9; párrafo 1; 10; 79 y 83, párrafo 1, inciso a), todos de la Ley de Medios, como se explica:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito, ante la autoridad responsable y, en ella se: **1)** precisa el nombre de los actores; **2)** señala domicilio para oír y recibir notificaciones; **3)** identifica el acuerdo impugnado; **4)** menciona a la autoridad responsable; **5)** narran los hechos que sustentan su inconformidad; **6)** expresan conceptos de agravio; **7)** ofrecen pruebas; y **8)** asienta su nombre, firma autógrafa y calidad jurídica.

b) Oportunidad. El escrito para promover el juicio ciudadano al rubro indicado fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la invocada Ley de Medios, ya que, como se indicó previamente, el Acuerdo impugnado **se**

publicó en el Diario Oficial de la Federación el veinte de febrero del año en curso.

Por tanto, el plazo legal de cuatro días para impugnar transcurrió del jueves **veintiuno** al martes **veintiséis** de febrero de dos mil diecinueve, debiendo contabilizarse únicamente los días hábiles, ya que el acuerdo controvertido no se encuentra vinculado con algún proceso electoral, federal o local, en proceso.

De ahí que, si el escrito de demanda se presentó ante la Oficialía de Partes de Instituto Nacional Electoral el **veintiuno de febrero** del año en curso, su promoción resulte oportuna.

c) Legitimación y personería. El juicio fue promovido por **parte legítima**, toda vez que el accionante es un ciudadano que comparece por su propio derecho, y en su calidad de representante legal de “*Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.*”, agrupación de ciudadanos que pretende obtener su registro como partido político nacional, aduciendo una supuesta vulneración a su derecho político de **asociación**.

De igual forma, se tiene reconocida la **personalidad** de Oscar Fernández Prado, con base en el acta notarial que presentó en el diverso juicio ciudadano SUP-JDC-5/2019 y Acumulado, del índice de este órgano jurisdiccional, lo que se invoca como **hecho notorio**, en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.

d) Interés jurídico. Se satisface este requisito, **por cuanto a la organización accionante**, en tanto controvierte un acuerdo emitido por el Consejo General del INE, mediante el cual se

establecen los ingresos y gastos a comprobar durante el proceso para obtener su registro como partido político nacional, así como el procedimiento para su fiscalización, al considerar que afecta su derecho de asociarse, porque afirma que impone restricciones excesivas e inconstitucionales para constituirse como partido político nacional.

No así respecto del ciudadano promovente, ya que la Sala Superior considera que, si bien las disposiciones del Acuerdo impugnado constituyen normas de carácter autoaplicativo, esto es, que producen efectos desde su entrada en vigor, el accionante **no se encuentra en el supuesto normativo** que prevén y, por tanto, carece de interés jurídico para promover el presente medio de impugnación.

En efecto, para identificar el momento en que una norma produce una afectación, la doctrina y la jurisprudencia han distinguido entre normas **autoaplicativas** y normas heteroaplicativas.

Las primeras, como se adelantó, son aquellas que, con su sola entrada en vigor, afectan la esfera jurídica del gobernado, debido a que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas determinadas.

Por su parte, las normas **heteroaplicativas** son las que no generan esa afectación con su sola entrada en vigor, sino que **requieren ser particularizadas a un caso concreto**, que produzca un menoscabo en la esfera jurídica del sujeto al que, precisamente, le esté siendo aplicada la disposición.

En relación con esa división, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha empleado los conceptos de **individualización condicionada o incondicionada**, para distinguir entre normas autoaplicativas y heteroaplicativas.

Al efecto, el Máximo Tribunal del Estado Mexicano ha considerado que las normas **autoaplicativas** se identifican con la **individualización incondicionada**, al ser imperativos que imponen obligaciones al gobernado por el simple hecho de entrar en vigor, sin necesidad de que se actualice alguna condicionante; mientras que las normas **heteroaplicativas** guardan correspondencia con la **individualización condicionada**, y se distinguen porque las obligaciones de hacer o de no hacer **no surgen en forma automática** con su sola entrada en vigor sino que, para actualizar el supuesto perjuicio o afectación, **se requiere de un acto diverso** que condicione su aplicación, ya sea administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular, de tal manera que la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

En ese sentido, la referencia a **los conceptos** de individualización condicionada e incondicionada, **se han utilizado como parámetro** para determinar si el órgano jurisdiccional al que se somete la controversia debe o no analizar su constitucionalidad, sobre la base de que la norma **produzca una afectación en la esfera jurídica del gobernado**.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia **P./J. 55/97**³ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento”.

Como se ve, los conceptos de normas autoaplicativas y heteroaplicativas admiten ser identificados con el de “acto de aplicación”, ya que se trata del **acto necesario para que la ley**

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, julio de 1997, Novena Época, página 5, registro: **198200**.

adquiera la individualización que actualice un perjuicio en el gobernado que lo legitime para cuestionar la constitucionalidad de la norma.

De ahí la importancia de establecer lo que debe entenderse como **acto de aplicación de una norma electoral**, para efectos de su impugnación a través de los medios de defensa previstos en las leyes de la materia.

La doctrina y algunos criterios jurisprudenciales han identificado algunos elementos para configurar un **concepto, en sentido estricto, de acto de aplicación**, ya que establecen que es el acto de autoridad en contra del gobernado, positivo o negativo, de facto o de derecho, que de manera particular, específica y concreta actualiza una hipótesis normativa y produce una afectación de derechos.

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado como elementos del acto de aplicación de la ley, **que éste haya irrumpido en la individualidad de un gobernado**, al grado de ocasionarle un agravio en su esfera jurídica, ya sea que se le aplique formal o materialmente, de manera escrita o de hecho, y que basta que dicho ordenamiento materialice sus efectos en el mundo fáctico y altere el ámbito jurídico de la persona, para que se estime aplicada. El referido criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia **2a./J. 12/98**⁴, que dice:

“LEYES HETEROAPLICATIVAS QUE NO CAUSEN PERJUICIO AL QUEJOSO. EL AMPARO ES

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, Novena Época, página 323, registro: **196641**.

IMPROCEDENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, EN RELACIÓN CON EL 114, FRACCIÓN I, A CONTRARIO SENSU, AMBOS DE LA LEY DE AMPARO. *Conforme a la técnica del juicio de garantías, para analizar el aspecto sustantivo de una norma, con motivo de su primer acto de aplicación, debe existir como presupuesto que la misma haya irrumpido en la individualidad de un gobernado, al grado de ocasionarle un agravio en su esfera jurídica, ya sea que se le aplique formal o materialmente, de manera escrita o de hecho, pues basta que dicho ordenamiento materialice sus efectos en el mundo fáctico y altere el ámbito jurídico de la persona, para que se estime aplicada. De no ser así, la ley reclamada no causa perjuicio y el amparo resulta improcedente, de conformidad con el artículo 73, fracción XVIII, ésta en concordancia con el artículo 114, fracción I, a contrario sensu, de la ley de la materia”.*

Las consideraciones anteriores no tienen el propósito de circunscribir y limitar el concepto de acto de aplicación de manera estricta a esas hipótesis, sino que tienen por objeto más bien **establecer ciertos parámetros** que permitan identificar, de manera clara y evidente, los casos en que una norma está siendo aplicada y afecta de manera particular y concreta a un gobernado.

El acto de aplicación de la norma cobra especial relevancia para efectos de determinar quiénes se encuentran legitimados para impugnar una norma, a través del medio de defensa que resulte procedente y a partir de qué momento. Esto, porque la norma sólo puede ser cuestionada por las personas a quienes les afecta.

Sobre esa lógica, tratándose de normas **autoaplicativas**, que crean, modifican o extinguen una obligación o derecho con su sola entrada en vigor, **deben distinguirse dos situaciones: a)** la de los sujetos que en el momento de la entrada en vigor de la norma se encuentran en el supuesto regulado y **b)** la de los

sujetos que en el momento en que entra en vigor la norma **no se encuentran en el supuesto regulado**.

Las situaciones precisadas conducen a las siguientes conclusiones: los sujetos que ya se encuentran en el supuesto regulado a la entrada en vigor de la norma (generalmente asociado a la fecha de publicación en el medio oficial respectivo), tienen interés jurídico para impugnarla desde ese momento, porque afecta su esfera jurídica. Pero, **los sujetos que no se encuentran en el supuesto regulado** al momento de la entrada en vigor de la norma, no tiene interés jurídico para impugnarla en ese momento; en todo caso, su interés jurídico para cuestionar la norma se actualizará cuando ocurra un hecho o acto por virtud del cual se coloque en la hipótesis jurídica de la norma.

Con base en lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Constitucional en materia electoral considera que el ciudadano Óscar Fernández Prado carece de interés jurídico para cuestionar el Acuerdo impugnado, ya que la sola entrada en vigor de las disposiciones que reclama no le genera lesión a un derecho sustancial de carácter político electoral; esto es, **no se le genera una afectación individualizada, cierta e inmediata** a sus derechos político electorales, puesto que, la prohibición de recibir aportaciones de personas físicas con actividad empresarial, así como el requisito de adjuntar al recibo correspondiente una copia legible de la credencial para votar del simpatizante que realice alguna aportación en efectivo, **se encuentran dirigidas a las organizaciones de ciudadanos**

que pretendan su registro como Partido Político Nacional, no a los ciudadanos que tengan esa característica.

En esta línea, la Sala Superior ha sostenido que el interés jurídico para promover un medio de defensa electoral se satisface si en la demanda **se aduce vulneración de algún derecho sustancial del enjuiciante**, a la vez que éste argumente que la intervención del órgano jurisdiccional competente es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o resolución reclamado, lo cual debe producir la restitución al demandante en el goce del pretendido derecho violado.

Conforme a ese criterio general, si se satisface el mencionado presupuesto de procedencia, el actor cuenta con interés jurídico para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine su pretensión. Lo anterior se sustenta en la jurisprudencia identificada con la clave **07/2002**⁵, de rubro: *“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.”*

Sin embargo, el promovente del medio de impugnación **tiene la carga de aportar los elementos necesarios** que hagan suponer que es el titular del derecho subjetivo afectado, directamente, por el acto de autoridad controvertido, y que la afectación que resiente en sus derechos es **actual y directa**.

⁵ Consultable en la *Compilación 1997-2018, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 502 y 503.*

Así, para que el interés jurídico en materia electoral exista, el acto o resolución impugnada **debe repercutir de manera clara y suficiente en el ámbito de derechos de quien acude al proceso**, con el carácter de actor o demandante, pues sólo de esta manera, de llegar a demostrar en juicio que la afectación del derecho de que aduce ser titular es ilegal, se le podrá restituir en el goce de la prerrogativa vulnerada o bien se hará factible su ejercicio.

De modo que, sólo está en condiciones de instaurar un medio de impugnación procedente, quien tiene interés jurídico y expone la existencia de un agravio, afectación o lesión en su ámbito de derechos.

En el caso, el promovente aduce ser una persona física con actividad empresarial, simpatizante de la organización que representa, y que pretende su registro como Partido Político Nacional. Sin embargo, como se apuntó previamente, el cumplimiento de las disposiciones de la autoridad que cuestiona se encuentra impuesto a las organizaciones, **no así a los ciudadanos** que realizan actividades empresariales como persona física.

Por ello, como se estableció previamente, aun cuando las citadas disposiciones tienen un carácter autoaplicativo, él no se encuentra en el supuesto normativo de las mismas, razón por la cual la sola entrada en vigor de esas normas no afecta su esfera de derechos; además, en el caso no está acreditado algún acto de aplicación de las normas, que produzcan una **afectación individualizada, cierta e inmediata** a sus derechos político-

electorales, ya que contrario a lo que aduce, las disposiciones que pretende controvertir no le deparan perjuicio alguno **por su sola emisión**, por lo que a ningún fin práctico conduciría que esta Sala Superior se pronunciara al respecto, si no existe derecho político electoral alguno que reparar.

En efecto, si bien la organización de ciudadanos que representa el promovente se encuentra inmersa en un proceso para constituirse en Partido Político Nacional, lo que éste pretende es que este Tribunal se pronuncie sobre una **circunstancia hipotética** para el caso de que no se le permita realizar aportaciones en efectivo a dicha organización, razón por la que tampoco es factible realizar el estudio de sus planteamientos, pues para ello **resulta necesario que exista un acto concreto de aplicación** que le cause perjuicio.

En consecuencia, **debe sobreseerse el juicio respecto de la pretensión del ciudadano actor**, al haberse admitido a trámite su demanda, y abordarse el estudio de los planteamientos formulados como agravios, únicamente respecto de la organización actora, "*Libertad y responsabilidad Democrática A.C.*"

e) Definitividad. Se cumple con este requisito, toda vez que los actores controvierten un acuerdo emitido por el Consejo General del INE, contra el cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocado, anulado o modificado.

Al estar colmados los requisitos de procedibilidad indicados y toda vez que la Sala Superior no advierte la existencia de alguna causa que genere la improcedencia o sobreseimiento del juicio

ciudadano en que se actúa, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la *litis* planteada.

TERCERO. Estudio de fondo.

Como cuestión previa, es necesario precisar que, ante la **falta de interés jurídico** del promovente, en su calidad de ciudadano, y tomando en cuenta que éste tampoco es titular de alguna acción tuitiva de intereses difusos que le permita accionar en nombre de los simpatizantes de la organización que representa, los motivos de disenso contenidos en la demanda **se analizarán desde la perspectiva de la organización actora**, “*Libertad y responsabilidad Democrática A.C.*”

Sentado lo anterior, de la lectura integral del escrito impugnativo, se advierte que la organización actora se inconforma con las disposiciones contenidas en el Acuerdo impugnado, relativas a:

I. La prohibición de recibir aportaciones de personas físicas con actividades empresariales; y

II. El establecimiento de un requisito adicional para la realización de actividades de **autofinanciamiento**, consistente en **acompañar** al recibo de aportación en efectivo del simpatizante correspondiente, **copia legible de su credencial de elector**.

Al respecto, aduce que, con la emisión de esas normas, el Consejo General responsable **excedió el ejercicio de su facultad reglamentaria**, al establecer supuestos normativos diversos a los previstos en la Ley General de Partidos Políticos, así como en el Reglamento de Fiscalización vigentes.

Con ello, sostiene, la responsable **vulnera** su derecho político-electoral de **asociación** en sentido amplio, así como el de **todas las personas físicas** con actividad empresarial simpatizantes, al imponer mayores requisitos que los establecidos en la norma, y limitar la capacidad de ejercicio de los derechos fundamentales de personas con actividades lícitamente establecidas, lo que incluso atenta contra el derecho al **libre desarrollo de la personalidad** de éstas, y constituye discriminación en su contra.

Así, solicita ante esta instancia terminal la **inaplicación** del artículo 121 del Reglamento de Fiscalización vigente, así como la **revocación** de las disposiciones del Acuerdo impugnado atinentes, a fin de que no se imponga la citada prohibición hacia las personas físicas con actividad empresarial, ni se establezcan requisitos adicionales para la realización de actividades de autofinanciamiento.

Sentado lo anterior, y **al no haber en la demanda algún agravio** en que se contraste directamente la regularidad constitucional del artículo cuya inaplicación se solicita, sino que sus planteamientos se relacionan con temas de **legalidad**, se procederá a su estudio, atendiendo la temática previamente planteada.

I. Prohibición de recibir aportaciones de personas físicas con actividades empresariales.

La prohibición cuestionada, contenida en el punto Primero del Acuerdo impugnado, es del tenor siguiente:

***“PRIMERO.** Se aprueban los tipos de ingresos y gastos que pueden comprobar las organizaciones de ciudadanos que*

pretenden obtener registro como Partido Político Nacional, así como el procedimiento de fiscalización respecto al origen y destino de los recursos de las mismas.

[...]

I. Ingresos

1. La Organización (sic) de Ciudadanos que pretendan constituirse como un Partido Político Nacional, encuadran como sujeto obligado en términos de la normatividad de fiscalización y, por tanto, no tienen derecho a recibir financiamiento público y se entenderá que sólo puede financiarse de acuerdo a las reglas de financiamiento privado establecidas, esto es mediante las siguientes fuentes:

- *Aportaciones de Asociados*
- *Aportaciones de Simpatizantes*
- *Autofinanciamiento*

Queda estrictamente prohibido para los sujetos obligados el recibir aportaciones de personas físicas con actividades empresariales, en el entendido que en múltiples antecedentes se ha establecido que la persona física con actividad empresarial encuadra en el concepto ‘empresa mexicana con actividad mercantil’ y, por ende, en la prohibición prevista en los artículos 401, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 54, de la Ley General de Partidos Políticos, y 121, del Reglamento de Fiscalización toda vez que su actividad es comercial, y se considera con fines de lucro.

Asimismo, está prohibido recibir financiamiento a través de colectas públicas.”

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

Como se advierte de la porción normativa transcrita, el Consejo General del INE **estableció una restricción** a los ingresos privados que pueden recibir las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en un Partido Político Nacional, considerando a las personas físicas con actividad empresarial como empresas mexicanas con actividad mercantil, bajo la

consideración total de que la actividad que realizan persigue fines de lucro.

A fin de controvertir esa disposición, la organización actora sostiene, a manera de agravio, que:

a. El Consejo General responsable **excedió su facultad reglamentaria**, al establecer ilegalmente un supuesto jurídico adicional al establecido en la legislación aplicable.

Lo anterior, porque en su estima los entes impedidos para realizar aportaciones se encuentran expresamente establecidos en los artículos 54 y 55 de la Ley General de Partidos Políticos, de cuyo texto se advierte que se refiere a “**personas morales**” y “**personas no identificadas**”, respectivamente, sin que se refiera en momento alguno a personas físicas, ya sea que tengan una actividad comercial o no.

b. Los dispositivos legales mencionados **establecen un derecho correlativo**, de recibir aportaciones de cualquier otro ente que no esté prohibido por la Ley, como son las personas físicas nacionales, sin distinción alguna.

En este sentido, apunta, si bien en el artículo 121 del Reglamento de Fiscalización se establece la obligación de los sujetos obligados, de rechazar aportaciones o donativos de **empresas mexicanas de carácter mercantil**, lo cierto es que, con su establecimiento, el Instituto Nacional Electoral excedió su facultad reglamentaria, al coartar derechos establecidos por el Congreso de la Unión para los partidos políticos, así como para las organizaciones que pretenden conformar uno.

Por tanto, concluye, no se puede entender que **la Ley establezca el derecho** de recibir aportaciones de personas físicas -con o sin actividades empresariales-, **para que posteriormente** dicho derecho **sea coartado** por una disposición reglamentaria.

c. Resulta incorrecto que la autoridad responsable fundamente su actuar en el **artículo 401 de la Ley** General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto dicho dispositivo se encuentra dirigido a los aspirantes o candidatos independientes, no a las organizaciones de ciudadanos que pretenden conformarse como un Partido Político Nacional.

d. **No resulta aplicable** al caso la jurisprudencia **29/2016** de este Tribunal Electoral, de rubro: *“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LAS PERSONAS FÍSICAS CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL PUEDEN SER SANCIONADAS CONFORME A LOS PARÁMETROS PARA LAS PERSONAS MORALES.”*, en tanto que **regula un supuesto jurídico distinto**, al referirse a sanciones, aunado a que dicho criterio es producto de la interpretación, entre otros, del artículo 16 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el diverso 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), hoy **abrogado, sin que tal dispositivo legal tenga su correlativo** en la actual Ley General de Partidos Políticos.

e. Tampoco resulta aplicable el criterio sustentado por la anterior integración de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, en el que se prohibió que personas físicas con actividad empresarial

realizaran aportaciones en especie, de productos relativos a su giro mercantil, a partir de la interpretación sistemática del citado artículo del Código Fiscal de la Federación, y el diverso 77 del Código abrogado, en tanto que esta última disposición encuentra su correlativo en el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos, en el que se advierte que el legislador decidió eliminar tal restricción, pues **únicamente prohibió recibir aportaciones** de personas morales, **no así de** personas físicas con actividades empresariales.

Al respecto, **considera equivocado** que la anterior integración de la Sala Superior de este Tribunal Electoral concluyera que una persona física con actividades empresariales **podía ser considerada como una “*empresa mexicana*”**, apoyada en la definición hecha en el citado artículo 16 del Código Fiscal de la Federación, porque la referencia a “*personas físicas con actividad empresarial*” es sólo una **categoría del régimen fiscal** al cual se encuentran incorporadas.

f. No es posible sancionarle por recibir aportaciones de personas físicas con actividad empresarial, atento que **la Ley de la materia no les contempla como ente prohibido** para ello, realizando una interpretación por analogía o mayoría de razón, a fin de equiparar a dichas personas físicas como personas morales, lo que violenta el principio de tipicidad que debe regir en el Derecho Administrativo Sancionador en Materia Electoral; y

g. La prohibición de recibir aportaciones de personas físicas con actividad empresarial, simpatizantes de esa organización, resulta **violatorio del derecho al libre desarrollo de la personalidad**

de éstas, puesto que implica que tengan que decidir entre tener un proyecto de vida y ejercer efectivamente sus derechos de participación política y asociación, lo cual resulta **discriminatorio**, en tanto que en la ley electoral se permite la aportación económica, sin distinción, a toda persona física de nacionalidad mexicana, residente en territorio nacional y mayor de edad.

Los agravios sintetizados **deben desestimarse**, en atención a las siguientes consideraciones.

La Sala Superior ha sostenido que la **facultad reglamentaria es la potestad** atribuida en el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer al exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben quedar subordinadas a ésta.

En ese tenor, también ha considerado que el ejercicio de esa facultad está sujeta a los principios constitucionales de **reserva de ley y subordinación jerárquica** previstos en los artículos 14, 116, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo éstos inherentes a la naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

Así, mediante la verificación de la reserva de ley, se evita que la facultad reglamentaria aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas de los Congresos legislativos, Federal o locales.

En efecto, una disposición constitucional puede reservar expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, y excluir la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, un reglamento; pudiendo a su vez la norma constitucional permitir que **otras fuentes diversas a la ley**, regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, condicionadas a que el propio ordenamiento legal determine expresa y limitativamente las directrices correspondientes.

En este supuesto, **a la ley le corresponde establecer los principios y criterios** conforme a los cuales el desarrollo específico de la materia reservada podrá, posteriormente, ser establecida por una fuente secundaria, sin excluir la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sin que tales referencias impliquen una regulación independiente y no subordinada al ordenamiento del que derivan, ya que esto supondría vulnerar la reserva establecida en la Constitución Federal.

En cuanto al principio de **subordinación jerárquica**, éste exige que los acuerdos y reglamentos estén precedidos de una ley; cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle, debido a que en ellas encuentra su justificación y medida normativa.

Por tanto, la facultad reglamentaria **no puede modificar o alterar** lo previsto en una ley, por lo que en esa tesitura, tiene como límite natural los alcances de las disposiciones legales que reglamenta; por ende, únicamente desarrolla la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, por lo que **se debe limitar a**

detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir cuestiones novedosas contrarias a la sistemática jurídica, **y sin crear restricciones distintas** a las previstas expresamente en la ley.

De las directrices señaladas, resulta válido establecer que un reglamento o acuerdo en el que se prevé la forma de ejercer los derechos, el **establecimiento de restricciones** o deberes a cargo de los sujetos de Derecho que en él se vinculen, se ajusta al marco constitucional **siempre y cuando tenga sustento en todo el sistema normativo atinente**, esto es, en las disposiciones, principios y valores tutelados en la propia Constitución Federal e, incluso, tratándose de derechos humanos, en los instrumentos internacionales en esa materia, celebrados por el presidente de la República, con aprobación del Senado.

De ese modo, el principio de jerarquía normativa exige que la potestad de ejercer la facultad reglamentaria impida modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, **los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan materia y contenido al ordenamiento reglamentado**, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que puedan contener mayores posibilidades o imponer distintas limitantes a las incluidas en la ley en cuestión.

En esa lógica, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente **dentro de la esfera de atribuciones** propias del órgano competente.

Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia identificada con la clave **P./J. 30/2007**, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, correspondiente al mes de mayo de dos mil siete, Tomo XXV, página 1515, de rubro y texto siguientes:

“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. *La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y,*

además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.”

Ahora bien, la norma tildada de contraventora del principio en estudio contiene la **prohibición de recibir aportaciones de personas físicas con actividades empresariales.**

En ese sentido, a efecto de determinar si la responsable violentó el aludido principio y, por tanto, concluir respecto de la validez de la norma sujeta a escrutinio, este Tribunal Constitucional en materia electoral estima pertinente señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), punto 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos establecidos en la propia Constitución y las leyes de la materia, **la fiscalización de los ingresos y egresos** de los partidos políticos y candidatos.

Asimismo, en el párrafo segundo, base V, apartado B, penúltimo párrafo, del referido numeral se precisa, entre otras cuestiones, que la fiscalización de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para lo cual **la ley desarrollará las atribuciones** de éste para el ejercicio de dicha función.

En esta línea, en el artículo 4, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se precisa que los organismos administrativos electorales, tanto el nacional como los locales, **dispondrán todo lo necesario para asegurar el cumplimiento de la propia ley.**

De igual forma, en el artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, del propio ordenamiento legal se señala que, dentro de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral, estará la **fiscalización de los recursos de los partidos políticos** para los procesos electorales federal y locales.

Así, en el diverso artículo 190 se establece que la fiscalización se realizará en los términos previstos por la Ley y la Constitución, además de que **la fiscalización estará a cargo del Consejo General** del Instituto Nacional Electoral.

Acorde con ello, en el artículo 44, párrafo 1, inciso a), se establece que será atribución de dicho órgano nacional **aprobar y expedir los reglamentos necesarios** para el debido ejercicio de sus funciones y atribuciones.

En relación con lo anterior, en el artículo 191, párrafo 1, inciso a), se establece que el Consejo General tiene como facultades en materia de fiscalización, la contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos, así como **emitir los lineamientos específicos**.

Finalmente, en el artículo 199, párrafo 1, inciso b), se precisa que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá entre sus facultades elaborar y poner a consideración de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, entre otros, el proyecto de Reglamento en materia de fiscalización, **así como los acuerdos que se requieran** para el cumplimiento de sus funciones.

De lo anterior, se puede desprender que, efectivamente, el Instituto Nacional Electoral, a través de su Consejo General, tiene la facultad de **fiscalización de los recursos de los partidos políticos**, y que dicho órgano tiene, además, la atribución de expedir las normas reglamentarias necesarias para la consecución de sus fines.

Con base en lo hasta aquí expuesto, esta Sala Superior concluye que el Instituto Nacional Electoral se encuentra facultado formalmente para emitir disposiciones generales, como el Acuerdo impugnado.

Ahora, respecto del tema medular que se plantea en los agravios, debe decirse que la prohibición para las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos de recibir aportaciones de personas físicas con actividad empresarial se encuentra ajustada al orden jurídico, por las razones que se exponen enseguida.

La parte actora sostiene que el abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contenía disposición expresa, en el sentido de que los partidos políticos (y las asociaciones que pretendieran constituirse como tales) tenían prohibido recibir aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil; pero que la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ya no contienen esa prohibición, sino que prohíben recibir aportaciones de personas morales, de lo que deduce que el legislador tuvo la intención de permitir que las personas físicas

con actividad empresarial hagan aportaciones a los partidos y asociaciones.

Contrariamente a lo que aduce la parte actora, la evolución de las normas que regulan el tema que se analiza, demuestra que el legislador ordinario ha tenido la intención de regular y restringir el financiamiento privado que reciben los partidos políticos (y las asociaciones que pretenden constituirse como partidos).

Para justificar lo anterior, lo primero que debe tenerse en cuenta es que, conforme a la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el legislador ordinario tiene el mandato de garantizar que el financiamiento público de los partidos políticos prevalezca sobre el de origen privado. El texto de la norma constitucional citada es el siguiente:

*“II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, **debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado**”.*

A partir de ese mandato constitucional, el legislador federal emitió primero el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y luego Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableciendo diversas reglas tendentes a garantizar que el financiamiento público de los partidos políticos prevalezca sobre el financiamiento privado que puedan recibir.

En efecto, en la **exposición de motivos** del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado en el Diario Oficial de la Federación el **catorce de enero de dos mil ocho**, el legislador permanente señaló, en lo que al caso interesa, lo siguiente:

“Financiamiento

Son especialmente destacables las propuestas que regularán en el Cofipe las nuevas disposiciones constitucionales en materia de financiamiento y prerrogativas de los partidos políticos.

*Respecto del primero de los temas, **la propuesta reproduce en su integralidad las normas contenidas en el artículo 41 constitucional**, siguiendo la misma técnica legislativa que en el pasado ha dado plena certidumbre y evitado conflictos de interpretación. Al ser la norma constitucional detallada, se justifica plenamente lo anterior. De esta forma, a partir de la entrada en vigor del Decreto propuesto, el Consejo General del IFE deberá aplicar la nueva fórmula para el cálculo del financiamiento público ordinario, y en 2009 la relativa al financiamiento de campaña. Los demás rubros del financiamiento público se adecuan al mandato constitucional.*

*Pasando a otra importante materia, **proponemos la regulación estricta del financiamiento partidista derivado de fuentes distintas a la pública** que los partidos tienen derecho a utilizar. A este respecto, **el objetivo**, conforme a los consensos alcanzados, es **que el financiamiento privado quede sujeto no solamente a mayores y más estrictas regulaciones**, sino que el monto total permitido a cada partido sea sustancialmente menor al hasta hoy autorizado. Para tal objetivo, la propuesta contempla profundos cambios en todos los rubros que el Cofipe contempla.”*

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

Con apoyo en esas consideraciones, se previó en el artículo 77 del ordenamiento legal en cita, incluido en el Capítulo segundo del Título tercero del Libro segundo, denominado “*Del financiamiento de los partidos políticos*”, la siguiente restricción:

“Artículo 77.

[...]

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

a) *Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;*

b) *Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;*

c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

d) *Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;*

e) *Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;*

f) *Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y*

g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

[...]

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

Como se aprecia, en esa primera ocasión, el legislador formuló una lista de entes de quienes los partidos políticos tenían prohibido recibir aportaciones, entre ellos, las personas físicas o morales **extranjeras**, así como a las “*empresas mexicanas de carácter mercantil*”. Es importante precisar que, al interpretar las disposiciones del mencionado Código, la Sala Superior, interpretó que dentro del concepto de empresa mexicana de carácter mercantil se encuentran las personas físicas con actividad empresarial (sobre ello se abundará más adelante).

Ahora, en el marco de la reforma en materia electoral de dos mil catorce, el propio legislador derogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y emitió, entre otras, la **Ley General de Partidos Políticos**⁶, en cuya exposición de motivos sostuvo, en lo que al presente asunto interesa, lo siguiente:

*“En el título denominado ‘Del financiamiento de los partidos políticos’, se precisa que los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público para desarrollar sus actividades, que se distribuirá de forma equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales. **Este financiamiento deberá prevalecer sobre otros tipos** de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.*

[...]

*Asimismo, se estipula que los partidos políticos podrán recibir financiamiento privado, a través de la militancia, simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Además, **la Ley General refiere las instancias que no podrán realizar aportaciones** o donativos en dinero o especie, a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.*

*En este sentido, **la Ley General regulará el financiamiento que no provenga del erario público**, como es el financiamiento privado proveniente de los militantes; las cuotas voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aportan para sus precampañas y campañas; **el financiamiento de simpatizantes a través de las aportaciones** o donativos en dinero o en especie; el autofinanciamiento constituido principalmente por los ingresos generados por las actividades promocionales como rifas y sorteos, conferencias, espectáculos y eventos culturales; así como rendimientos financieros que deriven de las cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos.*

⁶ Con motivo de su expedición, se abrogó el Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se denominaba “De los partidos políticos”.

[...]

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

Así, en el artículo 54 de ese ordenamiento legal, se previó lo siguiente:

“Artículo 54.

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, **en dinero o en especie**, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;

b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;

c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;

d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

f) **Las personas morales**, y

g) *Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.”*

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

Según se ve, en la Ley General de Partidos Políticos se elaboró una nueva lista de entes que tienen prohibido hacer aportaciones a los partidos políticos.

Lo relevante para los efectos de esta resolución es que en la redacción de la nueva lista se incluyó “personas morales” en sustitución de “*empresas mexicanas de carácter mercantil*”.

El cambio en la redacción de la lista de entes que no pueden hacer aportaciones puede interpretarse de dos formas:

1. Que el legislador consideró que dentro del concepto “personas morales” quedan comprendidas las empresas mexicanas de carácter mercantil y que ello abarca, a su vez, a las personas físicas con actividad empresarial.
2. Que el legislador quiso establecer la prohibición de hacer aportaciones exclusivamente para las personas morales mexicanas, pero no para las personas físicas, independientemente de su actividad.

La Sala Superior considera que la interpretación que debe prevalecer es la relativa a que dentro de la expresión “personas morales” contenida en el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos se encuentran comprendidas las *empresas mexicanas de carácter mercantil*, que comprenden, a su vez, a las personas físicas con actividad empresarial, porque **(i)** esa interpretación es la que resulta conforme con el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el financiamiento privado, **(ii)** en los procesos legislativos no hay evidencia de que el legislador haya tenido la intención de permitir que las empresas mexicanas de carácter mercantil -en cuyo concepto encuadran las personas físicas con actividad empresarial- hagan aportaciones a los partidos políticos y **(iii)** existe al menos una disposición expresa que revela la intención

del legislador de prohibir que las empresas mexicanas de carácter mercantil hagan aportaciones para cuestiones político-electorales, como se explica enseguida.

(i) Interpretación conforme.

Como se precisó, la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el financiamiento público de los partidos políticos debe prevalecer sobre el financiamiento que pudieran obtener de las fuentes de financiamiento privado.

Esa disposición constitucional tiene como propósito esencial evitar que ciertos factores de poder (como el económico) puedan llegar a influir en forma determinante en las cuestiones político-electorales del país.

Bajo ese contexto, las disposiciones legales que prevén que determinados entes que ostentan o ejercen algún tipo de poder (como el económico) se encuentran impedidos para hacer aportaciones a los partidos políticos y a las asociaciones que pretenden constituirse como partidos, son conformes con el postulado constitucional de que se trata.

Lo anterior, porque esa prohibición evita que los entes que ostentan o ejercen el poder económico se relacionen en un grado no deseable con los partidos políticos y/o las asociaciones que pretenden constituirse como partidos políticos.

Ahora, las empresas de carácter mercantil son entes con fines de lucro. Por tanto, es dable presumir que esas empresas se

erigen o aspiran a erigirse como entes con un poder económico considerable dentro de la sociedad.

En consecuencia, si una norma legal prevé que las empresas de carácter mercantil se encuentran impedidas para hacer aportaciones a los partidos políticos y/o a las asociaciones que pretenden constituirse como tales, son conformes con la norma constitucional.

(ii) Procesos legislativos.

De las transcripciones que se realizaron en los párrafos precedentes, se aprecia que en el proceso legislativo del que derivó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se hizo énfasis al señalar que era necesario regular en forma estricta el financiamiento que los partidos reciben de fuentes distintas de la pública y que entre los objetivos que debía tener el Código era que el financiamiento privado quedara sujeto a mayores y más estrictas regulaciones de las que habían existido hasta antes de esa época.

Con esa lógica, se elaboró una lista de los entes a los que se les prohibió hacer aportaciones a los partidos políticos y entre esos entes quedaron incluidas las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Ahora, del proceso de la reforma legislativa en materia electoral que concluyó con la derogación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y con la emisión de diversos ordenamientos, como la Ley General de Partidos Políticos, no se advierte que el legislador haya tenido la intención

de flexibilizar o atenuar las reglas estrictas que se habían diseñado previamente para regular el financiamiento privado de los partidos políticos.

De manera concreta, no se aprecia que el legislador haya tenido la intención de suprimir la prohibición de que las empresas mexicanas de carácter mercantil hagan aportaciones a los partidos políticos.

Por tanto, es dable afirmar que en el concepto de “personas morales” contenido en el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos se encuentran contenidas las empresas mexicanas de carácter mercantil.

(iii) Prohibición expresa a empresas mexicanas de carácter mercantil.

El artículo 401 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone lo siguiente:

1. No podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie por sí o por interpósita persona, a los aspirantes o Candidatos Independientes a cargos de elección popular, bajo ninguna circunstancia:

a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades, así como los ayuntamientos;

b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, así como los del Distrito Federal;

c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;

d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

e) Las organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos;

f) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

g) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;

h) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero, y

i) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

La transcripción que antecede pone en evidencia que, en una ley que se encuentra en vigor, existe una prohibición expresa para que las empresas de carácter mercantil hagan aportaciones a favor de los aspirantes o candidatos independientes.

Adversamente a lo que se alega en los agravios, esa disposición legal sirve como referente para afirmar que el legislador de nuestro país decidió mantener la prohibición para que las empresas mercantiles hagan aportaciones a favor de causas de índole político-electoral.

Esto es así, porque si una ley vigente prohíbe expresamente que las empresas mercantiles hagan aportaciones a los aspirantes y candidatos independientes, sería ilógico que permitiera que las referidas empresas sí hagan aportaciones a los partidos políticos y/o a las asociaciones que buscan constituirse como partidos.

La prohibición de que las empresas mercantiles hagan aportaciones a los candidatos independientes (o aspirantes a serlo) tiene la finalidad de evitar que las referidas empresas (como entes con poder económico) puedan influir en las cuestiones político-electorales.

Por tanto, sería un contrasentido que la ley prohibiera a las empresas mercantiles hacer aportaciones a los candidatos

independientes (o aspirantes) y al mismo tiempo les permitiera hacer aportaciones a favor de los partidos políticos u organizaciones que pretenden constituirse como partidos.

Es decir, partiendo de la idea del legislador racional, debe asumirse que el creador de la ley conoce todo el sistema jurídico y que, por tanto, evita que existan contradicciones o redundancias entre los diferentes cuerpos normativos. De ahí que si existe una disposición que prohíbe expresamente a las empresas mexicanas de carácter mercantil hacer aportaciones a favor de causas político-electorales, las demás disposiciones que conforman el sistema jurídico mexicano deben interpretarse en consonancia con esa disposición.

Las razones expuestas justifican que el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos se interprete en el sentido de que las empresas mexicanas de carácter mercantil se encuentran dentro de los entes que tienen prohibido hacer aportaciones a favor de los partidos políticos y de las asociaciones que pretenden constituirse como partidos.

Sentado lo anterior, debe decirse que las **personas físicas con actividades empresariales** encuadran en el concepto "*empresa mexicana con actividad mercantil*", toda vez que su actividad es comercial, y se considera con fines de lucro.

Al respecto, este Alto Tribunal en materia electoral **refrenda el criterio sustentado al respecto por su anterior integración** al resolver, entre otros, el recurso de apelación **SUP-RAP-76/2014**, toda vez que, una interpretación sistemática y funcional del artículo 3, fracciones I y II, del Código de

Comercio, en relación con el diverso 16, parte final, del Código Fiscal de la Federación, permite establecer válidamente que, para considerar a un ente jurídico como una "empresa" **es irrelevante que éste sea una persona física o moral**, pues lo verdaderamente importante es que, de conformidad con la normatividad aplicable, realice actividades de carácter **comercial**.

Tales disposiciones normativas son, en lo que al caso interesa, del tenor siguiente:

CÓDIGO DE COMERCIO

“Artículo 3o.- *Se reputan en derecho comerciantes:*

*I.- Las **personas** que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, **hacen de él su ocupación ordinaria;***

*II.- Las **sociedades** constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;*

[...]”

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

“Artículo 16.- *Se entenderá por actividades empresariales las siguientes:*

I. a VI. [...]

*Se considera empresa **la persona física o moral que realice las actividades a que se refiere este artículo**, ya sea directamente, a través de fideicomiso o por conducto de terceros; por establecimiento se entenderá cualquier lugar de negocios en que se desarrollen, parcial o totalmente, las citadas actividades empresariales.”*

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

De las porciones normativas transcritas, puede concluirse que las **personas físicas con actividad empresarial** son individuos con capacidad legal para contraer obligaciones y ejercer derechos en

materia de comercio, como prestar servicios, realizar actividades comerciales, arrendar bienes inmuebles, exportar, importar, realizar actividades financieras, invertir en sociedades, recibir dividendos, y realizar cualquier actividad que no se encuentre prohibida por la ley, así como realizar actividades comerciales que impliquen la compra y venta de bienes, a cambio de una **ganancia o lucro** para quien la realiza.

Así, adversamente a lo sostenido por la organización accionante, cuando se habla de una “*empresa mexicana de carácter mercantil*” **puede referirse a una persona física con actividad empresarial**, o bien a una persona moral, **indistintamente**. Esto, porque el concepto de *empresa* **no es un sinónimo** de persona moral, como se pretende hacer ver en los agravios.

Con apoyo en lo antedicho, esta Sala Superior considera que la prohibición establecida por la autoridad responsable, que impedirá a las organizaciones de ciudadanos que pretendan su registro como Partido Político Nacional, recibir aportaciones de personas físicas con actividades empresariales, **es apegada a Derecho**, en tanto que ese tipo de entes encuadran en el concepto de ***empresa de carácter mercantil***, como se apuntó, debido a que de forma ordinaria realizan como actividad sustancial actos de naturaleza empresarial y, por ende, **actos de comercio con fines lucrativos**.

Al respecto, en el Diccionario de la Real Academia Española se define como ***empresa*** a una unidad de organización que se ocupa en realizar actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos. De este modo, esa

unidad de organización puede ser conformada tanto por personas físicas como por personas morales y, en ambos casos, será considerada empresa.

Lo expuesto resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 16, *in fine*, del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de considerar como empresa a toda **persona física o moral que realiza actividades empresariales**; de lo que se concluye que **lo destacadamente importante es la actividad empresarial que realizan** y no el tipo de persona (física o moral) que lleva a cabo la actividad.

De igual forma, con lo establecido en el artículo 3, fracciones I y II, del Código de Comercio, conforme a las cuales **se consideran comerciantes las personas** (físicas o morales) que tienen capacidad legal para ejercer el comercio, **y hacen de éste su ocupación ordinaria**.

Es decir, el elemento relevante de la prohibición que se analiza es la actividad empresarial y tomando en consideración que esa actividad puede ser realizada tanto por personas físicas como por personas morales, se llega a la conclusión de que ambos tipos de personas se encuentran impedidas para realizar aportaciones a las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos.

De acuerdo con lo que se ha expuesto, la prohibición contenida en el acuerdo impugnado, en el sentido de que las asociaciones que pretenden constituirse como partidos políticos tienen prohibido recibir aportaciones de personas físicas con actividad empresarial no excede la facultad reglamentaria del Instituto

Nacional Electoral, en virtud de que es acorde con las disposiciones constitucionales y legales que regulan el financiamiento privado de los partidos políticos.

Con apoyo en lo hasta aquí expuesto, **deviene infundado** el agravio en el que la organización actora sostiene que el Consejo General responsable **excedió su facultad reglamentaria** al establecer la prohibición de que las asociaciones que tienen la intención de constituirse como partidos políticos reciban aportaciones de personas físicas con actividad empresarial.

Por otro lado, se estima **inoperante** el motivo de disenso en que la accionante sostiene que **no es posible sancionarle** por recibir aportaciones de personas físicas con actividad empresarial, atento que, de su demanda **no se advierte la imposición de sanción alguna** por parte de la autoridad responsable, por lo que, al tratarse de un acto futuro de realización incierta, este Tribunal Constitucional en materia electoral no puede pronunciarse al respecto.

Finalmente, este órgano jurisdiccional se ocupará del agravio en que la actora sostiene que la prohibición de recibir aportaciones de personas físicas con actividad empresarial resulta **violatoria del derecho al libre desarrollo de la personalidad** de sus simpatizantes que se ubican en ese supuesto, lo cual, a su decir, resulta **discriminatorio**, en tanto que en la ley electoral se permite la aportación económica, sin distinción, a toda persona física de nacionalidad mexicana, residente en territorio nacional y mayor de edad.

En principio, esta Sala Superior considera que la organización actora **no podría acudir** en defensa de tales prerrogativas, en tanto son **personalísimas**, por lo que sólo pueden ser defendidos por sus titulares, cuando resientan un acto de autoridad que consideren violatorio de los mismos.

Sin embargo, en aras de una impartición de justicia completa, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Federal, este Tribunal Constitucional se ocupará de esos planteamientos, los cuales se estiman **infundados**.

En efecto, este órgano jurisdiccional considera que la restricción en comento no atenta contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad de aquellas personas físicas con actividad empresarial simpatizantes de la organización actora, puesto que **no les prohíbe ni les limita dedicarse a la actividad que les acomode** y, en consecuencia, constituirse jurídicamente con tal carácter, lo que significa que tienen plena libertad para **decidir libremente su profesión o actividad laboral**, aspecto integrante de la dimensión externa del derecho fundamental en cuestión.

Robustece lo antedicho el criterio contenido en la Tesis de Jurisprudencia **4/2019 (10a.)**, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión privada de trece de febrero del año en curso, y publicada el veintidós de febrero siguiente en el Semanario Judicial de la Federación, con el número de registro **2019357**, bajo el rubro y texto siguientes:

“DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA. *La libertad "indefinida" que es tutelada por el*

*derecho al libre desarrollo de la personalidad complementa las otras libertades más específicas, tales como la libertad de conciencia o la libertad de expresión, puesto que su función es salvaguardar la "esfera personal" que no se encuentra protegida por las libertades más tradicionales y concretas. En este sentido, este derecho es especialmente importante frente a las nuevas amenazas a la libertad individual que se presentan en la actualidad. Ahora bien, la doctrina especializada señala que el **libre desarrollo de la personalidad tiene una dimensión externa y una interna**. Desde el punto de vista externo, el derecho da cobertura a una genérica "libertad de acción" que permite **realizar cualquier actividad que el individuo considere necesaria para el desarrollo de su personalidad**. En cambio, desde una perspectiva interna, el derecho protege una "esfera de privacidad" del individuo en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal. Al respecto, si bien en un plano conceptual puede trazarse esta distinción entre los aspectos externos e internos, resulta complicado adscribir los casos de ejercicio de este derecho a una sola de estas dimensiones. Ello es así, porque las acciones que realizan los individuos en el ejercicio de su autonomía personal suponen la decisión de llevar a cabo esa acción, al tiempo que las decisiones sobre aspectos que en principio sólo incumben al individuo normalmente requieren de ciertas acciones para materializarlas. En todo caso, parece que se trata de una cuestión de énfasis. Así, mientras que hay situaciones en las que el aspecto más relevante de la autonomía personal se aprecia en la acción realizada, existen otras situaciones en las que el ejercicio de la autonomía se observa más claramente a través de la decisión adoptada por la persona."*

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

En esta línea, como ha quedado plenamente evidenciado, la prohibición establecida por la autoridad administrativa nacional en materia electoral **se encuentra dirigida a las organizaciones** de ciudadanos que pretenden su registro como Partido Político Nacional; restricción que **encuentra asidero normativo**, como ya se estableció, desde la Constitución General de la República, así como en la Ley General de Partidos Políticos, y busca que el financiamiento privado hacia los

partidos políticos y, en el caso, aquellas organizaciones que pretendan constituirse como uno, se vea acotado **y vedado para empresas mercantiles, en cuyo concepto se encuentran comprendidas las personas físicas con actividad empresarial.**

De ahí que **no asiste razón** a la accionante cuando expresa que en la ley electoral se permite la aportación económica, sin distinción, a toda persona física de nacionalidad mexicana, residente en territorio nacional y mayor de edad, ya que, adversamente a ello, en el caso **existe una prohibición** establecida por el legislador, **debidamente justificada**, por lo que **tampoco resulta cierto** que su establecimiento implique un **trato discriminatorio** hacia las personas físicas con actividad empresarial.

Sobre esto último, debe tenerse en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que los tratos normativos diferenciados no son necesariamente discriminatorios, porque existen casos en los que las diferencias en el trato se encuentran justificadas.

Al respecto, resulta ilustrativa la tesis **1a. VII/2017 (10a.)**⁷ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

“DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO. Las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de

⁷ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 38, enero de 2017, tomo I, Décima Época, página 380, registro: **2013487**.

adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "acciones afirmativas"; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios. En el tercer supuesto, cuando una persona alega discriminación en su contra, debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares. Así, los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto -para confirmar la rigurosa necesidad de la medida- o uno ordinario -para confirmar su instrumentalidad-. En ese sentido, el primer análisis debe realizarse con cautela, pues es común que diversas situaciones que se estiman incomparables por provenir de situaciones de hecho distintas, en realidad conllevan diferencias de trato que, más allá de no ser análogas, en realidad se estiman razonables. En efecto, esta primera etapa pretende excluir casos donde no pueda hablarse de discriminación, al no existir un tratamiento diferenciado”.

En ese sentido, debe indicarse que, conforme a las razones que fueron expuestas previamente, el tratamiento diferenciado que las normas electorales dan a las personas físicas con actividad empresarial, al prohibirles hacer aportaciones a favor de las asociaciones que pretenden constituirse como partidos políticos, se encuentra justificada, porque existe la presunción de que las referidas personas ostentan o pretenden un poder económico que podría influir indebidamente en las cuestiones político-electorales.

II. Establecimiento de un requisito adicional para la realización de actividades de autofinanciamiento.

En este tema, la organización actora también sostiene que el Consejo General responsable **excedió su facultad reglamentaria**, toda vez que los requisitos para comprobar los ingresos por actividades de autofinanciamiento vienen regulados de forma clara, precisa y expresa en los artículos 111 y 112 del Reglamento de Fiscalización, por lo que no es factible que establezca en el Acuerdo impugnado requisitos adicionales al respecto.

En este sentido, dice inconformarse con la disposición consistente en que, para comprobar los ingresos por actividades de autofinanciamiento, además de presentar el recibo correspondiente, **deba acompañar copia legible de la credencial de elector del simpatizante**.

Lo anterior, afirma, constituye una **prohibición injustificada** que impide la materialización del derecho político-electoral de asociación de sus simpatizantes, pues se les están exigiendo los mismos requisitos que para ejercer su derecho al voto activo.

Además, precisa, el requisito en cuestión **implica la imposibilidad de hacer eventos masivos**, puesto que será virtualmente imposible que todos los asistentes a un evento cuenten con su credencial para votar, y se pueda obtener una copia de ésta, aunado a que **inhibe la participación de menores de edad** en las actividades de autofinanciamiento.

Concluye, que el requisito en cuestión vulnera el derecho político-electoral de asociación de sus simpatizantes, al

obstaculizarlo indebidamente en un cuerpo normativo de menor jerarquía normativa que el Reglamento de Fiscalización, toda vez que tal prerrogativa se refiere a la libertad de todos los habitantes del país, y **no sólo de aquellos que cuenten con su credencial de elector.**

Los motivos de disenso resumidos deben **desestimarse**, en tanto que la disposición que controvierte la organización actora **no establece un requisito adicional** para la comprobación de ingresos por actividades de autofinanciamiento, como aduce, sino para las **aportaciones de simpatizantes**, fuente de financiamiento diversa.

En efecto, en el punto Primero del Acuerdo impugnado se establece que se aprueban los **tipos de ingresos** y gastos que pueden comprobar las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como Partido Político Nacional, así como el procedimiento de fiscalización respecto al origen y destino de los recursos de éstas.

Así, en un primer apartado denominado "**Ingresos**", se establece que estas organizaciones no tienen derecho a recibir financiamiento público, por lo que sólo pueden financiarse mediante las siguientes fuentes:

- Aportaciones de asociados.
- **Aportaciones de simpatizantes;** y
- Autofinanciamiento

Ahora, en el punto **4.** del apartado en cuestión, se establecen requisitos para la comprobación de los ingresos, tanto de

aportaciones en efectivo de simpatizantes, como de aquellos derivados de autofinanciamiento, en los siguientes términos:

[...]

4. Para realizar las comprobaciones de los ingresos, deberán seguir los siguientes criterios:

Los ingresos en efectivo se deberán documentar con lo siguiente:

a) Original de la ficha de depósito o comprobante impreso de la transferencia electrónica en donde se identifique la cuenta bancaria de origen y destino.

b) El recibo de aportaciones de simpatizantes en efectivo, acompañado de la copia legible de la credencial de elector, según corresponda.

c) Los ingresos derivados de autofinanciamientos, además de la ficha de depósito, deberán ser documentados con un control de folios de autofinanciamiento el cual se presentará durante los diez días hábiles posteriores al mes que se reporte y deberá incluir la siguiente información: número de recibo, fecha y descripción del evento o actividad, lugar en que se llevó a cabo, y el monto obtenido, observando lo dispuesto en los artículos 111 y 112 del Reglamento de Fiscalización.

Los ingresos por aportaciones en especie deberán observar lo dispuesto en el Considerando 35 del presente Acuerdo, en relación con lo dispuesto en el artículo 107 del Reglamento de Fiscalización.”

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

Como se advierte de las porciones normativas transcritas, el requisito de acompañar copia legible de la credencial de elector del aportante **no se encuentra relacionado con los ingresos por actividades de autofinanciamiento**, sino con las aportaciones de simpatizantes, por lo que los agravios planteados por la actora devienen **inoperantes**, al estar dirigidos a controvertir un requisito no establecido por la responsable.

No obstante, este Alto Tribunal en materia electoral advierte que la causa de pedir de la organización actora podría estar encaminada a demostrar que el requisito en cuestión resulta violatorio de su derecho político-electoral de asociación, así como de sus simpatizantes, al establecer una **prohibición injustificada** que impide la participación política de todos los ciudadanos, así como de menores de edad que pudieran realizarle aportaciones en efectivo, al limitar esa posibilidad a quienes no cuenten con su credencial para votar, por lo que, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se procede a dar respuesta a tales planteamientos.

Al respecto, se estima **infundada** la pretensión de la accionante, en tanto que, como se estableció en el apartado precedente, el requisito bajo análisis **no resulta excesivo ni vulnera el derecho político electoral de asociación**, como tampoco el de sus simpatizantes, ya que el Consejo General responsable cuenta con facultades para normar el procedimiento de registro de partidos políticos nacionales, dentro del cual, la disposición controvertida, consistente en acompañar al recibo de aportación en efectivo de sus simpatizantes, una copia legible de la credencial de elector de éstos, **no constituye un requisito adicional** que impida su registro como Partido Político Nacional, **sino que es acorde** con lo previsto en el artículo 103, párrafo 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 103.

Documentación de los ingresos.

*1. Los **ingresos en efectivo** se deberán documentar con lo siguiente:*

a) Original de la ficha de depósito o copia del estado de cuenta bancario en donde se observe e identifique la cuenta bancaria de origen y destino.

*b) El recibo de aportaciones de simpatizantes o militantes en efectivo, **acompañado de la copia legible de la credencial de elector, según corresponda.***

c) Los ingresos derivados de actividades de autofinanciamiento, además de la ficha de depósito, deberán ser documentados con una descripción detallada de las circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto del evento o actividad en la que se recaudó u obtuvo el ingreso.”

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

De ahí que, contrario a lo que indica, en la especie el Consejo General responsable no establece en el Acuerdo impugnado un requisito adicional a lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización para la comprobación de los ingresos en efectivo, sino que **lo reproduce para hacerlo acorde** al proceso de obtención de registro como Partido Político Nacional que nos ocupa.

Ahora, la finalidad del requisito cuestionado es que las aportaciones en efectivo realizadas por los simpatizantes de la organización **sean comprobadas** con el recibo correspondiente, y aquéllos **identificados** con la copia de su credencial para votar, lo cual es acorde con el sistema de fiscalización que exige comprobar el origen de los recursos privados que reciban las organizaciones y proscribire recibir aportaciones de personas no identificadas.

Además, el requisito en cuestión **no se estima apartado del orden jurídico**, como se explica.

Las condiciones, cualidades y requisitos para encontrarse en aptitud de participar en la vida política del país están reguladas en los artículos 34 y 35, de la Constitución General de la República; 2 y 9, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; en relación con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyos textos, en lo que al presente asunto interesa, son del tenor siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

*“Artículo 34.- Son **ciudadanos** de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

*I. **Haber cumplido 18 años**, y*

II. Tener un modo honesto de vivir.

Artículo 35.- Son **derechos del ciudadano**:

*I. **Votar** en las elecciones populares;*

[...]

*III. **Asociarse** individual y libremente para tomar parte en forma pacífica **en los asuntos políticos del país**;*

[...]”

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

“Artículo 2.

Esta Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a:

*a) Los **derechos** y obligaciones político electorales de los **ciudadanos**;*

[...]

Artículo 9.

I. **Para el ejercicio** del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

a) *Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por esta Ley, y*

b) **Contar con la credencial para votar.**

[...]"

**CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS
HUMANOS (Pacto de San José)**

“Artículo 23. Derechos Políticos.

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

a) de **participar** en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

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

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.**”

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

Como se advierte, en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Federal, está reconocido el **derecho de asociación política**, por lo que es desde la Norma fundamental que dicha prerrogativa político-electoral se encuentra regulada; sin embargo, su ejercicio **no es absoluto**, al tratarse de un derecho fundamental de **consagración** constitucional y **configuración** legal.

En esta idea, tiene ciertos límites y restricciones, a través de la ley, con el objeto de posibilitar su ejercicio y armonizarlo con otros derechos igualmente valiosos y determinados principios, valores o fines constitucionales.

De modo que, atendiendo a lo previsto en el precepto constitucional referido, se limita el también llamado derecho de participación política, **al requisito de ser ciudadano**, para lo cual debe cumplirse con las calidades previstas en el propio texto fundamental, entre ellas, haber cumplido dieciocho años de edad.

Lo antedicho, ya que, si bien la interpretación de los derechos fundamentales de carácter político-electoral no debe ser restrictiva, **ello no significa sostener** que esos derechos fundamentales son absolutos o ilimitados, como ha establecido este Tribunal Constitucional en materia electoral, en la Jurisprudencia **29/2002**⁸, de rubro: “*DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.*”

En esa tesitura, es de concluirse que la participación política en nuestro país **está reservada para los ciudadanos**, esto es, mexicanos que han alcanzado la **mayoría de edad** y, por tanto, pueden ejercer sus derechos político-electorales.

En ese orden de ideas, **en un análisis abstracto** (que es el que se plantea en la demanda de este asunto) se llega a la

⁸ Consultable en la Compilación 1997-2018, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 388 a 390.

conclusión de que la exigencia de exhibir copia de la credencial de elector de la persona que realiza una aportación a favor de una asociación que pretende constituirse como partido político es conforme **con el bloque constitucional y convencional** en materia de derechos humanos, ya que contar con credencial para votar **es tanto un derecho como una obligación ciudadana**.

Es decir, el hecho de que la responsable prevea en el acuerdo impugnado que debe adjuntarse una copia de ese documento electoral, para identificar a cada simpatizante que le realice aportaciones en efectivo, se estima legal, constitucional y convencional, desde un punto de vista abstracto, porque el ejercicio de los derechos políticos está reservado a los ciudadanos mexicanos y éstos tienen el derecho y el deber de contar con su credencial de elector para ejercer válidamente sus derechos políticos.

En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció, en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*⁹ que, salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, **los derechos humanos no son absolutos**.

Señaló en dicha resolución, que la previsión y aplicación de **requisitos** para ejercer los derechos políticos **no constituyen**,

⁹ El cual resulta vinculante para el Estado Mexicano, que fue parte en aquel caso, tal como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia **P.J.21/2014 (10ª)**, de rubro: "*JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.*", consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 204.

per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Sin embargo, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, que exige el cumplimiento de determinadas exigencias, las cuales, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana.

Conforme a lo establecido en el artículo 29.a *in fine* de dicho tratado, ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella.¹⁰

En este sentido, se ha considerado que el Estado Mexicano tiene el deber jurídico de respetar y garantizar a todos los individuos que estén en su territorio, **que reúnan las características** para ser titulares del derecho político-electoral de asociación en materia política, lo puedan ejercer en libertad y en condiciones de igualdad frente a los demás individuos.

También se ha precisado, que ese derecho subjetivo público, al igual que en la normativa constitucional, en la regulación internacional, no es absoluto, incondicionado o irrestricto, dado que se puede reglamentar mediante ley su ejercicio, así como las restricciones a las cuales está sujeto, siempre y cuando sean conformes con razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas o sean necesarias para permitir la realización de los derechos de los demás, garantizar

¹⁰ Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Numeral 174.

la seguridad de todos o que deriven de las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Y que se puede restringir el derecho político-electoral, siempre que el grado de proporcionalidad de la medida sea **idónea**, ya que en los tratados internacionales de derechos humanos no se establece la obligación de implementar un sistema político-electoral determinado, ni una modalidad específica, que los Estados signantes deban prever para regular el ejercicio del derecho a participar en la vida política del país.

Así, cualquier medida restrictiva debe satisfacer una necesidad social imperiosa orientada a satisfacer un interés público imperativo, restringir en menor grado el derecho protegido y ajustarse estrechamente al logro del objetivo o finalidad legítima.¹¹

En ese sentido, se puede afirmar que, como se adelantó, el derecho fundamental de asociación política es un derecho de base constitucional y configuración legal, previsto y diseñado **para que los ciudadanos participen** y se involucren directamente en la dirección de los asuntos públicos del país, el cual admite **condiciones**, restricciones y limitaciones legales a su ejercicio, siempre que las mismas respondan a una finalidad legítima, sean necesarias y proporcionales.

Con apoyo en las anteriores consideraciones, esta Sala Superior considera **infundado** lo aducido por la accionante, en relación con la supuesta inhibición de participación de todos sus posibles simpatizantes, para realizarle aportaciones en efectivo, en tanto

¹¹ Op. Cit. párrafos 180 y 186.

que el requisito incorporado al acuerdo impugnado **es de regularidad constitucional y convencional**, desde la perspectiva antes desarrollada, lo que conlleva que sea válido en sí mismo, **al no establecer restricción alguna**, por estar dirigido a entes jurídicos (ciudadanos) que se ubican en el supuesto legal incorporado al mismo.

Esto es, el Acuerdo reclamado, en su carácter de norma general y abstracta, se ocupa de regular una situación ordinaria, al prever que las aportaciones que reciban las asociaciones que tienen la intención de constituirse como partidos políticos deben encontrarse respaldadas, entre otros documentos, con la copia de la credencial de elector del aportante. Y esa situación regulada se basa en otras dos premisas ordinarias: **a)** que los ciudadanos mexicanos son quienes pueden ejercer los derechos políticos como el de asociación y **b)** que los ciudadanos mexicanos deben contar con credencial de elector.

Las razones expuestas son las que conducen a considerar que el Acuerdo impugnado se ajusta al bloque de constitucionalidad y convencionalidad.

Además, debe reiterarse que la exigencia de que las aportaciones en efectivo que reciben de sus simpatizantes las asociaciones que tienen la intención de constituirse como partidos políticos sean comprobadas con el recibo correspondiente y la copia de la credencial de elector de quien realizó la aportación es congruente con las normas constitucionales y legales que regulan el financiamiento de esas asociaciones y de los partidos políticos.

Lo anterior, porque la copia de la credencial de elector del simpatizante que haga la aportación permitirá conocer su identidad y a partir de ello podrá verificarse el origen y la licitud de los recursos aportados.

De esta forma, al resultar **infundados e inoperantes** los motivos de agravio propuestos por la organización actora, lo procedente es **confirmar, en la parte cuestionada**, el Acuerdo INE/**CG38/2019**.

Por lo anteriormente expuesto, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **sobresee el juicio** respecto de Oscar Fernández Prado, en términos de lo expuesto en el considerando Segundo de esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se **confirma, en la materia de controversia**, el Acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE; como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, **devuélvase** las constancias que correspondan y **archívese** el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la secretaria general de acuerdos, quien **autoriza y da fe**.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADO

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE