



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE APELACIÓN Y JUICIOS
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES
DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTES: SUP-RAP-56/2020 Y
ACUMULADOS

ACTORES: LIBERTAD Y
RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA
A.C. Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

TERCEROS INTERESADOS: MORENA Y
OTROS

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ

SECRETARIADO: RAÚL ÁVILA
SÁNCHEZ, VIOLETA ALEMÁN
ONTIVEROS, HÉCTOR RAFAEL
CORNEJO ARENAS, CARLOS VARGAS
BACA, MARIANO GONZÁLEZ PÉREZ Y
JAIME ORGANISTA MONDRAGÓN

COLABORÓ: JESÚS ALBERTO
GODINEZ CONTRERAS

Ciudad de México, a *** de ***** de dos mil veinte.

S E N T E N C I A

De la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, por un lado, **modifica** el dictamen consolidado así como de la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado derivado de la revisión de informes mensuales de ingresos y egresos de la asociación civil “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, y por otro, **confirma**, por las razones expuestas en la ejecutoria, el acuerdo INE/CG274/2020 del Consejo General de Instituto Nacional Electoral, que negó el registro como partido político nacional a la referida organización ciudadana.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

ÍNDICE

RESULTANDO.....	3
CONSIDERANDO.....	8
PRIMERO. Competencia.....	8
SEGUNDO. Acumulación.....	9
TERCERO. Sobreseimiento.....	9
CUARTO. Requisitos de procedencia.....	11
QUINTO. Pruebas supervenientes.....	15
SEXTO. Estudio de fondo del SUP-RAP-56/2020.....	17
A. Gastos de publicidad en internet no comprobados –conclusión: 4.5-C4 Bis–.....	23
B. Gastos no reportados –conclusión: 4.5.-C6–.....	37
C. Aportaciones en efectivo de personas no identificadas – conclusiones: 4.5-C1, 4.5-C2, 4.5-C8, 4.5-C9, 4.5-C10 y 4.5-C11–.....	48
D. Aportaciones en especie de personas no identificadas –conclusión: 4.5.-C20–.....	112
E. Indebida individualización de la sanción.....	121
SÉPTIMO. Estudio de fondo del SUP-JDC-2506/2020.....	150
A. Pretensión y agravios.....	150
B. Marco jurídico y teórico sobre el derecho político-electoral de asociación.....	153
C. Estudio de los agravios.....	168
I. La resolución impugnada se sustentó en una cuestión que no era definitiva ni firme.....	168
II. Violaciones relacionadas con la votación y las posturas de los integrantes del consejo general del instituto nacional electoral en la resolución impugnada.....	169
III. Aportaciones en efectivo de personas no identificadas.....	191
IV. La existencia de un procedimiento pendiente de resolver no es una razón jurídicamente válida para negar el registro.....	192
V. Establecimiento de cinco puntos porcentuales de financiamiento no comprobado como criterio para no conceder el registro.....	205
VI. Determinancia de la infracción en el otorgamiento del registro como partido político.....	240
OCTAVO. Efectos.....	265
RESUELVE.....	266



RESULTANDO

- 1 **Antecedentes.** De los hechos narrados en las demandas, así como de las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente:
- 2 **A. Instructivo.** El diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG1478/2018, 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 se deben cumplir para dicho fin, el cual, fue modificado el veinticinco de junio de dos mil diecinueve¹ y once de junio de dos mil veinte².
- 3 **B. Notificación de intención.** El veintiuno de enero de dos mil diecinueve, la organización apelante notificó al Instituto Nacional Electoral su intención de constituirse como partido político nacional.
- 4 **C. Procedimiento de fiscalización.** El seis de febrero de dos mil diecinueve, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG38/2019, por el que se establecen los ingresos y gastos que deben comprobar las organizaciones de ciudadanos y agrupaciones políticas nacionales que pretenden obtener registro como partido político nacional, así como el procedimiento de fiscalización respecto al origen y destino de los recursos de éstas.
- 5 El dos de julio de dos mil diecinueve, y diecinueve de febrero de dos mil veinte, la Comisión de Fiscalización, mediante acuerdos CF/014/2019 y CF/003/2020, respectivamente, realizó ajustes al calendario de fiscalización establecido en el diverso INE/CG38/2019.

¹ Acuerdo del Consejo General del INE de clave INE/CG302/2019.

² Acuerdo del Consejo General del INE de clave INE/CG136/2020.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

- 6 **D. Aceptación de notificación.** El quince de febrero siguiente, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del referido Instituto notificó a la organización que fue aceptada su notificación de intención, por lo que podía continuar con el procedimiento de constitución como partido político.
- 7 **E. Límite de aportaciones.** El veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG105/2019, por el que emite un criterio general respecto al límite de aportaciones individuales que pueden recibir las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partido político nacional.
- 8 **F. Asambleas distritales.** Entre el veintisiete de abril de dos mil diecinueve y el veintidós de febrero de dos mil veinte, tuvieron verificativo las asambleas distritales de la organización en cuestión.
- 9 **G. Asamblea nacional constitutiva.** El veintitrés de febrero de dos mil veinte, se llevó a cabo la asamblea nacional constitutiva de la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”.
- 10 **H. Solicitud de registro.** El veintiocho de febrero de dos mil veinte, la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, hoy recurrente, presentó ante el Instituto Nacional Electoral su solicitud de registro a fin de constituirse como partido político nacional.
- 11 **I. Suspensión de plazos.** El veintisiete de marzo, mediante acuerdo INE/CG82/2020, la responsable determinó, como medida extraordinaria, la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia por la enfermedad COVID-19, entre ellas, la constitución de nuevos partidos políticos nacionales.



- 12 **J. Reanudación de actividades.** El veintiocho de mayo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG97/2020 por el que se reanuda, entre otras cosas, el proceso de constitución de nuevos partidos políticos nacionales suspendido, mediante el diverso INE/CG82/2020, con motivo de la pandemia del coronavirus, COVID-19, y se modifica el plazo para dictar la resolución respecto a las solicitudes de registro presentadas.
- 13 **K. Aprobación del Dictamen Consolidado y resolución sobre la revisión de los informes de ingresos y egresos.** El veintiuno de agosto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el dictamen consolidado INE/CG193/2020, y resolución INE/CG196/2020, respecto de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional por el periodo comprendido de enero de dos mil diecinueve a febrero de dos mil veinte.
- 14 **L. Recurso de apelación (SUP-RAP-56/2020).** Inconforme con dichas determinaciones, el uno de septiembre, “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, interpuso ante esta Sala Superior recurso de apelación.
- 15 **M. Modificación del plazo para resolver sobre las solicitudes de registro.** El veintiséis de agosto, la responsable aprobó el acuerdo INE/CG237/2020, en el que modificó el plazo para resolver sobre las solicitudes de registro como nuevos partidos políticos nacionales, para quedar el cuatro de septiembre de este año.
- 16 **N. Resolución sobre la solicitud de registro (INE/CG274/2020).** El cuatro de septiembre, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió resolución sobre la solicitud de registro como partido político nacional presentada por la organización denominada “Libertad

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

y Responsabilidad Democrática, A.C.”, en el sentido de que no precedía el otorgamiento del registro solicitado.

- 17 **Ñ. Juicios ciudadanos.** Inconforme con dicha resolución, la organización ciudadana, así como ciudadanos en lo individual, promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de impugnar la negativa del registro de “Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.”.
- 18 **O. Integración de expedientes y turno.** En su oportunidad, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar y turnar a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez los siguientes expedientes:

No.	Expediente	Promovente	No.	Expediente	Promovente
1	SUP-RAP-56/2020	Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.	22	SUP-JDC-5574/2020	Martha ClaudiaToto Xala
2	SUP-JDC-2506/2020	Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.	23	SUP-JDC-5575/2020	María Concepción Garza Cano
3	SUP-JDC-2583/2020	Erika Maurer Medina	24	SUP-JDC-5576/2020	Francisco Javier Álvarez de la Fuente
4	SUP-JDC-2584/2020	Adriana Cepeda de Hoyos	25	SUP-JDC-5577/2020	Osvaldo Diez Cuan
5	SUP-JDC-2585/2020	Jorge Ángel Gómez Terrazas	26	SUP-JDC-5578/2020	Pablo Eduardo Ferreira Espinosa
6	SUP-JDC-2586/2020	Magali Gordillo Díaz	27	SUP-JDC-5579/2020	Juan Armando Rodríguez Velázquez
7	SUP-JDC-2587/2020	Luis Humberto Gómez Terrazas	28	SUP-JDC-5580/2020	Abril Daniela Lara Zamora
8	SUP-JDC-2588/2020	Sheyla Fabiola Aragón Cortés	29	SUP-JDC-5581/2020	Jesús Alfonso Reyes González
9	SUP-JDC-2589/2020	Alberto Díaz Trujillo	30	SUP-JDC-5582/2020	Melissa Ulloa Martínez
10	SUP-JDC-2590/2020	Elías Cardoso Zanabria	31	SUP-JDC-5583/2020	Luis Felipe Cabrera Sillas
11	SUP-JDC-2591/2020	Loyda Bustamante Barjau	32	SUP-JDC-5584/2020	Eduardo Baca Rivero
12	SUP-JDC-2592/2020	José Yoselevitz Rivera	33	SUP-JDC-5585/2020	Claudia Rosa María Aguado Hernández
13	SUP-JDC-2593/2020	María Elisa Quijada Badillo	34	SUP-JDC-5586/2020	Deyanira Nathalie Moreno Bello
14	SUP-JDC-2594/2020	Martha Leticia Solano Ayala	35	SUP-JDC-5587/2020	Ariadne Morales Arce
15	SUP-JDC-2606/2020	Carlos Arturo Rodríguez Peraza	36	SUP-JDC-5588/2020	Francisco Errejón Bulnes
16	SUP-JDC-2732/2020	Martha Leticia Solano Ayala	37	SUP-JDC-5589/2020	Duanne Raúl González Loya
17	SUP-JDC-4580/2020	Arturo Moreno Villanueva	38	SUP-JDC-5590/2020	Juana María Isabel Reséndiz Aguiar
18	SUP-JDC-5570/2020	Jorge Antonio Espinoza Maciel	39	SUP-JDC-5591/2020	Jorge Alberto Lozano Martínez
19	SUP-JDC-5571/2020	Yesenia Isabel Ramírez Soto	40	SUP-JDC-5592/2020	Uriel Alejandro Chávez Cenicerros
20	SUP-JDC-5572/2020	Ma. Evangelina Rodríguez Ruiz	41	SUP-JDC-5593/2020	René Daniel Holguín Herrera
21	SUP-JDC-5573/2020	Marco Antonio Alvarado Pineda	42	SUP-JDC-5594/2020	Lucía Borbas Ayón



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

No.	Expediente	Promovente	No.	Expediente	Promovente
43	SUP-JDC-5595/2020	Francisco Javier Pérez Saldaña	81	SUP-JDC-5634/2020	Cecilia del Rocío Carbonell Ramírez
44	SUP-JDC-5596/2020	Silvia Félix Cobos	82	SUP-JDC-5635/2020	Claudia Alicia Meda Lim
45	SUP-JDC-5597/2020	José René Liñán García	83	SUP-JDC-5636/2020	José Antonio Sarabia Collazo
46	SUP-JDC-5598/2020	José Jorge de la Peña Arredondo	84	SUP-JDC-5637/2020	Manuel Camacho Tirado
47	SUP-JDC-5599/2020	María del Carmen Corral Romero	85	SUP-JDC-5638/2020	María Zita Zamora Beristain
48	SUP-JDC-5600/2020	Ma. Luisa Rodríguez Álvarez	86	SUP-JDC-5639/2020	Sandra Marina Delgado Núñez
49	SUP-JDC-5601/2020	Emmanuel Trujillo Ramírez	87	SUP-JDC-5640/2020	Juan Carlos Robles Acosta
50	SUP-JDC-5602/2020	Lorena Moreno Santillano	88	SUP-JDC-5641/2020	Gabriela Padilla Ocampo
51	SUP-JDC-5603/2020	Jesús Rodríguez Carrasco	89	SUP-JDC-6039/2020	Amalia Rodríguez Pérez
52	SUP-JDC-5604/2020	María de Lourdes Castillo Montoya	90	SUP-JDC-6040/2020	Liliana Guadalupe Yruetagoiena Cataño
53	SUP-JDC-5605/2020	Martha Elia Ramírez Leyva	91	SUP-JDC-6041/2020	Ismael Morales Villanueva
54	SUP-JDC-5606/2020	Guillermo Leija Rentería	92	SUP-JDC-6042/2020	Valeria Segura Velázquez
55	SUP-JDC-5607/2020	Jade Alejandra Alonso Robledo	93	SUP-JDC-6043/2020	José Arturo García Cobos
56	SUP-JDC-5608/2020	Ana Esther Sierra Gómez	94	SUP-JDC-6044/2020	Sarah Senyases Morales González
57	SUP-JDC-5609/2020	Matilde Anota Catalán	95	SUP-JDC-6045/2020	Yanel Arriola López
58	SUP-JDC-5610/2020	Maikel Ansted Hoffmann	96	SUP-JDC-6046/2020	Agustín de Teresa Castro
59	SUP-JDC-5611/2020	Yaratzet Soraya Vega Franco	97	SUP-JDC-6047/2020	Myriam de Lourdes Arabian Couttolenc
60	SUP-JDC-5612/2020	Patricia Alejandra Godínez García	98	SUP-JDC-6048/2020	Guadalupe Zamora Bravo
61	SUP-JDC-5613/2020	Paula Patricia Ilena Arizpe del Valle	99	SUP-JDC-6049/2020	José Alberto Salgado Carrillo
62	SUP-JDC-5614/2020	Erica Karina Argueta Flores	100	SUP-JDC-6050/2020	Liliana Velázquez Cabrera
63	SUP-JDC-5615/2020	Dora Patricia Uribe Jiménez	101	SUP-JDC-6051/2020	Cuahtémoc Ponce Gómez
64	SUP-JDC-5616/2020	Gabriela Lima Laurents	102	SUP-JDC-6052/2020	Francisco Eustaquio Portela Chaparro
65	SUP-JDC-5617/2020	Celina Pérez Ríos	103	SUP-JDC-6053/2020	Silvia Noemí Caamal Pool
66	SUP-JDC-5618/2020	Delfina Flores Domínguez	104	SUP-JDC-6054/2020	María Monserrat Vega Valdez
67	SUP-JDC-5619/2020	Luis Enrique Badillo Hernández	105	SUP-JDC-6055/2020	Esbayde de León Barrañón
68	SUP-JDC-5620/2020	José Arturo Millán Flores	106	SUP-JDC-6056/2020	Silvia Edna Barrera Guerra
69	SUP-JDC-5621/2020	Ángeles Evelia Rivera Díaz	107	SUP-JDC-6057/2020	Eugenio Espino Barros González
70	SUP-JDC-5622/2020	Aline Gómez Durán	108	SUP-JDC-6058/2020	Martha Ileri Sánchez Mejorada Cortés
71	SUP-JDC-5623/2020	Carlos Mario Gutiérrez Cortés	109	SUP-JDC-6059/2020	Nora Guadalupe Martínez Martínez
72	SUP-JDC-5624/2020	Celsa Vega Domínguez	110	SUP-JDC-6060/2020	María Claudia Cantú Martínez
73	SUP-JDC-5625/2020	Eugenio Peña Peña	111	SUP-JDC-6061/2020	Eustacio Chávez Castillo
74	SUP-JDC-5626/2020	José Luis García Regueira	112	SUP-JDC-6062/2020	José Manuel González Carro
75	SUP-JDC-5627/2020	Jorge Luis Sánchez López	113	SUP-JDC-6063/2020	Alejandro Becerril Juárez
76	SUP-JDC-5629/2020	Juan Manuel Palafox Castillo	114	SUP-JDC-6064/2020	Mara Aurora Sánchez Calvillo
77	SUP-JDC-5630/2020	Levi Monts Bañuelos	115	SUP-JDC-6065/2020	José Luis Vazquez Barrera
78	SUP-JDC-5631/2020	Melissa Salazar Corona	116	SUP-JDC-6066/2020	José Luis Díaz Herrera
79	SUP-JDC-5632/2020	Norma Patricia Saucedo Moreno	117	SUP-JDC-6067/2020	María del Consuelo Gómez Romero
80	SUP-JDC-5633/2020	Patricia Elena Duhne Aguayo	118	SUP-JDC-6068/2020	Edgar Bonilla López

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

No.	Expediente	Promovente	No.	Expediente	Promovente
119	SUP-JDC-6069/2020	Martha Patricia Velázquez Aguilar	123	SUP-JDC-9351/2020	Héctor Alejandro García Guadarrama
120	SUP-JDC-6070/2020	Amalia Durán Zenteno	124	SUP-JDC-9913/2020	Clementina Eugenia Cummings Ibarra
121	SUP-JDC-6071/2020	Federico de Jesús Rufrancos Paniagua	125	SUP-JDC-10020/2020	Marlene Salcido Bayardo
122	SUP-JDC-9350/2020	Alfredo Rivadeneyra Hernández			

- 19 **P. Terceros interesados.** Durante la sustanciación del juicio número SUP-JDC-2506/2020 comparecieron los partidos Morena, Verde Ecologista de México y de la Revolución Democrática.
- 20 **Q. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los expedientes, decretó su admisión, y al no encontrarse ninguna diligencia pendiente por desahogarse, cerró la instrucción, quedando los asuntos en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia.

- 21 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, ya que a través de estos se cuestionan las resoluciones emitidas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral relativas al dictamen consolidado y resolución respecto de la revisión de informes mensuales de ingresos y egresos de la organización ciudadana actora, así como la determinación mediante la cual se le negó el registro como partido político nacional.
- 22 Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, incisos c) y g), y V; 189, fracciones I, incisos c) y e), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los artículos 40, párrafo 1,



inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); 79, y 80, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Acumulación.

- 23 Del análisis de las demandas se advierte que existe conexidad de la causa, porque en ellas se impugnan resoluciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que guardan relación entre sí, dado que, por un lado, se cuestiona el resultado de la fiscalización de los ingresos y egresos reportados por la asociación "Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.", y por otro, se combate la negativa de registro como partido político nacional, la cual se basa en las conductas acreditadas en la revisión de dichos informes.
- 24 En consecuencia, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y a fin de evitar que se dicten sentencias contradictorias, se decreta la acumulación de los juicios que se precisan en la tabla que antecede al diverso SUP-RAP-56/2020, por ser el primero que se recibió en esta instancia jurisdiccional.
- 25 En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria, a los autos de los expedientes acumulados.

TERCERO. Sobreseimiento.

- 26 Esta Sala Superior considera que los juicios ciudadanos reseñados en la relación que antecede -salvo el SUP-JDC-2506/2020- son improcedentes, al actualizarse la causal consistente en la falta de legitimación de los promoventes, por lo siguiente:

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

- 27 El artículo 10, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que los medios de impugnación previstos en ella serán improcedentes cuando el promovente carezca de legitimación.
- 28 Al respecto, el artículo 12, párrafo 1, inciso a), de dicho cuerpo normativo refiere que la parte actora en el procedimiento de los medios de impugnación será quien, estando legitimado, lo presente por sí mismo o, en su caso, a través de representante, en los términos que la propia Ley establece.
- 29 Por su parte, el artículo 13, párrafo 1, inciso c), del mismo ordenamiento procesal dispone que la presentación de los medios de impugnación corresponde, entre otros, a las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos.
- 30 A su vez, el artículo 79, párrafo 1, de la citada Ley adjetiva establece que, por regla general, el juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.
- 31 Pero en la última parte del mismo párrafo prevé expresamente como excepción a dicha regla, que en el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del artículo 80 la misma Ley, la demanda **deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.**



- 32 El artículo 80, párrafo 1, inciso e), de la aludida Ley de Medios señala que el juicio ciudadano podrá ser promovido por los ciudadanos, cuando, habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido o agrupación políticos.
- 33 Así, con sustento en las normas referidas, este órgano jurisdiccional desprende que, cuando se acuda a la jurisdicción electoral federal para alegar una violación al derecho político-electoral de asociación, sobre la base de que la autoridad electoral, indebidamente negó el registro como partido político, la legitimación recae, precisamente, en la organización de ciudadanos que se sometió al procedimiento para constituirse como instituto político, a través de sus representantes.
- 34 Lo anterior es así, porque la impugnación por la negativa de registro busca tutelar los derechos de todos los afiliados de la organización en su conjunto, de tal forma que, de alcanzar su pretensión, los derechos en lo individual que genere la pertenencia o militancia en un nuevo partido político serán vigentes.
- 35 Así las cosas, como los promoventes en los juicios señalados acuden en forma individual y no demuestran ser representantes de la asociación que solicitó el registro como partido político, es que resulta notoria su falta de legitimación.
- 36 Consecuentemente, se debe **sobreseer** en los referidos medios de impugnación.

CUARTO. Requisitos de procedencia.

Estudio de procedencia del SUP-RAP-56/2020.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

- 37 La demanda del recurso de apelación cumple con los requisitos establecidos en los 7, párrafo 2; 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso c); 40, párrafo 1, inciso b); 44, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley de General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 38 **Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación de la organización de ciudadanos recurrente; el domicilio para recibir notificaciones; se identifican los actos impugnados y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios ocasionados y los preceptos presuntamente transgredidos.
- 39 **Oportunidad.** El recurso de apelación fue presentado con oportunidad, pues el dictamen consolidado INE/CG193/2020, y resolución INE/CG196/2020 impugnadas, fueron notificadas al recurrente el veintiséis de agosto, y éste interpuso ante esta Sala Superior el medio de impugnación el uno de septiembre siguiente, por lo que es evidente que lo hizo dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.
- 40 Lo anterior, sin contar los días sábado veintinueve y domingo treinta, por ser inhábiles, al no guardar relación con el proceso electoral en curso.
- 41 **Legitimación y personería.** El recurso de apelación fue interpuesto por la organización de ciudadanos “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, quien comparece por conducto de su representante legal, expresamente designada en el escrito de solicitud de registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, lo cual es controvertido por ese Instituto al momento de rendir el informe circunstanciado correspondiente.



- 42 **Interés jurídico.** La apelante cuenta con interés jurídico para promover el medio de impugnación al rubro indicado, toda vez que controvierte una determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través de la cual le impuso diversas sanciones en materia de fiscalización, con motivo de la revisión de informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron su solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional.
- 43 **Definitividad.** Se satisface este requisito, ya que, conforme a la legislación electoral federal, contra el acto controvertido no procede otro medio de defensa por el que pueda confirmarse, modificarse o revocarse.
- 44 Por ende, al haberse cumplido los requisitos mencionados en los párrafos que anteceden y en virtud de que no se actualiza alguna causal de improcedencia o sobreseimiento regulada en la legislación procesal aplicable, se estima conducente estudiar en el fondo los planteamientos expuestos por el recurrente.
- 45 Finalmente, en cuanto al escrito denominado por la parte recurrente como "*Alegatos respecto el Informe Circunstanciado rendido por la autoridad responsable*", no ha lugar a tomarlo en consideración, toda vez que de su lectura se advierte que se trata de una ampliación respecto de su escrito de demanda originalmente presentado, y en materia electoral, este órgano jurisdiccional ha establecido el criterio de que, salvo en circunstancias particulares y excepcionales, no procede la ampliación de la demanda o la presentación de un segundo escrito de demanda.
- 46 Esto es, si el derecho de impugnación ya ha sido ejercido con la presentación de una demanda, no se puede ejercer, válida y

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

eficazmente, por segunda o ulterior ocasión, mediante la presentación de otra u otras demandas³.

47 Con base en lo expuesto, esta Sala Superior estima que, en el presente caso, el promovente se encuentra impedido jurídicamente para hacer valer su derecho de acción mediante la presentación de un nuevo escrito, que aun y cuando denomina como de “alegatos”, en realidad se advierte que se trata de una ampliación de la demanda originalmente presentada, pues en él aduce motivos de inconformidad en forma más extendida y con argumentos adicionales, respecto a su primer escrito de impugnación, toda vez que tal actuar implica el ejercicio de una facultad ya consumada, así como el indebido retorno a etapas procesales concluidas definitivamente.

Estudio de procedencia del SUP-JDC-2506/2020.

48 El medio de impugnación satisface los requisitos formales y de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 79 y 80 de la citada ley de medios, tal y como se expone a continuación:

49 **Forma.** El juicio se promovió por escrito ante la responsable; en la demanda se hace constar el nombre de la organización enjuiciante, y el nombre y firma de sus representantes; se identifica el acto impugnado y la autoridad emisora; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; se exponen los agravios, los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

50 **Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió dentro del plazo legal de cuatro días, ya que la determinación cuestionada fue

³ Jurisprudencia 33/2015, de esta Sala Superior, de rubro: “DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO”.



notificada a la organización actora el nueve de septiembre pasado, y la demanda se presentó el trece siguiente.

- 51 **Legitimación y personería.** La parte actora está legitimada porque es una organización ciudadana constituida con el propósito de conformar un partido político nacional y acude a combatir la resolución mediante la cual se decretó improcedente su registro como tal. Asimismo, está debidamente representada pues acude por conducto de sus representantes, cuyo carácter es reconocido por la responsable.
- 52 **Interés jurídico.** La asociación promovente cuenta con él, toda vez que impugna la resolución por la que se le negó su registro como partido político nacional, determinación que, desde su óptica, se encuentra indebidamente fundada y motivada, por lo que se afecta de manera indebida el derecho de asociación de las y los integrantes de la organización de tomar parte en forma pacífica de los asuntos políticos del país.
- 53 **Definitividad.** Se satisface este requisito, pues el acto combatido no puede ser controvertido por algún otro medio de impugnación.

QUINTO. Pruebas supervenientes.

- 54 Por escritos presentados en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el veintiocho de septiembre y seis de octubre, la asociación promovente ofreció diversas documentales como pruebas supervenientes. Los documentos son los siguientes:

- Acuerdo de veintidós de septiembre, suscrito por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.
- Informe circunstanciado rendido en el SUP-RAP-56/2020.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

- Informe circunstanciado rendido en el SUP-JDC-2606/2020.

55 En el artículo 16, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establece que en ningún caso se tomarán en cuenta para resolver las pruebas que sean ofrecidas y aportadas fuera de los plazos legales, excepto las supervenientes.

56 Sobre esta cuestión, este órgano jurisdiccional ha considerado que una prueba tiene el carácter de superveniente cuando: i) surge después del plazo legal en que deba aportarse, o ii) surge antes de que termine ese plazo, pero el oferente no pudo aportarla porque la desconocía o existían obstáculos que no estaba a su alcance superar⁴.

57 En todos los casos, los medios de convicción deben guardar relación con la materia de la controversia y ser determinantes para acreditar la violación reclamada.

58 En lo tocante a la documental consistente en el acuerdo de veintidós de septiembre, suscrito por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual da respuesta a diversos cuestionamientos formulados por la representación de la asociación actora, esta Sala Superior considera que es procedente admitir la documental exhibida, porque reúne las características para ser considerada como prueba superveniente.

59 En efecto, se observa que la constancia presentada se generó en una fecha posterior a la presentación de la demanda; es decir, la

⁴ Con base en la jurisprudencia 12/2002, de rubro "PRUEBAS SUPERVENIENTES. SU SURGIMIENTO EXTEMPORÁNEO DEBE OBEDECER A CAUSAS AJENAS A LA VOLUNTAD DEL OFERENTE".



impugnación que nos ocupa se promovió el pasado trece de septiembre, y el acuerdo del titular de la unidad técnica se emitió el día veintidós de septiembre siguiente, por tanto, es claro que la parte actora estaba imposibilitada para adjuntar la documental a su demanda, sin que se advierta que se encontrara bajo su voluntad a la emisión de la misma.

60 Finalmente, se aprecia que la prueba aportada se encuentra relacionada con la litis del presente asunto, pues la misma versa sobre la respuesta que el titular de la unidad técnica referida dio a diversos cuestionamientos planteados por la asociación en relación con la sustanciación de un procedimiento sancionador en contra de la actora, circunstancia sobre la cual la enjuiciante formuló diversos conceptos de agravio en su escrito de demanda inicial.

61 De ahí que, si en el caso, el ofrecimiento de la prueba cumple con todos los elementos para poder ser considerada como superveniente, resulta evidente que es procedente su admisión.

62 Por el contrario, no se admiten como pruebas supervenientes los informes circunstanciados rendidos por la responsable en los diversos expedientes SUP-RAP-56/2020 y SUP-JDC-2606/2020, por ser documentales que están integradas en expedientes turnados al mismo Magistrado Instructor y que, además, guardan relación con el expediente indicado al rubro, por lo que ya se tienen a la vista.

SEXTO. Estudio de fondo del SUP-RAP-56/2020.

63 Por cuestión de método, en la presente ejecutoria se analizarán primeramente todos los disensos hechos valer por la parte actora en su demanda de recurso de apelación SUP-RAP-56/2020, para posteriormente, y con base en el análisis que de ellos, se proseguirá al estudio de la demanda del juicio ciudadano SUP-JDC-2506/2020.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

64 Sentado lo anterior, de conformidad con el principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir el acto impugnado⁵, así como las alegaciones formuladas por la recurrente⁶, máxime que se tienen a la vista en el expediente para su debido análisis, sin que se óbice para lo anterior que, al realizar el estudio de cada uno de ellos, se realice la síntesis correspondiente.

65 La parte apelante, en su escrito de demanda, plantea agravios vinculados con las temáticas siguientes:

- A. Gastos en publicidad en internet no comprobados – *conclusión: 4.5-C4 Bis*–
- B. Gastos no reportados – *conclusión: 4.5-C6*–.
- C. Aportaciones en efectivo de personas no identificadas – *conclusiones: 4.5-C1, 4.5-C2, 4.5-C8, 4.5-C9, 4.5-C10 y 4.5-C11*–
- D. Aportaciones en especie de personas no identificadas – *conclusión: 4.5-C20*–
- E. Indebida individualización de la sanción – *conclusiones: 4.5-C1, 4.5-C2, 4.5-C8, 4.5-C9, 4.5-C10, 4.5-C11, 4.5-C4, 4.5-C6, 4.5-C6 Bis, 4.5-C14, 4.5-C17, 4.5-C20, 4.5-C4 Bis, 4.5-C3, 4.5-C12, 4.5-C13, 4.5-C15, 4.5-C16, 4.5-C16 Bis, 4.5-C18 y 4.5-C19*–

⁵ Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de título: “ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO.”

⁶ Por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, se toma en consideración la tesis del Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, publicada en la página 288, del Tomo XII, noviembre 1993, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Materia Civil, cuyo rubro dice: “AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS.”



66 Los agravios hechos valer por la recurrente serán atendidos en el orden en que fueron expuestos en el presente apartado, sin que tal circunstancia cause afectación a los derechos del recurrente de acuerdo con la jurisprudencia 4/2000 de rubro **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.

67 A efecto de abordar los motivos de agravio expresados por el ahora recurrente, resulta necesario precisar la normativa que rige a las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse en partidos políticos, particularmente en materia de fiscalización, que constituye el motivo de la emisión de los actos combatidos en el presente medio de impugnación, y que son tanto el dictamen consolidado como la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado derivado de la revisión de informes mensuales de ingresos y egresos que dichas personas jurídicas presentaron, dentro del procedimiento para obtener la referida calidad de entidades de interés público.

Marco jurídico

68 En el artículo 41 de la Constitución Federal se establecen los principios básicos de la fiscalización de los partidos políticos, las agrupaciones políticas y organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político; asimismo, en el segundo párrafo, Base I, de éste se dispone que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal.

69 De acuerdo a ello, en el artículo 10, párrafos 1 y 2, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos se disponen los requisitos que deberán cumplir las organizaciones ciudadanas que pretendan obtener su registro como partido político nacional, señalando, entre otros, que deberán presentar una declaración de principios, programa

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

de acción y Estatutos; así como contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales; pero, bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al cero punto veintiséis por ciento (0.26%) del padrón electoral federal.

- 70 Además, en el artículo 11, párrafos 1 y 2, de la misma Ley se señala que la organización ciudadana que pretenda constituirse en partido político deberá informar tal propósito en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial; así como que, a partir de ese aviso y hasta la resolución de procedencia del registro, deberá informar mensualmente al INE sobre el origen y destino de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes.
- 71 Con base en dichas disposiciones, mediante el acuerdo INE/CG38/2020 y sus acumulados CF/14/2019 y CF/003/2020 la autoridad fiscalizadora estableció los plazos para la presentación de los informes mensuales de ingresos y gastos, de la siguiente manera:

Mensualidad	Fecha límite para la presentación del informe mensual
Enero 2019	lunes, 11 de marzo de 2019
Febrero 2019	
Marzo 2019	miércoles, 10 de abril de 2019
Abril 2019	viernes, 10 de mayo de 2019
Mayo 2019	lunes, 10 de junio de 2019
Junio 2019	lunes, 12 de agosto de 2019
Julio 2019	
Agosto 2019	martes, 10 de septiembre de 2019
Septiembre 2019	jueves, 10 de octubre de 2019
Octubre 2019	lunes, 11 de noviembre de 2019
Noviembre 2019	martes, 10 de diciembre de 2019
Diciembre 2019	viernes, 10 de enero de 2020
Enero 2020	lunes, 10 de febrero de 2020
Febrero 2020	Martes, 10 de marzo de 2020.

- 72 Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 190, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y



de las campañas de las candidaturas estará a cargo del Consejo General por conducto de la Comisión de Fiscalización.

- 73 En tanto que, en el artículo 191, numeral 1, incisos a) y d), de la referida Ley electoral se dispone que el Consejo General tiene la facultad para emitir los Lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los sujetos obligados y vigilar que el origen y aplicación de los recursos observen las disposiciones legales.
- 74 En el artículo 192, numeral 1, incisos a) y d), de la Ley en cita, se señala que el Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, quien emitirá los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos y revisará las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización⁷, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización.
- 75 En efecto, en términos de lo establecido en el artículo 196, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la UTF es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los sujetos obligados respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento.
- 76 Así, conforme a lo preceptuado en el artículo 199, numeral 1, incisos c) y e), de la señalada ley; corresponde a la UTF vigilar que los recursos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los sujetos obligados, y requerir

⁷ En adelante UTF.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y gastos, o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.

- 77 Aún más, en el artículo 200, de la legislación en comento se dispone que la UTF podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, quienes deberán atender el requerimiento en un plazo máximo de cinco días después de realizada la solicitud.
- 78 Ahora bien, en el artículo 289, numeral 1, inciso f), del Reglamento de Fiscalización se establece que la UTF cuenta con veinte días hábiles para realizar la revisión integral de los informes mensuales presentados por las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido
- 79 En tal sentido, es la UTF citada quien debe presentar a la Comisión de Fiscalización los resultados de la revisión de informes mensuales las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos, dictámenes consolidados y proyectos de resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 199, numeral 1, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- 80 Ello, en tanto que, es atribución de la Comisión de Fiscalización modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidado y resoluciones emitidas con relación a los informes mensuales de las citadas organizaciones de ciudadanos, en términos de lo dispuesto en el inciso l) del mismo artículo 199.
- 81 Lo anterior, a efecto de hacer del conocimiento del Consejo General del Instituto Nacional Electoral las irregularidades encontradas en la revisión de los informes mensuales, a efecto de que éste, de ser el



caso, imponga las sanciones procedentes, de conformidad con lo establecido en los artículos 442, numeral 1, inciso j); 453, y 456, numeral 1, inciso h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- 82 Una vez expuesta la regulación jurídica del procedimiento de fiscalización de las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse en partidos políticos, procede realizar el estudio de los agravios expuestos por la recurrente.

A. Gastos de publicidad en internet no comprobados – conclusión: 4.5-C4 Bis–.

- 83 En la **conclusión 4.5-C4 Bis**, del apartado 4.5 del Anexo del Dictamen Consolidado, así como en el inciso b) del considerando 26.4 “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” de la Resolución combatida, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral atribuyó a la asociación recurrente el haber omitido presentar documentación que acreditara la operación entre el intermediario y Facebook por la subcontratación reportada, por un monto de \$490,444.08 (cuatrocientos noventa mil cuatrocientos cuarenta y cuatro pesos 08/100 M.N.).

- 84 Al respecto, la ahora actora plantea que la responsable le privó del derecho de aportar pruebas a su favor, al considerar, indebidamente, como monto involucrado la cantidad de \$490,444.08 (cuatrocientos noventa mil cuatrocientos cuarenta y cuatro pesos 08/100 M.N.).

- 85 Ello porque el monto por el que fue requerida en el oficio de errores y omisiones ascendió a \$58,932.31 (cincuenta y ocho mil novecientos treinta y dos pesos 31/100 M.N.).

- 86 Adicionalmente, considera que las erogaciones se encuentran debidamente reportadas, y en todo caso, la responsable sustentó su

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

determinación en la exigencia de presentar documentación no señalada en la normativa que rige en materia de fiscalización.

87 A efecto de dar respuesta a los planteamientos de la recurrente, resulta necesario señalar que, en el marco de la revisión de los informes de las organizaciones de ciudadanos que pretendieron constituirse como partidos políticos nacionales, la UTF de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través del oficio de errores y omisiones identificado con la clave INE/UTF/DA/4621/2020, y en particular, en el apartado correspondiente a las observaciones del informe mensual de febrero de dos mil veinte, bajo el rubro de “*Confirmaciones con proveedores*”, informó a “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, que, a partir de la solicitud de información que le formuló al proveedor Facebook INC, advirtió que esa asociación **no reportó gastos** por concepto de publicidad en la señalada red social, por un monto de \$58,932.31 (cincuenta y ocho mil novecientos treinta y dos pesos 31/100 M.N.).

88 Asimismo, insertó el cuadro siguiente:

No.	Página web beneficiada con publicidad en Facebook	Gasto confirmado con Facebook MXN	Monto registrado en los gastos de la OC	Diferencia
1	https://www.facebook.com/MexLibre	\$440,803.34		
2	https://www.facebook.com/redmexicolibre	\$40,815.30		
3	https://www.facebook.com/MexLibD12	\$825.44		
	Total	\$490,444.08	\$431,511.77	\$58,932.31

89 Luego, la autoridad fiscalizadora le solicitó que presentara diversa documentación comprobatoria, en los términos siguientes:

- *En caso de que se trate de un gasto, realizado por la OC:*
 - Los comprobantes fiscales con todos los requisitos que marca la ley.
 - Los contratos de prestación de servicios con todos los requisitos que establece la normativa.



- Las copias de los cheques o transferencias bancarias correspondientes a los pagos de aquellos gastos que rebasen la cantidad equivalente a 90 UMA.

- *En caso de que se trate de una aportación:*

- Los recibos de aportaciones en especie de asociados y/o simpatizantes con la totalidad de los datos que establece la normatividad.

- Los contratos de comodato o donación debidamente firmados en los cuales se especifiquen los datos de identificación del aportante y del bien aportado, así como el criterio de valuación utilizado, la fecha y el lugar de entrega.

- El documento que avale el criterio de valuación utilizado.

- La credencial para votar de los aportantes.

- La muestra fotográfica del bien aportado.

- El control de folios de asociados o simpatizantes en especie, formato "CF-OC", de forma impresa y en medio magnético.

- **En ambos casos:**

- El formato "IM-OC" en medios impreso y magnético.

- Las correcciones que procedan a su contabilidad para reflejar los ingresos y gastos de asambleas.

- Las pólizas contables con la documentación soporte correspondiente.

- Los auxiliares contables y las balanzas de comprobación a último nivel.

- Las aclaraciones que a su derecho convenga.

90 Al respecto, en respuesta al requerimiento de referencia⁸, la organización de ciudadanos ahora recurrente remitió la documentación que consideró pertinente y expuso, en esencia que:

- El proveedor Estratégica S.C., le prestó el servicio de redes sociales, al cierre de dos mil diecinueve, cuyos registros por \$403,252.63 (cuatrocientos tres mil doscientos cincuenta y dos

⁸ Escrito sin número de treinta de junio de dos mil veinte.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

pesos 63/100 M.N.), se registraron en la cuenta contable número 522-09-004.

- Solicitó la corrección a la contabilidad, dado que uno de los pagos al referido proveedor, por un monto de \$28,259.14 (veintiocho mil doscientos cincuenta y nueve pesos 14/100 M.N.) se registró indebidamente en una cuenta contable diversa.
- Asimismo, informó que, respecto de ese rubro, se debía agregar la factura correspondiente a febrero de dos mil veinte, por un monto de \$6,960.00 (seis mil novecientos sesenta pesos 00/100 M.N.), emitida por el mismo proveedor y que no se había contemplado por la autoridad fiscalizadora.
- También solicitó que, dentro de la cuenta contable aludida, se consideraran seis aportaciones en especie por un monto equivalente a \$103,909.46 (ciento tres mil novecientos nueve pesos 46/100 M.N.).
- Por último, expuso que el monto total de la cuenta contable correspondiente a la publicidad en “Facebook”, ascendía a \$542,381.23 (quinientos cuarenta y dos mil trescientos ochenta y un pesos 23/100 M.N.), de los cuales, \$438,471.77 (cuatrocientos treinta y ocho mil setenta y un 77/100 M.N.) correspondían a erogaciones efectuadas por la organización de ciudadanos, y \$103,909.46 (ciento tres mil novecientos nueve pesos 46/100 M.N.) derivaron de aportaciones en especie.

91 Ahora bien, en el dictamen final de la revisión de los informes de las organizaciones de ciudadanos que pretendieron constituirse como partidos políticos nacionales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral indicó, en lo que al caso interesa que:

- La organización de ciudadanos presentó una póliza por un monto de \$6,960.00 (seis mil novecientos sesenta pesos,



00/100 M.N.), a la que se adjuntó como soporte documental, la factura, el contrato de prestación de servicios, muestra y comprobante de pago.

- De igual manera, refirió que “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” presentó diversa póliza por un monto de \$103,909.46 (ciento tres mil novecientos nueve pesos 46/100 M.N.), anexando como soporte documental, los recibos correspondientes, contratos de donación, muestras, documentos de valuación, así como la credencial de elector de los aportantes.
- El monto total de los gastos reportados por concepto de publicidad en el señalado medio electrónico coincidía con los registros de la Unidad Técnica de Fiscalización.
- No obstante, expuso de la revisión a la documentación presentada adjunta a las pólizas, no se localizaron los comprobantes consistentes en copia de cheque, transferencias bancarias o cargos a tarjetas de crédito o débito de los pagos realizados a Facebook por parte del proveedor denominado Información Estratégica S.C., así como de los aportantes que contrataron propaganda de la red social.

92 A partir de lo anterior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, concluyó que “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, incumplió con lo previsto en los artículos 46 Bis, numeral 2, 143, numeral 1, inciso d), fracción VII, y 261, numeral 5, del Reglamento de Fiscalización, dado que no presentó la documentación soporte de las operaciones celebradas entre el intermediario “*Información Estratégica S.C.*”, y Facebook “INC”, por lo que impuso la sanción que ahora se cuestiona.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

93 Expuesto lo anterior, este órgano jurisdiccional electoral federal procede al análisis de los planteamientos de la organización de ciudadanos recurrente.

94 En primer término, “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” aduce que la autoridad responsable transgredió su derecho al debido proceso, ya que en el requerimiento que se le realizó mediante el oficio de errores y omisiones, únicamente se le señaló que debía comprobar un monto equivalente a \$58,932.31 (cincuenta y ocho mil novecientos treinta y dos pesos 31/100 M.N.), por lo que la determinación de considerar un monto superior le privó de la oportunidad de presentar las pruebas en su defensa.

95 El motivo de inconformidad es **infundado**.

96 La calificativa al agravio reside en que, contrariamente a lo que refiere la organización de ciudadanos recurrente, en el oficio de errores y omisiones identificado con la clave INE/UTF/DA/4621/2020, la responsable no sólo le requirió que procediera a realizar las correcciones a los registros contables por el monto que señala la recurrente, sino que también le indicó, entre otros, que, en relación con los gastos relativos a ese rubro, procediera a presentar, entre otros:

- En caso de gastos, los comprobantes fiscales con todos los requisitos que marca la ley.
- En caso de aportaciones, los contratos de prestación de servicios con todos los requisitos que establece la normativa.
- En ambos supuestos, las pólizas contables con la documentación soporte correspondiente.

97 Como se advierte, el requerimiento que efectuó la responsable, no se limitó a que la organización de ciudadanos realizara las correcciones



necesarias en sus informes a fin de registrar los \$58,932.31 (cincuenta y ocho mil novecientos treinta y dos pesos 31/100 M.N.), que hasta ese momento no habían sido informados, sino que la diligencia tuvo por finalidad solicitar a esa asociación que presentara toda la documentación atinente a esos gastos, a fin de comprobarlos debidamente, ya sea que se tratara de erogaciones efectuadas por la propia organización o que derivaran de aportaciones de sus afiliados.

- 98 En efecto, en el oficio de errores y omisiones aludido, la autoridad fiscalizadora señaló con claridad que, de la revisión a los registros contables de la organización de ciudadanos, no se advertía el reporte de gastos equivalente a \$431,511.77 (cuatrocientos treinta y un mil quinientos once pesos 77/100 M.N.), que era el total detectado por la autoridad a partir de la confirmación con el proveedor, pero también le señaló que presentara la documentación que acreditara las operaciones ahí referidas.
- 99 Cabe mencionar que, en el caso, la observación se realizó al informe correspondiente a febrero de esta anualidad, esto es el último del procedimiento atinente a la conformación de partidos políticos del periodo dos mil diecinueve-dos mil veinte, por lo que no existiría un informe o requerimiento posterior.
- 100 A partir de lo anterior, debe tenerse en consideración que, el incremento de los montos que la organización de ciudadanos debía de comprobar con la documentación soporte correspondiente, era de \$542,381.23 (quinientos cuarenta y dos mil trescientos ochenta y un pesos 23/100 M.N.), en razón de las operaciones que realizó con posterioridad a la comprobación con proveedores que efectuó el órgano fiscalizador, las cuales se han detallado con antelación – facturas nueva y aportaciones en especie–.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

101 Conforme a ello, si en el caso, además de informarle que de sus registros contables se advertía la omisión de comprobar un monto específico, la autoridad responsable también solicitó a la mencionada organización de ciudadanos que presentara toda la documentación soporte y comprobatoria de las operaciones relativas a la publicidad en la denominada “red social” conocida como “*Facebook*”, resulta evidente que no asiste la razón a la recurrente cuando señala que el requerimiento le privó de la oportunidad de presentar las pruebas para comprobar las operaciones.

102 Ello porque a través del señalado oficio de errores y omisiones le solicitó ambas cuestiones, esto es, subsanar **las omisiones de reportar gastos** en la contabilidad, y **presentar la documentación comprobatoria correspondiente**, las cuales son cuestiones distintas, ya que, mientras la primera se encuentra referida a los registros de su contabilidad, la segunda se dirige a la acreditación de la existencia y licitud de las operaciones informadas, de ahí que, si la responsable le requirió para que subsanara ambas cuestiones, en manera alguna se privó a la ahora recurrente del derecho de defensa, de ahí lo **infundado** del agravio.

103 En segundo término, la recurrente aduce que, en la normativa aplicable, no se establece la obligación de presentar la documentación en que consten las operaciones que se celebren entre sus proveedores y los prestadores de servicios subcontratados.

104 El agravio es **infundado**.

105 La calificativa al agravio deriva de que, contrariamente a la afirmación de la recurrente, las organizaciones de ciudadanos que pretendan su registro como partidos políticos se encuentran obligados a presentar, la documentación comprobatoria en que se acrediten las operaciones



entre los intermediarios y los proveedores –subcontratados- de los servicios que le benefician, conforme se explica a continuación.

106 De conformidad con lo previsto en el artículo 11, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos, a partir de la presentación del aviso de intención de constituirse como partido político y hasta la resolución sobre la procedencia del registro, las organizaciones de ciudadanos informarán mensualmente al Instituto sobre el origen y destino de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes.

107 En consonancia, en el artículo 199, párrafo 1, inciso 1), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece la facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral de fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en **los términos establecidos en esta Ley y demás disposiciones aplicables.**

108 Ahora bien, en términos de lo señalado en el artículo 16 de la Ley General de Partidos Políticos, al conocer la solicitud de la organización que pretenda su registro como partido nacional el Instituto Nacional Electoral verificará el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución establecidos en esta Ley, y formulará el proyecto de Dictamen correspondiente.

109 Conforme a lo anterior, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos, se encuentran sujetos al régimen de fiscalización previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y demás disposiciones aplicables.

110 Al respecto, en el artículo 191, numeral 1, incisos a) y d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que,

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

el Consejo General tiene la facultada para, emitir los Lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los sujetos obligados y vigilar que el origen y aplicación de los recursos de observen las disposiciones legales.

111 Con la finalidad de instrumentar la atribución de referencia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo identificado con la clave INE/CG38/2019, *“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”*.

112 Al efecto, en el punto de acuerdo primero, la autoridad administrativa electoral determinó que, a las organizaciones de ciudadanos les serán aplicables en materia de fiscalización la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, el Reglamento de Fiscalización, Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el Manual General de Contabilidad, el registro de operaciones a través del aplicativo que autorice la Unidad Técnica de Fiscalización, los acuerdos de la Comisión de Fiscalización y del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la materia.

113 Ahora bien, en la fracción II, del primer punto del acuerdo mencionado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dispuso que la totalidad de gastos realizados por las organizaciones de ciudadanos deberán ser comprobados con documentación que cumpla con los requisitos fiscales vigentes, entre ellos, los relacionados con la contratación de empresas o prestadores de servicios para la captación de afiliados.



- 114 De igual manera, en el punto de acuerdo segundo, fracción II, numeral 6, dispuso que esas organizaciones deberán apegarse a lo dispuesto en el reglamento de Fiscalización.
- 115 De lo hasta aquí expuesto, este órgano jurisdiccional advierte que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales, se consideraran sujetos obligados en materia de fiscalización, y como tales, se encuentran obligadas a presentar informes mensuales sobre todos los recursos que empleen para la obtención de afiliados, sujetándose a las reglas de comprobación y revisión previstas en el Reglamento de Fiscalización.
- 116 En ese orden de ideas, dado que la propaganda emitida por y en beneficio de esa organización de ciudadanos, incluyendo la difundida en internet, tuvo por finalidad la captación de afiliados, los gastos vinculados con la promoción realizada a través del sitio electrónico conocido como “*Facebook*”, se encontraban sujetos a fiscalización en términos de los ordenamientos referidos, entre ellos, el Reglamento de Fiscalización.
- 117 En ese orden de ideas, en el artículo 46 Bis del Reglamento de Fiscalización – *la cual fue referida en reiteradas ocasiones por la autoridad responsable*- se establece el deber de los sujetos obligados de comprobar las operaciones contratadas en línea con proveedores o prestadores de servicio con domicilio fiscal fuera del país, ya sea de forma directa o indirecta a través de un intermediario.
- 118 Los elementos que se requieren para comprobar la operación son los siguientes:
- Recibo expedido por el proveedor o prestador de servicios en el formato proporcionado por el sitio en línea;

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

- Captura de pantalla de la transacción en línea en la que se pueda verificar;
- El portal;
- Método de pago;
- Tipo de bien o servicio adquirido;
- Identidad;
- Denominación legal, y
- Datos de ubicación física para la Protección de los Consumidores en el contexto de Comercio Electrónico establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

119 Como se advierte, los sujetos obligados que realicen operaciones de comercio en línea con proveedores o prestadores de servicio con un domicilio fiscal fuera del país –en el caso es *Facebook Inc*–, ya sea por sí o a través de un tercero –en el caso es *Información Estratégica S.C.*–, tienen la obligación de presentar la documentación señalada, a fin de acreditar fehacientemente las operaciones celebradas.

120 La finalidad de dicho precepto es que la autoridad fiscalizadora realice una adecuada, completa y certera fiscalización de dichas operaciones, generando certeza sobre lo reportado con la información y documentación remitida en atención a las facultades de comprobación de la responsable.

121 En el caso concreto, no se encuentra controvertido que la autoridad responsable respetó la garantía de audiencia, ya que, en el oficio de errores y omisiones correspondiente al tercer periodo, se hizo de su conocimiento una posible irregularidad en materia de fiscalización y se le solicitó la documentación atinente.



- 122 Sin embargo, como ya se mencionó, en la respuesta al oficio de errores y omisiones, la organización de ciudadanos no realizó manifestación alguna respecto a la documentación faltante entre Información Estratégica S.C., y Facebook Inc., siendo que era su obligación detallar de manera pormenorizada, clara y precisa los ingresos y gastos de dichas operaciones, a efecto que la autoridad estuviera en posibilidad real de comprobar y cotejar lo informado.
- 123 En ese sentido, debe tenerse presente la tesis XIX/2018⁹, de este órgano jurisdiccional, en la que se establece, en esencia, que las facultades de comprobación de la autoridad fiscalizadora electoral tienen por finalidad verificar y contrastar las operaciones registradas por los sujetos obligados, pero que su ejercicio **no constituye un medio para subsanar, corregir o completar la información o documentación de las operaciones efectuadas por y en nombre del sujeto fiscalizado.**
- 124 En atención a dicha consideración, no le asiste la razón a “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, cuando aduce que la documentación soporte con que se comprueben las operaciones celebradas entre un intermediario y el proveedor final de los servicios empleados para la obtención de su registro como partido político, no se encontraba previsto en la normativa atinente, pues como se demostró, se trata de una exigencia prevista en las disposiciones en que se regula el sistema de fiscalización a que se sujetan esas organizaciones de ciudadanos cuando pretenden obtener su registro como partido político nacional, de ahí lo **infundado** del agravio.

⁹ De rubro: “FISCALIZACIÓN. EL PROCEDIMIENTO DE CONFIRMACIÓN DE OPERACIONES REPORTADAS POR LOS SUJETOS FISCALIZADOS NO TIENE COMO FINALIDAD SUBSANAR Y COMPLETAR LAS OMISIONES EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS”.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

125 Finalmente, en cuanto a la conclusión bajo estudio, la recurrente manifiesta que, contrariamente a lo determinado por la autoridad responsable, sí presentó toda la documentación comprobatoria para acreditar las operaciones relativas a la propaganda difundida a través del sitio electrónico conocido como “Facebook”, ya que exhibió todos los documentos con los que comprobó las operaciones que celebró con el proveedor Información Estratégica S.C., en la que constan las operaciones por el monto total reportado.

126 El agravio es **infundado**.

127 La calificativa al motivo de inconformidad deriva de que la recurrente parte de la premisa inexacta de que su obligación de comprobar gastos se cumplió con la entrega de la documentación soporte de las operaciones que celebró con la persona moral que se señaló como su proveedor de servicios de publicidad en el señalado sitio electrónico.

128 No obstante, la documentación que aportó para acreditar los gastos, sólo permitían verificar la realización de las operaciones que celebró con la persona moral denominada *Información Estratégica S.C.*, pero resultan insuficientes para comprobar el pago de los servicios que efectivamente lo promocionaron –propaganda en internet-, ya que pierde de vista que se trataba de un intermediario que a su vez, subcontrató a la empresa *Facebook Inc*, para prestar los servicios que promocionaron a esa organización de ciudadanos.

129 Por ello, si “Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.”, omitió presentar la documentación que comprobara las operaciones celebradas entre el intermediario y el proveedor final del servicio, resulta evidente que incumplió con la obligación de presentar toda la documentación soporte para comprobar los gastos relativos a su promoción en el señalado sitio electrónico, de ahí lo **infundado** del agravio.



B. Gastos no reportados –conclusión: 4.5.-C6–.

130 En la **conclusión 4.5-C6**, del apartado 4.5 del Anexo del Dictamen Consolidado, así como en el inciso b) del considerando 26.4 “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” de la Resolución combatida, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral atribuyó a la asociación recurrente el haber omitido reportar gastos realizados por un monto de \$724,176.82 (setecientos veinticuatro mil ciento setenta y seis pesos 82/100 M.N.).

131 Al respecto, la actora argumenta que las observaciones en el sentido de que omitió reportar gastos realizados por el citado monto, carecen de una debida fundamentación y motivación al resultar insuficientes para acreditar una infracción en materia de fiscalización, puesto que la recurrente desconoce el origen de los cuarenta y tres (43) CFDI's al no haber solicitado su expedición además de que tampoco fueron pagadas con recursos de la organización.

132 Y agrega que, en todo caso, la autoridad fiscalizadora debió haber agotado sus facultades de investigación requiriendo a los que expidieron los CFDI's información complementaria.

133 Los agravios antes precisados, resultan **infundados**, pues la actora parte de una premisa errónea, al considerar que la autoridad fiscalizadora estaba obligada a realizar las diligencias necesarias a efecto de subsanar la omisión que había advertido respecto de operaciones que no fueron reportadas, contenidas en cuarenta y tres comprobantes (CFDI's).

134 Al efecto, resulta necesario precisar que, consta en el anexo del dictamen consolidado, que mediante oficio número

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

INE/UTF/DA/4621/2020¹⁰, se le señaló a la ahora recurrente que, con el fin de allegarse de elementos que permitieran determinar si cumplió con la obligación de aplicar los recursos recibidos, estricta e invariablemente, para las actividades señaladas en la norma aplicable, así como para acreditar el origen lícito de los recursos, su destino y aplicación, realizó diversas solicitudes de información, precisando las mismas, en la siguiente tabla:

Cons.	Folio de solicitud	Fecha de solicitud	Fecha de respuesta	No. de oficio de respuesta	Tipo de respuesta
1	INE/UTF/DAOR/0880/2019	25-07-19	13-12-19	103-05-2019-0047	Total
2	INE/UTF/DAOR/1072/2019	19-09-19	13-12-19	103-05-2019-0047	Total
3	INE/UTF/DAOR/1087/2019	23-09-19	01-10-19	103-05-2019-0060	Total
4	INE/UTF/DAOR/0050/2019	20-01-20	06-02-20	103-05-2019-0079	Total
5	INE/UTF/DAOR/0051/2019	20-01-20	27-02-20	103-05-2019-0084	Total
6	INE/UTF/DAOR/0052/2019	20-01-20	06-02-20	103-05-2019-0080	Total
7	INE/UTF/DAOR/0072/2019	24-01-20			Sin respuesta
8	INE/UTF/DAOR/0318/2019	09-03-20			Sin respuesta
9	INE/UTF/DAOR/0334/2019	11-03-20			Sin respuesta

135 En el referido oficio se le señaló a la ahora recurrente que, con las seis respuestas que hasta ese momento había dado el SAT, presentando comprobantes fiscales de la organización civil, de la verificación a dicha información se podía observar que se identificaron ciento veintisiete (127) comprobantes fiscales CFDI recibidos y emitidos, por la ahora actora, por un importe de \$1,482,426.77 (un millón cuatrocientos ochenta y dos mil cuatrocientos veintiséis pesos 77/100 M.N.).

136 Asimismo, del análisis y verificación de la información proporcionada, se realizaron observaciones, que se identificaron en el oficio de errores y omisiones, y cuyos casos se precisaron de forma particular en el Anexo B del citado oficio, cuyo contenido es el siguiente:

¹⁰ En cuyo encabezado se puede advertir lo siguiente: “ASUNTO. - Oficio de errores y omisiones derivado de la revisión del informe mensual de febrero 2020, así como el seguimiento de observaciones no atendidas de enero 2019 hasta enero 2020 de la Organización de Ciudadanos Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C.”



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

Nº Consecutivo	Folio Fiscal	Fecha Emisión	Total CFDI	RFC Emisor	RFC Receptor	Fecha Cancelación	Origen Carga	Estatus	Referencia oficina de errores y omisiones
1	09013880-CDD3-7F4A-B315-C8D4FF35F2E3	15/01/2019	5,000.00	LRD180821TQ2	PAGB971101EKA		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
2	1440A161-9F6F-4EF0-B683-49288AF1CC80	22/07/2019	26,692.40	REGA8601041H3	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
3	166BEEC6-A90B-4AF1-AE3D-B61E8F67C6EC	20/08/2019	2,200.00	OIX910925N52	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
4	1C433600-2CE0-4CE2-8A01-7FEBDD5CC211	08/03/2019	1,000.00	LRD180821TQ2	XAXX010101000		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
5	24CAE362-33AA-4558-A38F-DEA41271742A	06/11/2019	37,214.54	GPO920120440	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
6	2557DDD0-2579-443F-B43B-AAA137541A87	31/10/2019	12,623.00	BLI120726UF6	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
7	2590AEC9-7E76-4EE6-B3C1-2FC2E00D01C7	30/09/2019	5,000.00	LRD180821TQ2	PAGB971101EKA		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
8	2A498B51-7D49-4F1C-98CC-8895F381A2C9	27/05/2019	10,000.00	CPB110809QE1	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
9	2AABC6FD-B565-499E-8DEA-65BCB161279B	07/08/2019	31,668.00	SFC970523C70	LRD180821TQ2	09/08/2019 00:00:00	RECIBIDOS	CANCELADOS	(1)
10	2D4399C4-6834-4A37-93FC-B7F3F6E15793	18/12/2019	2,000.00	GGR15101442A	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
11	2FF76810-7A2B-49EB-845E-737ACCD4C8DB	15/10/2019	3,000.00	LRD180821TQ2	VIFE9505175E2		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
12	31B48673-0E99-4DDA-99F1-B96EB85420C5	10/12/2019	1,670.40	GOVB551227SM0	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
13	31B48673-0E99-4DDA-99F1-B96EB85420C5	10/12/2019	1,670.40	GOVB551227SM0	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
14	31B48673-0E99-4DDA-99F1-B96EB85420C5	10/12/2019	1,670.40	GOVB551227SM0	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
15	31F0B65B-E294-4717-B25E-F87ACC122C72	28/06/2019	878.63	BLI120726UF6	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
16	327E0587-9303-4537-9F90-4752F9BFED1B	23/11/2019	17,891.82	GPO920120440	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
17	327E0587-9303-4537-9F90-4752F9BFED1B	23/11/2019	17,891.82	GPO920120440	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
18	34275F89-B32E-C084-EFE3-A9BC7A35DBAB	02/09/2019	1,200.60	OTZ060704GN3	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
19	34275F89-B32E-C084-EFE3-A9BC7A35DBAB	02/09/2019	1,200.60	OTZ060704GN3	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
20	36A48CBF-1517-4906-B0B2-25E11B774A06	10/07/2019	20,300.00	CATR500305263	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
21	39EFE939-42B8-4F10-9BD8-0C7A0A0960C3	04/09/2019	5,000.00	OOBN781030HS9	LRD180821TQ2	10/09/2019 00:00:00	RECIBIDOS	CANCELADOS	(1)
22	3CC4CFE2-6E24-401A-B921-5720FB872221	29/11/2019	5,574.79	LRD180821TQ2	PAGB971101EKA		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
23	3F15BD69-3965-4FAB-BEA6-890E5CBF6E76	10/11/2019	9,000.00	CACB781202KG6	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
24	3FEDB600-CA77-4FCA-93E4-1FC3C84FB5F8	23/12/2019	3,000.00	LRD180821TQ2	VIFE9505175E2		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
25	407468E3-83C6-4032-A7AE-669BEE804AC4	15/08/2019	17,400.00	CEC130920IP9	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
26	419B98C8-5746-4C01-882D-70AEB7DA08F3	18/05/2019	225.00	ODM950324V2A	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
27	463CA3CD-AEB9-43B4-80BE-A1B75469DBB3	27/08/2019	3,004.40	HEGF270910NIA	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
28	476AE796-3CF4-44BF-9F68-DB3581B63C74	31/01/2020	3,000.00	LRD180821TQ2	VIFE9505175E2		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
29	47E577CF-8764-451D-B016-0268D9756116	27/12/2019	112.75	BLI120726UF6	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
30	4836E653-4BE3-4C30-B749-0671873B6E4C	30/09/2019	2,799.59	BLI120726UF6	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
31	4D71F7F2-38AF-46AD-A442-80C2F0021D3F	24/09/2019	4,999.99	HERB7708302B6	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
32	4F5D15D8-FE20-440C-9C9D-504A70C5AEF2	27/09/2019	21,449.99	GAAG631113KV6	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
33	53F5211F-EBA4-4EE6-BA1E-78F32F1730C9	03/08/2019	12,760.00	PECE660708NT6	LRD180821TQ2	15/08/2019 00:00:00	RECIBIDOS	CANCELADOS	(1)
34	55D6510B-F0FC-41DB-88B7-1308503CA2AE	26/04/2019	10,000.00	CPB110809QE1	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
35	58CABA02-D462-48CA-9E3B-3EC390757FCC	29/11/2019	3,000.00	LRD180821TQ2	VIFE9505175E2		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
36	5AA6EAF3-F7B2-4422-A297-339F2C69DE7A	14/08/2019	12,760.00	PECE660708NT6	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
37	5C8DE91D-FEF8-9C4B-9DB9-DB109215A47C	13/12/2019	296.89	DEM8801152E9	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

Nº Consecutivo	Folio Fiscal	Fecha Emisión	Total CFDI	RFC Emisor	RFC Receptor	Fecha Cancelación	Origen Carga	Estatus	Referencia oficina de errores y omisiones
38	5C8FD10E-955C-4EF4-A1E4-15699ECBF9E0	26/08/2019	3,888.00	TEM1806194C7	LRD180821TQ2	26/08/2019 00:00:00	RECIBIDOS	CANCELADOS	(1)
39	5D027F29-FF75-483D-8D16-C7A9255F3A7F	27/09/2019	1,421.00	LRD180821TQ2	GUMJ9305169H6		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
40	5EBD176A-CA9C-1E46-AC61-ED484E8633D6	15/11/2019	5,000.00	LRD180821TQ2	PAGB971101EKA		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
41	608D6AEE-5339-4764-B5AC-B638312EB226	31/10/2019	5,000.00	LRD180821TQ2	PAGB971101EKA		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
42	61301EDF-0679-4A5B-829B-7652218E86C7	15/01/2020	17,255.00	QIM160413859	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
43	669866B1-E532-11E9-B475-00155D014007	02/10/2019	19,604.00	CLE520904S74	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
44	68A90C0C-C52A-412D-9043-D676F5233E21	20/09/2019	24,360.01	IAP1771121QP1	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
45	68A90C0C-C52A-412D-9043-D676F5233E21	20/09/2019	24,360.01	IAP1771121QP1	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
46	68A90C0C-C52A-412D-9043-D676F5233E21	20/09/2019	24,360.01	IAP1771121QP1	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
47	68A90C0C-C52A-412D-9043-D676F5233E21	20/09/2019	24,360.01	IAP1771121QP1	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
48	68A90C0C-C52A-412D-9043-D676F5233E21	20/09/2019	24,360.01	IAP1771121QP1	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
49	68A90C0C-C52A-412D-9043-D676F5233E21	20/09/2019	24,360.01	IAP1771121QP1	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
50	68A90C0C-C52A-412D-9043-D676F5233E21	20/09/2019	24,360.01	IAP1771121QP1	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
51	6B5523EF-9AAF-479E-A167-09BE9CF6ED09	13/09/2019	3,000.00	LRD180821TQ2	GUMJ9305169H6		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
52	6CE473FB-91E2-4674-9D00-8D91087C93DE	13/12/2019	3,000.00	LRD180821TQ2	VIFE9505175E2		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
53	6E115393-BFD2-4FB0-9FDA-7B20ADD874E2	08/08/2019	6,500.00	GUBM470708347	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
54	73D7C97A-F755-408F-AD8F-68AA64A33508	17/09/2019	12,106.00	GIJ030819K41	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
55	73D7C97A-F755-408F-AD8F-68AA64A33508	17/09/2019	12,106.00	GIJ030819K41	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
56	73D7C97A-F755-408F-AD8F-68AA64A33508	17/09/2019	12,106.00	GIJ030819K41	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
57	740E3223-EF6D-48C2-8B1A-AE37AF2F5CA4	23/04/2019	9,036.40	RRA080513R18	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
58	74589633-2DE4-124C-9CC6-A460990BFD7C	13/12/2019	5,000.00	LRD180821TQ2	PAGB971101EKA		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
59	74B5EF2D-D38F-4698-AB81-587A4534C164	15/01/2020	3,000.00	LRD180821TQ2	VIFE9505175E2		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
60	75D53A78-2CDD-4A6A-ABFE-BAB1D5F00438	24/09/2019	28,259.14	IES1411286J5	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
61	78C166B1-350A-470E-85E1-CFEBD2FDA529	26/04/2019	3,480.00	CAMD8105053W5	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
62	7E76F90B-2BD6-48DA-ADCB-7B5906DC8ADC	30/09/2019	3,000.00	LRD180821TQ2	VIFE9505175E2		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
63	823B6B96-39B6-40A0-8423-22BA86B809A5	20/01/2020	23,200.00	BTC161215290	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
64	823B6B96-39B6-40A0-8423-22BA86B809A5	20/01/2020	23,200.00	BTC161215290	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
65	843E09FA-F6E2-4B5C-9CDC-7A0016F3FEFC	25/01/2020	1,335.20	SIH9511279T7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
66	843E09FA-F6E2-4B5C-9CDC-7A0016F3FEFC	25/01/2020	1,335.20	SIH9511279T7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
67	843E09FA-F6E2-4B5C-9CDC-7A0016F3FEFC	25/01/2020	1,335.20	SIH9511279T7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
68	843E09FA-F6E2-4B5C-9CDC-7A0016F3FEFC	25/01/2020	1,335.20	SIH9511279T7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
69	843E09FA-F6E2-4B5C-9CDC-7A0016F3FEFC	25/01/2020	1,335.20	SIH9511279T7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
70	843E09FA-F6E2-4B5C-9CDC-7A0016F3FEFC	25/01/2020	1,335.20	SIH9511279T7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
71	843E09FA-F6E2-4B5C-9CDC-7A0016F3FEFC	25/01/2020	1,335.20	SIH9511279T7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
72	843E09FA-F6E2-4B5C-9CDC-7A0016F3FEFC	25/01/2020	1,335.20	SIH9511279T7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
73	843E09FA-F6E2-4B5C-9CDC-7A0016F3FEFC	25/01/2020	1,335.20	SIH9511279T7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
74	843E09FA-F6E2-4B5C-9CDC-7A0016F3FEFC	25/01/2020	1,335.20	SIH9511279T7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

Nº Consecutivo	Folio Fiscal	Fecha Emisión	Total CFDI	RFC Emisor	RFC Receptor	Fecha Cancelación	Origen Carga	Estatus	Referencia oficina de errores y omisiones
75	85C49BDC-64DE-4FFF-833F-062BAFE63AEA	31/01/2020	5,000.00	LRD180821TQ2	PAGB971101EKA		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
76	8D0826A4-D055-44D9-BF55-411CACB8E1E4	09/09/2019	9,080.00	GME130219BV5	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
77	8D3C9313-5D80-486A-BEF5-ECF2F1474605	12/11/2019	33,344.78	GPO920120440	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
78	8D3C9313-5D80-486A-BEF5-ECF2F1474605	12/11/2019	33,344.78	GPO920120440	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
79	93EC6BBA-D7AE-45A9-B4C4-B95C6DAC7BC4	05/09/2019	11,136.00	TEL0702098P1	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
80	95EC2831-1BE3-497B-BDAE-8619F0C53278	08/07/2019	20,300.00	CATR500305263	LRD180821TQ2	10/07/2019 00:00:00	RECIBIDOS	CANCELADOS	(1)
81	96534317-3DFD-4060-929E-3D99B9DACF1C	22/01/2020	17,400.00	COBM641202GZ4	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
82	9871E1EA-F2B2-C448-A8BE-CA92C7540FDA	11/03/2019	1,000.00	LRD180821TQ2	VEAS511210LT4		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
83	9AC15FAE-FE4D-418E-8A71-4C76B0F3DA14	31/07/2019	46,145.60	RRA080513R18	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
84	9B4BD8E3-8465-49FF-83BA-0190478F2091	29/05/2019	1,763.20	NEOI920824QT9	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
85	9B4BD8E3-8465-49FF-83BA-0190478F2091	29/05/2019	1,763.20	NEOI920824QT9	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
86	9E6B0BDB-62B8-4899-BFCF-588E0A8EAB6C	13/09/2019	3,000.00	LRD180821TQ2	VIFE9505175E2		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
87	A53D0F14-9CAA-4B27-860E-56E94559E64D	11/09/2019	41,180.00	MEEN680415GI0	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
88	A6EE29D8-892B-4C16-8844-533A268ECE75	25/05/2019	8,250.00	GTI981126BRA	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
89	AAA187B0-CBAB-48F7-9A1C-1776845CC66A	31/01/2020	14,800.00	CAME801104NW8	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
90	AB02D34E-7D83-47DB-BA85-8B865E012E9A	31/05/2019	952.13	BLI120726UF6	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
91	ADF69788-007C-4AB5-9EF0-F4B03CB5167F	16/12/2019	1,480.28	LRD180821TQ2	VIFE9505175E2		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
92	AE7AC23B-03FF-4384-9452-6EFAD62C22A9	30/08/2019	4,152.61	BLI120726UF6	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
93	B164D05E-23E3-44A2-8D89-E7E39CEDEDC6	29/05/2019	3,480.00	MOGJ710211ID9	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
94	B1DBA79E-66CB-497F-A8EB-3321CD5247B3	26/09/2019	1,952.64	PCA8402024P8	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
95	B219DBE1-AB4B-46A0-8850-D52522A17A7	24/05/2019	34,800.00	GGM000620EE3	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
96	B2AF26B1-CC25-11E9-863B-00155D014007	31/08/2019	14,500.00	GACA601124GF6	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
97	B385DAA0-4919-49DC-9BBF-E2B8D75EF791	13/12/2019	3,362.62	NWM9709244W4	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
98	B385DAA0-4919-49DC-9BBF-E2B8D75EF791	13/12/2019	3,362.62	NWM9709244W4	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
99	B385DAA0-4919-49DC-9BBF-E2B8D75EF791	13/12/2019	3,362.62	NWM9709244W4	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
100	B385DAA0-4919-49DC-9BBF-E2B8D75EF791	13/12/2019	3,362.62	NWM9709244W4	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
101	B385DAA0-4919-49DC-9BBF-E2B8D75EF791	13/12/2019	3,362.62	NWM9709244W4	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
102	B385DAA0-4919-49DC-9BBF-E2B8D75EF791	13/12/2019	3,362.62	NWM9709244W4	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
103	B385DAA0-4919-49DC-9BBF-E2B8D75EF791	13/12/2019	3,362.62	NWM9709244W4	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
104	B3B882EA-F4D4-45D3-8BB4-7AC7C8C4B5D	15/11/2019	3,000.00	LRD180821TQ2	VIFE9505175E2		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
105	B681D414-93CE-449A-90EC-CF97F32EA44A	23/11/2019	19,971.66	GPO920120440	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
106	BE709D52-A65F-4C85-BCA3-AEE19FB85DE9	31/07/2019	234.55	BLI120726UF6	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
107	BF9A61F7-4B41-4785-AB4A-3F23E0776BAC	30/08/2019	3,480.00	HEGF720910NIA	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
108	C6BFBE38-12CA-11EA-9BFE-00155D014007	29/11/2019	20,416.00	RALH250323V34	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
109	CC0AE64D-C400-48EB-AB3E-F48932F0ECF3	16/12/2019	5,172.00	LRD180821TQ2	PAGB971101EKA		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
110	CDF22F34-E099-48E3-8327-A31AD06179E6	23/12/2019	5,000.00	LRD180821TQ2	PAGB971101EKA		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
111	D167E7BE-AFD4-40F4-83C7-6E0AC8B02590	31/01/2020	290,000.00	QAL160726AJ5	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

Nº Consecutivo	Folio Fiscal	Fecha Emisión	Total CFDI	RFC Emisor	RFC Receptor	Fecha Cancelación	Origen Carga	Estatus	Referencia oficina de errores y omisiones
112	DCEC6A8D-E977-4DD3-A742-F3AC32CEB0AC	15/01/2020	5,000.00	LRD180821TQ2	PAGB971101EKA		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
113	E4F189EA-B22B-483F-9472-29DF0F832840	04/10/2019	12,400.01	HERB7708302B6	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
114	E79FEAD7-B09E-4F47-A34D-AC2B4147E1B0	15/08/2019	440.80	AME860107KD9	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
115	ECACB8E5-FC9C-9F41-BD04-3E23B206B0D2	31/10/2019	3,000.00	LRD180821TQ2	VIFE9505175E2		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
116	EE2F82B2-57A9-4C2A-9426-F17968D5A0AD	24/01/2020	34,510.00	QIM160413859	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
117	F39452B5-6C78-433B-A044-FFC7552B636F	30/04/2019	2,807.20	HEAL780825DQ5	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
118	F39452B5-6C78-433B-A044-FFC7552B636F	30/04/2019	2,807.20	HEAL780825DQ5	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
119	F6F46470-A0F2-4C57-AD94-7DA288DCBBB7	24/05/2019	1,357.20	ROAM721008HK7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
120	F6F46470-A0F2-4C57-AD94-7DA288DCBBB7	24/05/2019	1,357.20	ROAM721008HK7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
121	F6F46470-A0F2-4C57-AD94-7DA288DCBBB7	24/05/2019	1,357.20	ROAM721008HK7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
122	F730C3C8-EF9F-4413-917A-EF40C70DE26A	25/04/2019	17,345.48	PCM130510F31	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
123	F730C3C8-EF9F-4413-917A-EF40C70DE26A	25/04/2019	17,345.48	PCM130510F31	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
124	F83831FC-7319-45BB-82BC-D4E9DADFA275	25/01/2019	800.01	LRD180821TQ2	XAXX010101000		EMITIDOS	VIGENTES	(2)
125	FB55763A-17C3-4E8A-9C1E-9FEB57B796B3	28/05/2019	1,357.20	ROAM721008HK7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
126	FB55763A-17C3-4E8A-9C1E-9FEB57B796B3	28/05/2019	1,357.20	ROAM721008HK7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
127	FB55763A-17C3-4E8A-9C1E-9FEB57B796B3	28/05/2019	1,357.20	ROAM721008HK7	LRD180821TQ2		RECIBIDOS	VIGENTES	(3)
		Total	1,482,426.77						

137 Las observaciones fueron agrupadas en tres supuestos, que a efecto de ser claramente identificables se encuentran relacionados con alguno de los tres numerales arábigos precisados en la última columna de la tabla que antecede, de la siguiente forma.

138 En primer término, se observaron cinco comprobantes CFDI con el estatus de “cancelados”, que fueron recibidos por la ahora recurrente, sin embargo, de la verificación a las balanzas de comprobación y auxiliares contables, se constató que, están registrados en los gastos por un importe de \$73,616.00 (setenta y tres mil seiscientos dieciséis pesos 00/100 M.N.). Tales casos se identifican con el numeral (1) de la tabla antes insertada.

139 Se identificaron veintiséis (26) comprobantes CFDI con el estatus de “vigentes” que fueron emitidos por la recurrente, por un monto de



\$89,448.08 (ochenta y nueve mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos 08/100 M.N.). Al respecto, en el oficio de mérito, la autoridad fiscalizadora indicó que, de la verificación a las balanzas de comprobación y auxiliares contables, se observó que, no se encontraban registrados en su contabilidad. Los casos que se ubicaron en este supuesto fueron los señalados con el número (2).

140 Asimismo, la autoridad fiscalizadora le señaló a la actora, que se localizaron noventa y seis (96) comprobantes CFDI con el estatus de "vigentes" que fueron recibidos por la misma, por un importe de \$1,319,362.69 (un millón trescientos diecinueve mil trescientos sesenta y dos pesos 69/100 M.N.) ,y que, sin embargo, de la verificación a las balanzas de comprobación y auxiliares contables, se observó que, no se encuentran registrados en su contabilidad. Tales casos se encuentran identificados con el número (3) de la última columna en la tabla antes inserta.

141 Como puede advertirse la multicitada tabla, que contiene la información plasmada en el anexo B del oficio bajo análisis, claramente se puede apreciar la información necesaria de los comprobantes CFDI, a efecto de que la ahora actora pudiera identificarlos, y brindar la respuesta pertinente en cada caso.

142 A partir de las observaciones antes precisadas, mediante el oficio que ha quedado previamente detallado, se le requirió a la hoy recurrente, lo siguiente:

- El formato "IM-OC en medios impreso y magnético.
- Las pólizas contables correspondientes al registro de los ingresos y gastos, con la totalidad de la documentación.
- Los auxiliares contables y las balanzas de comprobación mensual a último nivel donde se reflejen los ingresos y gastos.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

- En su caso, las copias de los cheques o transferencias bancarias correspondientes a los pagos de aquellos gastos que rebasen la cantidad equivalente o superior a 90 UMA.

143 Además, las aclaraciones que a su derecho le convinieran a la hoy actora.

144 Todo lo anterior lo fundamentó la autoridad fiscalizadora en los artículos; 33, numeral 1, inciso i), 96, numeral 1, 126, 127, numeral 1, 274, numeral 1 y 296, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.

145 En atención a ello, mediante escrito de treinta de junio del año en curso, la organización recurrente dio respuesta a las observaciones que se le realizaron, y sobre el tema bajo análisis señaló expresamente lo siguiente:

“... ”

Es importante puntualizar que existen comprobantes CFDI ‘recibidos’, que no por el hecho de que sean emitidos por un proveedor, existe la obligación de reconocerlos en la operación de nuestra Organización, como ustedes saben. Existe un sinnúmero de simpatizantes, o personas ajenas a nuestra organización, que pueden solicitar un comprobante fiscal a nombre de la Organización, solo basta tener la razón social y el Registro Federal de Contribuyentes, y no por ello, deben ser reconocidos como gastos. Nuestra operación interna, en apego a la Normatividad, solo consideraba como gastos procedentes, aquellos que se pagaron desde nuestra cuenta bancaria.”

146 Derivado del análisis de la información proporcionada por la ahora recurrente, la UTF determinó que, respecto de siete comprobantes, por un monto de \$97,334.01 (noventa y siete mil trescientos treinta y cuatro pesos 01/100 M.N.), el sujeto obligado manifestó el número de referencia contable en que se habían registrado los CFDI observados como no reportados. De su revisión, la autoridad fiscalizadora constató que los comprobantes observados que indicó no se



localizaron en los registros contables indicados, por lo que determinó que la observación no quedó atendida.

147 Respecto de otros treinta y seis comprobantes, por un monto de \$626,842.81 (seiscientos veintiséis mil ochocientos cuarenta y dos pesos 81/100 M.N.), la UTF señaló que aun cuando la organización consideró que cualquier persona con el hecho de tener la cédula fiscal de la organización, puede solicitar que le expidan una factura, al no reconocer que los gastos en cuestión formen parte de sus operaciones, toda vez que no fueron pagados con recursos de su cuenta bancaria, era importante aclarar que, es responsabilidad de la organización ciudadana controlar quien maneja su información fiscal como el Registro Federal de Contribuyentes, asimismo, agregó que los sistemas del Sistema de Administración Tributaria¹¹ permiten identificar los comprobantes que les son emitidos para tomar acciones al respecto, por tal motivo, la observación no quedó atendida.

148 Como efectivamente lo advirtió la autoridad fiscalizadora, por una parte, no bastaba el simple desconocimiento por parte de la ahora recurrente, respecto de los referidos comprobantes fiscales, para deslindarse respecto del contenido y consecuencias de los mismos.

149 A efecto de atender el planteamiento formulado por la ahora recurrente, resulta necesario señalar que los denominados CFDI son los Comprobantes Fiscales Digital por Internet, también denominados como facturas electrónicas.

150 Si bien su implementación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público data de dos mil cuatro, es partir del año dos mil catorce en que toda la facturación se realiza por vía electrónica.

¹¹ También señalado como SAT.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

151 Las facturas electrónicas son archivos informáticos escritos en formato XML, para ser válidos estos deben ser timbrados a través de la aplicación del SAT o por un proveedor autorizado de certificación (PAC por sus siglas). Los PAC son empresas que cuentan con la autorización del SAT para la generación de facturas.

152 Cuando se timbra una factura electrónica, se generan dos archivos, uno es XML y otro en formato PDF. El PDF es la presentación física del XML y se usa como respaldo de la transacción tanto para quien emítela factura, como para quien la recibe, aunque el archivo realmente importante, para su manejo electrónico, es el XML.

153 Ahora bien, de conformidad con la normativa aplicable, las facturas electrónicas cuentan con información sensible de los contribuyentes, tanto de quienes las emiten, como de quienes las reciben, por lo que los CFDI están encriptados con estándares de seguridad determinado por la propia autoridad hacendaria.

154 Entre los datos que se pueden encontrar en los CFDI, están el RFC, tanto del emisor, como del receptor, el domicilio fiscal del emisor, el número de folio asignado por el SAT y su sello digital.

155 Cabe destacar que, en tanto que un CFDI ampara la existencia de una transacción comercial, debe tener inscrito las características de la misma, como unidad de medida y la descripción y código del bien o servicio vendido, entre otra información.

156 Ahora bien, cabe señalar que, en términos del artículo 29, fracción VI, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, los contribuyentes pueden comprobar la autenticidad de los comprobantes fiscales digitales por Internet que reciban consultando en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria (SAT), si el número de folio que ampara el comprobante fiscal digital



fue autorizado al emisor y si al momento de la emisión del comprobante fiscal digital, el certificado que ampare el sello digital se encontraba vigente y registrado en dicho órgano desconcentrado.

157 Como puede advertirse de los antes precisado, por una parte, es responsabilidad del contribuyente, en este caso, la organización de ciudadanos que pretende constituirse como partido político, el cuidar su información fiscal, como lo es el Registro Federal de Contribuyentes.

158 De tal forma que, si alguien llegara a usar indebidamente esa información, dicha organización debió tomar las medidas necesarias a efecto de evitar su uso, por parte de personas ajenas a la misma.

159 En este sentido, a partir de la información contenida en los CFDIs pudo haber realizados las diligencias correspondientes a tal efecto, pues como ha quedado señalado, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 29 del Código Fiscal de la Federación, todo contribuyente tiene posibilidad de consultar la página de internet del SAT, y comprobar la autenticidad de dichos comprobantes fiscales.

160 Por otra parte, relacionado con lo anterior, y con los argumentos del ahora recurrente, en el sentido de que era obligación de la autoridad fiscalizadora realizar los correspondientes requerimientos para determinar el origen y destino de los recursos amparados en tales comprobantes fiscales, no le asiste la razón a los ahora impetrantes.

161 Lo anterior es así, toda vez que las facultades de la autoridad fiscalizadora, en los correspondientes procedimientos, no tienen el alcance de subsanar las deficiencias u omisiones en que hayan incurrido los sujetos objeto de revisión, cuando es claro que a estos últimos corresponde realizar las aclaraciones y correcciones

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

necesarias, a efecto de cumplir con las disposiciones que regulan la fiscalización en materia electoral.

162 Como consecuencia de lo antes razonado, es que los agravios relativos a la conclusión 4.5-C6, bajo análisis y como se anticipó, resultan **infundados**.

C. Aportaciones en efectivo de personas no identificadas – conclusiones: 4.5-C1, 4.5-C2, 4.5-C8, 4.5-C9, 4.5-C10 y 4.5-C11–.

163 En las **conclusiones 4.5-C1, 4.5-C2, 4.5-C8, 4.5-C9, 4.5-C10 y 4.5-C11** del apartado 4.5 del Anexo del Dictamen Consolidado, así como en el inciso b) del considerando 26.4 “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” de la Resolución combatida, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral atribuyó a esta asociación las irregularidades consistentes en reportar en sus informes aportaciones de personas no identificadas, ante la omisión por parte de la organización de ciudadanos de aportar a la Unidad Técnica de Fiscalización, los mecanismos que permitieran identificar con plena certeza el origen de los recursos de cincuenta aportaciones.

164 En contra de las citadas conclusiones sancionatorias y de las sanciones impuestas, la organización recurrente afirma que existió una indebida fundamentación y motivación en la acreditación de las infracciones que se le atribuyen, concretamente las consistentes en haber recibido aportaciones en efectivo de personas no identificadas, al carecer, tanto el dictamen consolidado como la correspondiente resolución, de un estudio concreto o detallado sobre cada conducta en particular.

165 En este sentido, la ahora recurrente manifiesta que, contrariamente a lo determinado por la autoridad fiscalizadora, sí comprobó con plena



certeza el origen de las aportaciones en efectivo en comento, a partir de la documentación que presentó durante el procedimiento de fiscalización, consistentes en los comprobantes emitidos por la plataforma CLIP, copias de las credenciales de los aportantes, los recibos de aportación y las cartas en las que éstos manifestaron ser titulares de las tarjetas bancarias.

166 Igualmente, afirma que la Unidad Técnica de Fiscalización indebidamente determinó no darle validez a los mencionados elementos que presentó como soporte de las aportaciones que fueron observadas durante el procedimiento de fiscalización de los informes rendidos mensualmente.

167 Aunado a lo anterior, alega que la autoridad no realizó una valoración de la totalidad de los elementos en comento, pues a su juicio, de haber procedido a realizar la adminiculación de los mismos, necesariamente le hubiere conducido a tener certeza de la identidad de los aportantes y de las cuentas e instituciones bancarias de donde fueron transferidos a fin de que la responsable comprobara la licitud del origen de los recursos aportados a la asociación de ciudadanos.

168 Ahora bien, de la lectura integral del escrito de demanda del recurso de apelación bajo análisis, se advierte que, uno de los aspectos centrales de los motivos de inconformidad está vinculado con el hecho de que las aportaciones objeto de las conclusiones antes señaladas, están soportadas con los comprobantes expedidos por la plataforma de transferencia electrónica que brinda como servicios Payclip, S. de R.L. de C.V.¹².

169 De igual forma, la temática central de las consideraciones de la autoridad responsable respecto de las irregularidades atribuidas a la

¹² En lo sucesivo CLIP.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

organización de ciudadanos ahora recurrente, están centrados en el uso de la aplicación de transferencias que brinda la empresa CLIP.

170 En razón de lo anterior, este órgano jurisdiccional electoral federal estima necesario, que previamente al estudio de los motivos de inconformidad expresados en el recurso de apelación que se resuelve, resulta obligatorio realizar un análisis jurídico sobre el referido mecanismo de transferencia electrónica de dinero.

171 Al respecto, en primer término, cabe señalar que, no obstante el requerimiento realizado por el Magistrado Instructor, tanto a la autoridad responsable como a la organización de ciudadanos recurrente, durante la sustanciación del expediente precisado en el rubro, no fue proporcionado un contrato particular que haya sido celebrado por “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” con la empresa CLIP.

172 En vez de ello, ambas partes remiten a la siguiente dirección electrónica <https://clip.mx/terminos>, e incluso la ahora actora aportó una copia simple de la información que se encuentra en dicho enlace electrónico, precisando que el contrato que celebró con la empresa CLIP es de uno de adhesión elaborado de forma unilateral por este mismo proveedor de servicios, el cual es suscrito por todos los clientes que contratan el uso de transferencias electrónicas de dicha empresa.

173 A partir de la revisión de los términos y condiciones del contrato de adhesión de la empresa CLIP, se advierte que los servicios que brinda consisten en la aceptación de pagos con tarjetas bancarias –*crédito o débito*– mediante el uso de aplicaciones móviles y dispositivos para transferirlos a una cuenta de depósito de alguna institución bancaria registrada ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores¹³.

¹³ Cláusula primera, fracciones II, VII, y IX, y cláusula segunda del contrato.



- 174 De este modo, se puede advertir que la empresa CLIP funge como un órgano auxiliar en el sistema financiero mexicano al servir como un intermediario en el conjunto de personas y organizaciones, por medio de las cuales se captan, administran, regulan y dirigen los recursos financieros, el cual forma parte de la Red de Pagos con Tarjeta supervisada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores¹⁴.
- 175 En ese sentido, el servicio que ofrece dicha empresa dentro del sistema financiero nacional consiste en proporcionar un sistema e infraestructura de terminales punto de venta para aceptar pagos con tarjetas bancarias de crédito o débito, a través de un dispositivo electrónico que normalmente se conectan a dispositivos móviles - *teléfonos móviles o tabletas*- para funcionar como terminales de punto de venta con base en una necesaria conexión con internet para recibir datos para procesar pagos con tarjetas respaldadas por diferentes instituciones bancarias.
- 176 Por lo tanto, en términos del artículo 3, fracciones XII, XII Bis, y XIV, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros¹⁵, la empresa CLIP funge como un agregador que de

¹⁴ De conformidad con el Padrón de Entidades Supervisadas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que puede consultarse en la liga: <https://www.cnbv.gob.mx/Paginas/BusquíaEntidades.aspx>, se advierte el reconocimiento de dicha empresa, como participante en redes de medios de disposición relevantes.

¹⁵ **Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros**

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, en singular o plural se entenderá por:

...

XII. Medio de Disposición: a las tarjetas de débito asociadas a depósitos de dinero a la vista; a las tarjetas de crédito emitidas al amparo de un contrato de apertura de crédito; a los cheques; a las órdenes de transferencia de fondos, incluyendo el servicio conocido como domiciliación; cualquier dispositivo, tarjeta, o interfaz que permita la realización de pagos, transferencias de recursos o disposición de efectivo cuyas operaciones se procesen por medio de las Redes de Medios de Disposición, así como aquellos otros que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México, de manera conjunta, reconozcan como tales mediante disposiciones de carácter general.

Para efectos de lo dispuesto en este artículo, toda persona que emita o coloque Medios de Disposición estará sujeta a lo dispuesto por los artículos 2 y 103 de la Ley de Instituciones de Crédito y demás legislación que resulte aplicable;

No quedarán comprendidos en esta definición aquellos medios emitidos al amparo de programas de lealtad o recompensa ofrecidos por personas morales a sus clientes, que solo puedan ser aceptados por dichas personas morales o por sociedades afiliadas a

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

manera habitual presta servicios relacionados con las Redes de Medios de Disposición, que en particular se enfocan a los **pagos con tarjeta**, que al amparo de un contrato de prestación de servicios celebrado, ofrece a “Receptores de Pagos”¹⁶, para la aceptación de “Pagos con Tarjetas” y, en su caso, provee la infraestructura de terminales de punto de venta conectadas a dichas redes.

dichos programas a cambio de bienes, servicios o beneficios, siempre y cuando no puedan ser convertidos a moneda de curso legal en territorio nacional o en cualquier otra jurisdicción y que las personas morales que los ofrezcan cuenten con un listado de las sociedades afiliadas a dichos programas que, en su conjunto, no podrán ser superiores al veinte por ciento del total de los establecimientos mercantiles habilitados para recibirlos, así como los montos por pago anticipado, que solo puedan ser aceptados por el emisor o cualquiera de las sociedades que pertenezcan a un mismo Consorcio o Grupo Empresarial del emisor, a cambio de bienes, servicios o beneficios, siempre y cuando no puedan ser convertidas a moneda de curso legal en territorio nacional o en cualquier otra jurisdicción;

XII Bis. Participante en Redes: a toda persona que de manera habitual preste servicios relacionados con las Redes de Medios de Disposición de conformidad con las disposiciones de carácter general que al efecto emitan la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México; ...

XIV. Sistema de Pagos: a la serie de instrumentos, procedimientos, reglas y sistemas para la transferencia de fondos.

Disposiciones de carácter general aplicables a las redes de medios de disposición

1ª. Las presentes disposiciones tienen por objeto regular las Redes de Medios de Disposición, los Participantes en Redes, los términos y condiciones en que se presten servicios relacionados con dichas redes, las condiciones que deben cumplir los Participantes en Redes, así como las Cuotas de Intercambio, Comisiones o cualquier cargo que se cobren directa o indirectamente, excepto por los servicios provistos por el Banco de México y aquellos a que se refiere la Ley de Sistemas de Pagos, en relación con dichas redes. Todo lo anterior, de conformidad con los principios y disposiciones contenidos en el artículo 4 Bis 3 de la Ley.

2ª. Para efectos de lo dispuesto en las presentes disposiciones, se entenderá, en singular o plural, por:

...

Agregador: al Participante en Redes que, al amparo de un contrato de prestación de servicios celebrado con un Adquirente ofrece a Receptores de Pagos el servicio de aceptación de Pagos con Tarjetas y, en su caso, provee la infraestructura de TPVs conectadas a dichas redes.

...

Participantes en la Red de Pagos con Tarjeta: a los Adquirentes, Agregadores, Emisores, Empresas Especializadas y Titulares de las Marcas.

Receptores de Pagos: a la persona física o moral que, con motivo de la celebración de un contrato de prestación de servicios con un Adquirente o Agregador, acepta Pagos con Tarjeta por medio de TPV u otros dispositivos conectados a la Red de Pagos con Tarjetas que el Adquirente o Agregador ponga a su disposición, y es quien a su vez inicia la solicitud de autorización a través del Adquirente o Agregador y recibe la aceptación o rechazo de esta, a través del mismo Adquirente o Agregador.

¹⁶ Entendida como aquella persona física o moral que, con motivo de la celebración de un contrato de prestación de servicios con un Adquirente o Agregador, acepta Pagos con Tarjeta por medio de TPV u otros dispositivos conectados a la Red de Pagos con Tarjetas que el Adquirente o Agregador ponga a su disposición, y es quien a su vez inicia la solicitud de autorización a través del Adquirente o Agregador y recibe la aceptación o rechazo de esta, a través del mismo Adquirente o Agregador.



- 177 Esto es, la empresa CLIP es un sujeto que funciona como una plataforma para efectuar operaciones de transferencias electrónicas de dinero en efectivo, que únicamente funge como un mecanismo auxiliar de la banca mexicana en una intermediación entre los sujetos que integran las instituciones financieras con las personas que aceptan pagos con tarjeta por medio de terminales de punto de venta, con el propósito esencial de ser un intermediario para que de manera directa exista un flujo o una circulación eficiente del dinero.
- 178 De conformidad con lo antes expuesto, cabe resaltar que la empresa CLIP proporciona una Terminal de Punto de Venta –*medios de acceso a la red de pagos con tarjeta*– con conexión con dispositivos electrónicos y programas de cómputo, para la aceptación de recepción de pagos con tarjeta crédito o débito para transferirlos de forma electrónica al cliente que contrata sus servicios.
- 179 De igual forma, debe destacarse que entre los términos y condiciones del mismo contrato de prestación de servicios, se comprenden diversas prohibiciones en cuanto al empleo de la plataforma de transferencias electrónicas que brinda la empresa CLIP, entre las cuales se precisa la relativa a la venta de productos o servicios relacionados con transacciones con los partidos políticos¹⁷.
- 180 Una vez precisado, en lo que al caso interesa, la regulación y funcionamiento de la empresa CLIP, procede realizar el estudio de los agravios expresados por la ahora recurrente, en torno a que, desde su perspectiva, respecto de las conclusiones sancionatorias existe una indebida fundamentación y motivación en la acreditación de las infracciones que se le atribuyen, concretamente en cuanto a las aportaciones en efectivo de personas presuntamente no identificadas.

¹⁷ Cláusula quinta, sección A, fracción I, inciso e, numeral xii, del contrato.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

181 Así, la ahora recurrente manifiesta que, contrariamente a lo determinado por la autoridad fiscalizadora, sí comprobó con plena certeza el origen de las aportaciones en efectivo en comento, a partir de la documentación que presentó durante el procedimiento de fiscalización, consistentes en los comprobantes emitidos por la plataforma CLIP, copias de las credenciales de los aportantes, los recibos de aportación y las cartas en las que éstos manifestaron ser titulares de las tarjetas bancarias.

182 Igualmente, afirma que la Unidad Técnica de Fiscalización indebidamente determinó no darle validez a los mencionados elementos que presentó como soporte de las aportaciones que fueron observadas durante el procedimiento de fiscalización de los informes rendidos mensualmente.

183 En ese sentido, alega que la autoridad no realizó una valoración de la totalidad de los elementos en comento, pues a su juicio, de haber hecho la adminiculación de los mismos, necesariamente la hubiere conducido a tener certeza de la identidad de los aportantes y de las cuentas e instituciones bancarias de donde fueron transferidos a fin de que la responsable comprobara su licitud del origen de los recursos aportados a la asociación de ciudadanos.

184 Dada la naturaleza de los agravios expresados en torno al tema relativo a aportaciones en efectivo de personas no identificadas, y su estrecha vinculación, el estudio de los agravios del accionante se realizará en forma conjunta, atendiendo al tipo de violación que aduce en cada uno de ellos, sin que ello le genere algún perjuicio, pues lo que importa es que todos los motivos de disenso sean examinados.



185 Lo anterior, con sustento en la Jurisprudencia 4/2000 de esta Sala Superior, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**¹⁸.

186 Al respecto, de la lectura tanto del Dictamen consolidado, como de la Resolución impugnados, se puede advertir que el razonamiento esencial de la ahora responsable se centra en el hecho de que las aportaciones están soportadas con los comprobantes expedidos por la plataforma de transferencia electrónica que brinda como servicios Payclip, S. de R.L. de C.V., los cuales no contienen los nombres de los aportantes y/o las cuentas bancarias o tarjetas de donde provienen los recursos, situación que impidió que la Unidad Técnica de Fiscalización desplegara sus facultades de verificación y comprobación de la veracidad de las operaciones reportadas por la organización de ciudadanos en sus informes de ingresos y egresos correspondientes a los meses de agosto, septiembre, octubre de dos mil diecinueve y febrero de dos mil veinte.

187 Es por ello por lo que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó que la asociación de ciudadanos “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” recibió aportaciones en efectivo de personas no identificadas, lo cual vulnera lo dispuesto en los artículos 55, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos y 121, numeral 1, inciso I), del Reglamento de Fiscalización.

¹⁸ Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.- El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

La Sala Superior en sesión celebrada el doce de septiembre de dos mil, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

188 Las aportaciones que se encuentran en tal supuesto, y que son objeto de controversia en el presente medio de impugnación, están identificadas de la siguiente forma:

Conclusión 4.5-C1			
No.	Referencia contable	Nombre del aportante	Importe
1	PI-9/07-02-2020	Guillermo Castorena Álvarez	10,000.00
2	PI-8/07-02-2020	Juan Javier Zapata Álvarez	20,000.00
3	PI-30/11-02-2020	Aurora María del Rocío Álvarez Valino	10,000.00
4	PI-34/11-02-2020	Juan Pablo Murguía Ashby	10,000.00
5	PI-32/11-02-2020	Jaime Manuel del Arenal Fenochio	10,000.00
6	PI-33/11-02-2020	Luis Ángel Gómez López	10,000.00
7	PI-36/11-02-2020	Abraham Cruz Monroy	30,000.00
8	PI-42/14-02-2020	Aurora María del Rocío Álvarez Valino	49,000.00
Subtotal			\$149,000.00

Conclusión 4.5-C2			
No.	Referencia contable	Nombre del aportante	Importe
1	PI-41/13-02-2020	Juan Gabriel Ballesteros Martínez	10,000.00
2	PI-41/13-02-2020	Patricia Espinoza Torres	10,000.00
3	PI-41/13-02-2020	Clementina Eugenia Cummings Ibarra	10,000.00
4	PI-41/13-02-2020	Roberto Gerardo López Jiménez	20,000.00
5	PI-41/13-02-2020	Antonio Gutiérrez Marcos	10,000.00
6	PI-41/13-02-2020	Paola Hirmas Said	15,000.00
7	PI-41/13-02-2020	Alfredo Rivadeneyra Hernández	10,000.00
8	PI-41/13-02-2020	Alfredo Ramón López Rojas	10,000.00
9	PI-42/14-02-2020	Enrique González Saravia Calderón	50,000.00
10	PI-42/14-02-2020	Andrea Romero Oliva	76,000.00
11	PI-42/14-02-2020	Juan Pablo Rodríguez Orta	30,000.00
12	PI-42/14-02-2020	María de la Concepción Gavito Baranda	50,000.00
13	PI-41/13-02-2020	Sergio Kuri Slim	20,000.00
14	PI-41/13-02-2020	Jessica Duque Roquero	10,000.00
15	PI-42/14-02-2020	José Luis Martínez Galicia	42,000.00
16	PI-42/14-02-2020	Alberto Coronado Quintanilla	36,000.00
17	PI-42/14-02-2020	Francisco José Medina Chávez	23,000.00
18	PI-41/13-02-2020	Alejandro Arévalo González	9,500.00
19	PI-42/14-02-2020	Jorge Antonio Reyes Ortiz	47,500.00
20	PI-42/14-02-2020	José Manuel Topete Estrada	22,000.00
21	PI-42/14-02-2020	Ángel Losada Moreno	65,000.00
22	PI-42/14-02-2020	Ángel Losada Moreno	30,000.00
Subtotal			\$606,000.00

Conclusión 4.5-C8			
No.	Referencia contable	Nombre del aportante	Importe
1	PI-08/08-19	C. Gustavo Esqueda Orozco	20,000.00
2		Laura Jacobus Dávalos	20,000.00
3		Jesús Antonio Bringas Piña	20,000.00
Subtotal			\$60,000.00

Conclusión 4.5-C9			
No.	Referencia contable	Nombre del aportante	Importe
1	PI-01/09-19	Ricardo Enrique Clark y Rodríguez Leal	9,000.00
Subtotal			\$9,000.00



Conclusión 4.5-C10			
No.	Referencia contable	Nombre del aportante	Importe
1	PI-17/10-19	Arturo Hernández Álvarez	10,000.00
Subtotal			\$10,000.00

Conclusión 4.5-C11			
No.	Referencia contable	Nombre del aportante	Importe
1	PI-30/10-19	Roberto Cuétara Canalé	20,000.00
2		Teodoro Octavio Martínez Ruíz	10,000.00
3		Teodoro Octavio Martínez Ruíz	20,000.00
4		Teodoro Octavio Martínez Ruíz	20,000.00
5	PI-31/10-19	Héctor Alfredo García Guadarrama	10,000.00
6		Mauricio Rangel Contreras	10,000.00
7		Mauricio Rangel Contreras	10,000.00
8		Mauricio Rangel Contreras	10,000.00
9		Rafael Pérez Muñoz	10,000.00
10	PI-30/10-19	Enrique González Saravia Calderón	47,000.00
11		Teodoro Octavio Martínez Ruíz	20,000.00
12		Javier Vázquez Terrazo	10,000.00
13		Arturo Moreno Villanueva	10,000.00
14		Enoc Arozqueta Rojano	10,000.00
15		Enoc Arozqueta Rojano	10,000.00
Subtotal			\$227,000.00

189 Es por ello por lo que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó que la asociación de ciudadanos “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” recibió **aportaciones en efectivo** de personas no identificadas por un importe total de \$1'061,000.00 (un millón sesenta y un mil pesos 00/100 M.N.), lo cual vulnera lo dispuesto en los artículos 55, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos y 121, numeral 1, inciso I), del Reglamento de Fiscalización, por lo que decidió imponerle las sanciones siguientes:

Conclusión	Falta concreta	Monto involucrado	Sanción
4.5-C1	Reporte de aportaciones de personas no identificadas.	\$149,000.00	\$297,996.23
4.5-C2	Reporte de aportaciones de personas no identificadas.	\$606,000.00	\$442,450.00
4.5-C8	Reporte de aportaciones de personas no identificadas.	\$60,000.00	\$119,975.80
4.5-C9	Reporte de aportaciones de personas no identificadas.	\$9,000.00	\$17,996.37
4.5-C10	Reporte de aportaciones de personas no identificadas.	\$10,000.00	\$19,939.64
4.5-C11	Reporte de aportaciones de personas no identificadas.	\$227,000.00	\$442,450.00
TOTAL:		\$1,061,000.00	\$1,340,808.04

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

190 A juicio de la Sala Superior son **infundados** los agravios debido a que el recurrente parte de la premisa errónea de que, con la documentación que presentó a la autoridad fiscalizadora, cumplió con las exigencias establecidas en la norma electoral en materia de transparencia y rendición de cuentas.

191 En el artículo 96, párrafos 1 y 3, fracción VII, del Reglamento de Fiscalización, se establece que **cualquier aportación en efectivo por un monto superior** al equivalente a noventa Unidades de Medida y Actualización¹⁹, cuando sea realizada por una sola persona, **necesariamente debe realizarse por cheque o por transferencia electrónica**, ello con la finalidad de tener certeza de la persona que hace la aportación.

192 Ello, porque en la referida norma reglamentaria se establece la obligación a los sujetos obligados a la rendición de cuentas en materia electoral para que:

- a. Todos los ingresos deben estar sustentados en documentación original, ser reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento correspondiente.
- b. Las aportaciones en efectivo superiores a noventa Unidades de Medida y Actualización²⁰ **invariablemente** serán a través de cheque o transferencia interbancaria.

¹⁹ Se debe entender Unidades de Medida y Actualización, no obstante de prever expresamente días de salario mínimo. Lo anterior en términos de la reforma a los artículos 26 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que corresponde al Instituto Nacional de Estadística y Geografía hacer el cálculo de las referidas "UMA". La reforma constitucional que se analiza tuvo como finalidad sustituir al salario mínimo como unidad de cuenta, y crear una nueva para ser utilizada como índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

²⁰ En adelante también denominada como UMA.



c. La esencia de la anterior exigencia se traduce en poder identificar, **“número de cuenta y banco de origen”** fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino, y nombre del beneficiario.

193 Con esta base, se puede afirmar que una necesidad dentro del proceso de fiscalización es determinar el origen de las aportaciones que se reciban en efectivo; para ello, es obligatorio que se realicen única y exclusivamente con **“cheque o transferencia electrónica”** para verificar el **“número de cuenta y banco de origen”** de donde sale la aportación.

194 En otras palabras, la exigencia mencionada no obedece a cuestiones subjetivas de la autoridad fiscalizadora, sino que se sustenta en la razón esencial de la licitud del origen de los recursos de que se allegaron puedan ser demostrados y tener certeza de la identificación del aportante y, con ello, plena transparencia en cuanto al origen de los recursos de los que dispuso para la obtención de su registro como partido nacional.

195 En ese sentido, debe considerarse que el modelo de fiscalización tiene la encomienda de identificar el origen y destino del dinero que obtienen las organizaciones de ciudadanos a fin de corroborar su licitud; además, con ello se evita que una persona aporte una cantidad cierta de dinero, por medio de un depósito o transferencia en la cuenta bancaria partidaria, pero sin demostrar de donde obtuvo esa cantidad, **lo que conlleva a evitar que se cree un vacío que impida la posibilidad de rastrear los recursos económicos y tener certeza sobre la procedencia del dinero aportado.**

196 De esta manera, se advierte que la finalidad de la comprobación en los términos exigidos por el aludido precepto reglamentario se centra en garantizar dos aspectos primordiales, el primero es **comprobar el**

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

origen de los recursos y, el segundo, la **plena identificación** de las personas que lo hacen.

197 En ese tenor, la exigencia de conocer el número de cuenta y banco de origen permiten a la autoridad fiscalizadora verificar que las aportaciones en efectivo reportadas por los sujetos fiscalizados no provengan de entes que tienen prohibido aportar a las organizaciones de ciudadanos de conformidad con la prohibición contemplada por los artículos 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos²¹ y 121, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización²², esto es, permiten corroborar la licitud de las aportaciones hechas para financiar las

²¹ **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.

²² **Artículo 121.**

Entes impedidos para realizar aportaciones

1. Los sujetos obligados deben rechazar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato de los siguientes:

- 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.
- i) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.
- j) Las personas morales.
- k) Las organizaciones sociales o adherentes que cada partido declare, nuevas o previamente registradas.
- l) Personas no identificadas.



actividades desplegadas tendentes a obtener el registro como partidos políticos nacionales.

198 Por ende, **si la norma reglamentaria exige invariablemente como medida probatoria que los depósitos sean a través de cheque o transferencia bancaria, ello es porque se trata de requisitos que permiten tener elementos que dotan de mayor certeza el conocimiento sobre la procedencia de los recursos, al provenir de cuentas de instituciones bancarias.**

199 Además, tomando como premisa la certeza de la fuente de los recursos, la obligación de demostrar número de cuenta y banco de origen, así como el deber de presentar esos documentos al presentar los informes mensuales o en la contestación de los oficios de errores y omisiones, en relación con el hecho de que la organización de ciudadanos en sus procesos contables debe resguardar los originales, es que resulta evidente que la interpretación más acorde con estos valores, es aquella que compele a demostrar las transacciones de forma **transparente**, por lo que en todo caso, cuando la aportación supere las noventa Unidades de Medida y Actualización, se debe hacer mediante **"cheque o transferencia electrónica"** para verificar el **"número de cuenta y banco de origen"** de donde sale la aportación.

200 Como se enunció previamente, las irregularidades atribuidas a la organización de ciudadanos ahora recurrente, se encuentran vinculadas con el uso de la aplicación de transferencias que brinda la empresa CLIP.

201 Al respecto, ya ha quedado establecido que la empresa CLIP funciona como una plataforma para efectuar operaciones de transferencias electrónicas de dinero en efectivo, y que únicamente funge como un mecanismo auxiliar de la banca mexicana en una

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

intermediación entre los sujetos que integran las instituciones financieras con las personas que aceptan pagos con tarjeta por medio de terminales de punto de venta, con el propósito esencial de ser un intermediario para que de manera directa exista un flujo o una circulación eficiente del dinero.

202 Sin embargo, a partir de la precisión del funcionamiento de la citada empresa CLIP, en relación con el caso bajo análisis, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que el proceder de la autoridad responsable se encuentra ajustada a Derecho, pues la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” no aportó a la Unidad Técnica de Fiscalización, en los términos fijados por bases en materia de fiscalización, los elementos necesarios para conocer la identidad final de los aportantes, así como el origen y licitud de los recursos aportados.

203 En la especie, de la revisión de las constancias de autos se advierte que en el marco del procedimiento de fiscalización, al revisar los informes de ingresos y egresos de la asociación de ciudadanos correspondientes a los meses de **agosto, septiembre, octubre de dos mil diecinueve, así como febrero de dos mil veinte**, la Unidad Técnica de Fiscalización detectó el registro contable de diversos ingresos derivados de **aportaciones en efectivo que carecían de documentación soporte o presentaban como sustento un comprobante del sistema de transferencias expedidos por la empresa CLIP**, como se detalla a continuación.

Informe mensual de agosto de dos mil diecinueve

204 Respecto a la revisión del **informe correspondiente al mes de agosto de dos mil diecinueve** (conclusión 4.5-C8), la autoridad fiscalizadora observó que la organización reportó aportaciones de simpatizantes en efectivo, realizadas mediante tarjeta de crédito y



cheque superiores a las noventa Unidades de Medida de Actualización²³ (UMA), en las que se había omitido presentar la copia del cheque o bien el comprobante de la transferencia bancaria que identificara los datos bancarios de los aportantes, de los casos siguientes:

Referencia contable	Núm. Recibo	Fecha	Nombre del Aportante	Importe
PI-08/08-19	110	15/08/2019	C. Gustavo Esqueda Orozco	\$20,000.00
	111	15/08/2019	Laura Jacobus Dávalos	20,000.00
	112	15/08/2019	Jesús Antonio Bringas Piña	20,000.00
	113	15/08/2019	José de Jesús De Anda Romo	20,000.00

205 Derivado de lo anterior, mediante oficio INE/UTF/DA/10852/19, notificado el nueve de octubre de dos mil diecinueve, la UTF hizo del conocimiento a la organización de ciudadanos las omisiones que se determinaron de la revisión del informe mensual correspondiente al mes de agosto de dos mil diecinueve, para que presentara la documentación soporte de las aportaciones en comento que permitieran identificar plenamente a los aportantes.

206 Con escrito de respuesta de fecha **veintitrés de octubre de dos mil diecinueve**, la organización de ciudadanos informó a la autoridad, lo que se lee a continuación:

“ ...

En el caso del recibo número 110, cabe señalar que está a nombre del C. Gustavo Esqueda Orozco, el cual se encuentra registrado en la póliza contable ingresos 08, de la cual adjunto copia simple y también del citado recibo. Y al respecto, a efectos de dar cumplimiento, me permito señalar que, dado que es muy susceptible pedir copia de la tarjeta de crédito bancaria del C. Esqueda, lo que adjuntamos en copia simple, para dar soporte a su petición, es un documento donde el citado aportante, bajo protesta de decir verdad, confirma que es el titular de la tarjeta bancaria y en el mismo documento, también confirma la realización del depósito en cuestión.

Cabe aclarar que el fundamento en el que se basa la autoridad electoral para hacer la observación (artículos 96,102,104 numeral 2, y 110 del Reglamento de Fiscalización) se refiera a comprobantes de operaciones que se realizan con cheque y/o transferencia electrónica; en el caso concreto, esta aportación se llevó a cabo con Tarjeta de Crédito, por lo que pedir o entregar copia de la

²³ Que en el citado año correspondía a \$7,604.10 (siete mil seiscientos cuatro pesos 00/100 M.N.)

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

misma podría comprometer los datos del aportante y divulgar información sensible que podría ser mal utilizada por quien la posea. De ahí que en ánimo de que la autoridad tenga certeza del origen de la aportación, es que se presenta el escrito descrito en este párrafo para atender la preocupación legítima de la Unidad Técnica de Fiscalización.

En el caso del recibo de aportación número 111 de la C. Laura Jacobus Dávalos, me permito informar que, dado que resulta muy susceptible pedir copia de la tarjeta de crédito bancaria de la C. Jacobus, lo que adjuntamos en copia simple, para dar soporte a su petición, es un documento donde el citado aportante, bajo protesta de decir verdad, confirma que es la titular de la tarjeta bancaria y en el mismo documento, también confirma la realización del depósito en cuestión.

En el caso del recibo de aportación número 112 del C. Jesús Antonio Bringas Piña, me permito informar que, dado que resulta muy susceptible pedir copia de la tarjeta de crédito bancaria del C. Bringas, lo que adjuntamos en copia simple, para dar soporte a su petición, es un documento donde el citado aportante, bajo protesta de decir verdad, confirma que es el titular de la tarjeta bancaria y en el mismo documento, también confirma la realización del depósito en cuestión.

En relación a la aportación realizada con el Recibo de Aportación número 113, por el C. José de Jesús de Anda Romo, le informo que la misma fue devuelta a su aportante el 10 de octubre de 2019, debido a que, en el proceso de verificación, detectamos que el depósito realizado se hizo con una tarjeta bancaria de una Persona Moral, para tales efectos adjunto copia simple de la transferencia bancaria de la devolución.

...”

207 De lo anterior, se advierte que la organización de ciudadanos **solamente presentó** escritos suscritos por cada uno de los aportantes, en los que estos manifiestan bajo protesta que son los titulares de las tarjetas bancarias mediante las cuales se realizaron las transferencias bancarias materia de los recursos aportados, puesto que la ahora recurrente señaló que no contaba con la correspondiente tarjeta, por contener datos sensibles del aportante cuya divulgación podría ser mal utilizada por quien la posea.

Informe mensual de septiembre de dos mil diecinueve

208 En lo que atañe a la revisión del **informe de ingresos y egresos del mes de septiembre de dos mil diecinueve** (conclusión 4.5-C9), de igual forma la UTF al revisar la documentación presentada por el sujeto obligado, detectó una aportación de un simpatizante en efectivo superior las noventa UMA, que carecía de la copia del cheque o el



comprobante de la transferencia bancaria que identificara los datos de este aportante:

Referencia contable	Núm. Recibo	Nombre del Aportante	Importe
PI-01/09-19	171	Ricardo Enrique Clark y Rodríguez Leal	\$9,000.00

209 En respeto a la garantía de audiencia del sujeto obligado, mediante el oficio INE/UTF/DA/11242/19 notificado el siete de noviembre de dos mil diecinueve, se le informó sobre la omisión en presentar la documentación del citado ingreso en efectivo que recibió en el mes de septiembre de dos mil diecinueve.

210 En respuesta a dicho oficio, mediante escrito de **veintidós de noviembre de dos mil diecinueve**, la organización de ciudadanos informó a la autoridad fiscalizadora lo que se transcribe a continuación:

“...

En el caso del recibo de aportación número 171, cabe señalar que está a nombre del C. Ricardo Enrique Clark y Rodríguez Leal, el cual se encuentra registrado en la póliza contable ingresos 09, de la cual adjunto copia simple y también del citado recibo. Y al respecto, a efectos de dar cumplimiento me permito señalar que, dado que es muy susceptible pedir copia de la tarjeta de crédito bancaria del C. Clark y Rodríguez Leal, lo que adjuntamos en copia simple, para dar soporte a su petición, es un documento donde el citado aportante, bajo protesta de decir verdad, confirma que es el titular de la tarjeta bancaria y en el mismo documento, también confirma la realización del depósito en cuestión. Cabe aclarar que el fundamento en el que se basa la autoridad electoral para hacer la observación (artículos 96,102,104 numeral 2, y 110 del Reglamento de Fiscalización) se refiere a comprobantes de operaciones que se realizan con cheque y/o transferencia electrónica; en el caso concreto, esta aportación se llevó a cabo con Tarjeta de Crédito, por lo que pedir o entregar copia de la misma podría comprometer los datos del aportante y divulgar información sensible que podría ser mal utilizada por quien la posea.

De ahí que en ánimo de que la autoridad tenga certeza del origen de la aportación, es que se presenta el escrito descrito en este párrafo para atender la preocupación legítima de la Unidad Técnica de Fiscalización.

...”

211 De lo anterior, se sigue que la organización de ciudadanos, nuevamente presentó escritos suscritos por cada uno de los

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

aportantes, en los que manifiestan bajo protesta que son los titulares de las tarjetas bancarias mediante las cuales se realizaron las transferencias bancarias materia de los recursos aportados, reiterando que no contaba con la correspondiente tarjeta por contener datos sensibles del aportante cuya divulgación podría ser mal utilizada por quien la posea.

Informe mensual de octubre de dos mil diecinueve.

212 En cuanto a la revisión del **informe correspondiente al mes de octubre de dos mil diecinueve** (conclusión 4.5-C11), igualmente la autoridad fiscalizadora identificó el registro de aportaciones en efectivo de simpatizantes de la asociación de ciudadanos que no contaban con el comprobante de transferencia o cheque como documentación soporte de dichos ingresos privados en efectivo, de los casos siguientes:

Referencia contable	Núm. Recibo	Fecha	Nombre del Aportante	Importe
PI-30/10-19	344	24-10-19	Roberto Cuétara Canalé	20,000.00
	345	24-10-19	Teodoro Octavio Martínez Ruíz	10,000.00
	345	24-10-19	Teodoro Octavio Martínez Ruíz	20,000.00
	345	24-10-19	Teodoro Octavio Martínez Ruíz	20,000.00
PI-30/10-19	349	24-10-19	Héctor Alfredo García Guadarrama	10,000.00
	351	24-10-19	Mauricio Rangel Contreras	10,000.00
	351	24-10-19	Mauricio Rangel Contreras	10,000.00
	351	24-10-19	Mauricio Rangel Contreras	10,000.00
	354	24-10-19	Rafael Pérez Muñoz	10,000.00
PI-31/10-19	342	23-10-19	Enrique González Saravia Calderón	47,000.00
	343	24-10-19	Teodoro Octavio Martínez Ruíz	20,000.00
	348	24-10-19	Javier Vázquez Terrazo	10,000.00
	350	24-10-2019	Arturo Moreno Villanueva	10,000.00
	352	24-10-2019	Enoc Arozqueta Rojano	10,000.00
	353	24-10-19	Enoc Arozqueta Rojano	10,000.00

213 A través del oficio INE/UTF/DA/11825/19 notificado el diez de diciembre de dos mil diecinueve, la UTF le informó a la organización de ciudadanos fiscalizado sobre la omisión de presentar la documentación soporte en comento, a efecto de que remitiera la documentación soporte de las operaciones de ingresos en efectivo



detectadas de la revisión del informe mensual correspondiente al mes de octubre del año pasado.

214 Con escrito de respuesta de fecha **dieciséis de enero de dos mil veinte**, la organización de ciudadanos manifestó, para atender las observaciones en comento, lo siguiente:

“ ...

3.- Los documentos solicitados en la póliza de ingresos número PI-30/10-19, recibos números 344, 345, 349, 351 y 354, se entiende que al ser ingresos que rebasan las 90 UMA (\$7,604.10), se requiere la transferencia bancaria o cheque, sin embargo, **al ser una transferencia por la aplicación denominada PAYCLIP, contamos con el comprobante generado por dicha aplicación.** Sin embargo, me permito señalar que, dado que es muy susceptible pedir copia de la tarjeta de crédito bancaria de los aportantes, lo que adjuntamos en copia simple, para dar soporte a su petición, es un documento donde los aportantes, bajo protesta de decir verdad, confirman que son titulares de cada una de las tarjetas bancarias, y en el mismo documento confirman la realización del depósito en cuestión. Cabe aclarar que el fundamento en el que se basa la autoridad electoral para hacer la observación (artículos 96, 102, 104 numeral 2, y 119 del Reglamento de Fiscalización), se refiere a comprobantes de operaciones que se realizan con cheque y/o transferencia electrónica; en el caso concreto, esta aportación se llevó a cabo con Tarjeta de Crédito, por lo que pedir o entregar copia de la misma podría comprometer los datos de los aportantes y divulgar información sensible que podría ser mal utilizada por quien la posea. De ahí que en ánimo de que la autoridad tenga certeza del origen de la aportación, es que se presentan los escritos descritos en este párrafo para atender la preocupación legítima de la Unidad Técnica de Fiscalización.

4.- Los documentos solicitados en la póliza de ingresos número PI-31/10-19, recibos 344, 345, 351 y 354, se entiende que al ser ingresos que rebasan las 90 UMA (\$7,604.10), se requiere la transferencia bancaria o cheque, sin embargo **al ser una transferencia por la aplicación denominada PAYCLIP, contamos con el comprobante generado por dicha aplicación** sin embargo, me permito señalar que dado que es muy susceptible pedir copia de la tarjeta de crédito bancario de los aportantes, lo que adjuntamos en copia simple, para dar soporte a su petición, es un documento donde los aportantes, bajo protesta de decir verdad, confirma que son titulares de cada una de las tarjetas bancarias y en el mismo documento, también confirmar la realización del depósito en cuestión. Cabe aclarar que el fundamento en el que se basa la autoridad electoral para hacer la observación (artículos 96, 102, 104 numeral 2, y 119 del Reglamento de Fiscalización), se refiere a comprobantes de operaciones que se realizan con cheque y/o transferencia electrónica; en el caso concreto, esta aportación se llevó a cabo con Tarjeta de Crédito, por lo que pedir o entregar copia de la misma podría comprometer los datos de los aportantes y divulgar información sensible que podría ser al utilizada por quien la posea, De ahí que en ánimo de que la autoridad tenga certeza del origen de la aportación, es que se presentan los escritos descritos en este párrafo para atender la preocupación legítima de la Unidad Técnica de Fiscalización.

“ ...”

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

[Énfasis añadido]

215 De lo anterior, se advierte que la organización de ciudadanos fiscalizada precisó que las aportaciones en efectivo, identificadas en la revisión del informe del mes de octubre de dos mil diecinueve, fueron hechas mediante la aplicación denominada PAYCLIP, insistiendo que no exhibían copias de las tarjetas bancarias para evitar comprometer datos y divulgar información sensible de los aportantes que podría ser mal utilizada.

Informe mensual de febrero de dos mil veinte.

216 Finalmente, en cuanto a la revisión del **informe correspondiente al mes de febrero de dos mil veinte** (conclusión 4.5-C1), la autoridad fiscalizadora identificó pólizas por concepto de aportaciones de simpatizantes en efectivo que no contaba con la documentación soporte –*cheque o comprobante de la transferencia*– con el que se realizó la aportación, de los casos siguientes:

Referencia contable	Nombre del aportante	Importe
PI-9/07-02-2020	Guillermo Castorena Álvarez	10,000.00
PI-8/07-02-2020	Juan Javier Zapata Álvarez	20,000.00
PI-30/11-02-2020	Aurora María del Rocío Álvarez Valino	10,000.00
PI-34/11-02-2020	Juan Pablo Murguía Ashby	10,000.00
PI-32/11-02-2020	Jaime Manuel del Arrenal Fenochio	10,000.00
PI-33/11-02-2020	Luis Ángel Gómez López	10,000.00
PI-36/11-02-2020	Abraham Cruz Monroy	30,000.00
PI-42/14-02-2020	Aurora María del Rocío Álvarez Valino	49,000.00

217 Derivado de lo anterior, mediante oficio INE/UTF/DA/4621/20 de fecha dieciséis de junio de año en curso, la UTF requirió a la organización de ciudadanos que presentará la documentación soporte estas aportaciones de simpatizantes en efectivo, o, en su caso, expresará lo que a su derecho conviniera.

218 En relación con la aportación realizada por Juan Pablo Murguía Ashby por el importe de \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 M.N.) registrada en la póliza contable PI-34/11-02-2020, la autoridad fiscalizadora le precisó que el cheque presentado como soporte de dicha operación



resulta ilegible, por lo que le requirió que lo exhibiera de nueva cuenta para verificar el contenido del mismo.

219 En respuesta a dicho requerimiento, mediante escrito de treinta de junio de dos mil veinte, la organización de ciudadanos informó, en lo que interesa, lo siguiente:

“Al respecto, me permito informarle lo siguiente:

1. En relación con los documentos solicitados en la póliza de ingresos PI-8/07-02-2020, me permito adjuntar en medio magnético los recibos, credenciales de elector y comprobantes de transferencia solicitados, relacionados con el recibo de aportación número 406, a favor del aportante Rosella Copel Bernal.

2. En relación con los documentos solicitados en la póliza de ingresos PI-9/07-02-2020, me permito adjuntar, por segunda ocasión, en medio magnético el recibo correspondiente, credencial de elector y el comprobante de transferencia. Cabe señalar, que la información solicitada, se había mandado en tiempo y forma en el Informe del mes de febrero 2020, entregado el día 10 de marzo de 2020.

...

8. En relación con los documentos solicitados en la póliza de ingresos PI-30/11-02-2020, me permito adjuntar en medio magnético el recibo, credencial de elector y comprobante de transferencia.

9. En relación con los documentos solicitados en la póliza de ingresos PI-32/11-02-2020, me permito adjuntar, por segunda ocasión, en medio magnético el recibo, credencial de elector y comprobante de transferencia. Cabe señalar, que la información solicitada, se había mandado en tiempo y forma en el Informe del mes de febrero 2020, entregado el día 10 de marzo de 2020.

10. En relación con los documentos solicitados en la póliza de ingresos PI-33/11-02-2020, me permito adjuntar, por segunda ocasión, en medio magnético el recibo, credencial de elector y comprobante de transferencia. Cabe señalar, que la información solicitada, se había mandado en tiempo y forma en el Informe del mes de febrero 2020, entregado el día 10 de marzo de 2020.

11. En relación con los documentos solicitados en la póliza de ingresos PI-34/11-02-2020, me permito adjuntar, por segunda ocasión, en medio magnético el recibo, credencial de elector y comprobante de transferencia. Cabe señalar, que la información solicitada, se había mandado en tiempo y forma en el Informe del mes de febrero 2020, entregado el día 10 de marzo de 2020.

12. En relación con los documentos solicitados en la póliza de ingresos PI-36/11-02-2020, me permito adjuntar en medio magnético el recibo, credencial de elector y comprobante de transferencia.

...”

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

220 Cabe señalar, que con relación a la aportación supuestamente realizada por Juan Pablo Murguía Ashby por el importe de \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 M.N.) registrada en la póliza contable PI-34/11-02-2020, de nueva cuenta exhibió una copia del cheque ilegible, que impidió obtener información para su posterior verificación por parte de la autoridad fiscalizadora.

221 Por parte, de la revisión del mismo informe mensual de febrero de dos mil veinte (conclusión 4.5-C2), también fue identificado el reporte de pólizas por concepto de aportaciones en efectivo que rebasaron el límite de las noventa UMA, que estaban soportadas con comprobantes emitidos por CLIP –que ampara transferencias con tarjetas de crédito y débito–, los cuales no precisaban los datos de los aportantes siguientes:

Referencia contable	Núm. de recibo	Nombre del aportante	Importe
PI-41/13-02-2020	449	Juan Gabriel Ballesteros Martinez	10,000.00
PI-41/13-02-2020	450	Patricia Espinoza Torres	10,000.00
PI-41/13-02-2020	451	Clementina Eugenia Cummings Ibarra	10,000.00
PI-41/13-02-2020	452	Roberto Gerardo López Jiménez	20,000.00
PI-41/13-02-2020	453	Antonio Gutiérrez Marcos	10,000.00
PI-41/13-02-2020	454	Paola Hirmas Said	15,000.00
PI-41/13-02-2020	456	Alfredo Rivadeneyra Hernández	10,000.00
PI-41/13-02-2020	457	Alfredo Ramón López Rojas	10,000.00
PI-42/14-02-2020	458	Enrique González Saravia Calderón	50,000.00
PI42/14-02-2020	459	Andrea Romero Oliva	76,000.00
PI42/14-02-2020	460	Juan Pablo Rodríguez Orta	30,000.00
PI42/14-02-2020	461	María de la Concepción Gavito Baranda	50,000.00
PI-41/13-02-2020	462	Sergio Kuri Slim	20,000.00
PI-41/13-02-2020	463	Jessica Duque Roquero	10,000.00
PI-42/14-02-2020	464	José Luis Martínez Galicia	42,000.00
PI-42/14-02-2020	465	Alberto Coronado Quintanilla	36,000.00
PI-42/14-02-2020	466	Francisco José Medina Chávez	23,000.00
PI-41/13-02-2020	469	Alejandro Arévalo González	9,500.00
PI-42/14-02-2020	470	Jorge Antonio Reyes Ortiz	47,500.00
PI-42/14-02-2020	471	José Manuel Topete Estrada	22,000.00
PI-42/14-02-2020	472	Ángel Losada Moreno	65,000.00
PI-42/14-02-2020	473	Ángel Losada Moreno	30,000.00

222 Derivado de lo anterior, mediante el aludido oficio INE/UTF/DA/4621/20 de fecha dieciséis de junio de año en curso, la Unidad Técnica de Fiscalización requirió a la organización de ciudadanos que presentará los elementos que permitieran identificar que las aportaciones reportadas provenían de una cuenta personal de



los aportantes o, en su caso, expresará lo que a su derecho conviniera.

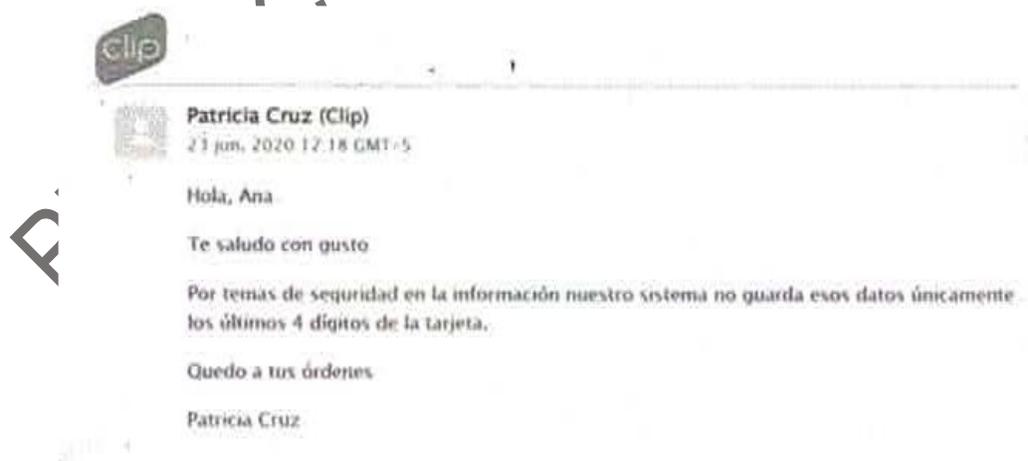
223 En cuanto a estas operaciones registradas en el informe mensual de febrero de dos mil veinte, mediante el mismo escrito de **treinta de junio de dos mil veinte**, la organización de ciudadanos manifestó lo siguiente:

“ ...

Sobre el comprobante de transferencia bancaria me permito comentarles lo siguiente, en el caso de las pólizas contables PI-41/13-02-2020 y PI-42/14-02-2020, dado que resulta muy delicado y susceptible pedir copia de la tarjeta de crédito bancaria de los aportantes, lo que adjuntamos en copia simple, para dar soporte a su petición, es un documento, junto con el recibo de aportación, donde los aportantes por escrito y bajo protesta de decir verdad, confirman que son titulares de las tarjetas bancarias y en el mismo documento, también confirman la realización de los depósitos en cuestión.

Las aportaciones materia de requerimiento **se realizaron a través de la terminal móvil CLIP**, mecanismo que permite la recepción de cantidades de dinero provenientes de tarjetas de crédito y/o débito, el cual, como medida de seguridad en el manejo de la información, únicamente registra los últimos 4 dígitos de la tarjeta sin que sea posible identificar los datos de los titulares de la tarjeta.

Es importante señalar, que nuestra Organización en apego a la Normatividad y buscando alternativas que atiendan lo solicitado, se dirigió a la empresa operadora del servicio CLIP, y textualmente nos han respondido por correo electrónico lo siguiente.



Para pronta referencia, me permito adjuntar en medio magnético, los correos electrónicos mencionados.

En efecto, se acompaña la aclaración presentada por esa empresa en la que señala que ‘...Por temas de seguridad en la información nuestro sistema no guarda esos datos únicamente los últimos 4 dígitos de la tarjeta...’

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

Lo anterior obedece a la necesidad de resguardar la secrecía de los datos personales del titular de la tarjeta y evitar que se vean reflejados los 16 dígitos correspondientes a ese plástico, ya que su exposición, conforme a las prácticas bancarias y las reglas de lógica y la experiencia, abre la posibilidad de la comisión de múltiples ilícitos (robos, fraude, rodo de identidad, secuestros etc.).

Con independencia de esa medida de seguridad, debe decirse que si bien el Reglamento de Fiscalización, en su artículo 96, establece que las aportaciones en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa Unidades de Medida y Actualización, deben contar con el documento que compruebe el depósito permita la identificación de los datos personales del aportante, como son número de cuenta y banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino, esa regla está diseñada para las aportaciones en cheque o transferencia electrónica y no para aquellas que provengan de tarjetas de débito y crédito.

En efecto, la confección de esa norma está dirigida a las aportaciones mediante cheques o transferencias electrónicas, operaciones en las se pueden hacer constar fehacientemente los datos personales de los aportantes, sin que ello implique un riesgo en el manejo de esa información ya que operan bajo mecanismos bancarios que permiten la protección de esos datos.

Sin embargo, en el caso de las tarjetas de crédito o débito, que operan con un conjunto único e irrepitible de 16 dígitos, en la práctica bancaria, como medida de seguridad, no se refleja esa nomenclatura, ni los datos personales del titular, ya que existe riesgo de que sean usados indebidamente por terceras personas.

En ese sentido, no se puede pedir a las organizaciones la presentación de un documento con datos exigibles para la expedición de un cheque o trasferencia electrónica, pues por el esquema en que operan las tarjetas de crédito y débito, en su comprobante (Boucher) no se ven reflejados.

Finalmente, debe decirse que, para respaldar esas operaciones, nuestra organización se dio a la tarea de acompañar a ese comprobante, los datos personales de los aportantes, por lo que se tiene plena certeza del origen de esos recursos, información que, bajo el resguardo de esa autoridad electoral nacional, está protegida. No debe pasar desapercibido que esta situación se presentó por primera vez como observación, en el oficio de errores y omisiones del mes de agosto, y en todos los casos se presentó la misma respuesta, sin que la autoridad fiscalizadora nos dijera que la misma NO había sido atendida. Por ello, actuando de buena fe, seguimos actuando de la misma manera, pues supusimos que las observaciones habían sido atendidas.

...”

224 De lo anterior, se advierte que la organización de ciudadanos fiscalizada precisó que las aportaciones en efectivo fueron hechas mediante la aplicación denominada PAYCLIP, presentando los recibos emitido por dicha aplicación, manifestando nuevamente que no exhibían copias de las tarjetas bancarias para evitar comprometer



datos y divulgar información sensible de los aportantes que podría ser mal utilizada.

Observaciones no subsanadas de los informes mensuales de agosto, septiembre y octubre de dos mil diecinueve.

225 Resulta importante señalar que a través del mencionado oficio INE/UTF/DA/4621/20 de dieciséis de junio de año en curso, la UTF informó los resultados de seguimiento a las observaciones que estimaba como no subsanadas que fueron hechas a partir de la revisión de los informes mensuales correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil diecinueve**, en los términos siguientes:

- a. En cuanto a la respuesta brindada por la organización de ciudadanos mediante escrito respuesta de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve en respuesta al oficio INE/UTF/DA/10852/19 **respecto a la revisión del informe mensual de agosto de dos mil diecinueve**, la autoridad fiscalizadora manifestó:

“... ”

Respecto de las pólizas señaladas con (1), en la columna de “Referencia 2”, el sujeto obligado presentó escritos mediante los cuales, los aportantes manifestaron “bajo protesta de decir verdad”, que son los titulares de las tarjetas de bancarias mediante las cuales se realizaron las transferencias bancarias en cuestión, sin embargo, la normatividad es clara, en establecer que en todas las aportaciones mayores a las 90 UMA, se pueda identificar que provienen de una cuenta personal del aportante.

“... ”

- b. En lo que refiere a las observaciones derivadas de la revisión **del informe correspondiente a septiembre de dos mil diecinueve** que fueron notificadas mediante el oficio INE/UTF/DA/11242/19, la autoridad determinó que la respuesta dada mediante escrito de veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, se consideraba insatisfactoria por lo siguiente:

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

“...toda vez que aun cuando presentó escrito mediante el cual, el aportante manifiesta “bajo protesta de decir verdad”, que es el titular de la tarjeta bancaria mediante la cual se realizó la transferencia bancaria en cuestión, sin embargo, la normatividad es clara, en establecer que en todas las aportaciones mayores a las 90 UMA, se pueda identificar que provienen de una cuenta personal del aportante.

...”

- c. Respecto a las observaciones hechas a partir **de la revisión del informe de octubre de dos mil diecinueve**, mismas que fueron notificadas por medio del oficio INE/UTF/DA/11825/19, la autoridad fiscalizadora informó a la asociación de ciudadanos lo siguiente:

“... ”

Del análisis a la documentación y las aclaraciones presentadas por el sujeto obligado, se determinó lo siguiente:

...

...el sujeto obligado presentó escritos mediante los cuales, los aportantes manifestaron “bajo protesta de decir verdad”, que son los titulares de las tarjetas de bancarias mediante las cuales se realizaron las transferencias bancarias en cuestión, sin embargo, la normatividad es clara, en establecer que en todas las aportaciones mayores a las 90 UMA, se pueda identificar que provienen de una cuenta personal del aportante.

...”

226 Es por ello, que le requirió de nueva cuenta que presentará los elementos que permitieran identificar que las aportaciones reportadas provenían de una cuenta personal de los aportantes detectados durante la revisión de los informes de los meses agosto a octubre de dos mil diecinueve o, en su caso, expresará lo que a su derecho conviniera.

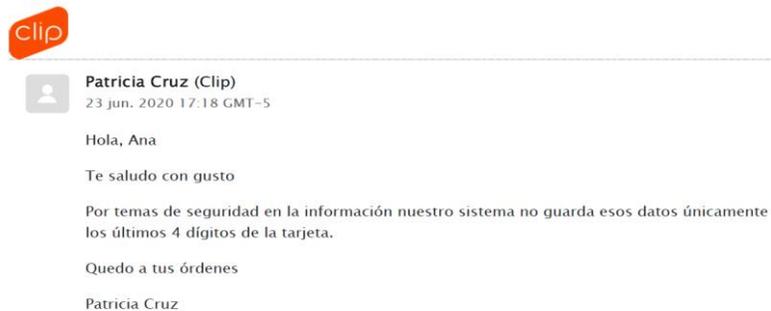
227 En respuesta a dicho requerimiento, **por escrito de treinta de junio de dos mil veinte**, el sujeto obligado a rendir cuentas manifestó lo siguiente:

- En relación con las aportaciones en efectivo del mes de **agosto de dos mil diecinueve**:



Solo hacer la precisión de que el recibo de aportación número 110, pertenece al C. Gustavo Esqueda Orozco y no al aportante señalado. Ahora bien, todo lo referente a lo señalado con el número 1 en la Referencia 2, las aportaciones materia de requerimiento se realizaron a través de la terminal móvil CLIP, mecanismo que permite la recepción de cantidades de dinero provenientes de tarjetas de crédito y/o débito, el cual, como medida de seguridad en el manejo de la información, únicamente registra los últimos 4 dígitos de la tarjeta sin que sea posible identificar los datos de los titulares de la tarjeta.

Es importante señalar, que nuestra Organización en apego a la Normatividad y buscando alternativas que atiendan lo solicitado, se dirigió a la empresa operadora del servicio CLIP, y textualmente nos han respondido por correo electrónico lo siguiente:



Para pronta referencia, me permito adjuntar en medio magnético, los correos electrónicos mencionados.

En efecto, se acompaña la aclaración presentada por esa empresa en la que señala que "...Por temas de seguridad en la información nuestro sistema no guarda esos datos únicamente los últimos 4 dígitos de la tarjeta..."

Lo anterior obedece a la necesidad de resguardar la secrecía de los datos personales del titular de la tarjeta y evitar que se vean reflejados los 16 dígitos correspondientes a ese plástico, ya que su exposición, conforme a las prácticas bancarias y las reglas de lógica y la experiencia, abre la posibilidad de la comisión de múltiples ilícitos (robos, fraude, rodo de identidad, secuestros etc.).

Con independencia de esa medida de seguridad, debe decirse que si bien el Reglamento de Fiscalización, en su artículo 96, establece que las aportaciones en efectivo por montos superiores al equivalente a noventa Unidades de Medida y Actualización, deben contar con el documento que compruebe el depósito permita la identificación de los datos personales del aportante, como son número de cuenta y banco origen, fecha, nombre completo del titular, número de cuenta y banco destino, esa regla está diseñada para las aportaciones en cheque o transferencia electrónica y no para aquellas que provengan de tarjetas de débito y crédito.

En efecto, la confección de esa norma está dirigida a las aportaciones mediante cheques o transferencias electrónicas, operaciones en las se pueden hacer constar fehacientemente los datos personales de los aportantes, sin que ello implique un riesgo en el manejo de esa información ya que operan bajo mecanismos bancarios que permiten la protección de esos datos.

Sin embargo, en el caso de las tarjetas de crédito o débito, que operan con un conjunto único e irrepetible de 16 dígitos, en la práctica bancaria, como

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

medida de seguridad, no se refleja esa nomenclatura, ni los datos personales del titular, ya que existe riesgo de que sean usados indebidamente por terceras personas.

En ese sentido, no se puede pedir a las organizaciones la presentación de un documento con datos exigibles para la expedición de un cheque o transferencia electrónica, pues por el esquema en que operan las tarjetas de crédito y débito, en su comprobante (voucher) no se ven reflejados.

Finalmente, debe decirse que, para respaldar esas operaciones, nuestra organización se dio a la tarea de acompañar a ese comprobante, los datos personales de los aportantes, por lo que se tiene plena certeza del origen de esos recursos, información que, bajo el resguardo de esa autoridad electoral nacional, está protegida. No debe pasar desapercibido que esta situación se presentó por primera vez como observación, en el oficio de errores y omisiones del mes de agosto, y en todos los casos se presentó la misma respuesta, sin que la autoridad fiscalizadora nos dijera que la misma NO había sido atendida. Por ello, actuando de buena fe, seguimos actuando de la misma manera, pues supusimos que las observaciones habían sido atendidas.

Del punto 2, se anexa comprobante de la devolución realizada el día 10 de octubre de 2019, con la cual se devolvió íntegramente la aportación realizada por el C. José de Jesús de Anda Romo, por la cantidad de \$20,000.00 (Veinte mil pesos 00/100 m.n.), misma que ya se había enviado en el informe del mes de agosto de 2019, y recibido el día 10 de octubre de 2019, por la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros.

Del punto 3, en relación con la aportación realizada por el C. German Sáinz Rodríguez, me permito adjuntar nuevamente el recibo y el cheque número 0000084, de fecha 14 de agosto de 2019, expedido por el banco Banorte, de la chequera del C. Sáinz, por un importe de \$20,000.00 (Veinte mil pesos 00/100 m.n.), mismo que ya se había enviado el día 23 de octubre 2019, en el oficio de errores y omisiones del mes de agosto de 2019.”

- Respecto de las aportaciones en efectivo del mes de **septiembre de dos mil diecinueve:**

“En relación con lo solicitado, la aportación realizada por el C. Ricardo Enrique Clark y Rodríguez Leal, debo comentar que la aportación se realizó mediante el uso de dispositivo para cobro con tarjeta de crédito o débito, denominado CLIP, que fue una herramienta muy práctica para realizar recaudación directa a la cuenta de la Organización.

Como ya se comentó, la herramienta CLIP, por razones de seguridad y protección de datos personales, no obtiene el registro del nombre del tarjetahabiente ni proporciona información adicional de la tarjeta bancaria que se utiliza al momento de la operación. En este sentido, se solicita que obvio de repeticiones, se tengan por reproducidos los argumentos y pruebas que se hicieron valer en la respuesta a la Observación 3.- agosto 2019.”

- Finalmente, de las aportaciones en efectivo del mes de **octubre de dos mil diecinueve:**

“...como ya se comentó en su momento, por lo susceptible de la información, no se adjunta copia de tarjeta con la que se realizó el depósito, lo solventamos con una carta bajo protesta de decir verdad, el aportante manifiesta que sí



fue el, quien realizo la aportación, esperando, nuevamente, que con ello sea suficiente.

En este sentido, se solicita que obvio de repeticiones, se tengan por reproducidos los argumentos y pruebas que se hicieron valer en la respuesta a la Observación 3.- agosto 2019.

...”

228 De las aclaraciones hechas a la autoridad fiscalizadora, se advierte que la organización de ciudadanos precisó que las aportaciones en efectivo fueron realizadas mediante la aplicación denominada PAYCLIP, presentando los recibos emitidos por dicha aplicación, pero precisando que por temas de seguridad los comprobantes emitidos por la referida aplicación únicamente guardan los últimos cuatro dígitos de la tarjeta, por lo que reitera que no exhiben copias de las tarjetas bancarias para evitar comprometer datos y divulgar información sensible de los aportantes que podría ser mal utilizada.

Conclusiones respecto al procedimiento de fiscalización.

229 Del estudio a las actuaciones realizadas en el marco del procedimiento de fiscalización a los informes rendidos por “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, se advierte que la Unidad Técnica de Fiscalización detectó, por primera vez, en la revisión del informe de **agosto de dos mil diecinueve** que esa organización de ciudadanos reportó tres aportaciones en efectivo realizadas mediante tarjeta de crédito, en las que se había omitido presentar la copia del cheque o bien el comprobante de la transferencia bancaria que identificara los datos bancarios de los aportantes (conclusión 4.5-C8).

230 De forma similar, se detectó que el referido sujeto obligado había reportado la recepción de una aportación en el **mes de septiembre** del mismo año, en la omitió presentar la documentación soporte consistente en el cheque o comprobante de la transferencia (conclusión 4.5-C9).

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

231 Ahora bien, de las respuestas brindadas por la ahora apelante durante el procedimiento de fiscalización, se observa que, para solventar las observaciones formuladas por la autoridad fiscalizadora de los meses de agosto y septiembre, la organización de ciudadanos **únicamente presentó** escritos suscritos por cada uno de los aportantes, en los que manifiestan que son los titulares de las tarjetas bancarias de donde provienen los recursos, sin exhibir el comprobante de la transferencia, ni precisando el mecanismo empleado para recabar dichas aportaciones.

232 Igualmente, en la revisión del informe de octubre de dos mil diecinueve, la autoridad detectó el reporte de quince aportaciones en efectivo, que tampoco contaban con el comprobante de transferencia o cheque como soporte de dichos ingresos privados y que, para subsanar el requerimiento de presentar dicha documentación, **la organización de ciudadanos mencionó por primera ocasión** que esas aportaciones fueron realizadas mediante la aplicación denominada CLIP (conclusión 4.5-C9).

233 En forma similar ocurrió con las treinta aportaciones en efectivo reportadas por el sujeto obligado como recibidas durante el mes de febrero, en las que en ocho de ellas, también había incurrido en la omisión de presentar la documentación soporte *–cheque o comprobante de la transferencia–* con el que fueron efectuadas dichas aportaciones (conclusión 4.5-C1) y las restantes veintidós fueron soportadas con comprobantes emitidos por CLIP, los cuales no precisaban los datos de los aportantes (conclusión 4.5-C2).

234 Finalmente se constata que, en la respuesta brindada al oficio de errores y omisiones correspondiente al mes de febrero de dos mil veinte, para solventar las observaciones de la totalidad de las conclusiones en comento, la recurrente presentó, entre otros, los



comprobantes emitidos por la empresa CLIP que amparan “transferencias” con tarjetas de crédito y débito.

235 En dicha respuesta, la apelante manifestó que los comprobantes de CLIP solamente reflejan los cuatro últimos números de las tarjetas bancarias siguiendo una medida de seguridad para evitar el uso indebido de datos de sus titulares, por lo que alegó que no resultaba aplicable el artículo 96 del Reglamento de Fiscalización, pues solo contempla una regla diseñada para las aportaciones en cheque o transferencia electrónica y no para aquellas que provengan de tarjetas de crédito o débito.

236 Sin embargo, la Unidad Técnica de Fiscalización determinó que a partir de la revisión realizada a los comprobantes expedidos por la plataforma CLIP, estos no contienen los nombres de los aportantes y/o las cuentas bancarias o tarjetas de donde provienen los recursos, situación que impidió el debido ejercicio de facultades de verificación y comprobación de la veracidad de las operaciones reportadas en los informes respectivos

237 En ese contexto, de la revisión de la documentación presentada por la organización de ciudadanos, así como de las manifestaciones hechas valer en los escritos de respuesta a los oficios de errores y omisiones, **la autoridad responsable concluyó que no fueron subsanadas las observaciones debido a que, a pesar de la documentación presentada -recibos, credenciales para votar, los comprobantes expedidos por la empresa CLIP y cartas de protesta-, las aportaciones hechas a la asociación rebasó las noventa Unidades de Medida de Actualización, por lo que, en términos del artículo 96, párrafos 1 y 3, fracción VII, del Reglamento de Fiscalización, estaba obligada a cumplir con mayores requisitos que permitieran tener plena certeza acerca**

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

del origen de los recursos, entre ellas, el nombre de los aportantes, los números de cuenta y banco de donde provinieron los recursos aportados.

238 De este modo se aprecia que la asociación de ciudadanos presentó como documentación soporte de las aportaciones en efectivo observadas que recibió durante los meses de agosto a octubre de dos mil diecinueve y febrero de dos mil veinte, la documentación consistente en los recibos de aportación, los comprobantes emitidos por la empresa CLIP que amparan “*transferencias*” con tarjetas de crédito y débito, así como las credenciales para votar de los aportantes y los escritos mediante los cuales éstos manifestaron “*bajo protesta de decir verdad*” que son los titulares de las tarjetas bancarias por los que se realizaron las transferencias bancarias en cuestión.

239 Por otra parte, por lo que se refiere a la documentación soporte de la supuesta aportación por Juan Pablo Murguía Ashby por el importe de \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 M.N.) registrada en la póliza contable PI-34/11-02-2020, la organización de ciudadanos omitió presentar un documento legible que permitiera verificar la información que pudiera contener el mismo.

240 Ahora bien, en las constancias de autos se encuentra la documentación que la organización de ciudadanos exhibió ante la autoridad fiscalizadora, de cuyo contenido se observa que contempla información de las aportaciones de referencia que se detalla a continuación:

- Del **recibo de aportación** aparecen los datos siguientes:
 - Número de folio consecutivo;
 - Lugar y fecha de expedición;
 - El monto de la aportación;



- Nombre, dirección, clave de elector, registro federal de contribuyentes y teléfono de los aportantes, y
- El número que permite identificar el origen de la transferencia en el que solamente se precisa los últimos cuatro números de las tarjetas o el número de folio del comprobante CLIP.
- Del **comprobante expedido por la empresa CLIP**, se aprecia que contiene la información siguiente:
 - Fecha de la transacción;
 - Número de ID;
 - Número de folio del recibo de transferencia;
 - Cajero, y
 - Los últimos cuatro números de la tarjeta materia de la transacción electrónica.
- De los **escritos de protesta** de los supuestos titulares de las tarjetas, se contempla la información siguiente:
 - Fecha;
 - Nombre y clave de elector de los aportantes;
 - La indicación bajo protesta de los que suscriben el documento, de que son titulares de las tarjetas bancarias por las que se realizaron las transferencias bancarias en cuestión, precisando su fecha;
 - El número de tarjeta bancaria, en cuyo espacio solamente se señala los últimos cuatro números de las tarjetas, y
 - El monto de la aportación.

241 De tal forma, esta Sala Superior advierte que la documentación presentada por la organización de ciudadanos como soporte para

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

demostrar la licitud de las aportaciones observadas durante el procedimiento de fiscalización de los informes mensuales de agosto a octubre de dos mil diecinueve y febrero de dos mil veinte, no se mencionan los datos completos y específicos de las cuentas bancarias o tarjetas de donde provienen los recursos registrados en la contabilidad, esto es, no arrojan elementos de convicción que aseguren el origen de los recursos materia de las aportaciones en efectivo.

242 Ello, porque al revisar el contenido de cada una de las constancias en comento, remitidas por la autoridad señalada como responsable, tanto con motivo de la tramitación del presente recurso de apelación, como de las aportadas mediante el requerimiento formulado por el Magistrado Instructor, durante la sustanciación de este medio de impugnación, se advierte que solamente se cuenta con la información bancaria del origen de los recursos aportados a la organización de ciudadanos, que se precisa en los cuadros siguientes:

243 Conclusión 4.5-C1					
No.	Referencia contable	Importe	Documentación presentada		
			Tipo	Sí / No	Descripción
1	PI-9/07-02-2020	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Número de transferencia
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la cuenta de origen Últimos dígitos de la cuenta destino Número de folio
			Carta protesta		NO
2	PI-8/07-02-2020	\$20,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta		NO
3	PI-30/11-02-2020	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Número de transferencia
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la cuenta origen Últimos dígitos de la cuenta destino



243 Conclusión 4.5-C1					
No.	Referencia contable	Importe	Documentación presentada		
			Tipo	Si / No	Descripción
					Número de referencia
			Carta protesta		NO
4	PI-34/11-02-2020	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de cheque
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre visible del aportante Últimos dígitos de la cuenta depósito Número de folio Últimos dígitos de cheque
			Carta protesta		NO
5	PI-32/11-02-2020	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Número de transferencia
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la cuenta de origen Últimos dígitos de la cuenta destino Número de folio
			Carta protesta		NO
6	PI-33/11-02-2020	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Número de transferencia
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la cuenta de origen Últimos dígitos de la cuenta destino Número de folio
			Carta protesta		NO
7	PI-36/11-02-2020	\$30,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Número de transferencia
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la cuenta de origen Últimos dígitos de la cuenta destino Número de folio
			Carta protesta		NO
8	PI-42/14-02-2020	\$49,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Número de transferencia
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante		NO
			Carta protesta		NO
Subtotal		\$149,000.00			

Conclusión 4.5-C2					
No.	Referencia contable	Importe	Documentación presentada		
			Tipo	Si / No	Contenido
1	PI-41/13-02-2020	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

Conclusión 4.5-C2					
No.	Referencia contable	Importe	Documentación presentada		
			Tipo	Sí / No	Contenido
					Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
2	PI-41/13-02-2020	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobantes	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
3	PI-41/13-02-2020	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
4	PI-41/13-02-2020	\$20,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
5	PI-41/13-02-2020	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
6	PI-41/13-02-2020	\$15,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
7	PI-41/13-02-2020	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
8	PI-41/13-02-2020	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta



Conclusión 4.5-C2					
No.	Referencia contable	Importe	Documentación presentada		
			Tipo	Si / No	Contenido
9	PI-42/14-02-2020	\$50,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
10	PI42/14-02-2020	\$76,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Últimos dígitos de la tarjeta
11	PI42/14-02-2020	\$30,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
12	PI42/14-02-2020	\$50,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
13	PI-41/13-02-2020	\$20,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
14	PI-41/13-02-2020	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
15	PI-42/14-02-2020	\$42,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
16	PI-42/14-02-2020	\$36,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

Conclusión 4.5-C2					
No.	Referencia contable	Importe	Documentación presentada		
			Tipo	Sí / No	Contenido
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
17	PI-42/14-02-2020	\$23,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
18	PI-41/13-02-2020	\$9,500.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
19	PI-42/14-02-2020	\$47,500.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
20	PI-42/14-02-2020	\$22,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
21	PI-42/14-02-2020	\$65,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
22	PI-42/14-02-2020	\$30,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
Subtotal		\$606,000.00			



Conclusión 4.5-C8					
No.	Referencia contable	Importe	Documentación presentada		
			Tipo	Si / No	Contenido
1	PI-08/08-19	\$20,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
2		\$20,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
3		\$20,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
Subtotal		\$60,000.00			

Conclusión 4.5-C9					
No.	Referencia contable	Importe	Documentación presentada		
			Tipo	Si / No	Contenido
1	PI-01/09-19	\$9,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
Subtotal		\$9,000.00			

Conclusión 4.5-C10					
No.	Referencia contable	Importe	Documentación presentada		
			Tipo	Si / No	Contenido
1	PI-17/10-19	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de cheque
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de cheque
			Carta protesta	NO	
Subtotal		\$10,000.00			

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

Conclusión 4.5-C11					
No.	Referencia contable	Importe	Documentación presentada		
			Tipo	Si / No	Contenido
1	PI-30/10-19	\$20,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
2		\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
3		\$20,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
4		\$20,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
5	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta	
		Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo	
		Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta	
		Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta	
6	PI-31/10-19	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
7	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta	
		Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo	
		Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta	
		Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta	
8	\$10,000.00	Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta	
		Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo	



Conclusión 4.5-C11					
No.	Referencia contable	Importe	Documentación presentada		
			Tipo	Si / No	Contenido
9		\$10,000.00	Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
10		\$47,000.00	Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
11		\$20,000.00	Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
12	PI-30/10-19	\$10,000.00	Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
13		\$10,000.00	Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
14		\$10,000.00	Carta protesta	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Recibo de aportación	Sí	Nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
			Credencial INE	Sí	Datos personales del nombre que aparece en el recibo
			Comprobante	Sí	Sin nombre del aportante Últimos dígitos de la tarjeta
15		\$10,000.00	Carta protesta	Sí	Últimos dígitos de la tarjeta
			Comprobante		NO
			Credencial INE		NO
			Recibo de aportación		NO

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

Conclusión 4.5-C11					
No.	Referencia contable	Importe	Documentación presentada		
			Tipo	Si / No	Contenido
Subtotal		\$227,000.00			

244 Con base en lo anterior, se puede advertir que “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” presentó documentación soporte de las operaciones reportadas como aportaciones en efectivo que, a pesar de contener determinados datos de identificación de los presuntos aportantes, no precisa los elementos bancarios necesarios para poder establecer de dónde provienen esos recursos que permitieran a la autoridad fiscalizadora asegurar con plena convicción que los mismos efectivamente provinieron de recursos propios de los sujetos aportantes.

245 Sobre todo, en razón de que en los comprobantes emitidos por CLIP, no se mencionan los nombres de los aportantes y/o las cuentas bancarias o tarjetas de donde provienen los recursos registrados en la contabilidad, esto es, no arrojan elementos de convicción que aseguren el origen de los recursos aportados en efectivo, al impedir identificar que en realidad las aportaciones fueron hechas por las personas que fueron reportadas, y que supuestamente lo hicieron con recursos propios.

246 Por lo que, en todo caso, la organización de ciudadanos solamente identifica, con el resto de la documentación –*recibos de aportación, credencial para votar y cartas protesta*–, al supuesto aportante, sin proporcionar la información bancaria –*las cuentas bancarias o tarjetas*– que permita la verificación del origen del recurso.

247 En este contexto, del análisis de la información antes precisada, en relación con el contenido del Dictamen consolidado así como de la Resolución ahora impugnada, esta Sala Superior arriba a la convicción de que resultan **infundados** los agravios de la recurrente



respecto al indebido análisis y valoración de la documentación presentada a la autoridad fiscalizadora como soporte de las aportaciones en efectivo observadas, y que han quedado previamente precisadas.

248 Ello, porque contrario a lo plantado por la recurrente, se advierte que **la autoridad responsable sí realizó una debida valoración de la documentación presentada, a partir de la cual concluyó válidamente que no fueron presentados los elementos necesarios para identificar con plena certeza la identidad de los aportantes, así como las instituciones y cuentas origen, a efecto de que la autoridad pudiera verificar la licitud de los recursos, como se explica a continuación.**

249 En efecto, como ha quedado expuesto, en primer lugar, la autoridad electoral identificó en el marco de la revisión de los informes - *correspondientes a los meses de agosto, septiembre, octubre de dos mil diecinueve y febrero de dos mil veinte*-, el registro contable de diversos ingresos derivados de aportaciones en especie que carecían de documentación soporte o presentaban como sustento un comprobante del sistema de transferencias expedidos por la empresa CLIP.

250 Previo a los requerimientos realizados mediante diversos oficios de errores y omisiones, la organización de ciudadanos exhibió como documentos soporte de las operaciones materia de las conclusiones sancionatorias **4.5-C1, 4.5-C2, 4.5-C8, 4.5-C9 y 4.5-C11**, los comprobantes emitidos por la empresa CLIP que amparan transferencias con tarjetas de crédito y débito, así como los escritos por los cuales los aportantes manifestaron "*bajo protesta de decir verdad*" que son los titulares de las tarjetas bancarias con las que se realizaron las transferencias bancarias en cuestión.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

251 Una vez realizada la revisión de la documentación exhibida por la organización de ciudadanos, la autoridad fiscalizadora razonó que la obtención de recursos fue mediante transferencias a través de la plataforma desarrollada por la empresa CLIP, **de cuyos comprobantes no es posible advertir los nombres de los aportantes y/o las cuentas bancarias o tarjetas de donde provienen los recursos** -como la propia recurrente refirió en sus respuestas rendidas durante el proceso de fiscalización-, por lo que con ese mecanismo se impidió la verificación de la fuente lícita de los recursos de los ingresos en efectivo reportados por la asociación fiscalizada.

252 Consecuentemente, la autoridad responsable determinó que el sujeto obligado no atendió las observaciones, toda vez que, en los casos de aportaciones que superen cada una, el monto de las noventa Unidades de Medida de Actualización, la norma en materia de rendición de cuentas en materia de fiscalización electoral exige a los sujetos obligados mayores requisitos que permitan tener plena certeza acerca del origen de los recursos.

253 Ahora bien, este órgano jurisdiccional electoral federal considera que no le asiste la razón a “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, cuando afirma que no fue valorada la documentación que exhibió en los escritos de respuesta a los oficios de errores y omisiones, puesto que como se aprecia, la autoridad fiscalizadora valoró la documentación en el sentido de que con la misma no se solventaban las observaciones, porque el sujeto fiscalizado no aportó los elementos que permitieran verificar el origen de los recursos de las aportaciones.

254 En ese sentido, resulta importante reiterar que en los comprobantes emitidos por la empresa CLIP, no se mencionan los nombres de los



aportantes y/o las cuentas bancarias o tarjetas de donde provienen los recursos registrados en la contabilidad, esto es, no arrojan elementos de convicción que aseguren el origen de los recursos materia de las aportaciones en efectivo.

255 Además, los recibos de aportación y las cartas de protesta tampoco contienen la información bancaria del origen de los recursos, por lo que ni siquiera haciendo una administración con los recibos emitidos por el sistema de transferencia CLIP, aportan los datos que permitan identificar que en realidad las aportaciones fueron hechas por las personas que fueron reportadas con recursos propios, para su eventual confrontación con la información reflejada en la información bancaria de la organización de ciudadanos fiscalizada, sino que en todo caso solamente se identifica al supuesto aportante sin proporcionar la información que permita la verificación del origen del recurso.

256 Esto es, las hipótesis de la normativa electoral, y en particular relacionada con la fiscalización de las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse en partidos políticos, no pueden estar sujetas a condiciones contingentes, que puedan variar en algunos casos, y que propicien la posibilidad de que recursos provenientes de entes que tienen una prohibición expresa, sean utilizados por dichas organizaciones.

257 Por ello, es que la normativa en la materia, como ha quedado señalado expresamente, prevé que las aportaciones sean exclusivamente a través de transferencias interbancarias o cheques, pues además resulta necesario destacar que tales operaciones se encuentran supervisadas por las instituciones que componen el sistema financiero mexicano, y son sujetas a una permanente vigilancia.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

258 Por lo tanto, aun efectuando un estudio concatenado de los comprobantes expedidos por la empresa CLIP, en relación con las copias de las credenciales de los aportantes, recibos de aportación, y las cartas en las que éstos manifestaron ser titulares de las tarjetas bancarias, ello resulta claramente insuficiente para que la autoridad electoral fiscalizadora conozca con plena certeza la identidad de los aportantes.

259 Ahora bien, resulta pertinente enfatizar que, el hecho de que se hayan presentado diversas documentales dirigidas a completar los datos no consignados en la documentación que presentaron, en manera alguna, resulta suficiente para subsanar las omisiones, toda vez que se trata de documentales privadas que resultan insuficientes para demostrar el vínculo entre el presunto aportante y las operaciones que pretendieron acreditar.

260 En efecto, la documentación requerida en las normas de fiscalización que rigen en la transparencia y rendición de cuentas, es la emitida por las instituciones bancarias a las que el Estado les otorga el derecho de emitir los comprobantes de las operaciones que realicen.

261 Lo anterior, en virtud de que los principios y valores que se tutelan con esa exigencia, son los de transparencia y rendición de cuentas, por lo que su observancia no puede quedar condicionada a la discrecionalidad y voluntad de los sujetos obligados, sino que deben satisfacerse los extremos previstos en las normas en que se regula la comprobación de los ingresos y egresos de las asociaciones que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales.

262 Esto es, no debe perderse de vista que uno de los elementos más sensibles en la democracia mexicana, consiste en que los intereses de particulares se antepongan a los de la sociedad, de ahí que se requiera la comprobación indubitable del nexo entre las personas que



se señalan como presuntos aportantes y las operaciones reportadas, a través de los documentos idóneos y reconocidos por el sistema jurídico mexicano.

263 De esta forma, es dable concluir que resulta correcta la determinación de la autoridad responsable al haber actuado con exhaustividad en la revisión de la documentación comprobatoria presentada para comprobar las aportaciones en efectivo reportadas por la asociación de ciudadanos en sus informes mensuales de ingresos y egresos, sin embargo, como quedó expuesto, los mismos no aportaban la información que permitiera una debida fiscalización de dichas operaciones, por lo que, al no haber sido subsanadas en tiempo y forma, la conclusión a la que arribó la autoridad responsable de tener por no atendidas las observaciones materia de las conclusiones sancionatorias en comento está debidamente justificada.

264 De ahí que resulte inconcuso que, tal y como lo concluyó la responsable, durante el procedimiento de fiscalización de los informes de agosto a octubre de dos mil diecinueve y febrero de dos mil veinte, la organización de ciudadanos no aportó los elementos necesarios para conocer la identidad de los aportantes, así como el origen y licitud de los recursos aportados, cuando en la especie, dada la naturaleza de la exigencia contemplada en el artículo 96, párrafos 1 y 3, fracción VII, del Reglamento de Fiscalización, estaba obligada a cumplir con mayores requisitos que permitieran tener plena certeza acerca del origen de los recursos aportados en efectivo –*los números de cuenta y banco de donde provinieron los recursos aportados*–.

265 Lo anterior, porque los recibos emitido por la plataforma CLIP omiten precisar el nombre de los aportantes, los números de cuenta y banco de origen, y los recibos de aportación y los escritos de protesta con los cuales la parte recurrente pretende que se tenga como subsanada

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

la observación hecha por la autoridad fiscalizadora, tampoco contemplan los elementos que permitieran identificar los aludidos datos bancarias de donde provinieron los recursos aportados.

266 De tal forma, se puede advertir que la asociación presentó documentación soporte de las operaciones reportadas como aportaciones en efectivo que, a pesar de contener datos de identificación de los presuntos aportantes, no precisa las cuentas bancarias o tarjetas de donde provienen esos recursos que permitieran a la autoridad fiscalizadora asegurar con plena convicción que los mismos efectivamente provinieron de recursos propios de los sujetos aportantes, con su posterior cotejo con la información proporcionada por la organización de ciudadanos en sus informes mensuales.

267 De ahí que no le asiste razón a la recurrente cuando solicita que debe estimarse que está plenamente identificado el origen de los recursos con comprobantes expedidos por la empresa CLIP, copias de las credenciales de los aportantes, los recibos de aportación y las cartas en las que éstos manifestaron ser titulares de las tarjetas bancarias, al carecer de los datos que doten de mayor certeza el conocimiento sobre la procedencia de los recursos.

268 Ello, porque si bien el sistema de transferencias que brinda la empresa CLIP podría estar comprendido dentro de la regla del artículo 96, párrafos 1 y 3, fracción VII, del Reglamento de Fiscalización, al no establecer una prohibición expresa de algún tipo de mecanismo en el traslado de recursos mediante transferencias electrónicas, pueden estar considerados todos aquellos instrumentos de sistemas bancarizados que por los avances de la tecnología desarrollen diferentes medios que permitan y faciliten el traspaso electrónico de recursos en efectivo entre particulares.



269 Sin embargo, se estima que los sujetos obligados a rendir cuentas en materia electoral podrán utilizar esos mecanismos o instrumentos, siempre y cuando la modalidad que elijan cumpla con los requisitos exigidos por el marco normativo de reportar y comprobar ingresos que se exige para asegurar la procedencia de los recursos aportados para su posterior cruce con la información reportada en los respectivos informes que posibilite su indentificación y ratreo para tener la certeza de que las aportaciones en dinero provienen de las personas que aluden aportarlo.

270 Esto es, por el diseño del sistema de fiscalización en materia electoral, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partidos políticos nacionales deberán emplear, en la captación de recursos mediante transferencias electrónicas, todos aquellos instrumentos bancarios que comprenda el sistema nacional financiero que sea acorde con las bases y requisitos exigidos por el marco jurídico en materia electoral, es decir, que cuenten con los elementos para identificar, sin lugar a dudas, las cuentas de origen y la identidad de los aportantes, a fin de que con esos datos se permita a la autoridad investigar y comprobar la licitud de su origen *-nombre, número de cuenta y banco de origen-*.

271 La justificación de dicha exigencia deriva que de esta manera se garantiza que la autoridad fiscalizadora electoral cuente con los elementos necesarios para comprobar, tanto la identidad de quienes le entregan recursos para su aplicación, así como la procedencia de los recursos empleados por las organización de ciudadanos para la consecución de actividades tendentes a la obtención de su registro como partido, y que este último, no se incremente mediante el empleo de instrumentos prohibidos por la ley o que no concuerden con las bases y principios de transparencia y rendición de cuentas en material electoral.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

272 Con base en lo anterior, resulta exigible que la actividad de los sujetos obligados en rendir cuentas en materia electoral, se desempeñe en apego a los cauces legales a través del sistema financiero mexicano, que faciliten la comprobación de sus ingresos, a través de mecanismos que permitan a la autoridad electoral conocer el origen de los recursos que estos reciben, y certeza respecto del origen de los activos que permiten operar a esas organizaciones de ciudadanos.

273 Por tanto, la organización de ciudadanos “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” debía tener presente al momento de decidir emplear los servicios de transferencia a través de la empresa CLIP, si era el caso de que, con dichos servicios se cumpliría con las exigencias reglamentarias que garantizaran que se presentaría ante la autoridad fiscalizadora toda aquella información que permitieran identificar el origen de los recursos aportados para su eventual cotejo para verificar la legalidad de las operaciones reportadas, sin necesidad de recurrir a otros mecanismos o elementos, para completar dicha información.

274 Es decir, el sujeto obligado debía emplear instrumentos bancarizados contemplados por el sistema financiero mexicano que fueran acordes con las normas electorales en materia de rendición de cuentas, lo que en la especie no aconteció como ha quedado expuesto.

275 En todo caso, **la organización de ciudadanos pudo haber ejercido su derecho de consulta** a través del procedimiento contemplado en el artículo 16, del Reglamento de Fiscalización de forma previa al empleo del sistema de transferencias de la empresa CLIP, por medio del cual los sujetos obligados pueden solicitar a la autoridad electoral, la orientación, asesoría y capacitación, necesarias en materia de las características de la documentación comprobatoria correspondiente



al manejo de los recursos y los requisitos de los informes, lo que en la especie no aconteció.

276 Lo anterior, tomando en consideración la Resolución de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que modifica las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el cuatro de diciembre de dos mil cuatro, en la que se determinó que en la generación de comprobantes en la operación de medios electrónicos no se deberá mostrar el número completo de la cuenta de la que se efectuó la operación, debiendo únicamente mostrar como máximo los últimos 5 dígitos de la misma²⁴.

277 Además, como quedó expuesto, la empresa CLIP es un sujeto que funciona como una plataforma para efectuar operaciones de transferencias electrónicas de dinero en efectivo, que únicamente funge como un mecanismo auxiliar de la banca mexicana en una intermediación entre los sujetos que integran las instituciones financieras con las personas que aceptan pagos con tarjeta por medio de terminales de punto de venta, con el propósito esencial de ser un intermediario para que de manera directa exista un flujo o una circulación eficiente del dinero.

278 En consecuencia, no puede considerarse a la empresa en comento como el sujeto con que contaba con la información requerida por las normas electorales en materia de rendición de cuentas, al fungir solamente como un órgano auxiliar en el sistema financiero nacional; ni tampoco como el medio para corroborar las operaciones materia de las transferencias del dinero, dado que su servicio tiene como objetivo

²⁴ Base IV, numeral 2, párrafo segundo, inciso a del ANEXO 58 REQUERIMIENTOS TÉCNICOS PARA LA OPERACION DE MEDIOS ELECTRONICOS PARA LAS OPERACIONES CONTEMPLADAS EN LA SECCION SEGUNDA DEL CAPITULO XI DEL TITULO QUINTO DE LAS DISPOSICIONES.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

proporcionar un sistema de terminales para para pagos con tarjetas bancarias a través del intercambio de datos para procesar transferencias, por lo que en todo caso, las instituciones bancarias, que respaldan las tarjetas de donde provinieron los recursos aportados, son las que cuentan con la información en comento.

279 Sumado a lo anterior, resulta importante señalar que la referida empresa reconoció que no contaba con la información que permitiría a la Unidad Técnica de Fiscalización corroborar la licitud de las aportaciones reportadas, puesto que como le informó a “Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.”²⁵, el sistema de transferencias que brinda como servicios solamente guarda los últimos cuatro dígitos de cada tarjeta, ante la necesidad de resguardar la secrecía de los datos personales de los titulares de las tarjetas y de esa forma evitar con su exposición la posibilidad de la comisión de múltiples ilícitos.

280 Inclusive, en el contrato de prestación de servicios con la empresa CLIP la cláusula quinta, sección A, fracción I, inciso e, numeral xii, se prohíbe utilizar la plataforma de transferencias electrónicas que brinda mediante el uso de terminales de pago en la venta de productos o servicios que se consideren pertenecientes a/o relacionados con industrias y transacciones restringidas, entre ellas, los partidos políticos, que a juicio de este órgano jurisdicción dicha restricción resultaba aplicable a la organización de ciudadanos apelante.

281 Ello es así, porque las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos, se encuentran sujetos al régimen de fiscalización previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley General de Partidos

²⁵ De esa manera lo informó mediante escrito de treinta de junio de dos mil veinte en respuesta al oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/4621/20 de fecha dieciséis de junio de año en curso.



Políticos²⁶, por lo que se encuentran obligadas a presentar informes mensuales sobre todos los recursos que empleen para la obtención de afiliados, sujetándose a las reglas de comprobación y revisión previstas en las referidas leyes y en el Reglamento de Fiscalización.

282 Sumado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el artículo 127, del *“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 se deben cumplir para dicho fin”*, aprobado en el Acuerdo INE/CG1478/2018 de diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, se estableció como obligación a las organizaciones de ciudadanos que en el informe y documentación comprobatoria de los ingresos y egresos reportados en los informes, debían presentarse de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Fiscalización.

283 A partir de lo anterior resulta válido concluir que las organizaciones de ciudadanos están obligados a rendir cuentas bajo los mismos parámetros en que lo hacen los partidos políticos, en razón de que dicha obligación se rige bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, por lo que su observancia no puede quedar condicionada a la discrecionalidad y voluntad de los sujetos obligados, sino que debe informar de sus ingresos y egresos bajo las bases y principios de la normas electorales de referencia y, más cuando son asociaciones que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales.

284 Por lo que resulta injustificado que la asociación de ciudadanos sancionada haya empleado el sistema de transferencias electrónicas

²⁶ De conformidad con los artículos 11, numeral 1, 116, de la Ley General de Partidos Políticos, 191, numeral 1, incisos a) y d), 199, párrafo 1, inciso I), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los puntos de acuerdo primero y segundo, fracción II, numerales 5 y 6, incisos a) y b) del acuerdo INE/CG38/2019

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

brindado por la empresa CLIP, en razón de que a pesar de que no existe una prohibición legal o una manifestación de la autoridad responsable que expresamente impidiera el uso de dicho sistema, lo cierto es que los comprobantes emitidos de las transferencias por ese mismo medio no cumplen con la totalidad de las exigencias por las normas de fiscalización en materia electoral para la comprobación inequívoca del vínculo de los presuntos aportantes y los ingresos en efectivo reportados en sus informes.

285 De ahí que deba desestimarse el planteamiento de la parte apelante de que resulta injustificado que la autoridad responsable pretenda desconocer la validez del pago por el sistema de transferencias electrónicas que brinda CLIP aduciendo que no forma parte del sistema financiero mexicano puesto que, con independencia del reconocimiento de que dicha empresa forma parte del referido sistema financiero nacional, la configuración de la infracción que se le atribuye a “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” derivó por incumplir con su obligación de rendición de cuentas al omitir presentar los mecanismos que permitieran identificar con plena certeza el origen de los recursos de las aportaciones.

286 Esto es, la parte recurrente parte de la premisa inexacta de que la autoridad responsable consideró que la falta se acreditaba a partir de que fue contratada una empresa que no forma parte del sistema financiero mexicano.

287 Lo inexacto de la premisa reside en que, contrariamente a lo señalado por el recurrente, la autoridad responsable determinó que la falta atribuida a la asociación de ciudadanos se configuraba a partir de la omisión de presentar los mecanismos que permitieran identificar con plena certeza el origen lícito de los recursos de las aportaciones en efectivo que recibió durante diversos periodos fiscalizados, con lo que



quedó demostrada una transgresión al marco que regula las operaciones que válidamente puede celebrar, a fin de garantizar la transparencia y conocimiento del manejo lícito de los recursos empleados para efectuar todos aquellas actos para la obtención del registro como partido político nacional.

288 En ese sentido, la determinación de la autoridad responsable sobre la naturaleza de la falta no derivó de la afirmación de que la empresa CLIP no forma parte del sistema financiero mexicano -como lo afirma la parte apelante-, sino que atendió primordialmente a que la falta fue de omisión, al abstenerse de cumplir con la obligación de presentar los elementos que aportaran datos exigidos por el marco jurídico en materia de rendición de cuentas que soporte las operaciones llevadas a cabo en la captación de recursos en efectivo.

289 Por tanto, la recurrente parte de una idea equivocada al considerar que resultaba suficiente la presentación de la aludida documentación comprobatoria -comprobantes CLIP, copias de las credenciales de los aportantes, los recibos de aportación y las cartas de protesta-, cuando para ello se requiere necesariamente de la exhibición del comprobante que cumpla con los requisitos exigidos en materia de rendición de cuentas, siendo que, en la especie, resulta evidente que los mismos no fueron ofrecidos al dar respuesta a los oficios de errores y omisiones emitidos por la autoridad fiscalizadora.

290 De este modo, si en la respuesta a los **oficios de errores y omisiones de cada periodo y en la documentación anexa**, no se aportaron los datos que permitieran la identificación del origen lícito de las aportaciones, **se obstruye frontalmente el proceso de fiscalización** -se impide la posibilidad de rastrear los recursos económicos involucrados y tener certeza sobre su origen lícito, monto, destino y aplicación legal-, pues el marco normativo en materia de

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

rendición de cuentas exige la presentación de todos los mecanismos que permitan determinar con plena seguridad el origen de los recursos de las aportaciones materia de las irregularidades.

291 En atención a dichas consideraciones, resulta inconcuso que, contrario a lo afirmado por la recurrente, con la documentación presentada como sustento de las aportaciones en efectivo observadas por la autoridad responsable resultaba insuficiente para cumplir con su obligación de acreditar la identidad de sus aportantes, las instituciones bancarias y los números de cuenta de donde provinieron los recursos aportados a fin de que permitiera a la autoridad verificar la licitud de su origen.

292 Finalmente, este órgano jurisdiccional estima que tampoco le asiste la razón a la parte recurrente respecto a que la autoridad fiscalizadora estaba obligada en obtener los medios de prueba a su alcance para verificar el origen de las aportaciones, por lo que, en todo caso, debió ejercer sus facultades de investigación requiriendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores un informe acerca de las aportaciones en que le generaban incertidumbre sobre la identificación de los aportantes, puesto que, a consideración de la recurrente, el hecho de que los recibos emitidos por la empresa CLIP no contengan toda la porción numérica de las tarjetas bancarias escapa de su control, además, de que indebidamente se le impone la carga imposible de recabar pruebas al carecer de facultades para solicitar información a las autoridades del sistema financiero, con las que sí cuenta la responsable.

293 Ello, porque **la obligación de la asociación fiscalizada de reportar y comprobar de forma clara, oportuna y detallada cada uno de los ingresos y gastos realizados, no puede incumplirse bajo afirmaciones de que la autoridad tiene los elementos para**



allegarse de la información que necesita, a través de sus facultades de investigación y comprobación, ya que las actuaciones que realice la autoridad, no tienen por objeto sustituir a los sujetos obligados en la carga de comprobar sus operaciones, ni de liberarlos de las sanciones por las irregularidades y omisiones en que incurran.

294 De conformidad con el marco jurídico expuesto en la presente ejecutoria, se advierte que el procedimiento de fiscalización de informes de ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos tiene como punto de partida lo reportado por tales sujetos, de manera que la autoridad ejerce una facultad comprobatoria, con el propósito de verificar si la información aportada permite corroborar el origen, monto y destino de los recursos utilizados para la obtención del registro como partido político nacional.

295 De tal forma, en los casos en que la información reportada y su documentación soporte no permitan comprobar la veracidad del origen, monto y destino de los recursos empleados, la autoridad está en posibilidad de llevar a cabo **diligencias comprobatorias**, formulando observaciones a los sujetos obligados, los cuales pueden implicar prevenciones y requerimientos, para puedan subsanar las irregularidades detectadas.

296 Para la revisión, la autoridad administrativa electoral, específicamente la Unidad Técnica de Fiscalización, tiene un determinado plazo para formular un dictamen consolidado que contiene la mención de los errores o irregularidades encontradas, el señalamiento de las aclaraciones y rectificaciones presentadas por los sujetos obligados y, en su caso, en el que se contienen las conclusiones sancionadoras de la revisión de los informes.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

297 Lo anterior, sin menoscabo de su atribución de requerir a autoridades y particulares toda la información que requiera para comprobar lo informado por los sujetos obligados.

298 Una vez rendido dicho Dictamen y aprobado por la Comisión de Fiscalización, a partir de las observaciones no subsanadas, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emite resolución, en la que se declara la falta de aclaraciones y rectificaciones, respecto de errores e irregularidades encontradas en los informes de ingresos y gastos, lo cual da lugar a la aplicación de sanciones.

299 Bajo este contexto, resulta inconcuso que el procedimiento de fiscalización se sustenta, en un primer momento, en lo informado por los sujetos obligados conforme a sus obligaciones de rendición de cuentas y transparencia de sus recursos, en el que si bien puede realizar requerimientos a diversas autoridades o confirmar operaciones con terceros, a fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de lo reportado en los informes respectivos, lo cierto es que la función fiscalizadora en tal procedimiento se centra en la comprobación de lo reportado en los respectivos informes mensuales que deben rendir respecto de los recursos empleados.

300 En ese sentido, en el multicitado artículo 96, numeral 3, inciso b), fracción VII del Reglamento de Fiscalización, se establece la obligación a organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales de comprobar las aportaciones en efectivo que superen las noventa Unidades de Medidas de Actualización mediante **transferencia** o **cheque nominativo** de la cuenta de la persona que realiza la aportación.

301 De tal forma, se advierte que los sujetos obligados que reciban aportaciones en efectivo que supere el referido límite tienen la



obligación de presentar la documentación o mecanismos que permitan identificar que en realidad el origen de los recursos proviene de los ciudadanos que realizaron aportaciones en efectivo, a fin de acreditar fehacientemente las operaciones celebradas.

302 Como ha quedado expuesto con anterioridad, la finalidad de dicho precepto es que la autoridad fiscalizadora realice una adecuada, completa y certera fiscalización de dichas operaciones, generando certeza sobre lo reportado con la información y documentación remitida en atención a las facultades de comprobación de la responsable.

303 En el caso concreto, no se encuentra controvertido que la autoridad responsable respetó la garantía de audiencia, ya que, en diversos oficios de errores y omisiones correspondientes a los informes de los meses de agosto, septiembre, octubre de dos mil diecinueve y febrero de dos mil veinte, se hizo de su conocimiento posibles irregularidades en materia de rendición de cuentas y se le solicitó la documentación atinente o las aclaraciones que al efecto estimara pertinentes.

304 Sin embargo, como ya se mencionó, en las respuestas a los oficios de errores y omisiones, la organización de ciudadanos recurrente no presentó los mecanismos que permitieran identificar con plena certeza el origen de los recursos de las aportaciones, siendo obligación de los sujetos obligados detallar de manera pormenorizada, clara y precisa los ingresos de las operaciones de aportaciones reportadas, a efecto que la autoridad esté en posibilidad real de comprobar y cotejar lo informado.

305 Como quedó expuesto en el apartado del marco jurídico, el procedimiento administrativo de fiscalización de los ingresos y egresos de las organización de ciudadanos revisión se funda en lo reportado en los informes mensuales que están obligados a rendir de

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

sus ingresos y egresos, en cuyo procedimiento, si bien puede realizar requerimientos a diversas autoridades o confirmar operaciones con terceros, a fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de lo reportado en los informes respectivos, lo cierto es que la función fiscalizadora en tal procedimiento se centra en la comprobación de lo reportado en los respectivos informes de campaña.

306 En ese sentido, debe tenerse presente la razón esencial de la tesis XIX/2018²⁷ emitida por esta Sala Superior, en la cual se establece como criterio que el procedimiento de confirmación de operaciones tiene como finalidad verificar y contrastar las operaciones ya registradas en el SIF **sin considerarse como un medio para que el sujeto fiscalizado subsane o complete información o documentación relativa a otras operaciones no reportadas previamente en el procedimiento de fiscalización.**

307 Así las cosas, de las normas que regulan la transparencia en la rendición de cuentas a que están obligados las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partidos políticos nacionales, no se advierte la existencia de alguna previsión que permita eximir a los sujetos obligados de presentar la documentación pertinente que demuestre a cabalidad los datos, operaciones y registros informados, por lo que se hace patente un incumplimiento de identificar el origen de diversas aportaciones en comento.

308 Aunado a lo anterior, cabe destacar que en el caso del procedimiento de revisión de los ingresos y egresos de una organización de ciudadanos, que pretende obtener el registro como partido político

²⁷ De rubro: "FISCALIZACIÓN. EL PROCEDIMIENTO DE CONFIRMACIÓN DE OPERACIONES REPORTADAS POR LOS SUJETOS FISCALIZADOS NO TIENE COMO FINALIDAD SUBSANAR Y COMPLETAR LAS OMISIONES EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS".



nacional, no puede equipararse totalmente al procedimiento de fiscalización que se realiza, por parte de la autoridad electoral, respecto de dichas entidades de interés público.

309 En efecto, aun cuando la fiscalización de los partidos políticos y de las referidas organizaciones de ciudadanos, tienen las mismas bases y principios, tratándose de los primeros, la naturaleza de las facultades de investigación de la autoridad electoral, tienen una naturaleza mucho más amplia, y con mayores bases para realizar las correspondientes investigaciones, pues en este supuesto, se trata de procedimientos que comprenden aspectos como la revisión de los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales, así como el respeto al límite máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.

310 Además de lo anterior, también comprende el control, fiscalización oportuna y vigilancia durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con los que cuentan los partidos políticos, entre los cuales se encuentran los provenientes del financiamiento público. Esto último, implica que la autoridad electoral fiscalizadora no sólo esté en condiciones de desplegar una mayor acción investigadora, sino que constituye una obligación ineludible, al estar presente la utilización de recursos públicos, y con ello contar con mayores elementos para realizar búsquedas de información.

311 Mientras que, en el caso, la fiscalización de la organización de ciudadanos ahora recurrente, toda vez que pretende constituirse como partido político, si bien es cierto que constituye una función primordial de Instituto Nacional Electoral, el tener la certeza de los ingresos y egresos que reciban dichas personas jurídicas, no puede dejarse de advertir que la carga de aportar todos los elementos para

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

acreditar la absoluta licitud de su actuar recae en la propia organización, y ello se logra a través de la recta observancia de las reglas y requisitos previstos en la normativa aplicable.

312 Esto es así, ya que la licitud de las aportaciones que reciban las organizaciones de ciudadanos tiene una especial trascendencia e importancia en el sistema electoral mexicano, al permitir identificar que las actividades para obtener el registro como partidos políticos fueron financiadas con fuentes lícitas y libres de cualquier compromiso con determinados grupos de poder públicos, económicos, políticos y sociales que envíe la auténtica asociación de ciudadanos para participar en la vida democrática del país.

313 Además, de obtener su registro como partido político nacional, tal reconocimiento como entidades de interés público, les permitirá acceder a las prerrogativas y derechos señalados en la Constitución y la Ley.

314 Si bien, la autoridad encargada de la instrumentación del procedimiento de fiscalización, cuenta con un ámbito de facultades que tienen por objeto realizar la investigación para comprobar la veracidad de las operaciones reportadas por los sujetos obligados, también lo es que dichas facultades deben ejercerse conforme con los criterios de **idoneidad, necesidad y proporcionalidad**²⁸.

²⁸ En este sentido, se ha considerado que resulta aplicable la ratio essendi del criterio sustentado por esta Sala Superior en la jurisprudencia 62/2002, cuyo rubro y texto señalan: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. **Este principio genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad.** La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto,



315 De ese modo está determinado en el artículo 332, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Fiscalización, en el sentido de que la Unidad Técnica, atendiendo a los principios de idoneidad, necesidad, proporcionalidad y pertinencia, podrá solicitar llevar a cabo circularización para confirmar la confirmación o rectificación de las operaciones reportadas en los informes de ingresos y egresos que presentan diversos sujetos obligados en rendir cuentas.

316 De ahí que, si la voluntad de las organizaciones de ciudadanos es de ubicarse en esa circunstancia, se encuentran llamadas en demostrar el origen y aplicación de los recursos empleados para la obtención del registro, en relación con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, por lo que resulta incuestionable que, si la responsable advirtió que la organización recibió aportaciones en efectivo de personas no identificadas ante la omisión de presentar la documentación que al efecto exige el aludido artículo 96 del Reglamento de Fiscalización, a ella le correspondía el acreditar que sus operaciones se encontraban amparadas en la normativa aplicable, a fin de acreditar la legalidad de su actuar, máxime que, como en el caso ha quedado evidenciado, la información que proporcionó la ahora recurrente, resultaba insuficiente para poder determinar la procedencia de las aportaciones cuestionadas.

317 En ese entendido, asumir la posición de que el Instituto Nacional Electoral debía recabar información con diversos entes, como lo ha

por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario. Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.”

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

hecho en procesos de fiscalización anteriores, implicaría dejar de llevar a cabo una efectiva fiscalización y, eventualmente, permitir que existan aportaciones en efectivo que no tenga el *documento soporte bancario* con los requisitos exigidos por la norma en comento, que impida completamente el rastreo de los recursos que supuestamente da el aportante.

318 Por ello, la Sala Superior concluye que existe un deber jurídico para las organizaciones de ciudadanos, relativo a que tienen la obligación de presentar la documentación idónea, que resulte acorde con las bases de fiscalización y rendición de cuentas al momento de rendir sus informes mensuales, en aquellos casos en que la autoridad fiscalizadora identifique que el soporte de cada operación presenta inconsistencias o no contienen todos los datos necesarios para indagar la certeza de las operaciones reportadas, una vez verificadas las operaciones reportadas.

319 En atención a dicha consideración, no le asiste la razón a la asociación “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” cuando afirma que, al no contar directamente con la documentación solicitada, la autoridad responsable podía solicitarla directamente al proveedor, a fin de justificar debidamente el ingreso informado.

**D. Aportaciones en especie de personas no identificadas –
conclusión: 4.5.-C20–.**

320 En la conclusión 4.5-C20 del apartado 4.5 del Anexo del Dictamen Consolidado, así como en el inciso e) del considerando 26.4 “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” de la Resolución INE/CG196/2020, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral atribuyó a esta asociación la irregularidad consistente en recibir aportaciones en especie de personas no identificadas, por un importe



de \$180,687.00 (ciento ochenta mil seiscientos ochenta y siete pesos 00/100 M.N.).

321 En contra de tal conclusión, la ahora recurrente sostiene que las consideraciones, en que se sustenta, adolecen de una debida fundamentación y motivación y, por tanto, son insuficientes para sostener la validez de la sanción impuesta.

322 Afirma que indebidamente la responsable exige la presentación de documentación comprobatoria que no está contemplada por el acuerdo INE/CG38/2019 ni por el Reglamento de Fiscalización en materia de comprobación de aportaciones en especie, consistente en facturas electrónicas y estados de cuenta a nombre de los aportantes o cualquier otra documentación que demuestre el pago entre el aportante y el prestador de servicios y bienes contratados en beneficio de la asociación.

323 En ese sentido alega que la exigencia de proporcionar documentación de una relación comercial entre el aportante y el proveedor de la que no formó parte, resulta excesivo y violatorio de derechos humanos ya que ello no estaba a su alcance, por lo que en todo caso, la autoridad fiscalizadora debía actuar en términos del artículo 332, del Reglamento de Fiscalización que le impone la carga de acudir en primera instancia a los aportantes y, solo de manera excepcional, a la organización en caso de no recibir respuesta de los primeros.

324 Ahora bien, a efecto de atender el presente motivo de agravio, resulta necesario precisar que, de la revisión del Dictamen Consolidado, se advierte que durante la revisión de los informes mensuales presentados por las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partidos políticos, la UTF no identificó que diversos aportantes hayan realizado el pago por los bienes y servicios

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

prestados, en beneficio de esa organización por aportaciones en especie.

325 Lo anterior, a partir de que la autoridad fiscalizadora realizó una confronta entre la información remitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Sistema de Administración Tributaria, frente a la documentación presentada como soporte de aportaciones en especie reportadas en los informes por el sujeto obligado en comento, del cual advirtió que no se podía conocer con certeza la identidad del aportante que realmente efectuó el pago por los bienes y servicios materia de las aportaciones en especie.

326 Es por ello que se le requirió al referido sujeto fiscalizado, a través del oficio INE/UFT/DA/5627/2020, para que presentara las aclaraciones que a su derecho convinieran, así como los elementos de prueba que sustentaran sus aclaraciones y que dieran certeza respecto del origen de los recursos recibidos vía aportaciones en especie, incluyendo aquella documentación que acreditara que las personas reportadas por la organización como aportantes son quienes pagaron el bien o servicio registrado por la organización como ingresos en especie.

327 En respuesta a dicho oficio, mediante escrito de doce de agosto de dos mil veinte, la organización de ciudadanos manifestó que la Unidad Técnica de Fiscalización le requirió documentación comprobatoria que no está contemplada por las normas electorales en materia de fiscalización, por lo que no podía exigirse la presentación de documentación adicional a la presentada como soporte de las aportaciones en especie.

328 Sin embargo, la autoridad fiscalizadora determinó que no se subsanó la observación de referencia, al no comprobarse que se realizó el pago o los pagos del servicio contratado para beneficio de la organización en los términos reportados por la recurrente, a fin de corroborar que



se trataba de como aportaciones en especie de las personas que señaló en contabilidad, además de que en dicho escrito se omitió presentar los documentos que acreditaran el vínculo de la operación comercial entre el proveedor y las personas reportadas como aportantes.

329 Como resultado de lo anterior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó que la asociación de ciudadanos “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” recibió aportaciones en especie de personas no identificadas, lo cual vulnera lo dispuesto en los artículos 55, numeral 1, de la Ley de Partidos y 121, numeral 1, inciso I), del Reglamento de Fiscalización, por lo que decidió imponerle una multa consistente en 4,277 (cuatro mil doscientas setenta y siete) Unidades de Medida y Actualización vigentes para el dos mil diecinueve, equivalente a \$361,363.73 (trescientos sesenta y un mil trescientos sesenta y tres pesos 73/100 M.N.).

330 Esta Sala Superior considera **fundados** los agravios expresados, y suficientes para revocar la conclusión 4.5-C20 y con ello, la sanción impuesta por la autoridad responsable, a partir de las consideraciones siguientes.

331 En la fracción I, numeral 4, del primer punto del acuerdo INE/CG38/2019, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dispuso que la totalidad de ingresos privados recabados por las organizaciones de ciudadanos debían ser comprobados con documentación que cumpla con los requisitos legales y reglamentarios, entre ellos, los relacionados con los ingresos por aportaciones en especie.

332 En ese sentido, en dicho acuerdo se estableció que las organizaciones de ciudadanos debían registrar y documentar los

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

ingresos por aportaciones en especie en términos de lo dispuesto en el artículo 107, del Reglamento de Fiscalización.

333 En el párrafo 1, de dicho precepto reglamentario, se exige únicamente que los ingresos recibidos bajo la modalidad en especie deben documentarse con contratos escritos que cumplan con las formalidades legales, los cuales debían contener, cuando menos, lo siguiente:

- los datos de identificación del aportante y del bien aportado,
- el costo de mercado o estimado del mismo bien o servicio,
- la fecha y lugar de entrega, y
- el carácter con el que se realiza la aportación respectiva según su naturaleza.

334 Por otra parte, en la fracción III, inciso a), numeral 4, del primer punto del acuerdo INE/CG38/2019, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó que, en el caso de aportaciones relevantes o inusuales superiores a los \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.), la Unidad Técnica de Fiscalización realizaría la circularización pertinente con las diversas autoridades hacendarias.

335 Además, en el mismo acuerdo se estableció que el resultado que arrojará la citada circularización, se podría derivar en las consecuencias siguientes:

- En caso de que el monto de aportación no correspondiera con la capacidad económica del donante, para fines electorales se analizaría como posible **aportación de un ente prohibido**.
- En el supuesto de que no existiera correspondencia entre el origen y destino del recurso, se sancionaría como una **aportación de persona no identificada**.



- 336 De este marco jurídico se puede advertir que las aportaciones en especie realizadas por los simpatizantes de las organizaciones de ciudadanos debían ser **comprobadas** con contratos que permitieran identificar los datos del aportante, del bien aportado y su costo en el mercado, así como la fecha y lugar de entrega y el carácter con que se realizaba, como elementos necesarios para comprobar el origen de los recursos privados que reciban las organizaciones.
- 337 Asimismo, que la Unidad Técnica de Fiscalización podía requerir información a las autoridades hacendarias respecto de aquellas aportaciones relevantes o inusuales superiores a los \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.) y eventualmente, determinar con dicha información si se trataron de aportaciones de un ente prohibido o de persona no identificada.
- 338 Ahora bien, en el caso concreto, la autoridad fiscalizadora se percató que, a pesar de que la organización de ciudadanos había reportado y documentado debidamente diversas aportaciones en especie, existían elementos que cuestionaban el origen de esas aportaciones que le permitía considerar que se desconocía la identidad de quien realmente efectuó el pago de los bienes y servicios aportados.
- 339 Dicha determinación administrativa procedió a partir de que las citadas aportaciones en especie no contaban con un reflejo en los sistemas bancario y fiscal que demostraran una relación entre el aportante y el proveedor de los bienes y servicios aportados a la organización de ciudadanos, una vez analizada información proporcionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Servicio de Administración Tributaria, de los casos siguientes:

Conclusión 4.5-C20			
No.	Nombre del aportante	Importe	Importe no solventado
1	Joel Espinoza Moreno	38,100.00	38,100.00
2	Jorge Antonio Reyes Ortiz	38,000.00	38,000.00

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

Conclusión 4.5-C20			
No.	Nombre del aportante	Importe	Importe no solventado
3	Juan Ramón Avendaño Castellanos	10,000.00	10,000.00
		14,400.00	14,400.00
		11,500.00	11,500.00
		10,000.00	10,000.00
4	Leonor Romero Sevilla	38,175.00	38,175.00
		8,000.00	8,000.00
5	María Fernanda Martínez Arriaga	39,997.74	12,512.00
Total		\$208,172.74	\$180,687.00

340 Con base en estas consideraciones, la autoridad fiscalizadora determinó requerir a la organización de ciudadanos que presentara toda aquella documentación que acreditara que los aportantes pagaron los bienes o servicios aportados.

341 De lo expuesto, se advierte que inicialmente la ahora recurrente registró y soportó debidamente las aportaciones en especie referidas en el cuadro arriba señalado mediante contratos que permitían identificar al aportante, sin embargo, la autoridad consideró que no podía determinarse que dichas aportaciones fueron hechas en realidad con recursos propios de los aportantes, a partir de que no logró identificar su reflejo en el sistema bancario y fiscal mexicanos, tomando como sustento la información enviada por dos autoridades hacendarias.

342 En ese sentido, resulta pertinente efectuar un análisis sobre el monto base de \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.), que el propio Instituto se dio en el acuerdo INE/CG38/2019 en comentario, a partir del cual, una vez considerada que existe una operación relevante o inusual, tiene el deber de investigar y verificar con las autoridades hacendarias la licitud del ingreso ya reportado por los sujetos obligados.

343 Ello es así, porque será a partir de dicha cantidad que para la autoridad administrativa electoral será factible y justificado inferir la existencia de aportaciones de ente prohibido o no identificado, solo en



caso de que la capacidad económica del donante no sea congruente con lo aportado o no existiera correspondencia entre el origen y destino del recurso *–obtenida a través de las autoridades hacendarias–*.

344 Esta última consideración descansa sobre la lógica de que, con operaciones inferiores a ese monto es factible que las transacciones de los donantes hayan ocurrido con recursos ajenos a los instrumentos de los servicios bancarizados, o fuera de los medios de control hacendarios, como puede ocurrir en los casos en que el donante haya realizado pagos en efectivo o incluso a través de intercambios en especie.

345 Ello también se advierte en sentido inverso, pues a partir de dicho monto será más factible que los pagos o transacciones se vean reflejados en la información hacendaria o financiera del donante o del proveedor final, aunado a que debe considerarse que las normas electorales en rendición de cuentas no exigen la presentación de la documentación soporte entre el aportante y el proveedor de los bienes aportados que muestren su reflejo en el sistema bancario y fiscal.

346 De ahí que, para esta Sala Superior resulta inconcuso considerar que, para el caso de aportaciones en especie donde se involucren cantidades inferiores a los \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.), no es factible para el Instituto Nacional Electoral realizar la misma inferencia, es decir, considerar que existió una aportación de ente prohibido o no identificado solo a partir de la información financiera y fiscal del donante o proveedor.

347 Lo anterior, porque conforme a la norma administrativa que la propia responsable se dio, la carga de la prueba recaerá sobre el Instituto Nacional Electoral, consistente en comprobar por otros medios que tales aportaciones efectivamente provinieron de entes prohibidos o no

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

identificados, puesto que la organización de ciudadanos aportó la documentación soporte dentro de los límites y la lógica de dicha disposición, como lo refiere la misma autoridad responsable en el Dictamen Consolidado.

348 Esto último con sustento en lo establecido en el artículo 332, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Fiscalización, en el sentido de que la Unidad Técnica, atendiendo a los principios de idoneidad, necesidad, proporcionalidad y pertinencia, podrá solicitar a las personas que hayan emitido comprobantes de ingresos o egresos a los sujetos obligados, la confirmación o rectificación de las operaciones amparadas en éstos y, en los casos en que no sea localizada a dichas personas, los sujetos obligados deberán proporcionar la información y documentación necesarias para verificar la veracidad de las operaciones.

349 De tal manera, si la autoridad fiscalizadora advertía una presunta incongruencia entre el origen y destino del recurso, y la capacidad económica obtenida a través de información proporcionada por las autoridades financieras o hacendarias, en cantidades inferiores a los \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.), debía allegarse de elementos adicionales a ella a fin de arribar con certeza a la conclusión de que existió una aportación de ente prohibido por Ley o de persona no identificada.

350 Es por ello que, se considera que le asiste la razón a la organización impetrante, pues la conclusión sancionatoria está conformada por operaciones de aportaciones en especie efectuadas en los meses de junio, julio, septiembre y diciembre de dos mil diecinueve, por cantidades todas ellas inferiores a \$240,000.00 (doscientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.).



351 Por lo tanto, la autoridad responsable no podía considerar como configurada la infracción consistente en la recepción de aportaciones de personas no identificadas a partir de la omisión de presentar la documentación soporte entre sus aportantes y los proveedores de los bienes aportados, cuando por los montos involucrados no bastaba con la información proporcionada por las autoridades hacendarias, sino que resultaba necesario desplegar mayores diligencias para comprobar la veracidad de las aportaciones observadas.

352 Esto es, la autoridad fiscalizadora debía fundar y motivar debidamente el requerimiento a la organización para que documentara con mayores elementos las aportaciones en especie de referencia, lo que en la especie no aconteció ante la omisión de realizar mayores diligencias, como acudir a los aportantes, de los que contaba con los datos necesarios de identificación para su eventual localización para requerirles la confirmación o rectificación de las aportaciones.

353 En consecuencia, y como ya fue razonado, la recurrente no estaba obligada a proporcionar información adicional a la requerida por la normativa, en todo caso, era el Instituto quien debía allegarse de mayor información a fin de sostener su determinación de la falta atribuida en la conclusión 4.5-C20, esto es, que dada la ausencia de congruencia entre el aportante y su capacidad económica o entre el origen y destino del recurso aportado, existía una aportación de ente prohibido por la Ley o de persona desconocida.

354 De conformidad con lo expuesto en el presente apartado, lo procedente es revocar la conclusión **4.5-C20**, así como la sanción económica derivada de la misma, por el monto de \$361,363.73 (trescientos sesenta y un mil trescientos sesenta y tres pesos 73/100 M.N.).

E. Indebida individualización de la sanción.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

355 Ahora bien, la organización de ciudadanos recurrente desarrolla diversos agravios en torno a la individualización de las sanciones impuestas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mismos que serán atendidos a través de las siguientes temáticas:

- Indebida calificación de las infracciones;
- Indebido análisis de la singularidad de las faltas, y
- Indebida determinación de la capacidad económica.

356 Previo al estudio particular de cada una de ellas, es oportuno referir que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22²⁹ de la Constitución Federal, para imponer una pena debe haber proporcionalidad entre el delito que se sancione y el bien jurídico afectado.

357 En tanto que, el máximo tribunal del país ha establecido que la prohibición de imponer multas excesivas no puede restringirse al ámbito penal, sino que por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos, como es el caso³⁰.

²⁹ **Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. [...]

³⁰ Véase jurisprudencia P./J. 7/95, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 18 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, julio de 1995, Novena Época, de rubro y texto siguientes: MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL. Es inexacto que la "multa excesiva", incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan.



358 Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que se está ante una multa excesiva³¹:

- Cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor con relación a la gravedad del ilícito;
- Cuando se propasa, es decir, que va más adelante de lo lícito y lo razonable, y
- Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.

359 Por tal razón, la autoridad sancionadora debe atender a la gravedad del ilícito, la capacidad económica del infractor, y la reincidencia, en su caso, en la comisión del ilícito.

360 De tal manera, un régimen de sanciones debe responder a las exigencias de los principios de prohibición de multas excesivas y de proporcionalidad señalados, como una garantía para los ciudadanos de que la imposición de una pena o sanción deberá ser proporcional al ilícito cometido.

361 A efecto de atender a ello, se reconoce implícitamente una facultad a la autoridad sancionadora para, previa consideración de los aspectos que fueron señalados, adecuar la sanción a cada caso. Sin que ello,

³¹ Véase jurisprudencia **P./J. 9/95.**, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 5 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, julio de 1995, Novena Época, de rubro y texto siguientes: MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE: De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

sea arbitrario o caprichoso, pues existen parámetros fijados en la legislación, en los que delimita el actuar de la autoridad, condicionando cada sanción a las características particulares de la infracción y del infractor, en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 constitucional.

362 Para los efectos, en el artículo 456, numeral 1, inciso h)³² de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece un catálogo de sanciones aplicables para las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos, por la comisión de las infracciones que se prevén en el artículo 453³³, y demás disposiciones aplicables.

363 Catálogo en el que se contempla que una organización de ciudadanos podrá ser sancionada, con amonestación pública, con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y hasta con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional.

³² Artículo 456.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: [...]

h) Respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y

III. Con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional, y

³³ Artículo 453. 1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:

a) No informar mensualmente al Instituto o a los Organismos Públicos Locales del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del registro;

b) Permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales, y

c) Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización o al partido para el que se pretenda registro.



364 Respecto a la individualización de las sanciones, en los artículos 458, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 338 del Reglamento de Fiscalización, se dispone que la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras:

- a) Gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan esa Ley;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

365 Así las cosas, en materia electoral existe un sistema de sanciones que además de contar con un amplio espectro de posibles penalidades, también señala *–de manera enunciativa–* aquellos elementos que deben considerarse para verificar las particularidades del caso a sancionar, lo que permite a la autoridad electoral actuar de conformidad con el mandato constitucional de proporcionalidad en la imposición de sanciones.

366 En ese sentido, la correcta interpretación del dispositivo en comento debe realizarse a partir de su apreciación sistemática con el resto de las normas que conforman el régimen de sanciones por infracciones electorales *–tanto las contenidas en la propia Ley Electoral, como con los principios constitucionales de la materia–*.

367 Ello permite sostener que el régimen sancionador electoral federal prevé un sistema que exige un ejercicio de apreciación o ponderación por parte de la autoridad en la elección de la sanción aplicable a cada

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

caso, por lo que la autoridad administrativa se encuentra en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456, numeral 1, inciso h) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para sancionar proporcionalmente los ilícitos cometidos por las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos, sin que se encuentre supeditada a seguir un orden específico o determinado³⁴.

368 Así las cosas, respecto de las conductas infractoras calificadas como sustantivas –4.5-C1, 4.5-C2, 4.5-C8, 4.5-C9, 4.5-C10, 4.5-C11, 4.5-C4, 4.5-C6, 4.5-C6 Bis, 4.5-C14, 4.5-C17, y 4.5-C4 Bis–, la recurrente se duele de que la responsable las haya calificado como graves ordinarias, aun cuando ésta había reconocido la ausencia de dolo y reincidencia en la conducta infractora. En concepto de la apelante, debió calificarlas como leves, y solo en el caso de presentarse agravantes atemperar la sanción.

369 Los agravios se califican de **infundados**, conforme a lo siguiente:

370 Respecto de la asociación civil “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, en el dictamen consolidado y resolución que hoy se combaten, la responsable tuvo por acreditadas las infracciones que a continuación se describen:

Omisión de rechazar aportaciones de personas no identificadas			
Conclusión	Falta concreta	Monto	Irregularidad
4.5-C1	Reporte de aportaciones de personas no identificadas de \$149,000.00.	\$149,000.00	Se omitieron rechazar aportaciones de personas no identificadas, con lo que se vulnera la certeza y transparencia en el origen lícito de los ingresos.
4.5-C2	Reporte de aportaciones de personas no identificadas por \$606,000.00.	\$606,000.00	
4.5-C8	Reporte de aportaciones de personas no identificadas, por \$60,000.00	\$60,000.00	En contra de lo dispuesto en los artículos 55, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos; y 121, numeral 1,
4.5-C9	Reporte de aportaciones de personas no identificadas, por \$9,000.00.	\$9,000.00	

³⁴ Criterio sostenido por esta Sala Superior en los diversos SUP-RAP-21/2019y SUP-RAP-256/2018.



Omisión de rechazar aportaciones de personas no identificadas			
Conclusión	Falta concreta	Monto	Irregularidad
4.5-C10	Reporte de aportaciones de personas no identificadas, por \$10,000.00.	\$10,000.00	inciso l) del Reglamento de Fiscalización, al haberse
4.5-C11	Reporte de aportaciones de personas no identificadas, por \$227,000.00.	\$227,000.00	
Total		\$1,061,000.00	

Omisión de reportar gastos			
Conclusión	Falta concreta	Monto	Irregularidad
4.5-C4	Omisión de registrar gastos de 2 asambleas con asistentes por \$270,860.00	\$270,860.00	Se omitieron reportar gastos, con lo que se vulnera de forma directa y efectiva la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.
4.5-C6	Omisión de reportar gastos realizados por un monto de \$724,176.82	\$724,176.82	En contra de lo dispuesto en los artículos 11, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos; 127 y 274, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización
Total		\$995,036.82	

Omisión de comprobar gastos			
Conclusión	Falta concreta	Monto	Irregularidad
4.5-C6 Bis	Omisión de comprobar gastos por un monto de \$73,616.00.	\$73,616.00	Se omitieron comprobar gastos, con lo que se vulnera de forma directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos. En contra de lo dispuesto en los artículos 127 y 274, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.
4.5-C14	Omisión de comprobar gastos de asambleas por un monto de \$116,000.00.	\$116,000.00	
4.5-C17	Omisión de comprobar gastos de asambleas por un monto de \$20,416.00.	\$20,416.00	
Total		\$210,032.00	

Gastos de publicidad en internet no comprobados			
Conclusión	Falta concreta	Monto	Irregularidad
4.5-C4 Bis	La OC no presentó la documentación que acredite la operación entre el intermediario y Facebook por la subcontratación reportada, por \$490,444.08.	\$490,444.08	Se omitieron comprobar gastos, vulnera directamente la certeza y transparencia en la rendición de cuentas En contra de lo dispuesto en el artículo 127, numeral 1, en relación con el 46 bis del Reglamento de Fiscalización.
Total		\$490,444.08	

MONTO TOTAL INVOLUCRADO	\$2,756,512.90
--------------------------------	-----------------------

371 Conforme a lo anterior, en ejercicio del arbitrio conferido por la normatividad aplicable para sancionar a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales, la autoridad electoral procedió a calificar dichas faltas con base en el estudio de los siguientes elementos:

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

- a) Tipo de infracción (acción u omisión);
- b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron;
- c) Comisión intencional o culposa de la falta;
- d) La trascendencia de las normas transgredidas;
- e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;
- f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas, y
- g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

372 Conforme a dicho estudio, este órgano jurisdiccional considera que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos en los artículos 458, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 338 del Reglamento de Fiscalización, la responsable calificó adecuadamente las infracciones como graves ordinarias, puesto que lo hizo a partir de analizar las circunstancias particulares que rodearon la comisión de cada una de las faltas; determinó que son de carácter culposos, así como que la organización de ciudadanos recurrente no era reincidente respecto de las conductas en estudio.

373 En esa tesitura, tenemos que la calificación de grave ordinaria dependió principalmente de que con dichas faltas se vulneraron, de forma real y directa, los valores sustanciales de certeza y transparencia en el origen y destino de los recursos; principios que deben ser plenamente observados por las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos.

374 Esto es, la responsable consideró que la actualización de ese tipo de faltas trae consigo la no rendición de cuentas, impide garantizar la claridad necesaria en el origen y destino de los recursos y, por



consecuencia, se vulnera la certeza como principio rector de la actividad electoral.

375 En tales condiciones, la responsable procedió a imponer la sanción a partir de las circunstancias que rodearon la contravención de la norma administrativa, sin dejar de observar la capacidad económica del sujeto infractor.

376 De acuerdo con lo descrito, esta Sala Superior advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral calificó adecuadamente las faltas cometidas por la recurrente, toda vez que valoró los distintos elementos que rodearon la comisión de la conducta infractora, así como la ausencia de dolo o reincidencia.

377 Lo anterior, en tanto que la organización apelante parte de la premisa inexacta relativa a que la responsable debe comenzar con una calificación de leve, y sólo en los casos en donde se presenten agravantes aumentar su calificación y, por consiguiente, acentuar el tipo de sanción.

378 Es decir, contrario a lo sostenido por la organización recurrente, la responsable no estaba constreñida a calificar de leves las conductas infractoras combatidas, pues la normativa aplicable no mandata partir de una calificación mínima o base a efecto de que, solo en aquellos casos de donde ocurra una agravante sea procedente elevar dicha calificación.

379 Por el contrario, la autoridad administrativa electoral debe individualizar la sanción a través de valorar diversos elementos objetivos y subjetivos de las conductas infractoras, como son: las circunstancias particulares de éstas, la existencia o inexistencia de dolo; así como la existencia o inexistencia de reincidencia. Todos ellos, tópicos que, una vez estimados adecuadamente, le permiten

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

graduar de manera objetiva las faltas e imponer una sanción proporcional.

380 En el caso, como ya fue descrito, con la comisión de las faltas objeto de estudio se vulneraron de manera real y directa los valores y principios jurídicos de certeza y transparencia en el origen y destino de los recursos; por lo que, fue adecuado considerarlas como graves a fin de que, con una sanción proporcional se inhiba a futuro la ocurrencia de conductas similares.

381 Lo anterior, en tanto que la ausencia de dolo o reincidencia no constituyen atenuantes que deban considerarse al momento de cuantificar la sanción, puesto que, como ya se ha sostenido por esta Sala Superior³⁵, éstos son solo elementos que al presentarse agravan la calificación de la conducta.

382 Es decir, si bien la acreditación de dolo o reincidencia eventualmente pueden generar una sanción más severa, lo cierto es que su inexistencia no implica que el grado de la falta acreditada sea de menor grado y mucho menos, que la sanción por la irregularidad deba disminuirse. Por tanto, la ausencia de esos elementos no constituye un aspecto esencial para la configuración y calificación de la falta, y mucho menos para la individualización de la sanción.

383 Así las cosas, atendiendo a las razones expuestas, este órgano jurisdiccional considera que la responsable calificó adecuadamente las faltas cometidas por la recurrente en materia de fiscalización, pues atendió a las características particulares del caso, a la trascendencia de las normas trasgredidas, al tipo de daño y lesión que generó, y a la ausencia de agravantes, que de ocurrir podrían haber acentuado la sanción.

³⁵ Véanse los diversos SUP-RAP-256/2018, SUP-RAP-21/2019 y SUP-RAP-83/2019.



384 En cuanto al presunto indebido análisis de la singularidad de las faltas, la recurrente alega que, aun cuando la responsable determinó que hubo singularidad en la falta, tanto en la omisión de rechazar aportaciones de personas no identificadas –*conclusiones 4.5-C1, 4.5-C2, 4.5-C8, 4.5-C9, 4.5-C10 y 4.5-C11*–; como en la omisión de reportar gastos –*conclusiones 4.5-C4 y 4.5-C6*–, el Instituto Nacional Electoral realizó indebidamente diversas individualizaciones de la sanción, como si se trataran de múltiples faltas, lo que ocasiona que al partir de bases distintas se incrementen las multas.

385 Los agravios, se califican de **infundados**, porque la calificación de singular se debió a un *lapsus calami* de la responsable, toda vez que, de sus consideraciones se desprende que hubo pluralidad de faltas susceptibles de ser valoradas en lo individual. Además, en todo caso, la consideración de singularidad no trascendió en perjuicio de la impetrante, por el contrario, le benefició, como a continuación se explica:

386 En el considerando veintiséis punto cuatro de la resolución controvertida, inciso b), la responsable procedió a individualizar la sanción por lo que hace a seis a las conclusiones sancionatorias –*4.5-C1, 4.5-C2, 4.5-C8, 4.5-C9, 4.5-C10 y 4.5-C11*– cuya temática común fue que el sujeto obligado omitió rechazar aportaciones de personas no identificadas, contrario a lo dispuesto en los artículos 55, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos; y 121, numeral 1, inciso I) del Reglamento de Fiscalización.

387 En cuanto al elemento de singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas, la autoridad fiscalizadora consideró que “existe **singularidad** en la falta pues el sujeto obligado cometió **diversas irregularidades** que se traducen en faltas de carácter SUSTANTIVO o de FONDO”.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

388 En el mismo apartado, pero inciso c), la responsable procedió a individualizar la sanción por lo que hace a dos conclusiones sancionatorias –4.5-C4 y 4.5-C6– cuya temática común fue que la ahora recurrente omitió reportar gastos, con lo que se vulneró lo dispuesto en los artículos 11, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos; 127 y 274, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

389 En este tópico, en su análisis el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó que existió “singularidad en las faltas pues el sujeto **obligado cometió irregularidades** que se traducen en **faltas** de carácter sustantivo o de FONDO, que vulneraron los bienes jurídicos tutelados que son la certeza y la transparencia en la rendición de cuentas”.

390 De lo anterior, se desprende claramente que la responsable calificó erróneamente de singulares dichas faltas, a pesar de reconocer expresamente su pluralidad.

391 Esto es, reconoce que existen diversidad de conductas infractoras cuya unidad de propósito consistió, por una parte, en omitir rechazar aportaciones de personas no identificadas y, por otra, en omitir reportar gastos; no obstante, las califica de singulares.

392 Para este órgano jurisdiccional es claro que existió pluralidad de infracciones, no sólo tomando en consideración cada una de las conclusiones sancionatorias, sino advirtiendo cada una de las conductas infractoras contenidas en dichas conclusiones.

393 Para demostrar lo anterior, basta como ejemplificar lo que ocurre en la primera temática, relativa a las conclusiones que hacen referencia a las aportaciones de personas no identificadas –4.5-C1, 4.5-C2, 4.5-C8, 4.5-C9, 4.5-C10 y 4.5-C11–.



394 Conforme a lo dispuesto en el artículo 121, numeral 1, inciso l) del Reglamento de Fiscalización, los sujetos obligados, entre ellos las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos, deben rechazar aportaciones o donativos de personas no identificadas.

395 Luego entonces, si se omite rechazar una aportación de esta naturaleza, la organización de ciudadanos será susceptible de ser sancionada con base en dicha disposición reglamentaria; pues basta con una sola conducta de este tipo para configurar la infracción de mérito, en tanto que, si ésta ocurre en más de una ocasión, es evidente que existirá pluralidad de faltas.

396 Sin embargo, ya sea por técnica o uso práctico, la responsable tiende a acumular las infracciones acreditadas conforme a la observación que realizó en el oficio de errores y omisiones correspondiente, producto de la revisión del informe de ingresos y egresos atinente.

397 En efecto, en el caso tenemos que la autoridad fiscalizadora, en cuanto a la omisión de rechazar aportaciones de personas no identificadas, agrupó cincuenta conductas infractoras en seis conclusiones sancionatorias, pues en la conclusión 4.5-C1 se registraron ocho aportaciones de personas no identificadas, en la conclusión 4.5-C2, se registraron veintidós, en la conclusión 4.5-C8 tres, en las conclusiones 4.5-C9 y 4.5-C10, una en cada una, y en la conclusión 4.5-C11 quince.

398 Ahora, si bien por practicidad las infracciones son agrupadas por la autoridad fiscalizadora en conclusiones sancionatorias, lo cierto es que lo procedente es sancionar atendiendo al número conductas infractoras, y no de conclusiones, lo que en el caso benefició a la organización apelante.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

399 Esto último, porque la autoridad electoral consideró que debía sancionar dichas faltas con el equivalente al doscientos por ciento del monto involucrado (200%), sin dejar de tomar en consideración la limitante establecida en el artículo 456, numeral 1, inciso h), la fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativa a que las organizaciones de ciudadanos pueden hacerse acreedoras a una multa de hasta cinco mil UMAS, lo que equivale a \$422,450.00 (cuatrocientos veintidós mil cuatrocientos cincuenta pesos 00/100 m.n.)³⁶.

400 Dicha disposición resulta de especial relevancia, toda vez que al estimar como multa el doscientos por ciento del monto involucrado, se advierte que en lo individual en ninguna de las conductas infractoras se rebasa el límite previsto en Ley, en tanto que, considerarlas en su conjunto sí *–por conclusión–*, tal y como a continuación se muestra:

Conclusión	No. Operaciones	Importe	Sanción susceptible de imponerse (200% monto involucrado)	¿Rebasa el límite de 5000 UMAS?	Sanción Impuesta en la resolución
Conclusión 4.5-C1	1	10,000.00	20,000.00	No	\$297,996.23 ³⁷
	2	20,000.00	40,000.00	No	
	3	10,000.00	20,000.00	No	
	4	10,000.00	20,000.00	No	
	5	10,000.00	20,000.00	No	
	6	10,000.00	20,000.00	No	
	7	30,000.00	60,000.00	No	
	8	49,000.00	98,000.00	No	
	Total parcial	\$149,000.00	\$298,000.00	No	
Conclusión 4.5-C2	9	10,000.00	20,000.00	No	\$422,450.00
	10	10,000.00	20,000.00	No	
	11	10,000.00	20,000.00	No	
	12	20,000.00	40,000.00	No	
	13	10,000.00	20,000.00	No	
	14	15,000.00	30,000.00	No	
	15	10,000.00	20,000.00	No	
	16	10,000.00	20,000.00	No	
	17	50,000.00	100,000.00	No	
	18	76,000.00	152,000.00	No	
	19	30,000.00	60,000.00	No	
	20	50,000.00	100,000.00	No	
	21	20,000.00	40,000.00	No	
	22	10,000.00	20,000.00	No	
	23	42,000.00	84,000.00	No	

³⁶ El Consejo General del INE utilizó el valor de dicha unidad de medida correspondiente al ejercicio 2019, esto es, por un importe de \$84.49 (ochenta y cuatro pesos 49/100 m.n.), en términos de lo desarrollado en el considerando 24 de la resolución controvertida.

³⁷ La diferencia entre el importe correspondiente indicado y el monto señalado como final puede presentar una variación derivado de la conversión a UMAS.



Conclusión	No. Operaciones	Importe	Sanción susceptible de imponerse (200% monto involucrado)	¿Rebasa el límite de 5000 UMAS?	Sanción Impuesta en la resolución
	24	36,000.00	72,000.00	No	
	25	23,000.00	46,000.00	No	
	26	9,500.00	19,000.00	No	
	27	47,500.00	95,000.00	No	
	28	22,000.00	44,000.00	No	
	29	65,000.00	130,000.00	No	
	30	30,000.00	60,000.00	No	
	Total parcial	\$606,000.00	\$1,212,000.00	Sí	
Conclusión 4.5-C8	31	20,000.00	40,000.00	No	\$119,975.80
	32	20,000.00	40,000.00	No	
	33	20,000.00	40,000.00	No	
	Total parcial	\$60,000.00	\$120,000.00	No	
Conclusión 4.5-C9	34	9,000.00	18,000.00	No	\$17,996.37
	Total parcial	\$9,000.00	\$18,000.00	No	
Conclusión 4.5-C10	35	10,000.00	20,000.00	No	\$19,939.64
	Total parcial	\$10,000.00	\$20,000.00	No	
Conclusión 4.5-C11	36	20,000.00	40,000.00	No	\$422,450.00.
	37	10,000.00	20,000.00	No	
	38	20,000.00	40,000.00	No	
	39	20,000.00	40,000.00	No	
	40	10,000.00	20,000.00	No	
	41	10,000.00	20,000.00	No	
	42	10,000.00	20,000.00	No	
	43	10,000.00	20,000.00	No	
	44	10,000.00	20,000.00	No	
	45	47,000.00	94,000.00	No	
	46	20,000.00	40,000.00	No	
	47	10,000.00	20,000.00	No	
	48	10,000.00	20,000.00	No	
	49	10,000.00	20,000.00	No	
50	10,000.00	20,000.00	No		
	Total parcial	\$227,000.00	\$454,000.00	Sí	
Total		\$1,061,000.00	\$2,122,000.00		\$1,300,808.04

401 Esto es, de haber considerado correctamente esta pluralidad de faltas, a través de las conductas infractoras en lo particular, la responsable estaba en aptitud de imponer una multa a la recurrente por un monto aproximado de \$2,122,000.00 (dos millones ciento veintidós mil pesos 00/100), –sin considerar aún su traslado a UMAS– en tanto que, finalmente impuso una multa de \$1,300,808.04 (un millón trescientos mil ochocientos ocho pesos 04/100 m.n.), debido a que consideró que en las conclusiones 4.5-C2 y 4.5-C11, se rebasaba el límite de cinco mil UMAS.

402 Conforme a lo ya descrito, el límite de la multa debía considerarse respecto de cada conducta infractora, y no por el cúmulo de ellas, como finalmente hizo el Instituto Nacional Electoral, lo cual trasciende de forma favorable a la recurrente debido a que, de considerar el

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

doscientos por ciento del monto involucrado (200%), en ninguna de las sanciones se rebasaba el límite de la referida fracción II.

403 Entonces, se está ante la concurrencia de una falta sustantiva plural cuando existan dos o más infracciones cuando exista identidad o univocidad en el propósito, por ejemplo, omitir rechazar aportaciones de personas no identificadas; como evidentemente acontece en el caso, pero, a pesar de ser reconocido por la responsable no se refleja en su determinación.

404 Similar situación ocurrió en la conducta relativa a la omisión de reportar gastos, sin embargo, para efectos prácticos, es innecesario su estudio a detalle.

405 Todo lo anterior, haciendo patente que, independientemente de la sanción unitaria prevista para las faltas formales; por lo que hace a las de carácter sustantivo o de fondo, estas deben sancionarse en lo particular³⁸, es decir, **por cada falta que se acredite**, sin que sea relevante que la autoridad fiscalizadora decida conjuntar diversas conductas infractoras por conclusión sancionatoria, siempre y cuando todas y cada una de las faltas que se acrediten sean sancionadas dentro de los límites señalados en la normativa aplicable.

406 En ese orden de ideas, si bien la responsable señaló incorrectamente que se trataba de una falta singular, lo cierto es que del análisis integral del dictamen impugnado se advierte con claridad que el estudio de los aspectos sustantivos abarcó una pluralidad de faltas, derivadas de igual número de operaciones; de ahí que no pueda considerarse que la errata mencionada, presuponga una calificación definitiva y firme de las faltas en beneficio de la recurrente, pues ello equivaldría a dejar sin sanción el incumplimiento de obligaciones del

³⁸ En atención al criterio establecido por esta Sala Superior en el recurso de apelación identificado con el expediente SUP-RAP-62/2005.



sujeto obligado, lo cual es contrario a los principios que rigen la transparencia y rendición de cuentas.

407 Por todo lo anterior, no le asiste la razón a la organización recurrente cuando señala que debió existir una sola individualización de la sanción, pues, como ha sido descrito, se actualizó la pluralidad de conductas infractoras, las cuales deben ser sancionadas en lo particular, es decir, por cada falta que se acredite.

408 Respecto a la imposición de las sanciones económicas en faltas formales y sustantivas –4.5-C1, 4.5-C2, 4.5-C8, 4.5-C9, 4.5-C10, 4.5-C11, 4.5-C4, 4.5-C6, 4.5-C6 Bis, 4.5-C14, 4.5-C17, 4.5-C4 Bis, 4.5-C3, 4.5-C12, 4.5-C13, 4.5-C15, 4.5-C16, 4.5-C16 Bis, 4.5-C18 y 4.5-C19– el recurrente aduce que Instituto Nacional Electoral no calculó su capacidad económica real, puesto que sólo consideró los ingresos que la organización obtuvo durante el procedimiento de registro, sin considerar también los egresos, ni la naturaleza de la asociación –*sin fines de lucro*–.

409 Además, alega que, contrario a derecho, la responsable sujetó la imposición de la sanción a una condición suspensiva, esto es, supuso que de obtener su registro como partido político la organización contaría con recursos para afrontar los cobros de las multas correspondientes, lo que, a su consideración, viola el principio de certeza jurídica.

410 Se califican de **infundados** dichos agravios, de conformidad con lo siguiente:

411 En la resolución combatida, la responsable razonó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

individualización de sanciones debía tomar en cuenta, entre otras cosas, la capacidad económica del infractor.

412 En esas circunstancias, consideró que las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales estuvieron en aptitud de recibir financiamiento privado bajo los límites previstos en la normativa electoral, con el cual desarrollaron las actividades inherentes y tendentes a la obtención de su registro.

413 Así pues, del análisis de los estados de cuenta bancarios con apertura expreso para la captación de recursos privados tendentes a financiar las actividades de obtención de registro, la responsable consideró suficiente la capacidad económica de la recurrente, para hacer frente a las sanciones impuestas, con las cifras siguientes:

Nombre de la Organización de Ciudadanos	Ingresos periodo enero – diciembre 2019	Ingresos periodo enero – febrero 2020	Total ingresos
Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C. (México Libre)	\$8,695,110.27	\$4,436,128.60	\$13,131,238.87

414 El Consejo General del Instituto Nacional Electoral añadió que, a efecto de valorar la capacidad económica del ente infractor, “no sólo resulta necesario indagar los recursos allegados por el sujeto obligado en un periodo concreto, sino que resultaba indispensable considerar que las sanciones” no hicieran nugatoria la continuidad del desarrollo de las actividades propias de dichos sujetos fiscalizados.

415 De ello concluyó que, no advertía afectación alguna en la continuidad de actividades inherentes de la organización de ciudadanos pues, así lo demuestra el flujo de efectivo con que contó a efecto de desarrollar sus actos tendentes a la obtención de registro.

416 Además, señaló que **la ejecución de las sanciones se encontrará sujeta a una condición suspensiva**, toda vez que, de obtener el registro, el sujeto obligado contará con financiamiento público, y en



caso contrario, será la autoridad hacendaria la cual procederá a su ejecución, en cuyo procedimiento coactivo valorará la suficiencia de recursos para garantizar el cobro de estas.

417 Lo anterior, en términos de lo dispuesto en los artículos 275, numeral 2 y 341, numeral 2, ambos del Reglamento de Fiscalización, lo cuales rezan de la siguiente manera:

Artículo 275.

Sanciones aplicables a Organizaciones de Ciudadanos.

1. Las organizaciones de ciudadanos serán responsables por las infracciones establecidas en la Ley de Partidos, la Ley de Instituciones y en el Reglamento. En caso de obtener su registro como partido, las sanciones se aplicarán a éstos a partir de la fecha que se otorga el respectivo registro.
2. En caso de que la organización no obtenga el registro como partido nacional, se dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro conforme a la legislación aplicable.

Artículo 341.

Faltas cometidas por organizaciones de ciudadanos.

1. Las organizaciones de ciudadanos serán responsables por las infracciones establecidas en la Ley de Partidos, la Ley de Instituciones y en el Reglamento. En caso de obtener su registro como partido, las sanciones se aplicarán a éstos a partir de la fecha que se otorga el respectivo registro.
2. En caso de que la organización de ciudadanos no obtenga el registro como partido político nacional, se dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro conforme a la legislación aplicable.

418 Con ese presupuesto, una vez acreditadas las infracciones en materia de fiscalización, y analizadas las particularidades de cada una de ellas la responsable eligió sancionar a la recurrente con una multa de hasta

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

cinco mil Unidades de Medida de Actualización³⁹, de conformidad con el catálogo previsto en el artículo 456, numeral 1, inciso h)⁴⁰, fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se describe en el siguiente cuadro:

Conclusión	Falta concreta	Sanción
4.5-C3	No presentó las muestras de los servicios contratados.	\$6,759.20
4.5-C12	No presentó las muestras de los servicios contratados por \$585,632.51	
4.5-C13	No presentó 4 contratos de prestación de servicios por \$101,440.00.	
4.5-C15	No presentó muestras de servicios contratados por \$74,800.00	
4.5-C16	El sujeto obligado omitió presentar un contrato de prestación de servicios por \$11,600.00.	
4.5-C16 Bis	No presentó las muestras de una asamblea celebrada.	
4.5-C18	Presentó recibos y contratos de donación que carecen de las firmas del aportante y del representante de finanzas.	
4.5-C19	El sujeto obligado no presentó las credenciales de elector de los aportantes.	
4.5-C1	Reporte de aportaciones de personas no identificadas de \$149,000.00.	
4.5-C2	Reporte de aportaciones de personas no identificadas por \$606,000.00.	\$442,450.00.
4.5-C8	Reporte de aportaciones de personas no identificadas, por \$60,000.00	\$119,975.80
4.5-C9	Reporte de aportaciones de personas no identificadas, por \$9,000.00.	\$17,996.37
4.5-C10	Reporte de aportaciones de personas no identificadas, por \$10,000.00.	\$19,939.64
4.5-C11	Reporte de aportaciones de personas no identificadas, por \$227,000.00.	\$442,450.00.
4.5-C4	Omisión de registrar gastos de 2 asambleas con asistentes por \$270,860.00	\$406,227.92
4.5-C6	Omisión de reportar gastos realizados por un monto de \$724,176.82	\$442,450.00.
4.5-C6 Bis	Omisión de comprobar gastos por un monto de \$73,616.00.	\$73,590.79
4.5-C14	Omisión de comprobar gastos de asambleas por un monto de \$116,000.00.	\$115,920.28
4.5-C17	Omisión de comprobar gastos de asambleas por un monto de \$20,416.00.	\$20,362.09
4.5-C4 Bis	Omisión de presentar documentación que acredite la operación entre el intermediario y Facebook por la subcontratación reportada, por \$490,444.08...	\$442,450.00.
Total		\$2'848,568.32

419 Esto es, la responsable procedió a imponer las sanciones correspondientes, acorde con el arbitrio reconocido por la

³⁹ La responsable utilizó el valor de dicha unidad de medida correspondiente al ejercicio 2019, esto es, por un importe de \$84.49 (ochenta y cuatro pesos 49/100 m.n.).

⁴⁰ El cual señala que, respecto de las infracciones cometidas por las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos podrán ser sancionadas: I. Con amonestación pública; II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta y, III. Con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional.



normatividad aplicable, conforme al catálogo de penalidades ya descrito, y tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas de la organización de ciudadanos recurrente.

420 Con base en tales consideraciones, y en las particularidades del caso es que esta Sala Superior considera que **no le asiste la razón a la recurrente**, pues la autoridad administrativa electoral advirtió correctamente que la asociación civil cuenta con suficiente capacidad para recabar recursos privados, a fin de lograr sus metas y propósitos; en tanto que es procedente prescindir de la referencia a los egresos pues, en el procedimiento para la constitución de un nuevo partido político, dicho rubro no muestra una imagen real de la dinámica ordinaria de gasto de la apelante.

421 Como ya fue descrito en el marco normativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos; 22, numeral 4; 236, numeral 1, inciso b) y 272 del Reglamento de Fiscalización, las organizaciones de ciudadanas y ciudadanos que pretendan constituirse en partido político, a partir del aviso que den a este Instituto de su intención, y hasta la resolución sobre la procedencia del registro, deberán informar mensualmente al Instituto Nacional Electoral sobre el origen y destino de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes.

422 Para atender lo anterior, en el artículo 54 del Reglamento de Fiscalización, se establece la obligación de abrir una cuenta bancaria para el manejo exclusivo de los recursos de las organizaciones de ciudadanos, la cual deberá ser de la titularidad de éstas.

423 Por su parte, en el artículo 119 del Reglamento de Fiscalización, se dispone que los ingresos provenientes de asociados y simpatizantes de la organización de ciudadanos **estarán conformados por las aportaciones o donativos en efectivo y especie**, realizados de

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

forma libre y voluntaria por personas físicas permitidas por la normatividad electoral, asimismo, las aportaciones en efectivo que reciban deberán ser depositadas en una cuenta bancaria a nombre de la organización de ciudadanos.

424 En ese entendido, en el artículo 27 del Código Fiscal de la Federación se establece que las personas morales que hayan abierto una cuenta a su nombre en las entidades del sistema financiero deberán solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

425 Por tanto, con el objetivo de que el Instituto Nacional Electoral pueda cumplir con su facultad constitucional de fiscalizar los ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales, deviene indispensable que éstas constituyan una asociación civil y abran una cuenta bancaria, para cumplir así con la obligación de informar mensualmente sobre el origen y destino de sus recursos.

426 Por tal motivo, el Instituto Nacional Electoral dispuso en el punto de acuerdo primero del diverso INE/CG89/2019⁴¹, que:

PRIMERO. Se aprueba el criterio general de interpretación relativo a que para efectos de la fiscalización y rendición de cuentas, **las Organizaciones de Ciudadanos** que pretenden obtener registro como Partido Político Nacional **que no se hayan constituido** como persona jurídica **deberán crear obligatoriamente una Asociación Civil.**

Énfasis añadido

⁴¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el criterio general de interpretación relativo a que, para la fiscalización y rendición de cuentas, las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener registro como partido político nacional y que no se han constituido como persona jurídica, deberán crear obligatoriamente una asociación civil, aprobado el 5 de marzo de 2019.



427 Lo anterior como medida necesaria para que la rendición de cuentas sea adecuada y eficaz, a efecto que posibilite su fiscalización en todo el país.

428 Lo anterior es congruente con la *ratio essendi* del criterio jurisprudencial 6/2018⁴² sostenido por esta Sala Superior, en el sentido de que la constitución de asociaciones civiles para el manejo de los recursos económicos atiende únicamente a cuestiones de fiscalización.

429 Y así lo ratifica el citado Instituto, pues, en el acuerdo referido, estableció que el motivo por el cual se prevé la creación de una asociación civil, y abrir una cuenta bancaria, obedece a las siguientes finalidades:

- Administrar el financiamiento privado que reciben y los gastos realizados con motivo de las actividades tendientes a obtener el registro como partido político.
- Contar con un mecanismo de control financiero necesario para vigilar el origen lícito de los recursos utilizados, y de su correcta aplicación al destino electoral para el cual se recauda.
- Hacer eficiente el control contable en beneficio de los propios interesados, quienes también están obligados a rendir escrupulosos informes de ingresos y egresos.
- Solicitar ante el Servicio de Administración Tributaria su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), a fin de garantizar la adecuada comprobación de sus operaciones.

42 De rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA ASOCIACIÓN CIVIL CONSTITUIDA POR EL ASPIRANTE CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO CIUDADANO., consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 16 y 17.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

430 Cabe destacar que, la obligación de constituirse como asociación civil está dirigida para aquellas organizaciones que previamente no han formalizado una persona jurídica como una asociación civil o agrupación política, para efectos de la fiscalización y rendición de cuentas.

431 Por tanto, si bien la asociación registrada ante la autoridad electoral puede ser creada exprofeso para cumplir únicamente con los requisitos en materia de fiscalización, y, por ende, detentar una duración específica; también es cierto que podrán acudir asociaciones civiles o agrupaciones políticas con una existencia previa, y duración indefinida, lo que puede permitirle seguir vigente aun y cuando proceda o no el citado registro.

432 En el caso concreto, ocurre que el veinte de agosto de dos mil dieciocho se hizo constar la constitución de la asociación civil denominada “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, mediante acta de número ciento treinta y seis mil nueve (136,009) expedida por el notario público número nueve de la Ciudad de México⁴³. Organización de ciudadanos que acude hoy a esta Sala Superior.

433 De dicho documento se advierte que la asociación civil tiene una duración indefinida, en tanto que su finalidad es, a saber: *“la promoción y generación de liderazgos responsables a través del estudio, formación y capacitación de procesos democráticos encaminados a construir el bien común y ampliar las libertades. Generar investigación, propuestas, instrumentos y medios de*

⁴³ La cual fue exhibida ante esta Sala Superior en el diverso SUP-JDC-5/2019, por lo que se invoca como un hecho público y notorio en términos de lo dispuesto en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.



participación social para promover la acción política, la democrática y la igualdad”.

434 Tenemos pues que, la asociación civil “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” no fue creada exprofeso para cumplir con los requisitos en materia de fiscalización, a efecto de obtener su registro como partido político nacional, sino que existió en el mundo jurídico previamente, y cuenta con una duración indefinida, lo que puede permitirle pervivir aún con la obtención o no del citado registro.

435 Ello, obliga a detenerse en las particularidades de la recurrente, pues, si bien este tipo de personas morales no persigue el lucro, lo cierto es que son susceptibles de recibir donaciones por parte de personas físicas o morales, ser sujetos de crédito, o recibir contraprestaciones por la realización de determinadas actividades.

436 En efecto, del acta constitutiva de “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, se desprende que para llevar a cabo la finalidad para la que fue creada, podrá desarrollar, entre otras:

“ARTÍCULO CUARTO

[...]

f) *Aceptar donaciones, derechos y cualquier otro beneficio que le otorguen a la sociedad personas físicas o morales, ya sean públicas o privadas;*

g) *Gestionar, obtener y suscribir los créditos necesarios para el desarrollo de sus actividades;*

[...]

j) *Establecer y participar en fideicomisos como fideicomitente o fideicomisario, tomar comodato, comprar, vender, administrar, rentar, bienes muebles, inmuebles, equipo y servicios necesarios para el cumplimiento de sus fines.*

[...]

m) *En general la realización de todos los demás actos no prohibidos por la ley que se relacionen con el objeto de la sociedad y que de ninguna manera*

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

tenderán un carácter preponderantemente económico y mucho menos constituir especulación.

[...]”

437 En sintonía con ello, respecto al patrimonio de ésta, en el acta referida se señala:

“ARTÍCULO SEXTO. - El patrimonio de la Asociación se formará:

a) Con cuotas, aportaciones, actividades y donativos que podrán recibir de los propios asociados y de toda clase de personas físicas o morales, sin que éstas últimas puedan por el simple hecho de cooperar económicamente, obtener algún servicio, beneficio ni contraprestación en especie o en efectivo.

b) Con toda clase de bienes y derechos susceptibles de apropiación conforme a la ley, así como los rendimientos o frutos que puedan producir.”

438 Todas estas consideraciones apoyan la determinación de la responsable, porque demuestran una amplia gama de herramientas que posee la recurrente a fin de allegarse de recursos económicos, para hacer frente a las exigencias de sus metas y propósitos, o las cargas y sanciones que se ellas se deriven.

439 El propio artículo noveno de la citada acta constitutiva prevé algo similar, al señalar que los fundadores también **tienen como obligación efectuar aportaciones suplementarias para cubrir los déficits financieros que se presenten, o, en su caso, prospectar donativos o ingresos alternos.**

440 Y, en efecto, la asociación civil registrada ante el Instituto Nacional Electoral para su constitución como partido político, no solo debe hacerse cargo de las actividades inherentes a ese propósito, sino también afrontar las consecuencias que de ellas se deriven, como son las sanciones que al efecto imponga la autoridad fiscalizadora producto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos correspondientes.



441 En ese contexto, los egresos que presentan los estados de cuenta abiertos expreso para la obtención del registro como partido político, no son reflejo fiel de la dinámica de gasto de una asociación previamente constituía, pues la lógica dicta que tenderá a erogar la totalidad de sus recursos a fin de constituirse como partido político, dado que por un periodo específico persiguen un fin definido.

442 Lo anterior no debe soslayarse, porque imponer una sanción, como sugiere la recurrente, a partir de los remanentes entre ingresos y egresos, podría traer consigo el incentivo perverso de quebrantar las disposiciones en materia de fiscalización a fin de obtener el registro como partido político, en el entendido que finalmente no sería factible para la responsable imponer sanciones que realmente inhiban las conductas infractoras.

443 Baste de ejemplo el caso que nos ocupa, pues de conformidad con el Anexo 1⁴⁴ del dictamen consolidado, la recurrente tuvo como ingresos un total de \$15,179,067.38 (quince millones ciento setenta y nueve mil sesenta y siete pesos 38/100 m.n.); en tanto que, de acuerdo con el Anexo II⁴⁵ sus egresos ascendieron a \$15,051,683.59 (quince millones cincuenta y un mil seiscientos ochenta y tres pesos 59/100 m.n.); esto es, la asociación recurrente erogó el noventa y nueve punto uno por ciento de sus ingresos (99.1%), lo que confirma nuestra hipótesis anterior, pues mantiene solo un remanente de \$127,383.79 (ciento veintisiete mil trescientos treinta y ocho pesos 79/100 m.n.).

444 De suerte tal que, si solo se tomara en cuenta dicho balance, podría considerarse erróneamente que el apelante puede afrontar sanciones

⁴⁴ Denominado "Acumulado de Ingresos". Dichos recursos provienen del financiamiento en efectivo o en especie llevado a cabo por los afiliados o simpatizantes de la asociación civil de mérito.

⁴⁵ Denominado "Acumulado Egresos".

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

económicas solo con el equivalente al cuatro punto tres por ciento (4.3%) del monto total involucrado de las conclusiones sustantivas – \$2,937,199.90 (*dos millones novecientos treinta y siete mil ciento noventa y nueve pesos 90/100 m.n.*–, cuando lo cierto es que la asociación civil cuenta con una importante capacidad para hacerse de recursos económicos, pues posee herramientas diversas para ello, como el pago de cuotas de sus integrantes, ser sujetos de crédito, donaciones, etcétera.

445 Luego entonces, la suficiencia económica que advierte la responsable está debidamente justificada pues se sustenta en la valoración de la capacidad de la organización de allegarse de recursos económicos para la consecución de sus fines, en tanto que, el cúmulo de egresos durante la etapa de registro no es una imagen fiel de su gasto ordinario.

446 Lo anterior, en tanto que la recurrente no hace patente ante esta autoridad jurisdiccional su estado patrimonial real, en su caso, referir sus balances y estados de cuenta previos o diversos a los abiertos expofeso para la constitución de un nuevo partido político, la mención de cargas, sanciones, obligaciones o adeudos distintos a los egresos que realizó para propósitos de registro, en fin, información con la que se hiciera evidente que el Instituto Nacional Electoral estimó indebidamente la capacidad económica de la recurrente.

447 En ese sentido, también deviene **infundado** el agravio relativo a que la responsable consideró la capacidad económica de la organización de ciudadanos apelante con base en un hecho futuro de realización incierta, como es la posible obtención del registro como un partido político nacional; toda vez que, como ya se advirtió, la autoridad administrativa electoral consideró que el apelante cuenta con suficiencia económica a partir de la valoración de sus estados de



cuenta, abiertos expreso para efectos de registro, pues de ellos advierte su capacidad para allegarse de recursos económicos.

448 Lo anterior, en tanto que esta Sala Superior advierte que la referencia a los efectos suspensivos de la ejecución de la sanción, previstos en el considerando veintitrés de la resolución impugnada sólo tiene efectos meramente operativos que no trascienden a la valoración de la capacidad económica de la recurrente.

449 Efectivamente, lo dispuesto en el artículo 275 del Reglamento de Fiscalización solo hace referencia a la forma de hacer efectivos los cobros de las sanciones correspondientes, ya sea con la obtención o no del registro atinente, en específico:

- a. En caso de obtener el registro como partido, las sanciones se aplicarán a partir de la fecha que se otorgue, y
- b. En caso de no obtener el registro como partido, para el cobro respectivo, se dará vista a las autoridades hacendarias.

450 Conforme a ello, este órgano jurisdiccional advierte que la responsable únicamente fijó criterio respecto a la ejecución de las sanciones impuestas en la resolución combatida, toda vez que, al momento de resolver aún no se conocía la determinación atinente a la solicitud de registro.

451 Esto es, lo que está sujeto a una condición suspensiva es la elegibilidad del procedimiento de cobro, y no, como refiere la recurrente, la valoración de la capacidad económica de la asociación civil, pues esta fue definida a partir de su flujo de ingresos, en el procedimiento para la obtención de su registro como partido político.

452 Lo anterior, en el sentido de que, si la organización de ciudadanos adquiere la naturaleza de partido político, las sanciones determinadas se cobrarán con cargo al financiamiento público que eventualmente

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

reciban; en tanto que, de no obtener dicha calidad, se dará vista a la autoridad hacendaria a efecto de que proceda al cobro de las sanciones conforme a la legislación aplicable.

453 De tal manera, contrario a lo afirmado por la recurrente, a fin de dotar de certeza a las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales, respecto al procedimiento en el cobro de sanciones, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hizo patente lo dispuesto en el artículo 275 del Reglamento de Fiscalización.

SÉPTIMO. Estudio de fondo del SUP-JDC-2506/2020.

A. Pretensión y agravios.

454 Al promover el presente medio de impugnación, la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” tiene la pretensión de que se revoque la resolución impugnada, para el efecto de que se ordene a la responsable que le otorgue el registro como partido político nacional.

455 Para sustentar dicha pretensión hace valer diversos agravios procesales, formales y de fondo, que pueden agruparse en los temas siguientes:

I. La resolución impugnada se sustentó en una cuestión que no era definitiva ni firme.

- La supuesta irregularidad consistente en recibir aportaciones de personas no identificadas se encontraba *sub iudice*, dado que se promovió un diverso medio de impugnación en contra de esa determinación, que no había sido resuelto en el momento en que se dictó la resolución impugnada.



II. Violaciones relacionadas con la votación y las posturas de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la resolución impugnada.

- En la resolución impugnada los integrantes del Consejo General manifestaron diferentes posturas, pero ninguna obtuvo la mayoría.
- La resolución se sustentó en un criterio minoritario que sostuvieron sólo cuatro consejeros electorales, y que además había sido rechazado.

III. Aportaciones en efectivo de personas no identificadas.

- Naturaleza y utilización del sistema de transferencias electrónicas de CLIP.
- Indebida valoración de la documentación presentada por la organización de ciudadanos que identifican a los aportantes.
- La responsable no ejerció sus facultades de investigación al omitir requerir a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la empresa CLIP.

IV. La existencia de un procedimiento pendiente de resolver no es una razón jurídicamente válida para negar el registro.

- La razón de negar el registro porque existe un procedimiento pendiente de resolver vulnera el principio de presunción de inocencia y debido proceso, aunado a que tal situación es imputable a la responsable.

V. Establecimiento de cinco puntos porcentuales de financiamiento no comprobado como criterio para no conceder el registro.

- La causa de nulidad del 5% no es parámetro para determinar si procede o no otorgar un registro partidario.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

- Es un criterio novedoso y excesivo que no está previsto en la Constitución, ni en Ley.
- Se vulneró la garantía de audiencia, pues no se le permitió exponer argumentos frente a la aplicación de un criterio novedoso.
- El supuesto de rebase se encontraba *sub iudice*, ante la presentación de un recurso de apelación contra el dictamen de fiscalización.
- La aplicación del criterio transgrede el principio de confianza legítima.

VI. Determinancia de la infracción en el otorgamiento del registro como partido político.

- La negativa de registro es excesiva, y se encuentra indebidamente motivada dado que el 8.18% de financiamiento no identificado no es determinante.
- Se acreditó que las personas cuyas aportaciones se cuestionan están plenamente identificadas y que cumplieron con requisitos legales.
- No se acreditan los elementos de dolo, gravedad y determinancia, pues el rebase del 8.18% implicó conductas calificadas por la propia autoridad como culposas, leves, y graves ordinarias.
- No se acreditan los elementos de pluralidad, sistematicidad, y trascendencia.
- La autoridad no valoró que el 91% del financiamiento fue válido, y que el 8.18% es un rebase mínimo que no equivale si quiera al tope de aportaciones fijado para una persona, además de que no ponderó la representatividad y capacidad organizativa de la organización de ciudadanos.



456 Los diversos planteamientos de los enjuiciantes serán estudiados en el orden expuesto.

457 Sin embargo, en primer lugar, este órgano jurisdiccional considera importante tener presente un marco jurídico y teórico-conceptual en relación con los derechos político-electorales cuyo ejercicio pleno es materia de controversia en el presente asunto.

B. Marco jurídico y teórico sobre el derecho político-electoral de asociación.

Derecho de asociación en general.

458 De acuerdo con la doctrina, el derecho de asociación, entendido en sentido amplio, “consiste en la libertad de todos los habitantes para conformar (...) entidades que tengan una personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes con el objeto y finalidad que (...) libremente determinen, siempre que sea lícito”⁴⁶.

459 Al respecto, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, comúnmente conocida como Comisión de Venecia, y la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE/ODIHR), en los *Lineamientos conjuntos sobre la libertad de asociación*, señala que el derecho de asociación, susceptible de ser ejercido por la propia asociación o por los individuos que la conforman en el desempeño de sus actividades y en la búsqueda de sus intereses comunes, es un derecho esencial para el funcionamiento de

⁴⁶ CARBONELL, Miguel. *La libertad de asociación y de reunión en México*. 2006. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <https://bit.ly/3mFt6V1>

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

la democracia y un prerrequisito para el ejercicio efectivo de otros derechos.⁴⁷

460 Adicionalmente, la propia Comisión destaca que las asociaciones desempeñan un papel fundamental en la consecución de diversos objetivos de interés público vinculados con los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia, la seguridad y diversas cuestiones sociales, económicas y de desarrollo, entre otros.⁴⁸

461 El derecho de asociación está reconocido en diversos instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, por lo que, antes de referir el contenido de dichos documentos en lo que respecta al derecho bajo análisis, es importante hacer mención de lo señalado por el artículo 1º de la Constitución, en el sentido de que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en el propio texto constitucional y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y que las normas relativas a dichos derechos se interpretarán de conformidad con la carta magna y con los tratados internacionales previamente referidos, favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia.

462 Así, por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁹, en su artículo 22, también constriñe a los Estados adheridos al mismo, a respetar y garantizar los derechos reconocidos en éste, a todos los individuos que se encuentren en su territorio y

⁴⁷ Comisión de Venecia / Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE/ODIHR). *Joint Guidelines on Freedom of Association*. CDL-AD(2014)046. Párrafos 8, 16, 17. Traducción libre. [Lineamientos conjuntos sobre la libertad de asociación]. Disponible en: <https://bit.ly/32MCYV0>

⁴⁸ *Idem*. Párrafo 9. Traducción libre.

⁴⁹ Ratificado por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 18 de diciembre de 1980, según Decreto publicado en el DOF el 09 de enero de 1981. Disponible en: <https://bit.ly/2ROpiCu>



estén sujetos a su jurisdicción, entre los cuales figura el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras.

463 La Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵⁰, reconoce en su artículo 20, que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵¹, también ratificada por nuestro país, en su artículo 16 establece que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales o de cualquier otra índole.

464 En otras latitudes, dicho derecho también cuenta con un amplio reconocimiento en instrumentos multilaterales. Así lo establecen, por ejemplo, el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁵² y el artículo 12 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵³. En tanto que el primer instrumento reconoce el derecho de asociación en sentido amplio, el segundo precisa que éste abarca los ámbitos, sindical, cívico y político. La siguiente sección aborda, precisamente, la dimensión político-electoral del derecho de asociación.

Derecho de asociación en materia político-electoral.

465 Además de resultar fundamental para el pleno ejercicio de otros derechos, la libre asociación en su vertiente política juega un papel fundamental “porque permite al ciudadano la libertad de tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país”.⁵⁴

⁵⁰ Disponible en: <https://bit.ly/331cKOs>

⁵¹ Disponible en: <https://bit.ly/3mHwv5t>

⁵² Disponible en: <https://bit.ly/2ZYawh8>

⁵³ Disponible en: <https://bit.ly/2S045WB>

⁵⁴ GARCÍA GÁRATE, Iván. *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*. Iván García Gárate. *Artículo 9 constitucional. Derecho de asociación y reunión*. 2013. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <https://bit.ly/35Rir3A>

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

466 En el mismo sentido, la doctrina jurídica sobre la materia señala que la libertad de asociación, en conjunto con la libertad personal, la libertad de expresión y de pensamiento, y la libertad de reunión, configuran un presupuesto necesario para el correcto funcionamiento de un régimen democrático, de tal manera que las normas constitucionales que las reconocen, en estricto sentido, no son reglas del “juego democrático”, sino reglas preliminares que permiten el desarrollo del mismo.⁵⁵

467 Al respecto, y siguiendo la misma línea argumentativa, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los regímenes democráticos se caracterizan, entre otros aspectos, por “la existencia de amplias libertades de expresión, asociación y reunión”⁵⁶, mientras que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que estas libertades, en conjunto con los derechos políticos⁵⁷, “hacen posible el juego democrático”.⁵⁸

468 En virtud de lo anterior, es decir, del papel fundamental del derecho de asociación política y otras libertades en el correcto funcionamiento del sistema democrático, la doctrina internacional apunta que “[n]o puede existir control popular permanente o influencia sobre la toma de decisiones públicas a menos que las personas puedan expresar su

⁵⁵ BOVERO, Michelangelo. *Derechos débiles, democracias frágiles. Sobre el espíritu de nuestro tiempo*. 2016. INE. Página 33. Disponible en: <https://bit.ly/3664G18>

⁵⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual 1990-91*. Disponible en: <https://bit.ly/3ciOc6F>

⁵⁷ Los derechos políticos referidos están reconocidos tanto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales establecen, en los mismos términos, que todos los ciudadanos deben gozar de los 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.

⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302. Párrafo 160. Disponible en: <https://bit.ly/32NPAez>



opinión libremente, debatir abiertamente con otras personas, asociarse de manera libre con ellas, recibir y brindar información sin obstáculos, y tener los medios y la confianza para emprender estas actividades y participar en ellas”.⁵⁹ Sobre las condiciones que deben existir para la plena vigencia de estos derechos, la Comisión Interamericana ha señalado que esta “sólo se puede alcanzar dentro de un régimen de democracia representativa”.⁶⁰

469 Sobre la democracia representativa, el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana⁶¹ señala que ésta se caracteriza por una serie de elementos esenciales, entre los cuales se encuentran el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, la separación e independencia de los poderes públicos y el régimen plural de partidos y organizaciones políticas. Sobre este último aspecto, el artículo 5 del mismo instrumento establece que “el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia”.

470 En términos de la Comisión de Venecia⁶², los partidos políticos son los medios mayormente utilizados para la participación política en las democracias contemporáneas y para el ejercicio de los derechos relacionados con ésta. Son, además, una plataforma colectiva para la expresión de los derechos fundamentales de asociación y expresión de los individuos. Y son, finalmente, generadores de una sociedad

⁵⁹ IDEA Internacional. *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica*. 2008. Disponible en: <https://bit.ly/3kEYMI2>

⁶⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Op. cit.*

⁶¹ Disponible en: <https://bit.ly/2RKUMJJ>

⁶² CDL-AD(2010)024. Comisión de Venecia / Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE/ODIHR). Lineamientos sobre la regulación de los Partidos Políticos, adoptados por la Comisión de Venecia en su 84ª Sesión Plenaria (Venecia, 15-16 de Octubre de 2010). Párrafos 10 y 11. Disponible en: <https://bit.ly/307aP9p>

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

política pluralista toda vez que juegan un papel decisivo en garantizar un electorado informado y participativo.

471 Aunado a lo anterior, los partidos políticos tienen un papel esencial en el desarrollo de diversas acciones fundamentales para el desarrollo de los procesos democráticos, tales como “reclutar y seleccionar a los aspirantes a los cargos políticos, estructurar el apoyo político de la opinión pública en torno a determinados programas políticos, intereses socioeconómicos y valores, incluir los intereses y las preferencias de la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas, formar el gobierno y establecer acuerdos políticos en el ámbito legislativo”.⁶³

472 Así, los partidos políticos, además de ser una manifestación concreta del ejercicio de asociación en el ámbito político, son un vehículo a través del cual la ciudadanía puede hacer valer sus derechos y libertades, y ser parte de las dinámicas propias de la democracia.

473 En virtud de lo planteado hasta ahora, no es casualidad que la relevancia de los partidos políticos cada vez más esté siendo reconocida en los textos constitucionales de las democracias contemporáneas, muchos de los cuales, además, definen principios democráticos como la participación política, la representación y el pluralismo, en clave de partidos políticos.⁶⁴

Obligación de proteger y potenciar el derecho de asociación política.

474 Como se mencionó en párrafos anteriores, los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos civiles y políticos de

⁶³ IDEA Internacional. *La política importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. 2006. Página 165. Disponible en: <https://bit.ly/362UwOu>

⁶⁴ Van Biezen, Ingrid. 2011. “Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe”. *British Journal of Political Science* 42, pp. 187–212. Cambridge University Press. P. 188. Traducción libre.



las personas, entre ellos el de asociación. Sin embargo, este derecho es tan relevante para la democracia que diversos organismos internacionales apuntan a un conjunto de buenas prácticas encaminadas a protegerlo.

475 Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “los gobiernos tienen frente a los partidos políticos y al derecho a la participación política la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que estas se constituyan para violar derechos humanos fundamentales; el debate libre de los principales temas del desarrollo socioeconómico; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular”.⁶⁵

476 En el mismo sentido, la Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR indican en sus *Lineamientos conjuntos sobre la libertad de asociación*⁶⁶ que “el Estado no debe interferir con los derechos y libertades de asociaciones y personas ejerciendo su derecho de libertad de asociación”, sino que “debe protegerlos de cualquier interferencia por parte de actores ajenos al Estado” y “facilitar el ejercicio de la libertad de asociación mediante la creación y fomento de un entorno en donde las asociaciones puedan operar”. Esto puede incluir “la simplificación de requisitos regulatorios para asegurar que no sean excesivos, facilitar el acceso a recursos y adoptar medidas positivas para superar los retos que afrontan las personas o grupos en situación de desventaja o vulnerabilidad”.

477 Asimismo, los referidos organismos europeos recomiendan que toda legislación “que afecte el ejercicio del derecho a la libertad de

⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Op. Cit.*

⁶⁶ *Op. Cit.* Párrafos 20, 23, 26, 27 y 69. Traducción libre.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

asociación debe tener como propósito facilitar el establecimiento de asociaciones y empoderarlas en la consecución de sus objetivos”. Incluso consideran que toda norma relacionada con el derecho de asociación “debe interpretarse y aplicarse de manera consistente con el ejercicio efectivo” de ese derecho.

478 Incluso, afirman la Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR, “debe existir una presunción de legalidad respecto del establecimiento de asociaciones y de sus objetivos y actividades”, incluso cuando la legislación establezca requisitos formales para su conformación.

479 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso *Yatama Vs. Nicaragua*, resolvió que “no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial”.⁶⁷

Límites del derecho de asociación.

480 Si bien el derecho de asociación en su vertiente política es reconocido en el ámbito del derecho internacional como un prerrequisito esencial para el funcionamiento de la democracia y para el ejercicio efectivo de otros derechos, no se trata de un derecho ilimitado. Tal y como ocurre con el resto de las libertades y derechos, **su regulación puede establecer ciertas restricciones.**

481 En este sentido, el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: “El ejercicio de tal derecho [de asociación] sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la

⁶⁷ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 204. Disponible en: <https://bit.ly/33Uk3qO>.



ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.”

482 De igual forma, los artículos 11 y 18 del Convenio Europeo de Derechos Humanos señalan que la libertad de reunión y de asociación “no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos” y que “las restricciones que... se impongan a los citados derechos y libertades **no podrán ser aplicadas más que con la finalidad para la cual hayan sido previstas**”.

483 Los artículos 16, 23 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen límites similares:

“Artículo 16. Libertad de Asociación

...

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 23. Derechos Políticos

...

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.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

Artículo 30. Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.”

484 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Castañeda Gutman Vs. México*, confirmó que estas disposiciones efectivamente permiten a los Estados miembro regular y establecer límites al ejercicio de los derechos político-electorales, entre ellos el de asociación, pues “la Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales **los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con el requisito de legalidad**, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa”.⁶⁸

485 Asimismo, en el caso *Yatama Vs. Nicaragua*, la Corte consideró que “la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos” pues “esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones”, siempre que su reglamentación observe “los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática”. Esto implica que la “restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo” de manera que, entre las opciones para alcanzar dicho objetivo, se elija “la que restrinja menos el derecho

⁶⁸ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 149. Disponible en: <https://bit.ly/2G0trAx>



protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue”.⁶⁹

486 La Comisión de Venecia y la OSCE/ODIHR, en sus multicitados Lineamientos Conjuntos sobre Libertad de Asociación, afirman que **“el derecho de asociación no es un derecho absoluto y, por ende, admite limitaciones”, siempre que estén sujetas a “condiciones estrictas” que no lo “extingan por completo” ni “supriman su esencia”**. En términos generales, toda restricción al derecho de asociación debe estar estrictamente prevista en la Constitución o en la ley; debe perseguir un “fin legítimo” reconocido en estándares internacionales, tales como la protección de la seguridad nacional, el orden y salud públicas, la moral y los derechos y libertades de terceros; y debe ser necesaria para fines democráticos. Asimismo, señalan los organismos internacionales, tales restricciones deben interpretarse de la manera más favorable al ejercicio del derecho y sujetarse a un test de proporcionalidad para garantizar el menor grado de afectación posible al derecho de asociación.⁷⁰

487 Ahora bien, la Comisión de Venecia también se ha pronunciado sobre los requisitos específicos que se pueden imponer para la constitución y registro de partidos políticos. En los lineamientos conjuntos antes referidos, se indica que:

“157. La lista de documentos requeridos para el registro debe estar claramente definida en la ley, y debe ser mínima y exhaustiva. En general, evidencia de una asamblea constitutiva, estatutos y, en su caso, el pago de derechos por registro, así como información relevante sobre los fundadores de la asociación, deben ser suficientes. El estado, por lo general, no debería requerir documentos innecesarios como listas de afiliados, contratos de arrendamiento, declaraciones de impuestos de los fundadores u otra documentación irrelevante.

⁶⁹ *Op. Cit.* Párrafo 206.

⁷⁰ *Op. Cit.* Párrafos 24, 34, 108 a 111, y 157. Traducción libre.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

Sin embargo, pueden imponerse ciertos requisitos especiales a asociaciones que, como los partidos políticos, tienen acceso a financiamiento público”.⁷¹

488 En el mismo sentido, en su Compilación actualizada de opiniones y reportes de la Comisión de Venecia sobre partidos políticos, la Comisión ha señalado que “si bien la existencia de requisitos para el registro [de partidos políticos] no constituye una violación a los principios [antes referidos]... tales requisitos deben ser necesarios en una sociedad democrática y proporcionales al objetivo que pretenden alcanzar”. Sin embargo, continúa el organismo internacional, “los estados deben evitar la imposición de requisitos excesivos sobre representación territorial de los partidos políticos, así como sobre un número mínimo de afiliados”.⁷²

489 A nivel nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que “la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos, no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria”.⁷³

490 Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dispuso en la Jurisprudencia 25/2002 que el “ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9° constitucional está sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su

⁷¹ *Op. Cit.* Párrafo 157. Traducción libre.

⁷² Comisión de Venecia, *Draft Updated Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties* CDL(2016)005.

⁷³ SCJN. Época: Novena Época. Jurisprudencia P./J. 40/2004 de rubro PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, pág. 867. Junio de 2004.



ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución federal. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos, debe cumplirse con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el proceso electoral”.⁷⁴

El derecho de asociación política en la normativa nacional.

491 En consonancia con el derecho internacional y la doctrina jurídica referidos con anterioridad, en México, el derecho de asociación se encuentra consagrado en el artículo 9° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, en su parte conducente, establece que: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito”. Asimismo, este precepto constitucional señala que es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos asociarse con el objeto de participar en los asuntos políticos del país.

492 Por otra parte, el artículo 35, fracción III, de la propia Constitución establece que es un derecho de los ciudadanos mexicanos “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

493 Por lo que respecta a la figura de los partidos políticos, el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de nuestra Carta Magna, establece que la ley determinará las normas y los requisitos para su “registro legal, las formas específicas de su intervención en el Proceso Electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden”

⁷⁴ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dispuso en la Jurisprudencia 25/2002 de rubro DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

Además precisa que “sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.”

494 Por su parte el artículo 3, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos, especifica que: “Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos formar parte de partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de: a) Organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras; b) Organizaciones con objeto social diferente a la creación de partidos, y c) Cualquier forma de afiliación corporativa.”

495 Mientras que el artículo 10, numeral 1 de la referida ley general establece que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional deberán obtener su registro ante el Instituto Nacional Electoral.

496 Para el cumplimiento de esta facultad legal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Instructivo⁷⁵ en el que estableció el procedimiento que deberían observar las organizaciones ciudadanas interesadas en constituirse como partido político nacional, así como la metodología que observarían las diversas instancias de dicho Instituto para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para tales efectos.

497 Así, de conformidad con lo establecido en los artículos 10, 11, 12 y 15, de la Ley General de Partidos Políticos, así como en los numerales 7, 45, 47, 107, 110 y 113, del referido Instructivo, las organizaciones que

⁷⁵ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide 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 se deben cumplir para dicho fin. (INE/CG1478/2018)



pretendían constituirse como partido político nacional, debieron realizar lo siguiente:

a) Notificar al Instituto Nacional Electoral su intención de constituirse como partido político nacional.

b) Realizar asambleas en 20 (veinte) entidades federativas con la presencia de al menos 3,000 (tres mil) afiliados, o en 200 (doscientos) Distritos Electorales con la asistencia de por lo menos 300 (trescientos) afiliados.

c) Contar con un número mínimo de afiliaciones equivalente al 0.26% del padrón electoral federal utilizado en la última elección federal ordinaria, que corresponde a 233,945 (doscientos treinta y tres mil novecientos cuarenta y cinco) afiliados o afiliadas;

d) Realizar una asamblea nacional constitutiva con la presencia de las personas electas como delegadas en las asambleas estatales o distritales.

e) Presentar informes mensuales a la Unidad Técnica de Fiscalización del propio Instituto Nacional Electoral, dentro de los primeros 10 (diez) días siguientes a que concluya el mes, sobre el origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del registro; y

f) Presentar su solicitud de registro en el mes de febrero del año anterior al de la elección, acompañada de sus documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y Estatutos), manifestación firmada por la o el representante legal de la organización.

498 Una vez entregada toda la documentación referida, y en atención a lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el numeral 121 del citado Instructivo, el Instituto Nacional Electoral deberá verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución establecidos en la Ley, y en su caso, otorgar el registro correspondiente mediante acuerdo de su Consejo General.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

499 Establecido lo anterior, y toda vez que se han fijado el contenido y alcances del derecho de asociación en materia político-electoral, así como el procedimiento, reglas y requisitos que deben cumplir las asociaciones que pretendan obtener el registro como partido político nacional, es pertinente proceder al estudio de los argumentos hechos valer por “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”.

C. Estudio de los agravios.

I. La resolución impugnada se sustentó en una cuestión que no era definitiva ni firme.

500 La actora expone que la supuesta irregularidad consistente en recibir aportaciones de personas no identificadas se encontraba *sub iudice*, dado que presentó un recurso de apelación en contra de esa determinación, por lo que la negativa de registro carecía de un soporte válido.

501 El agravio es **infundado**.

502 La calificativa del agravio deriva de que, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, base VI, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, párrafo 2, de la Ley procesal electoral federal, la promoción de los medios de impugnación en materia electoral no produce efectos suspensivos respecto de los actos de autoridad.

503 En ese orden de ideas, la presentación de un recurso de apelación y su eventual falta de resolución no es motivo que impida dar continuidad a las etapas subsecuentes del procedimiento de revisión de los requisitos de constitución de partidos políticos que lleva a cabo el Instituto Nacional Electoral, pues de asistirle la razón en la impugnación presentada en contra de la determinación en materia de fiscalización, el operador jurídico se encuentra obligado a adoptar



todas las medidas que permitan la restitución plena de los derechos violados, en plena congruencia con el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que no asista la razón a la organización actora.

II. Violaciones relacionadas con la votación y las posturas de los integrantes del consejo general del instituto nacional electoral en la resolución impugnada.

504 La parte actora aduce que la resolución impugnada adolece de falta de fundamentación e indebida motivación, además de vulnerar el principio de certeza, ya que se presentaron diversos vicios en la votación llevada a cabo en la sesión extraordinaria del Consejo General.

505 Su planteamiento lo divide en los siguientes dos temas:

A. La decisión de negar el registro no fue aprobada por mayoría de votos de los integrantes del Consejo General.

506 Desde su perspectiva, la decisión adoptada se sustentó en diversas posturas, pero ninguna de ellas obtuvo una mayoría de por lo menos seis votos de los integrantes del Consejo General.

507 En ese sentido, alega que la negativa de otorgarle el registro como partido político nacional se sustentó en el criterio consistente que rebasó en más del 5% (cinco por ciento) de su financiamiento total las aportaciones no identificadas; empero, señala que dicho criterio fue avalado únicamente por cuatro integrantes del Consejo General, aunado a que el citado criterio había sido rechazado por mayoría de siete votos en el punto previo del orden del día, por lo que su aplicación en el caso concreto resulta contradictoria, incongruente e ilegal.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

508 El planteamiento formulado por la asociación enjuiciante se considera **infundado**, con sustento en las consideraciones que enseguida se exponen.

509 El Instituto Nacional Electoral, por disposición constitucional, es un organismo público autónomo, conformado por diez consejeros o consejeras, y un consejero o consejera que ocupa la presidencia del órgano, cuya primordial función es la organización de las elecciones federales. En esa medida, los ordenamientos jurídicos le dotan de atribuciones para conocer de las solicitudes de la ciudadanía que, agrupada en organizaciones civiles, buscan ejercer su derecho de asociación política y constituirse como partidos políticos nacionales.

510 A partir de lo anterior, dicha autoridad está encargada de emitir los actos que permiten a las y los ciudadanos ejercer su derecho constitucional de asociación para participar en la vida política del país, de modo que dichas determinaciones deben cumplir los mismos estándares que pudieran exigirse a una decisión judicial, es decir, las resoluciones deben encontrarse fundadas y motivadas de conformidad con el artículo 16 constitucional; asimismo, en el análisis de las actuaciones por las que se concreta la toma de sus decisiones, como lo son los debates de su Consejo General, así como su sistema de votación, le son aplicables los mismos parámetros, a partir de los cuales se busca garantizar el principio de certeza jurídica.

Los principios de transparencia y publicidad en la toma de decisiones de órganos colegiados.

511 Sentado lo anterior, tenemos que en la doctrina jurídica se distinguen dos maneras en que los órganos colegiados emiten sus decisiones⁷⁶.

⁷⁶ Cfr. Verdugo, Sergio, "Aportes del modelo de disidencias judiciales al sistema político. pluralismo judicial y debate democrático", Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, Sección: Estudios, Año 18 - N° 2, 2011, pp. 217-272.



512 Por un lado, encontramos aquellos sistemas que adoptan un régimen de secretismo, en donde las determinaciones se adoptan, siempre, por unanimidad, y las posibles posturas minoritarias no son publicadas. Por otra parte, se reconoce un modelo opuesto, en el que se permite que las decisiones se tomen por mayoría y, además, se hagan del conocimiento público las opiniones de los integrantes del que disientan⁷⁷.

513 En el sistema jurídico mexicano está aceptado que los órganos colegiados judiciales emitan sus decisiones por mayoría, y que quienes disienten pueden emitir un voto explicando sus razones⁷⁸; en este modelo destaca, como la mayor de sus virtudes, que es un sistema basado en la transparencia, lo cual tiene por efecto, abonar a la certeza acerca del comportamiento de quienes toman las decisiones, no solo para las partes involucradas, sino también respecto de la ciudadanía, lo cual activa y fortalece el debate público y social.

514 Bajo esas premisas, tenemos que la propia Constitución Federal dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá emitir decisiones por mayoría calificada de sus integrantes⁷⁹. En armonía con la disposición constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé que las resoluciones del Alto Tribunal podrán tomarse por unanimidad o mayoría de votos y, siempre que un

⁷⁷ El sistema de opiniones reservadas donde el secretismo promueve una unanimidad forzada es típico del derecho continental europeo (o derecho civil), mientras que el que permite que las expresiones diferenciadas se difundan, es más usual en el derecho anglosajón, sin que ello sea una regla insuperable, como se verá en párrafos subsecuentes.

⁷⁸ Este es el caso del ámbito judicial de otros países de la región como, Brasil, Chile, Argentina, Colombia, Ecuador, Uruguay y Perú.

⁷⁹ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

[...]

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

ministro o ministra disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria⁸⁰

515 En lo referente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la citada ley orgánica⁸¹, así como su Reglamento Interno⁸², disponen que sus resoluciones se adoptarán por unanimidad o mayoría de votos, y se establece que los y las magistrados que no acompañen la decisión mayoritaria, pueden emitir voto particular.

516 En cuanto a las resoluciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la Ley General de Instituciones y Procedimientos

⁸⁰ Artículo 7º.- Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, salvo los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá una mayoría de ocho votos de los Ministros presentes. En los casos previstos en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 Constitucional, las decisiones podrán ser tomadas por mayoría simple de los miembros presentes, pero para que tenga efectos generales, deberán ser aprobados por una mayoría de cuando menos ocho votos. [...]

Siempre que un ministro disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.

En sentido similar, la referida Ley Orgánica regula la votación por mayorías tratándose de tribunales colegiados de circuito (artículo 35), plenos de circuito (artículo 41, Bis 2) y el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 76).

⁸¹ Artículo 187.- La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales y tendrá su sede en el Distrito Federal. Bastará la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se tomarán por unanimidad, mayoría calificada en los casos expresamente señalados en las leyes o mayoría simple de sus integrantes. [...]

Cuando un magistrado electoral disintiere de la mayoría o su proyecto fuera rechazado, podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la sentencia aprobada, siempre y cuando se presente antes de que sea firmada esta última.

Artículo 193.- Las Salas Regionales sesionarán con la presencia de los tres magistrados electorales y sus resoluciones se adoptarán por unanimidad o mayoría de votos. Los magistrados no podrán abstenerse de votar, salvo que tengan excusa o impedimento legal. Cuando un magistrado electoral disintiere de la mayoría o su proyecto fuera rechazado, podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la sentencia aprobada, siempre y cuando se presente antes de que sea firmada esta última.

⁸² Artículo 11. Los asuntos de competencia de la Sala Superior serán resueltos por unanimidad o mayoría de votos, en los términos que señala la Ley Orgánica. La o el Magistrado que disienta del sentido del fallo aprobado por la mayoría o que su proyecto fuera rechazado, podrá solicitar que sus motivos se hagan constar en el acta respectiva, así como formular voto particular por escrito; si comparte el sentido, pero disiente de las consideraciones que lo sustentan, podrá formular voto concurrente, o bien, voto aclaratorio o razonado.

Los votos que emitan las y los Magistrados se insertarán al final de la ejecutoria respectiva, siempre y cuando se presenten antes de que sea firmada. Los votos deberán anunciarse preferentemente en la sesión pública correspondiente.



Electorales, dispone que estas se deciden por mayoría y, en su caso, por mayoría calificada⁸³.

517 De conformidad con el Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los acuerdos y resoluciones se adoptan por mayoría simple de votos de los integrantes presentes, salvo en los supuestos en los que la legislación prevea una mayoría calificada⁸⁴.

518 El citado reglamento prevé que el o la consejera que disienta de la decisión tomada por la mayoría podrá formular voto particular a fin de dejar constancia por escrito de su disenso⁸⁵. Asimismo, establece que, si la o el consejero solo disiente de la parte considerativa de la resolución, pero coincide con la decisión final, podrá formular un voto concurrente, respecto de la parte de la resolución que es motivo de opinión diferenciada⁸⁶.

519 Sin embargo, el hecho de que las razones personales que soportan la postura diferenciada puedan expresarse y asentarse en el documento decisorio, no implica que formen parte de la determinación que al final de adopte.

⁸³ Artículo 41. [...]

4. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, salvo las que conforme a esta Ley requieran de una mayoría calificada. [...]

⁸⁴ Artículo 24. [...]

Forma de tomar la votación

3. Los Acuerdos y Resoluciones del Consejo se tomarán por mayoría simple de votos de los integrantes presentes con derecho a ello, salvo en los casos que el Código disponga una mayoría calificada. [...]

⁸⁵ Artículo 26. [...]

Voto particular, Voto Concurrente y Voto Razonado

6. El Consejero Electoral que disienta de la decisión tomada por la mayoría podrá formular Voto Particular a fin de dejar constancia por escrito de su disenso respecto del sentido del Acuerdo o Resolución.

⁸⁶ Artículo 26. [...]

Voto particular, Voto Concurrente y Voto Razonado

7. En el caso que la discrepancia del Consejero Electoral se centre exclusivamente en la parte argumentativa pero exista coincidencia en el sentido de la decisión final, podrá formular un Voto Concurrente respecto de la parte del Acuerdo o Resolución que fue motivo de su disenso.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

520 En efecto, tanto en los sistemas de *common law*⁸⁷, como en los de derecho civil, se ha considerado que son las razones que aporte la mayoría las que definen *lo que el Derecho es*.

521 Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas tesis de jurisprudencia⁸⁸, mediante las cuales deja en claro los alcances de una votación mayoritaria, en relación con los efectos de los votos particulares, estableciendo que estos representan únicamente una opinión, es decir, su función es reflejar las consideraciones personales de las o los disidentes en relación con el criterio de la mayoría.

522 Con base en lo anterior, para la Corte, la opinión disidente no forma parte de la resolución, sino que el sentido de esta se define por las consideraciones mayoritarias, y los resolutivos correspondientes.

523 También ha sido criterio del Tribunal Supremo que las resoluciones judiciales constituyen una unidad conformada por la parte considerativa y los puntos resolutivos, que son los elementos que fijan el sentido de la decisión, de modo que no pueden considerarse de forma autónoma, sino que, en conjunto, definen qué es verdad legal⁸⁹.

⁸⁷ Destacadamente en el derecho estadounidense, las disidencias se consideran como parte del sistema jurídico, incluso denominando a los votos minoritarios de la Corte Suprema como la “Constitución alternativa”; no obstante, incluso en ese sistema basado en el precedente, las opiniones minoritarias no tienen efecto jurídico en relación con el caso en el cual se emiten; su impacto entonces se mide a partir del análisis que de las mismas se hagan por juristas y estudiosos, y la posibilidad de que dichas posturas, en un futuro, puedan constituir la opinión mayoritaria.

⁸⁸ Véase la tesis de jurisprudencia aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de clave 97/2005, y rubro: “VOTO PARTICULAR DE UN MAGISTRADO DE CIRCUITO. NO FORMA PARTE DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE UNA SENTENCIA”.

Asimismo, la tesis de jurisprudencia 11/2011, aprobada por la Segunda Sala de la Corte, de rubro: “SENTENCIAS DICTADAS POR LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL REQUISITO DE VALIDEZ CONSISTENTE EN QUE LAS FIRMEN TODOS LOS MAGISTRADOS QUE LAS PRONUNCIEN SE COLMA, EN LOS CASOS EN QUE SE EMITAN POR MAYORÍA, CON LA FIRMA QUE CALZA EL VOTO PARTICULAR DEL DISIDENTE”.

⁸⁹ Tesis aislada, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 232789, de rubro: “SENTENCIAS. SUS PUNTOS CONSIDERATIVOS”.



524 En conclusión, a partir del marco expuesto, podemos sostener que, en la toma de decisiones por órganos colegiados del Estado mexicano, como lo es el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se sigue un modelo que permite la adopción de determinaciones por mayoría de las partes que integren el organismo, así como la posibilidad de que quienes disientan puedan expresar razones por las cuales no coinciden con la mayoría, esto, para privilegiar el auténtico debate en el interior de las instituciones, fortalecer la transparencia e incentivar la discusión pública.

525 Por otra parte, también es dable sostener que las expresiones de disenso tienen el único efecto de otorgar voz a las minorías, pero dichas manifestaciones no definen las consecuencias jurídicas de la decisión, pues la certeza de lo que es el Derecho la aporta la mayoría.

526 Ahora, como se apuntó al inicio del presente apartado, aunado al modelo que permite expresar disidencias en las determinaciones, existen modulaciones al nivel de transparencia y publicidad que se da a los actos tendientes a la toma de la decisión, como es la propia discusión de los asuntos que se someten a consideración del órgano colegiado.

527 La publicidad de los actos de gobierno es un imperativo del Estado democrático de Derecho, previsto en la Constitución Federal y en la ley reglamentaria de la materia, que se traduce en la obligación que tienen sus órganos de dar a conocer a la población las funciones que realizan.

528 Así, el referido principio se basa en la idea de que las razones que las y los servidores y funcionarios públicos tienen para ejecutar sus acciones deben ser del conocimiento de todas y todos, por lo que se

Y RESOLUTIVOS FORMAN UNA UNIDAD, SIN QUE PUEDA SER IMPUGNADA SOLO UNA DE SUS PARTES”.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

trata de un mandato que motiva a las autoridades a cumplir con sus deberes, generando, además una mejor acción comunicativa, para que se produzca una interacción entre el ámbito privado, social, público y político⁹⁰.

529 En virtud de la obligación constitucional y legal, en materia de publicidad de su actividad, en los ordenamientos jurídicos que regulan el actuar de las dependencias, se implementaron mecanismos que permiten a la ciudadanía conocer y allegarse de mayores elementos. Una de estas medidas es la publicidad de las sesiones o reuniones para la discusión de los asuntos.

530 En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se prevé que las sesiones celebradas tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación serán públicas⁹¹.

531 Por otra parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla que el Consejo General celebrará sesiones ordinarias y extraordinarias⁹². Al respecto, el Reglamento Interno

⁹⁰ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, "La publicidad de las actividades jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación", 2007.

⁹¹ Artículo 6o.- Las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cuando se refieran a los asuntos previstos en el artículo 10, serán públicas por regla general y privadas cuando así lo disponga el propio Pleno.

Artículo 16.- Durante los períodos a que se refiere el artículo 3o. de esta ley, las sesiones y audiencias de las Salas se celebrarán en los días y horas que las mismas determinen mediante acuerdos generales. Las sesiones de las Salas serán públicas y, por excepción, privadas en los casos en que a su juicio así lo exija la moral o el interés público.

Artículo 185.- El Tribunal Electoral funcionará en forma permanente con una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada; las sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas.

⁹² Artículo 40.

1. El Consejo General se reunirá en sesión ordinaria cada tres meses. Su presidente podrá convocar a sesión extraordinaria cuando lo estime necesario o a petición que le sea formulada por la mayoría de los Consejeros Electorales o de los representantes de los partidos políticos, conjunta o indistintamente.

2. Para la preparación del proceso electoral el Consejo General se reunirá dentro de la primera semana de septiembre del año anterior a aquél en que se celebren las elecciones federales ordinarias. A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Consejo General sesionará por lo menos una vez al mes.



determina que las sesiones serán públicas⁹³ y dispone el mecanismo para la intervención de las y los consejeros en el debate de los asuntos a resolver, siendo que se prevé que en cada punto del orden del día las y los integrantes del Consejo tengan la posibilidad de hacer uso de la palabra para expresar su postura en el debate⁹⁴.

532 De lo hasta aquí expuesto, se desprende que nuestro régimen jurídico privilegia el debate y el intercambio de ideas entre quienes integren órganos colegiados; asimismo, se promueven prácticas que fortalecen la transparencia y la publicidad de las actuaciones de las autoridades. Sin embargo, es de hacerse notar, que este modelo de apertura debe siempre operar y leerse desde los principios de certeza y de seguridad jurídica.

533 La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado⁹⁵ en relación con los alcances y efectos que tienen los debates que se

⁹³ Artículo 16.

Publicidad y orden de las sesiones

1. Las sesiones del Consejo serán públicas.

⁹⁴ Artículo 19.

Forma de discusión de los asuntos

1. Los asuntos agendados en el orden del día aprobado se discutirán mediante el procedimiento de tres rondas.

Forma de discusión de los asuntos en la primera ronda 2. En la discusión de cada punto del orden del día, el Presidente concederá el uso de la palabra a los integrantes del Consejo que quieran hacer uso de ese derecho para ese asunto en particular.

Los integrantes del Consejo intervendrán en el orden en que lo soliciten.

En todo caso, el Presidente de la Comisión o el integrante del Consejo que proponga el punto, tendrá preferencia de iniciar la primera ronda si así lo solicita.

3. En la primera ronda los oradores podrán hacer uso de la palabra por ocho minutos como máximo.

Forma de discusión de los asuntos en la segunda y tercera ronda

4. Después de haber intervenido todos los oradores que así desearan hacerlo en la primera ronda, el Presidente preguntará si el punto está suficientemente discutido y en caso de no ser así, se realizará una segunda o tercera ronda de debates, según corresponda.

Bastará que un solo integrante del Consejo pida la palabra, para que la segunda o tercera ronda se lleve a efecto.

5. En la segunda o tercera ronda de oradores participarán de acuerdo con las reglas fijadas para la primera ronda, pero sus intervenciones no podrán exceder de cuatro minutos en la segunda y de dos en la tercera. [...]

⁹⁵ Véase la tesis emitida por la Primera Sala, de clave CDX/2014, y rubro: “**SESIONES PÚBLICAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SON INSTRUMENTALES PARA LA EMISIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 184, 185, 186 Y 187 DE LA LEY DE AMPARO)**”.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

llevan a cabo en las sesiones públicas de los órganos judiciales colegiados, en el sentido de que “las sesiones públicas de los Tribunales Colegiados de Circuito, las cuales se caracterizan por el debate entre magistrados respecto de un asunto, tienen como fin último la emisión de una sentencia de amparo. Su existencia, dinámica y naturaleza se entienden en la medida de lo anterior, pues el simple debate e intercambio de ideas, sin la existencia de una posterior sentencia, carecería de absoluto sentido”.

534 Para la Corte, “el proceso de discusión para resolver un juicio de amparo es de enorme importancia, pero es instrumental en tanto su finalidad es sentar las bases para la emisión de una sentencia”.

535 En sentido similar, la propia Primera Sala ha sostenido⁹⁶ que los proyectos de sentencia sometidos en una sesión plenaria de Tribunales Colegiados de Circuito “no consiste en un documento acabado sobre el cual forzosamente tendrá que girar la solución que finalmente adopte el órgano jurisdiccional, pues inclusive, el documento no vincula en absoluto al magistrado ponente, quien podrá cambiar de postura o aceptar modificaciones”.

536 “El proyecto inicialmente presentado no consiste en el único elemento sobre el cual debe girar la discusión, ya que si bien lo que se vota en la sesión es un proyecto, en el fondo lo que se discute es un asunto, es decir, una secuela procesal que contiene un problema jurídico, mismo que exige la toma de una decisión por parte del órgano jurisdiccional”⁹⁷.

⁹⁶ Tesis aislada CDIX/2014, de rubro: “SESIONES PÚBLICAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES CONSTITUCIONAL EL TRÁMITE SEGUIDO CUANDO LA MAYORÍA DE SUS INTEGRANTES VOTAN EN CONTRA DE UN PROYECTO DE RESOLUCIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 187 DE LA LEY DE AMPARO)”.

⁹⁷ Aunado, por su naturaleza y lógica operativa, “es evidente que en dicha sesión no se desarrollarán todos y cada uno de los argumentos que finalmente se plasmarán en la sentencia, pues en eso no consiste la naturaleza de una sesión pública. No se trata de un foro de lectura de documentos, ni un recital de constancias y discursos previamente



537 Finalmente, es preciso retomar lo que la Primera Sala ha sustentado en torno a cuál es el elemento que legitima la labor de los órganos jurisdiccionales⁹⁸. Sobre ello, ha determinado que “la relación entre los tribunales de amparo y la sociedad, surgida por el impacto que en la misma tienen las sentencias que se emiten, es precisamente la que dota de legitimidad a los impartidores de justicia. Tal legitimidad no se construye a partir de que solamente cuando las partes se encuentren presentes, como en una sesión pública, los juzgadores expongan sus ideas, debatan y discutan los asuntos, pues en última instancia, la decisión del expediente, es decir, la postura oficial del órgano de amparo deberá constar en una sentencia”.

538 Lo anterior, “sin restar importancia a las sesiones públicas que son celebradas, lo cierto es que si las sentencias no se encuentran fundamentadas y motivadas de manera adecuada, y en las mismas no se expresan los argumentos necesarios para sostener una decisión, no importará el número y extensión de los argumentos que se hayan expuesto en la sesión correspondiente, pues dicho acto será violatorio de derechos fundamentales”.

539 En suma, nuestro sistema promueve la apertura al debate y a la expresión de las ideas, al permitir que los integrantes de un órgano colegiado puedan disentir de las decisiones mayoritarias y puedan manifestarlo así y hacer del conocimiento del foro de dicho disenso. Aunado, como un mecanismo de maximización de publicidad y transparencia, las autoridades judiciales y administrativas hacen públicas las sesiones plenarios en las que discuten los asuntos que se someten a su conocimiento, con el propósito de acercarse a la

elaborados por los magistrados, sino un acto oficial en el que los impartidores de justicia exponen sus puntos de vista y forman consensos”.

⁹⁸ Tesis aislada CDXI/2014, de rubro: “SENTENCIAS DE AMPARO. SON EL ELEMENTO IDÓNEO PARA LEGITIMAR LA LABOR DE LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

ciudadanía y contribuir a la construcción de una opinión pública mejor informada respecto de la toma de decisiones de los entes estatales.

540 El acceso de la ciudadanía a información que compone las diferentes etapas de toma de decisiones no debe operar en perjuicio de la certeza que las autoridades deben de proporcionar a las y los interesados, y a la población en general. En esa medida, si bien podemos observar la existencia de disensos entre las personas que integran el pleno de un organismo, así como largos debates entre ellas, es en la determinación o resolución finalmente aprobada donde se encuentra la decisión que define los alcances de las normas jurídicas.

541 Es decir, sin negar las bondades que el modelo de apertura representa en el Estado democrático, no debe perderse de vista que el acto que genera efectos en la esfera jurídica de las y los ciudadanos, es la determinación o resolución (documento) finalmente aprobada y emitida por la autoridad; pensarlo de otro modo, obstaculizaría el adecuado desempeño de las labores de los órganos, al complicar la emisión de sus decisiones, e incluso, podría desincentivar el debate, al no poder haber una auténtica expresión de posturas, bajo el riesgo de incurrir en imprecisiones en el debate oral que se opongan a la verdadera decisión final del órgano colegiado. Las medidas en materia de transparencia y publicidad nos deben ayudar a entender cómo se arribó a la determinación, sin constituir por sí mismas el acto decisorio.

Caso concreto.

542 En el presente caso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución que ahora se cuestiona, en el sentido de no otorgar el registro solicitado por la asociación civil “Libertad y



Responsabilidad Democrática A. C.” para constituirse como partido político nacional.

543 Sin embargo, es importante precisar que el proyecto sometido a consideración del Consejo General por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos era en el sentido de otorgar el registro en cuestión.

544 Ahora bien, como lo señala la accionante, de la propia resolución impugnada como de la *“Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada de manera virtual”* de fecha cuatro de septiembre de este año, se desprende que durante la discusión del punto 4 del orden del día (relativo a la solicitud de registro como partido político nacional presentada por la asociación civil hoy actora), diversas consejeras y consejeros electorales expresaron su postura con relación al referido proyecto.

545 Del debate suscitado durante el análisis del asunto se aprecia que, efectivamente, surgieron posturas diversas y divergentes entre sí, lo cual es natural y normal en un órgano colegiado, máxime si se toma en consideración la relevancia para el sistema democrático nacional de la decisión que debían adoptar en cada uno de los asuntos sometidos a la consideración del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral.

546 Así, se tiene que el consejero presidente, Lorenzo Córdova Vianello, los consejeros José Martín Fernando Faz Mora y Ciro Murayama Rendón, así como la consejera Norma Irene de la Cruz Magaña hicieron referencia, -ya sea al intervenir en el debate o al posicionar su voto- al criterio consistente en que si más del 5% del total del financiamiento obtenido por la organización era proporcionando por sujetos no identificados, la consecuencia debía ser la negativa del registro.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

547 La Consejera Adriana Margarita Favela Herrera y el Consejero Jaime Rivera Velázquez expresaron que no había condiciones para resolver sobre el registro en cuestión, debido a que justo en ese momento se estaban enterando de que en esa misma fecha -cuatro de septiembre- se había integrado un cuaderno de antecedentes, por presuntas irregularidades que acontecieron durante el proceso de conformación de la organización hoy actora.

548 Las consejeras Dania Paola Ravel Cuevas y Beatriz Claudia Zavala Pérez y los consejeros Uuc-Kib Espadas Ancona y José Roberto Ruiz Saldaña se manifestaron a favor del proyecto en los términos en que fue presentado por la Comisión de Prerrogativas y Partido Políticos, es decir, en el sentido de otorgar el registro a “Libertad y Responsabilidad Democrática A. C.”.

549 Por su parte, la consejera Carla Astrid Humphrey Jordán decidió no formular ningún comentario durante la discusión del asunto, limitándose a escuchar las diversas posturas de sus pares.

550 Asimismo, de la resolución impugnada se advierte que, una vez expuestas las consideraciones y criterios por los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de insertó un apartado final titulado “Del análisis final del cumplimiento de requisitos”, en el que a manera de síntesis o resumen se enlistan los resultados del procedimiento seguido por la organización accionante para obtener el registro como partido político nacional.

551 Así, la responsable asentó que la solicitud de “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.” no cumplía con los requisitos previstos en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, 11, 12 y 14, de la Ley General de Partidos Políticos, así como en el Instructivo correspondiente.



552 Luego, agotada la discusión, el Consejero Presidente instruyó al Secretario del Consejo General que tomara la votación correspondiente. Al hacer uso de la voz, este último funcionario precisó que el proyecto sería sometido en sus términos, esto es, en este punto no hubo votaciones particulares, sino que de manera directa se realizó una única votación para determinar si se aprobaba el proyecto de resolución presentado en el sentido de otorgar el registro a “Libertad y Responsabilidad Democrática A. C.”.

553 El resultado de la votación expresada por cada uno de los integrantes del Consejo General arrojó que **el proyecto, en sus términos, no se aprobó** porque siete consejeros electorales votaron en contra, como se evidencia enseguida:

Consejera/o	Votación
Lorenzo Córdova Vianello	En contra
Norma Irene de la Cruz Magaña	En contra
Uuc-Kib Espadas Ancona	A favor
Adriana Margarita Favela Herrera	En contra
José Martín Fernando Faz Mora:	En contra
Carla Astrid Humphrey Jordán	En contra
Ciro Murayama Rendón	En contra
Dania Paola Ravel Cuevas	A favor
Jaime Rivera Velázquez	En contra
José Roberto Ruiz Saldaña	A favor
Beatriz Claudia Zavala Pérez	A favor

554 Cabe precisar que no se anunció ningún voto particular o concurrente por parte de ninguna de las y los consejeros.

555 De lo anterior, esta Sala Superior colige que la decisión que la mayoría de las consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral adoptó y quedó plasmada en la resolución impugnada, fue la de considerar que no procedía el otorgamiento del registro como partido político nacional.

556 Desde luego, no pasa inadvertido que durante la discusión del asunto y en la misma resolución impugnada se plasmaron algunos

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

argumentos, razones y opiniones de los diferentes integrantes del Consejo General; sin embargo, del documento se desprende con claridad que, en la parte final que resume el análisis global del proceso llevado a cabo por la accionante, se expresó que la conducta que destacadamente se consideró contraria a la normativa electoral y que generaba la convicción de la ausencia de legalidad y transparencia era que, del Dictamen consolidado de fiscalización se había acreditado que el 8.18% (ocho punto dieciocho por ciento) de los ingresos recibidos por la organización correspondían a entes no identificados, irregularidad que rebasaba el 5% (cinco por ciento) respecto del total de ingresos reportados por la organización solicitante, y en esos términos fue aprobado por las y los consejeros electorales.

557 En tales circunstancias, para este órgano jurisdiccional queda evidenciado que existe coincidencia en la votación final y, sobre todo, en el sentido de la resolución adoptada por la mayoría de los integrantes del Consejo General -no otorgar el registro como partido político nacional-, por la razón señalada en el párrafo que antecede, con independencia de que entre los siete consejeros que integran dicha mayoría pudiera haber disidencia respecto algunas consideraciones, de acuerdo con lo que manifestaron en el debate del asunto y lo asentado en la determinación final.

558 En este punto, es necesario hacer notar que, como se expuso en el apartado anterior, la expresión de las opiniones de los integrantes del órgano colegiado es un instrumento que abona a la transparencia y la certeza, con independencia de lo correcto o incorrecto de las posturas que manifiesten.

559 En esa medida, para esta Sala Superior, tomando en cuenta la relevancia y el impacto en la vida democrática del país que tenía la



decisión que estaba por adoptar el Consejo General, lo ideal hubiera sido que todos los integrantes de dicho órgano colegiado expusieran con claridad su postura respecto a la procedencia o improcedencia del otorgamiento del registro solicitado por “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”.

560 No obstante lo anterior, contrario a lo manifestado por la parte promovente, a pesar de la confusión generada por las manifestaciones y la abstención de las y los consejeros electorales, existe certeza en cuanto al sentido de la decisión adoptada por la mayoría de los integrantes del Consejo General, pues del análisis integral de la resolución queda claro que la decisión de siete consejeros fue en el sentido de no otorgar el registro solicitado, y las consideraciones que entre ellos pudieran ser discrepantes, en todo caso, darían lugar a posturas concurrentes en torno a la decisión señalada.

B. El criterio aplicado para negar el registro había sido rechazado en un punto del orden del día previo, por tanto, no podía ser aplicado.

561 Por otra parte, el alegato relativo a que el criterio del 5% (cinco por ciento) que sirvió de sustento a la decisión de negarle el registro era inexistente y no podía ser invocado en el análisis de su solicitud, debido a que había sido votado y rechazado por la mayoría de las y los consejeros electorales en un asunto que se discutió y resolvió previamente, también es **infundado**.

562 En primer lugar, porque en la normativa aplicable no existe fundamento alguno que establezca que las votaciones particulares que realice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en un caso concreto tengan el alcance de regir en un asunto diverso, por el

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

mero hecho de que se trate de asuntos que se resuelven en la misma sesión pública.

563 En segundo término, porque de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria de cuatro de septiembre, en la que la responsable resolvió las solicitudes que le presentaron las organizaciones que aspiraban a convertirse en partido político nacional este año, se desprende que el Consejo General no siguió una línea uniforme de votación en los diferentes asuntos que fue discutiendo, votando y aprobando en el desarrollo de dicha sesión.

564 En efecto, en el primer punto del orden del día se sometió a consideración del Consejo General el proyecto de resolución sobre la solicitud de registro como partido político nacional presentada por la organización denominada “Encuentro Solidario”.

565 Durante el debate sostenido por los integrantes del mencionado órgano máximo de dirección, uno de los temas trascendentes fue establecer los criterios que debían aplicar para determinar el impacto de las irregularidades detectadas. Para ello, hubo diversas posturas en torno a dos cuestiones, primero si los criterios propuestos debían prevalecer y segundo, la forma en que debía votarse el asunto, algunos consejeros pidieron que se votara en lo general y posteriormente los criterios en lo individual, pero el Consejero Presidente señaló que era un caso excepcional que justificaba que se procediera en sentido inverso.

566 Luego de diversas posiciones en torno a dichas cuestiones, finalmente se decidió que, en primer lugar, se votarían en lo individual cada uno de los criterios propuestos por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos.



567 Así, el primer criterio sometido a votación fue el denominado “*Vicios a la afiliación en asambleas*” consistente en que, si de las actas de las diligencias realizadas a las personas afiliadas en las asambleas se acredita que al menos el 50% (cincuenta por ciento) de las personas entrevistadas manifestaron que les fue ofrecida o entregada dádiva alguna, y/o que fueron engañadas o coaccionadas para acudir a la asamblea, se considerará determinante para tener por no válida la asamblea en cuestión, por lo que se descontarían las afiliaciones recabadas en ella.

568 Dicho criterio no se aprobó, porque nueve consejeros votaron en contra.

569 Acto seguido, se sometió a votación la propuesta de un consejero, en el sentido de que el referido umbral se bajara al 20% (veinte por ciento). Esta propuesta se aprobó por mayoría de siete votos a favor.

570 Posteriormente, se sometió a votación el criterio referente a la “Participación de ministros de culto”, consistente en que, cuando en la celebración de alguna asamblea o en la afiliación de personas a la organización en proceso de constitución como partido político nacional se tenga constancia fehaciente de la participación de ministros de culto, se tendrá por no válida la asamblea en cuestión, incluyendo sus afiliaciones, así como las afiliaciones recabadas por dichos ministros. El criterio se aprobó por unanimidad.

571 Con relación a la participación de ministros de culto, se sometió a votación la propuesta del Consejero Presidente, en el sentido de que, de existir evidencia de la participación de ministros de culto en las actividades de las organizaciones para constituirse en partido político nacional, no se debe otorgar el registro solicitado. Dicha consulta no precedió por mayoría de seis votos.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

572 Hecho lo anterior, se sometió a votación el criterio sobre el “*Uso de recursos de origen no identificado*”, relativo a que, cuando el porcentaje de las aportaciones para alguna asamblea proviniera de personas no identificadas en un monto igual o superior al 20% (veinte por ciento) del costo promedio por asamblea de la organización analizada, se tendría por no válida la asamblea en cuestión, y se descontarán las afiliaciones válidas recabadas en ella. Este criterio se aprobó por mayoría de ocho votos.

573 Enseguida, el Secretario del Consejo General informó que estaban agotadas las votaciones en lo particular, y lo que procedía era votar el proyecto en sus términos -otorgar el registro a “Encuentro Solidario”-. El proyecto se aprobó por seis votos a favor.

574 En el segundo punto del orden del día, se analizó el proyecto de resolución que proponía no otorgar el registro como partido político nacional solicitado por la organización denominada “Grupo Social Promotor de México”.

575 En este segundo caso, la votación fue únicamente por el proyecto en sus términos -negar el registro solicitado-, el cual se aprobó por mayoría de siete votos.

576 En el tercer punto del orden del día, se analizó el proyecto de resolución que proponía negar el registro como partido político nacional a “Redes Sociales Progresistas A.C.”.

577 Es importante destacar que en la discusión del asunto, los consejeros electorales retomaron el debate en torno al porcentaje de financiamiento de personas no identificadas que se consideraría suficiente para anular la asamblea correspondiente (50% o 20%). Además, se detonó un debate en torno a si los criterios relacionados con intervención gremial y uso de recursos de origen no identificado



debían analizarse a la luz de elementos cualitativos o sólo cuantitativos.

578 Asimismo, del debate generado por el análisis de este caso, surgió la propuesta de poner sobre la mesa el criterio del 5%, bajo la lógica de que en los casos previos no resultaba aplicable.

579 Agotada la discusión del asunto, el Secretario del Consejo General anunció que procedería a tomar, de nueva cuenta, votación respecto de los criterios propuestos por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos en lo particular; sin embargo, el Consejero Presidente intervino para precisar que dichos ya habían sido votados, y sólo estaba pendiente de votación el criterio del 5%.

580 En respuesta a esto último, una consejera manifestó que no estaba de acuerdo en que se considerara como criterio adoptado el tema de las dádivas o promesas de beneficio relativo al 20% (veinte por ciento) de vicios en la afiliación en asambleas, pues a su juicio, se había analizado para el caso específico de "Encuentro Solidario" y no habían acordado que aplicara para todos los demás casos. En ese sentido, solicitó que los criterios se votaran caso por caso.

581 Derivado de lo anterior, se sometió a votación de nueva cuenta, el criterio de "*Vicios a la afiliación en asambleas*" en los términos presentados por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos - 50% (cincuenta por ciento)-, el cual no se aprobó por nueve votos en contra.

582 Acto seguido se sometió a votación, el referido criterio, pero bajo el tamiz del 20% (veinte por ciento), el cual se aprobó por siete votos a favor.

583 Posteriormente, se puso en votación el criterio de "*Intervención gremial*" relativo a que, la participación sistemática de agremiados a

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

un sindicato en funciones de organización, representación, afiliación o bien aportando recursos es considerado un elemento cualitativo suficiente para negar el registro como partido político al contravenir la prohibición constitucional. El criterio se aprobó por mayoría de seis votos.

584 Enseguida, se sometió a votación el criterio consistente en que, de acreditarse que más del 5% (cinco por ciento) del financiamiento recabado por la organización es de sujetos no identificados o se desconoce su origen, se deberá negar el registro. El criterio no se aprobó por siete votos en contra.

585 Finalmente, se tomó la votación en general sobre la propuesta de no otorgar el registro, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos a favor.

586 De lo expuesto, este órgano jurisdiccional considera que el formato seguido por el Consejo General para desahogar la sesión pública en cuestión, en los tres puntos previos al asunto al que recayó la resolución impugnada, no fue uniforme ni ordenado, pues en todos los casos se procedió de forma diversa en lo tocante a la votación.

587 Pero lo relevante es que quedó evidenciado que un determinado criterio que se aplicó en un caso particular, no se consideró como regla general a aplicarse en todos los asuntos subsecuentes, pues como se mostró, los mismos criterios se volvieron a votar para decidir su aplicación al caso concreto.

588 De ahí que no asista razón a la actora cuando refiere que el criterio del 5% ya no podía aplicarse en ningún caso porque había sido sometido a votación particular en un asunto diverso, en el que no se aprobó por siete consejeros que votaron en contra.



589 Además, es de resaltar que el referido criterio, en realidad no fue objeto de análisis alguno y menos aún trascendió o impactó en la resolución del punto 3 del orden día - sobre la solicitud de registro como partido político nacional presentada por la organización “Redes Sociales Progresistas A.C.”-.

590 Por tanto, se insiste, conforme al propio ejercicio desarrollado por la responsable al desahogar la sesión, era perfectamente válido que en el caso que nos ocupa, se volvieran a analizar en lo particular los criterios que resultaran aplicables, pero a la luz del contexto y las características propias del caso de “Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.”.

591 En conclusión, del análisis de la resolución impugnada, así como de la sesión pública correspondiente, no se verifica ninguna violación formal en el procedimiento de votación de la resolución, pues, para esta superioridad existe certeza en cuanto a que la decisión tomada por mayoría de siete de los once miembros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral fue en el sentido de negar la solicitud de registro como partido político nacional presentado por la asociación actora. Lo anterior, no obstante de que durante la sesión y en la determinación se expresaron opiniones diferenciadas, pero concurrentes en cuanto a la improcedencia de la solicitud.

III. Aportaciones en efectivo de personas no identificadas.

592 En los agravios tercero, cuarto y quinto de su demanda, la actora formula argumentos para combatir diversos temas que fueron objeto del dictamen consolidado y la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral referida a las irregularidades que se le atribuyeron a dicha asociación, respecto de la revisión de sus informes de ingresos y gastos, consistentes esencialmente en reportar aportaciones de personas no identificadas; ello ante la

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

omisión por parte de la organización de ciudadanos ahora actora, de aportar a la Unidad Técnica de Fiscalización, los mecanismos que permitieran identificar con plena certeza el origen de los recursos de tales aportaciones.

593 Sobre el particular, esta Sala Superior advierte que tales motivos de inconformidad ya fueron objeto de estudio y pronunciamiento en el considerando SEXTO de la presente ejecutoria, al conocer de los disensos de la actora en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-56/2020, por lo que los agravios se tornan **inoperantes**.

594 Por otra parte, no escapa a este órgano jurisdiccional electoral federal el que, en el presente juicio ciudadano, la ahora actora formula un planteamiento en el sentido de que el Instituto Nacional Electoral, de forma previa a la emisión de la resolución que se controvierte con el presente medio de impugnación, debía requerir a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a partir de las copias de las tarjetas bancarias que fueron presentadas el pasado treinta y uno de agosto del año en curso.

595 Tal argumento no puede ser objeto de pronunciamiento y mucho menos de análisis, pues todas las alegaciones en torno a lo realizado y determinado dentro del procedimiento de fiscalización, debió haberse hecho valer, en su caso, al momento de interponer el correspondiente recurso de apelación (SUP-RAP-56/2020).

IV. La existencia de un procedimiento pendiente de resolver no es una razón jurídicamente válida para negar el registro.

596 Previo al análisis del agravio, es necesario tener presentes las razones materiales por las que la responsable resolvió no otorgar el registro como partido político solicitado por la organización "Libertad y Responsabilidad Democrática A.C."



597 En la resolución impugnada la responsable concluyó que el registro era improcedente por dos razones, a saber:

1. La organización cuenta con un procedimiento pendiente de resolver por irregularidades en la captación de afiliaciones.
2. El porcentaje de aportaciones de personas no identificadas rebasó el 5% respecto del total de los ingresos de la organización.

598 En lo tocante a la primera de las razones apuntadas, en la resolución controvertida se explica que en la misma fecha en que esta se emitió, se integró un cuaderno de antecedentes con motivo de irregularidades especiales en la captación de afiliaciones por la aplicación móvil, por lo que existía un impedimento para la emisión de un pronunciamiento sobre la procedencia del registro en cuestión.

599 En cuanto a la segunda motivación, la autoridad responsable argumentó que para determinar si una organización ciudadana cumplía con los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional, resultaba necesario efectuar un análisis cuantitativo y cualitativo para establecer si un financiamiento indebido puede o no afectar de manera determinante el proceso de constitución en comento.

600 En ese sentido, en la resolución impugnada se precisa que la parte actora reportó en sus informes mensuales de ingresos y egresos, aportaciones *–en efectivo y en especie–* por un importe total de \$1,241,687.00 (un millón doscientos cuarenta y un mil seiscientos ochenta y siete pesos 00/100 M.N.), que corresponden a entes que no pudieron ser identificadas por la autoridad fiscalizadora, lo que implicó que el ocho punto dieciocho por ciento (8.18%) de los ingresos

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

recibidos por la referida organización correspondieron a recursos de procedencia desconocida.

601 De tal forma, en la resolución controvertida se arribó a la conclusión de que el citado porcentaje de aportaciones de personas no identificadas, al rebasar el cinco por ciento (5%) respecto del total de ingresos reportados por la organización solicitante, era suficiente para determinar la ausencia de legalidad y transparencia con que se llevaron a cabo las actividades tendentes a la formación de un partido político.

602 En ese sentido, la autoridad responsable determinó aplicar de manera análoga el parámetro constitucional de rebase de tope de gastos de campaña⁹⁹ en la valoración de la procedencia del registro solicitado, por tratarse de la formación de entidades de interés público y por constituir un procedimiento político de trascendencia significativa en el fortalecimiento de la vida democrática de nuestro Estado de derecho, tomando en consideración el reconocimiento de los partidos como entidades de interés público.

603 En el presente apartado, se analizarán los argumentos que la parte actora expone para cuestionar, de manera directa, la primera de las razones apuntadas.

604 Sobre el particular, la accionante alega que dicho motivo para negar el registro se generó porque la consejera Adriana Margarita Favela Herrera y el consejero Jaime Rivera Velázquez manifestaron que, el mismo día en que se aprobó la resolución impugnada tuvieron conocimiento de que se había integrado un cuaderno de antecedentes para investigar posibles irregularidades imputadas a la organización

⁹⁹ Causal prevista en el artículo 41, párrafo tercero, Base VI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



accionante al momento de captar afiliaciones mediante la aplicación móvil.¹⁰⁰

605 Ello, derivado de la vista que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos formuló a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral desde el pasado cuatro de agosto, luego de realizar el análisis espacial de las afiliaciones captadas vía aplicación móvil enviadas por las organizaciones que presentaron su solicitud de registro como partido político nacional.

606 A su juicio, lo anterior vulnera el principio de presunción de inocencia, el debido proceso y su garantía de audiencia, pues en el momento en que se emitió la resolución impugnada, no tenía conocimiento de la apertura del referido expediente, por lo que la existencia de dicho procedimiento no puede ser motivo suficiente para negarles el registro.

607 Además, la asociación impugnante aduce que es falso que los consejeros en cuestión manifestaran que desconocían la existencia del referido procedimiento, pues del oficio por el que se dio la vista se desprende que se les informó debidamente.

608 Asimismo, alega que, si dicho procedimiento sigue pendiente de resolución es por causa imputable a la autoridad electoral y, por tanto, no puede ser motivo para negar el registro de la organización como partido político nacional.

609 Los agravios son **fundados** con sustento en las consideraciones siguientes.

¹⁰⁰ Expediente UT/SCG/CA/CG/81/2020 que se encontraba en fase de investigación.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

610 En primer lugar, se considera importante tener presente lo que, sobre el tópico en estudio, se dijo en la resolución impugnada.

611 En el considerando 78, intitulado “*Del análisis espacial de las afiliaciones captadas vía aplicación móvil*” se dio cuenta del procedimiento y los medios tecnológicos llevados a cabo por el Instituto Nacional Electoral para el control de los registros de afiliación que las asociaciones que pretendían obtener registro como partido político nacional recibieron vía la aplicación móvil.

612 Sobre el particular, se asentó que la autoridad nacional electoral recibió en total un millón cuatrocientos veintitrés mil siete (1,423,007) afiliaciones captadas mediante la aplicación móvil de las siete organizaciones que presentaron su solicitud de registro, de las cuales el 98.4%, equivalentes a un millón cuatrocientos mil ciento cincuenta y dos (1,400,152) cuentan con datos de geolocalización (coordenadas geográficas en grados de latitud y longitud); hora de captación; auxiliar que la recabó; dispositivo que se utilizó; entre otras.

613 De dicho universo de registros, la asociación “Libertad y Responsabilidad Democrática” reportó ciento setenta y tres mil cuatrocientas cincuenta y ocho (173,458), de los cuales el 98.8% contaron con la información de geolocalización, esto es, ciento setenta y un mil trescientos cuarenta y cuatro (171,344).

614 Establecido lo anterior, se explicó la metodología y aspectos técnicos que siguió la autoridad electoral para detectar patrones que pudieran denotar comportamientos irregulares sistemáticos, así como los registros captados en instituciones públicas, sindicatos y lugares de culto.

615 De dicho análisis técnico, en lo tocante a “Libertad y Responsabilidad Democrática” se detectaron veintinueve (29) irregularidades, a saber:



No.	Registros	Entidad	Lugar
Concentración atípica			
1	1,278	CDMX	Domicilio particular, Iztacalco
Instituciones públicas			
2	112	Oaxaca	Ayuntamiento de San Sebastián Río Hondo
3	38	San Luis Potosí	Oficina censal del INEGI [Censos Económicos 2019] y Salón Ejidal de la Confederación Nacional Campesina
4	557	Veracruz	Palacio Municipal y Auditorio del Ayuntamiento de Mecatlán
Lugares de culto			
5	30	Michoacán	Catedral de Morelia
6	3	CDMX	Parroquia de Jesús Sacramentado
7	430	EDOMEX	Parroquia Madre de Dios de Czestochowa
8	19	Nuevo León	Centro de las Obras de la Cruz
9	3	Michoacán	Rectoría de Nuestra Señora de Lourdes
10	27	EDOMEX	Parroquia Redemptoris Mater
11	44	Morelos	Parroquia María Madre de la Misericordia
12	17	Jalisco	Parroquia de Nuestra Señora de Bugambilias
13	147	CDMX	Parroquia de la Purísima Concepción
14	24	CDMX	Parroquia de San Agustín
15	127	CDMX	Parroquia de la Esperanza de María en la Resurrección del Señor
16	11	Sinaloa	Seminario Diocesano de Culiacán
17	9	CDMX	Parroquia de San Jerónimo
18	5	Tamaulipas	Parroquia San Agustín
19	3	CDMX	Capilla de San José del Altillo
20	6	Sonora	Catedral Metropolitana de Nuestra Señora de la Asunción
21	3	CDMX	Parroquia del Espíritu Santo
22	3	SLP	Parroquia de Nuestra Señora de las Tres Avesmarías
23	2	CDMX	Iglesia de Nuestra Señora de Covadonga
24	3	Michoacán	Templo de San Pedro y San Pablo
25	3	Guanajuato	Santuario de Guadalupe
26	107	CDMX	Parroquia de la Santa Cruz
27	2	Coahuila	Iglesia Cristiana Dunamis
28	9	Nuevo León	Parroquia de Santa Beatriz de Silva
29	3	CDMX	Enlace Judío

616 Derivado de lo anterior, el cuatro de agosto de este año, mediante oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/6684/2020, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos dio vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para que llevara a cabo las actividades que considerara convenientes, al tratarse de temas de su competencia.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

617 En atención a dicha vista, la Unidad Técnica integró el Cuaderno de Antecedentes número UT/SCG/CA/CG/81/2020, a fin de determinar lo que en derecho correspondiera respecto de los posibles comportamientos irregulares referidos.

618 Con relación a dicha situación, en la resolución impugnada se precisó que el posicionamiento de la Consejera Adriana Margarita Favela Herrera y del Consejero Jaime Rivera Velázquez era en el sentido de que, si derivado de la vista aludida se había iniciado un procedimiento que se encontraba en la fase de investigación, a su juicio, ello impedía un pronunciamiento sobre la solicitud de registro.

619 Ahora, con relación a la citada consejera electoral, asiste razón a la parte actora cuando aduce que no podía alegar desconocimiento de la existencia del procedimiento en cuestión, pues de del propio oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/6684/2020 se desprende que se dio copia a los consejeros que integran la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, entre los que se encuentra dicha consejera; por lo que es dable concluir que tuvo conocimiento de la vista desde aquél momento inicial.

620 Partiendo de esa base, si la Consejera Favela Herrera tenía conocimiento de que estaba pendiente de resolución un procedimiento relacionado con la asociación “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, tuvo la oportunidad de cuestionar sobre el estado procesal que guardaba, o bien, manifestar que no estaba contemplado en el listado de doce procedimientos ordinarios sancionadores contenido en el acuerdo INE/CG237/2020, por el que se modificó el plazo para dictar la resolución respecto de las solicitudes de registro como partidos políticos nacionales; empero, no hay constancia de que, en algún momento hubiera cuestionado algo con relación a la vista en cuestión.



- 621 Por el contrario, respecto del consejero Jaime Rivera Velázquez no existe constancia de que hubiera sido notificado o informado de la vista dada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos al titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.
- 622 No obstante lo anterior, para esta Sala Superior lo relevante es que, como lo señala la asociación enjuiciante, el que se hubiera decretado el inicio de un procedimiento sancionador por la posible comisión de irregularidades en el procedimiento de constitución de registro como partido político nacional, no era una razón válida y suficiente que impidiera un pronunciamiento sobre la solicitud de registro en cuestión.
- 623 Ello es así, porque el inicio de un procedimiento no implica, necesariamente, que el sujeto denunciado sea responsable de la comisión de la infracción señalada en el escrito de queja, pues pudiera resultar que, derivado de las pruebas y alegatos, se resuelva la inexistencia de las infracciones imputadas.
- 624 Actuar en sentido contrario, implicaría partir de una presunción de culpabilidad del sujeto señalado en la queja, lo que, a todas luces resulta violatorio del derecho a la presunción de inocencia.
- 625 Además, en virtud de que una conducta imputable a la autoridad no puede generar perjuicio a los justiciables. Esto es, la autoridad electoral nacional tenía el deber ineludible de resolver todos los procedimientos relacionados con los procedimientos de constitución de nuevos partidos políticos nacionales, a más tardar el treinta y uno de agosto de este año, sin posibilidad de prórroga, como lo ordenó este órgano jurisdiccional en la sentencia dictada en los expedientes SUP-JDC-742/2020 y acumulados.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

626 Esto, a fin de generar certeza de cuáles organizaciones cumplieron cabalmente los requisitos para obtener su registro como partido político nacional, o bien cuáles incurrieron en una infracción que impidiera su registro.

627 En todo caso, la fecha máxima con que contaba la autoridad responsable para cumplir con su deber de resolver todos los procedimientos relacionados con el proceso de constitución de nuevos partidos políticos nacionales era el cuatro de septiembre, fecha que ella misma se fijó mediante acuerdo INE/CG237/2020 de veintiséis de agosto del año en curso.

628 Con relación a este último acuerdo, resulta importante tener presente que se asentó expresamente que, en el momento en que se aprobó -veintiséis de agosto de este año- se encontraban abiertos doce procedimientos ordinarios sancionadores vinculados con posibles conductas antijurídicas cometidas por organizaciones que pretendían constituirse como partidos políticos nacionales, a saber: 4 procedimientos en contra de Encuentro Solidario; 3 en contra de Redes Sociales Progresistas; 2 en contra de Grupo Social Promotor de México; y 3 en contra de Fuerza Social por México.

629 Como se advierte, no se apuntó la existencia de ningún procedimiento ordinario sancionador por actos atribuidos a la asociación "Libertad y Responsabilidad Democrática A.C."

630 Asimismo, señaló que cuatro de los doce procedimientos concluirían la etapa de instrucción con posterioridad al treinta y uno de agosto; incluso, precisó que el tres de septiembre concluiría el último de los plazos para resolver todos los procedimientos relacionados con el procedimiento de registro de nuevos partidos políticos.



631 Sobre esa base, la responsable consideró que lo conducente y jurídicamente viable era emitir el pronunciamiento sobre la procedencia del registro de las organizaciones que pretendían constituirse como partidos políticos nacionales el cuatro de septiembre de este año, luego de que se resolvieran los procedimientos ordinarios sancionadores vinculados con dicho tópico en su totalidad, a fin de contar con el mayor número posible de elementos que le permitieran tomar la decisión que en Derecho correspondiera.

632 De lo anterior, este órgano jurisdiccional advierte que, a pesar de que, desde el pasado cuatro de agosto el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos dio vista al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral con posibles irregularidades en la captación de afiliaciones mediante la aplicación móvil por parte de la organización hoy actora, en el acuerdo referido no se dio cuenta del estado procesal que guardaba dicho asunto.

633 Es decir, a pesar de que, para ese momento habían transcurrido ya más de veinte días y estaba próxima la fecha fijada para la resolución sobre las peticiones de registro de las siete organizaciones que solicitaron su reconocimiento como partido político, el Consejo General del Instituto Nacional no tenía plenamente identificado el procedimiento en cuestión y, a pesar de ello, afirmó en el aludido acuerdo que la modificación del plazo para resolver sería el cuatro de septiembre, porque para esa fecha estarían resueltos todos los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados.

634 Cabe destacar que, de las constancias allegadas al expediente, se desprende que el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

reconoció expresamente que hasta el cuatro de septiembre de este año -fecha en que se aprobó la resolución impugnada- acordó iniciar el cuaderno de antecedentes UT/SCG/CA/CG/81/2020.

635 Lo anterior pone en evidencia que trascurrió un mes exactamente del día en que el referido funcionario recibió la vista hasta el momento en que decidió actuar, es decir, durante ese lapso de tiempo no realizó actuación o diligencia alguna, a pesar de la proximidad de la fecha límite que tenía en ese momento el Consejo General del Instituto Nacional Electoral para resolver en definitiva las solicitudes de registro como nuevos partidos políticos nacionales (treinta y uno de agosto, fijada por el propio Instituto mediante acuerdo INE/CG82/2020 y confirmada por esta Sala Superior en la sentencia dictada en los expedientes SUP-RAP-742/2020 y acumulados).

636 Y a pesar de que mediante acuerdo INE/CG237/2020 de veintiséis de agosto, la autoridad electoral decidió cambiar la fecha de resolución de las solicitudes de registro para el cuatro de septiembre, el aludido funcionario esperó hasta esta última fecha para integrar el cuaderno de antecedentes.

637 A juicio de esta Sala Superior, con lo anterior queda evidenciado que dos funcionarios (Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral) actuaron con manifiesta pasividad y desdén por ajustarse al principio de legalidad que constituye el eje rector y parámetro a seguir en su desempeño como servidores públicos, incurriendo con ello en notoria negligencia, en el desempeño de las labores que deben realizar.

638 El primero porque, a pesar de ser quien detectó las posibles irregularidades en la captación de afiliaciones, al ser el funcionario encargado de realizar las actividades pertinentes para el proceso de



constitución de nuevos partidos políticos,¹⁰¹ se desentendió del asunto al dar la vista aludida; lo que, en su caso particular es injustificado, pues por las funciones que tiene encomendadas, es obvio que sabía la fecha límite que tenía el Instituto Nacional Electoral para resolver en definitiva sobre las solicitudes de registro de nuevos partidos políticos nacionales.

639 Por tanto, una actuación apegada a Derecho de su parte, requería que realizara todas las gestiones necesarias a su alcance, para instar a las áreas competentes a que instruyeran y resolvieran en tiempo y forma todos los procedimientos relacionados con el proceso de constitución de nuevos partidos políticos, para que así, la institución estuviera en aptitud de resolver con plena objetividad sobre las solicitudes de registro correspondientes.

640 En lo tocante al segundo, en autos está acreditado que no actuó en sentido alguno durante un mes (del cuatro de agosto que recibió la vista, al cuatro de septiembre que integró el cuaderno de antecedentes) a pesar de que el asunto en cuestión implicaba una resolución urgente, pues se supone que era notorio para la autoridad electoral nacional que tenía que resolver, a más tardar, el cuatro de septiembre lo relativo al otorgamiento de los registros solicitados por diversas organizaciones, entre ellas, la aquí actora.

641 En tales circunstancias, para esta Sala Superior queda acreditado que existió falta de organización y comunicación interna entre las diversas áreas de la autoridad electoral nacional, que motivaron que incumpliera con su obligación legal de verificar en tiempo y forma el cumplimiento irrestricto de los requisitos y del procedimiento de

¹⁰¹ Con fundamento en el artículo 55, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

constitución, de manera previa a la formulación del dictamen correspondiente.¹⁰²

642 Con dicha actuación, se dejó de lado uno de los aspectos medulares del modelo actual establecido normativamente en torno al proceso para la conformación de nuevos partidos políticos consistente en que, para la resolución de las solicitudes de registro, la autoridad electoral debe valorar todas las acciones que realicen las asociaciones que aspiren a obtener dicho registro, incluyendo desde luego, que hubieran cumplido a cabalidad con todos los requisitos relacionados con la celebración de asambleas, afiliaciones y fiscalización; pues solo así, estará plenamente ajustada a Derecho la trascendental determinación de autorizar que una nueva opción política participe en la vida democrática del país, la cual, a su vez, actuará con total legitimidad en su carrera político-electoral.

643 Todo ello se traduce, en que se vieran trastocados igualmente los principios rectores de la función electoral, pues la autoridad debió efectuar las diligencias oportunas y actuaciones necesarias que le permitieran contar con todos los elementos para emitir una determinación exhaustiva pues, de otra forma, se corría el riesgo de atentar contra los derechos de la organización, o contra los principios de certeza y legalidad.

644 Por todo lo expuesto, esta Sala Superior concluye que la razón contenida en la resolución impugnada relativa a que estaba pendiente de resolución un procedimiento por posibles irregularidades en la captación de afiliaciones **no constituye un argumento jurídicamente válido** para negar la solicitud de registro en cuestión.

¹⁰² Establecida en el artículo 16, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos.



645 Finalmente, respecto a este tema, esta Sala Superior considera procedente dar vista al Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine si los actos u omisiones señalados en este apartado pudieran constituir responsabilidades administrativas.

V. Establecimiento de cinco puntos porcentuales de financiamiento no comprobado como criterio para no conceder el registro.

646 La organización de ciudadanos actora plantea que la autoridad responsable determinó, sin derecho de audiencia, ni fundamento o motivación alguna, aplicarle por analogía, la causa de nulidad de elección por rebase al tope de gastos de campaña para negarle la obtención de registro como partido político nacional, a pesar de que ello carece de sustento constitucional o legal alguno, y no existen elementos que permitan homologar esos supuestos, ya que considera que la constitución de partidos políticos debe obedecer, únicamente al número de afiliados que acredita.

647 A efecto de dar respuesta a los planteamientos de la enjuiciante, este órgano jurisdiccional considera necesario exponer las consideraciones siguientes.

A. Aplicación por analogía de las normas electorales.

i. Marco normativo

648 Tratándose de aplicación de normas, el operador jurídico debe acudir a diversos criterios de interpretación, entre ellos se encuentra el razonamiento por analogía, el cual, se ha definido en la doctrina como el “razonamiento en el que las premisas afirman primero la similitud de dos cosas en dos aspectos y, segundo, que una de esas

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

cosas tiene una tercera característica, de lo cual, se extrae la conclusión de que la otra cosa también tiene esa característica”¹⁰³.

649 Debe señalarse que esta concepción de la analogía se encuentra recogido en el aforismo latino en que se expone que “donde existe la misma razón, debe haber la misma disposición”.¹⁰⁴

650 En la impartición de justicia electoral, la aplicación del método hermenéutico de referencia se traduce en la aplicación de una consecuencia jurídica señalada en el orden jurídico, a un caso no previsto en la norma, en atención a la similitud que guardan los hechos planteados con los del supuesto previsto en la disposición que se pretende aplicar.

651 Al efecto, este órgano jurisdiccional considera que resultan orientadoras las tesis sustentadas por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, consultables en el Semanario Judicial de la Federación, tomo IX, enero de 1992, pág. 194; así como número 39, primera parte, séptimo época, pág. 14, cuyos rubros y textos son los siguientes:

LEY. SU APLICACIÓN POR ANALOGÍA. Cuando un caso determinado no esté previsto expresamente en la ley, para dilucidarlo el juzgador debe atender los métodos de aplicación, entre ellos el de la analogía, que opera cuando hay una relación entre un caso previsto expresamente en una norma jurídica y otro que no se encuentra comprendido en ella, pero que por la similitud con aquél, permite igual tratamiento jurídico en beneficio de la administración de justicia.

ANALOGIA, APLICACION POR, DE TESIS DEL TRIBUNAL EN PLENO. La aplicación de tesis del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por analogía, es correcta si examinados los elementos comunes entre los dos supuestos, los de las ejecutorias y el caso a estudio; encontrados los elementos diversos entre los dos supuestos; delimitados de entre los elementos comunes, aquéllos que la Suprema Corte de Justicia tomo en cuenta decisivamente para dictar sus ejecutorias, se advierte, por último, que los elementos diversos, por

¹⁰³ Copi Irving M, *Introducción a la lógica*, Universitaria de Buenos Aires, 19ª ed., Buenos Aires, pág. 399.

¹⁰⁴ “*Ubi eadem est ratio, ibi eadem est legis dispositio*”



su número, por su naturaleza y por su contenido, no pueden modificar las disposiciones de las tesis que se aplican por analogía.

652 De lo anterior se advierte que tanto la doctrina, como los criterios jurisdiccionales son congruentes, por cuanto hace a que la analogía constituye una herramienta para el operador jurídico que le permite derivar y aplicar los efectos, consecuencias o alcances de una situación descrita en el orden jurídico a otra que no lo está, a partir de la identidad que guardan en cuanto a sus aspectos esenciales.

653 Es preciso señalar que no en todos los casos y supuestos, existe la posibilidad de que el operador jurídico utilice el señalado método interpretativo para resolver los asuntos que se someten a su consideración, sino que encuentra sus límites en el orden jurídico en los términos que se explican a continuación.

654 De lo dispuesto en los artículos 14, 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivan los principios de legalidad y de exacta aplicación de la Ley en materia electoral, los cuales imponen a las autoridades de la materia actuar con estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, en el entendido que todos los actos y resoluciones que emitan, deben cumplir con las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación que resulte acorde a la naturaleza particular del acto.

655 Lo anterior, con la finalidad de que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

656 Del principio de legalidad, deriva el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto en el establecimiento de supuestos susceptibles de sancionarse, lo que quiere decir que la descripción de las conductas sancionables pueda ser conocido por el destinatario de la norma, lo que no presupone que se defina cada palabra empleada en el enunciado normativo, toda vez que, el aspecto esencial reside en

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

que sus destinatarios tengan conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas en el orden jurídico.

657 Por otra parte, la garantía de exacta aplicación de la ley deriva de lo dispuesto en el artículo 14 Constitucional, en la que subyace, como aspecto esencial, la prohibición de imponer sanciones por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al ilícito de que trate.

658 Ello impone al legislador la obligación de que las normas sancionatorias sean claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, lo cual se ha definido como el principio de tipicidad de las normas sancionatorias.

659 Así, la tipicidad es la exigencia de que la conducta, que es condición de la sanción, se contenga en una predeterminación inteligible, sin importar la fuente jurídica de la que derive la obligación, la cual debe ser individualizable de forma precisa, para permitir a las personas la previsibilidad de las conductas infractoras y evitar la arbitrariedad de la autoridad.¹⁰⁵

660 Los principios y garantía de referencia constituyen un bloque de protección constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refieren a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales, emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, en el entendido que las sanciones solo pueden ser impuestas para el

¹⁰⁵ Al respecto, resulta orientadora la tesis I.1º.A.E.221 A (10ª.) de rubro “DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS SANCIONADORAS. CONDICIONES PARA LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE SU APLICACIÓN, EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 50, enero de 2018, Tomo IV, página 2112.



caso de que la conducta se encuadre en la descripción señalada como infracción y que cause una afectación concreta al bien jurídico tutelado en la norma.

661 De esta manera, no es jurídicamente válida la imposición de sanciones o consecuencias con motivo de conductas no descritas o enunciadas en las leyes, ni cabe su aplicación por vía de interpretaciones o por mayoría de razón, sino sólo cuando en el orden jurídico se consagre disposición expresa en la que así se señale.

662 En ese sentido, el razonamiento por analogía constituye uno de los métodos de interpretación que se encuentran prohibidos por el orden constitucional para ser aplicados en la resolución de asuntos que impliquen la adopción de medidas o determinaciones de naturaleza sancionatoria o que impliquen la restricción, afectación o privación de un derecho a los ciudadanos.

663 Ello porque, esa manera de proceder presupone la aplicación de consecuencias o sanciones jurídicas previstas en la ley a situaciones o conductas que no encuadran en los supuestos señalados por el legislador o que carecen de identidad respecto del bien jurídico que se lesiona, lo que resulta contrario a la prohibición constitucional aludida.

664 En ese orden de ideas, debe señalarse que conforme con el artículo 44, párrafo 1, inciso aa), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral es la autoridad que tiene la facultad de conocer las infracciones a la normativa electoral y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

665 De ahí que, al cumplir con esas atribuciones, la autoridad administrativa electoral necesariamente debe tomar en cuenta las

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

circunstancias particulares que se presentan en cada caso, así como la conducta que el sujeto implicado tuvo respecto de los hechos sobre los que debe pronunciarse, a partir de todos los elementos relacionados, y contando con la facultad para calificar la gravedad o levedad de una infracción y para imponer la sanción atinente.

666 Así, las determinaciones que emita no pueden ser arbitrarias o caprichosas, sino que deben justificarse en los razonamientos a través de los que demuestre que los hechos analizados encuadran en los supuestos señalados en la norma, y exponiendo los motivos por los que esa conducta motiva la aplicación de la consecuencia jurídica prevista en la norma, para lo cual, es necesario que tome en cuenta las circunstancias objetivas y subjetivas del caso concreto, y a partir de ello, resolver atendiendo a un criterio de proporcionalidad entre la conducta y la consecuencia jurídica.

667 No obstante, las determinaciones que presupongan una restricción, o afectación a algún derecho de los ciudadanos, deberán estar descritas en las normas electorales, sin que resulte jurídicamente válido aplicar consecuencias sancionatorias a hechos o supuestos que no encuadren en las descripciones normativas descritas en el orden jurídico.

ii. Caso concreto.

668 Como se señaló con antelación, el planteamiento esencial de la organización de ciudadanos actora consiste en que se le sancionó incorrectamente con la negativa de registro como partido político a partir de la aplicación análoga de una causa de nulidad de elección por rebase al tope de gastos de campaña mayor al cinco por ciento, lo que considera contrario a derecho, por traducirse una sanción a un supuesto no contemplado en la Ley.



669 Le asiste la razón al promovente por cuanto hace a que la responsable consideró, indebidamente, que resultaba aplicable por analogía la causa de nulidad de elección por rebase al tope de gastos de campaña mayor a cinco puntos porcentuales previsto en el artículo 41, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de lo siguiente.

670 Como ya se dijo, el razonamiento por analogía implica la imposición de una consecuencia sancionatoria prevista en la Ley a una conducta o supuesto no contemplado por el legislador.

671 En ese sentido, como previamente se expuso, los elementos mínimos necesarios para la aplicación de consecuencias jurídicas por el principio de interpretación por analogía a un caso no previsto son los siguientes:

A. Que existan dos casos.

B. Que guarden elementos objetivos de hecho comunes, es decir, que tengan similitud en cuanto a las razones por las que el legislador determinó establecer una consecuencia jurídica para uno de los casos.

C. Que uno de los casos no se encuentre previsto en ley.

672 Cabe precisar que, en tratándose de la aplicación de disposiciones restrictivas o sancionatorias, como sucede en el caso de normas en las que se prevé la imposición de una pena, la implementación de las consecuencias jurídicas debe efectuarse exclusivamente a los supuestos para los que fueron creados, es decir, debe aplicarse en plena armonía con los principios y reglas sobre los que se sustenta el orden jurídico, a fin de resguardar los bienes jurídicos que se tutelan en las respectivas normas.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

673 En el caso, este órgano jurisdiccional considera que la autoridad responsable determinó, incorrectamente, analizar bajo el método de analogía, la consecuencia que debía tener la irregularidad relativa a la recepción de aportaciones de sujetos no identificados, para efectos de resolver sobre la solicitud de registro como partido político nacional de la ahora promovente.

674 Lo anterior es así, en virtud de que, al resolver sobre la solicitud de registro de la organización de ciudadanos ahora actora, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró que las irregularidades consistentes en la recepción de aportaciones en dinero y en especie por sujetos no identificados por un monto equivalente a ocho punto dieciocho puntos porcentuales del total de sus ingresos, debía tener como consecuencia la negativa de registro, a partir de la aplicación análoga de la causa de nulidad de elección por rebase al tope de gastos de campaña superior a cinco puntos porcentuales de tope de gastos previsto para la elección de que se trate.

675 Al efecto, la autoridad responsable señaló que el rebase superior a cinco puntos porcentuales, resultaba suficiente para no conceder el registro correspondiente, ya que ello era suficiente para generar convicción de la ausencia de legalidad y transparencia con que se llevaron a cabo las actividades tendentes a la formación del partido político.

676 Asimismo, señaló que la opacidad que subyacía en la irregularidad, atentó directamente contra los principios de certeza, seguridad y transparencia, aunado a que era contrario a que ello era contrario a las últimas reformas constitucionales y legales que se dirigieron a regular, con claridad, el origen, uso y destino del dinero en la actividad político-electoral.



677 En el caso, este órgano jurisdiccional considera que las afirmaciones expuestas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en manera alguna, justifican la aplicación análoga de una norma sancionatoria a un supuesto no regulado en esa disposición.

678 Ello es así, en virtud de que el supuesto previsto en el artículo 41, base sexta, párrafo tercero, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un tipo en el que se regula la consecuencia jurídica que debe tener la irregularidad grave, dolosa y determinante, de rebasar el tope de gastos de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.

679 En ese sentido, al tratarse de una disposición de naturaleza sancionatoria, cuyos efectos tienen como alcance la privación de efectos de un procedimiento electivo en el que la ciudadanía ejerció su sufragio, resulta evidente que, su aplicación por analogía encuadra en la prohibición señalada en el artículo 14, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque, aun y cuando no se está en presencia de un juicio de naturaleza penal, se trata de una disposición que rige en las determinaciones sancionatorias de la autoridad administrativa electoral, al identificarse con una disposición que forma parte del derecho punitivo del Estado, de conformidad con el criterio de este órgano jurisdiccional contenido en la tesis de este órgano jurisdiccional identificada con la clave XLV/2001, de rubro: **“ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”**.¹⁰⁶

680 En el mismo sentido, este órgano jurisdiccional no advierte identidad alguna entre los elementos que conforman el supuesto normativo

¹⁰⁶ Consultable en “*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*”, Suplemento 5, Año 2002, página 31.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

previsto en el artículo 41, base sexta, párrafo tercero, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la conformación de un partido político.

681 En efecto, en el supuesto de nulidad de elección, los sujetos a los que se dirige la norma son a los candidatos, partidos políticos y coaliciones, en tanto que en el relativo a la obtención de un registro como partido político las destinatarias de la norma son las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partidos políticos.

682 Además, el bien jurídico que se pretende proteger en cada caso es distinto, en virtud de que, el supuesto de nulidad de elección se dirige a garantizar la equidad en la contienda a partir del monto y cantidad de los recursos empleados por el candidato ganador, en relación con el resto de los participantes, en tanto que, tratándose de la constitución de partidos políticos, se busca tutelar la autenticidad de la voluntad de los agremiados para conformarlo, la transparencia y rendición de cuentas, así como la licitud de los recursos empleados para su eventual constitución.

683 Como se advierte, los supuestos analizados son diferentes, toda vez que contienen aspectos sustantivos distintos, ya que uno se dirige a verificar la actuación de los contendientes de las elecciones y a garantizar la equidad en la contienda electoral y el otro a las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partido político y a comprobar la transparencia y rendición de cuentas para ello.

684 Por ello, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que, sin sustento, base constitucional, motivación o explicación suficiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó, indebidamente, que resultaba procedente aplicar, por analogía, la



señalada causa de nulidad al caso concreto, pues, como se evidenció, **no se actualizan los elementos indispensables para ello.**

B. Exigencias constitucionalmente válidas en el procedimiento de creación de partidos políticos.

685 A pesar de lo anterior, esta Sala Superior considera que resulta necesario analizar el sistema jurídico, a efecto de determinar el grado de exigibilidad que debe regir en materia de comprobación de los ingresos de las organizaciones de ciudadanos para que puedan obtener su registro como partidos políticos nacionales.

686 Ello es así, porque la asociación con la finalidad de constituir un partido político es una modalidad del derecho humano de asociación con fines políticos, por lo que la aplicación del requisito bajo estudio, como condición para otorgarle el registro como partido político nacional, requiere analizarse a partir de las disposiciones fundamentales que sustentan el orden jurídico, pues ese requisito podría incumplirse por causas o motivos ajenos a la voluntad de los integrantes de la asociación de ciudadanos, lo que podría, indebidamente, hacer nugatorio el ejercicio de ese derecho.

687 De conformidad con lo previsto en el artículo 41, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos a las que se les reconoce la calidad de entidades de interés público, que tienen derecho a participar en los procesos electorales del país en los ámbitos nacional, estatal y municipal, en los términos que se señalen en la Ley.

688 Sus finalidades constitucionales son las siguientes:

- I. Promover la participación del pueblo en la vida democrática del país.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

- II. Contribuir a la integración de la representación nacional como organizaciones de ciudadanos
- III. Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, con sujeción a sus programas, principios e ideas políticas, a través del voto universal, libre, secreto y directo.

689 Cabe mencionar que el Poder Revisor de la Constitución determinó otorgarles diversas prerrogativas y derechos, a efecto de que puedan llevar a cabo las actividades dirigidas a cumplir con esos fines, sin embargo, reservó al legislador ordinario, el establecimiento de las normas a través de las que se les garantice que cuenten, de manera equitativa, con esas prerrogativas y derechos, como lo es el acceso en forma permanente a los tiempos en los medios de comunicación social con que cuenta el Estado; el financiamiento público y privado, así como las franquicias postales y telegráficas (entre otros).

690 Así, en el sistema jurídico se reconoce a los partidos políticos como un aspecto esencial del Estado democrático, toda vez que, con independencia de que se integran por ciudadanos, se les concede el derecho de postular candidatos y de realizar actividades dirigidas a promover la participación del pueblo en la vida democrática, y de fungir como vehículo para que la ciudadanía pueda acceder al ejercicio del poder público, por lo que, participan en la conformación de los órganos de gobierno integrados por funcionarios electos popularmente.

691 Es de señalarse que del artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende el respeto al ejercicio de la libertad general de asociación de los mexicanos, siempre que sea



pacífica y tenga cualquier objeto lícito, pero limitando aquella que se dirija a tomar parte en los asuntos políticos del país, a los ciudadanos mexicanos.

692 Por otra parte, en el artículo 35, fracción III, de la misma ley fundamental, se reconoce como especie autónoma e independiente a la libertad de asociación política; ésta también, encuentra una subespecie o modalidad relativa a la libertad de asociación política electoral aludida genéricamente en el citado artículo 41, y reglamentada en la Ley General de Partidos Políticos, de la cual deriva el derecho de los ciudadanos a formar e integrar asociaciones que reciben el nombre de partidos políticos y cuyas funciones y fines se han señalado en párrafos previos.

693 La explicación anterior, obedece a la necesidad de distinguir el ejercicio de la libertad de asociación en general, de la que el Constituyente y el Legislador facultó a los ciudadanos para la conformación de ciertas organizaciones que, debido a sus características, finalidades y el grado de incidencia que tengan en el interés social y el orden público, pueden ser partícipes institucionalizados de la vida política nacional.

694 Esta situación justifica la diferencia entre los requisitos que deben cumplirse para la constitución de asociaciones civiles, de aquellas exigencias que se requieren para la formación de los partidos políticos, pues los requisitos para la existencia de aquéllas son mínimos, en comparación con los exigidos para la creación de los segundos.

695 Así, en el caso de las primeras, basta que las personas que las integran cuenten con capacidad genérica de ejercicio, mientras que en los partidos políticos el derecho de asociación está reservado a los ciudadanos, es decir, a quienes sean mexicanos, hayan cumplido

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir; las primeras se integran por la simple voluntad de sus miembros, sin que sea necesaria la intervención de una autoridad para su constitución mediante su registro (que en su caso, sólo tiene efectos declarativos) y a diferencia de esto, los partidos políticos requieren la intervención de la autoridad para su integración, mediante la verificación de los requisitos legales y el desahogo del procedimiento atinente para el otorgamiento del registro.

696 También debe señalarse que estas organizaciones de ciudadanos se distinguen de las asociaciones civiles en general, porque para la constitución de estas últimas, basta la reunión de dos o más personas, en cambio para la conformación de un partido político nacional se requiere la voluntad de adhesión de miles de ciudadanos que representen veintiséis centésimas de un punto porcentual del padrón electoral federal utilizado en la elección previa; por lo que atañe a sus integrantes, en las asociaciones civiles no importa su procedencia o el domicilio que tengan, mientras que en el caso de los partidos políticos se requiere que sean ciudadanos domiciliados en diversas entidades federativas o distritos electorales.

697 Así, el constituyente y el legislador, reservaron ese estatus de entidades de interés público, a aquellas organizaciones de ciudadanos que cumplan con las exigencias establecidas en el orden jurídico, por lo que no todas las asociaciones puede adquirir estas calidades constitucionales específicas, sino exclusivamente aquellas que acrediten los requisitos esenciales establecidos por el legislador, y que cumplan con todos y cada uno de los aspectos atinentes al procedimiento previsto para su constitución, en el que demuestren, entre otros, la organización que les permitirá cumplir con los fines constitucionales, así como la disciplina operativa y presupuestaria en



plena observancia a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

698 Ello, al tratarse de elementos y características mínimas que, conforme al sistema jurídico deben comprobarse, a efecto de generar la presunción de factibilidad para el cumplimiento pleno y eficaz de las encomiendas constitucionales para esas organizaciones de ciudadanos.

699 Es por ello que, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir un partido político nacional requieren necesariamente reunir las condiciones, así como acreditar los requisitos y cumplir con el procedimiento previsto en la Ley General de Partidos Políticos.

700 Así, los requisitos, exigencias y procedimiento, deben verificarse y supervisarse por el Instituto Nacional Electoral, con los elementos demostrativos que aporte la asociación solicitante y con las diligencias de verificación que lleve a cabo esa autoridad, conforme a sus facultades legales y reglamentarias, sin que estas se encuentren limitadas a la revisión del número de ciudadanos que voluntariamente se afilian a la organización, o a computar el número de las asambleas requeridas para su constitución.

701 Ello porque las facultades de referencia tienen como alcance comprobar la satisfacción plena de los requisitos previstos en la normativa aplicable, para que no exista la menor duda de que el conjunto de ciudadanos de que se trate cuente con las calidades y aptitudes para alcanzar la calidad de partido político y, en consecuencia, se le otorga el registro correspondiente.

702 Por eso, el otorgamiento del registro como partido político nacional es de carácter constitutivo, en tanto que es el resultado de la verificación y comprobación fehaciente de que una asociación satisface todos los

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

elementos indispensables para alcanzar esa calidad y, en consecuencia, hacerse acreedora de las consecuentes obligaciones, derechos y prerrogativas.

703 Ese carácter implica el acceso a derechos y prerrogativas que el Estado les otorga, por lo que **su registro no puede limitarse a la mera revisión de la satisfacción de aspectos formales y cuantitativos, sino que también depende de que se cumplan los aspectos cualitativos de esos requisitos.**

704 Ahora bien, cuando una organización de ciudadanos incumple con los requisitos y/o procedimiento señalados en el sistema jurídico, o se detectan irregularidades, omisiones o errores en la documentación comprobatoria presentada para acreditarlos que impidan a la autoridad comprobar la satisfacción de las exigencias a partir de actos lícitos, la consecuencia jurídica será la negativa del registro solicitado.

705 Esto porque, si su pretensión es la de conformarse como una de las entidades garantes del sistema democrático, les corresponde acreditar el cumplimiento de las exigencias constitucionales y legales para su constitución y registro, por lo que, por definición, deben cumplir con los elementos que lo conforman.

706 Así, cuando incumple con estos o no aporta los elementos para ello, no sería jurídicamente válido declarar su procedencia, dada la inexistencia de elementos objetivos que permitan verificar el cumplimiento de los principios, bases, reglas y valores democráticos consagrados en el orden constitucional.

707 Resulta pertinente señalar que la negativa para que una organización de ciudadanos alcance la calidad de partido político, no constituye, por sí misma, un castigo o medida coercitiva o represora por la responsabilidad que procede de la comisión de conductas infractoras



del orden jurídico, sino que se trata de la consecuencia jurídica que deriva del incumplimiento de los elementos necesarios para alcanzar el estatus constitucional reservado a aquellas organizaciones que acrediten contar con las cualidades, condiciones y características para realizar actividades dirigidas a cumplir con los fines señalados por el constituyente, en plena conformidad a los principios y reglas del orden democrático.

708 De ahí que la determinación sobre la procedencia o improcedencia del registro de una organización de ciudadanos como partido político nacional, en manera alguna, puede asemejarse a la aplicación estricta de los principios que rigen el derecho punitivo, ya que su otorgamiento o negativa no implican la privación de algún bien o derecho del que la organización de ciudadanos ya era titular, sino que se trata de la determinación administrativa a través de la que se analiza si ésta cumple con los estándares constitucionales y legales para acceder a un cúmulo de derechos y prerrogativas, y hacerse responsable de cumplir con las obligaciones correspondientes.

709 Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las normas jurídicas se expresan mediante enunciados denominados disposiciones, las que se dirigen a sus destinatarios con el fin de guiar su conducta de acuerdo con los deseos del pueblo, lo cual se logra con la obediencia de la norma, sin embargo, las disposiciones de carácter obligatorio, cuentan con una sanción para el destinatario que incumpla con la obligación.¹⁰⁷

710 En consonancia, el máximo tribunal del país también ha establecido que, para garantizar el imperio de los principios de certeza jurídica y de imparcialidad en la aplicación del derecho, el legislador tiene el

¹⁰⁷ Ver sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 137/2017.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

deber constitucional de formular, en términos precisos, las conductas que están prohibidas y las sanciones que corresponda imponer a quienes las realicen.¹⁰⁸

711 En ese orden de ideas, debe precisarse que el sometimiento al procedimiento para la constitución de un partido político en manera alguna resulta una conducta a que se encuentran obligados los ciudadanos por el simple hecho de serlo, ni tampoco las organizaciones que estos conformen, toda vez que la afiliación ciudadana a asociaciones que tienen ese objetivo constituye una conducta eminentemente volitiva, así como la sujeción al referido procedimiento, de ahí que la resolución que al efecto emita la autoridad, no dependerá del incumplimiento a normas de observancia obligatoria a la ciudadanía en general, sino a la falta de satisfacción a alguno de los requisitos o al incumplimiento de condiciones que adquirieron a partir de la decisión de constituirse con esa calidad.

712 De ahí que la negativa de registro no pueda homologarse a una pena o medida que tenga por finalidad castigar una conducta infractora del orden jurídico, ya que únicamente se trata de una respuesta sobre la negligencia, falta de satisfacción o incumplimiento de condiciones, requisitos y procedimientos para el otorgamiento del registro respectivo.

i. Principios constitucionales aplicables en el procedimiento.

713 De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 9, 35, fracción III, y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 16, párrafo 1, y 19 de la Ley General de Partidos Políticos; así como 30, párrafos 1, incisos a) y d),

¹⁰⁸ Ver sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 137/2017.



y 2, y 32, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales este órgano jurisdiccional advierte que el otorgamiento del registro, no sólo se encuentra condicionado a la satisfacción de los requisitos y procedimiento señalado en la Ley, sino también les es exigible, en lo que resulte aplicable, la observancia de todos los principios constitucionales en materia electoral a que están sujetos los partidos políticos, dado que, si pretenden conformarse con esa calidad, su actuar debe ajustarse, a los estándares mínimos exigidos a esas organizaciones de ciudadanos.

714 En efecto, si bien es cierto que en la Ley no se señalan los supuestos específicos para que la autoridad administrativa electoral niegue el registro, ello no implica, por sí mismo, que se encuentre obligada a otorgarlo por el hecho de que haya presentado la solicitud respectiva, pues la afiliación constituye un derecho fundamental cuyo ejercicio no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a los límites dispuestos en el orden jurídico y a los derechos de los demás.

715 Así, conforme al artículo 41, fracción I, párrafo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, esas entidades de interés público y por definición, aquellas asociaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como tales, deben ajustar su vida interna y externa a los principios democráticos que rigen la vida político electoral de México, pues la falta de comprobación o la transgresión de estos, implica, por sí misma, la falta de garantías para presumir que cuenta con las cualidades necesarias para observarlos en su actuación cotidiana.

716 Así, aun y cuando esas organizaciones no tienen la calidad de entidades de interés público, sino hasta que, en su caso, ocurre la declaración que sobre el particular emite la autoridad administrativa

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

electoral, sí se encuentran obligadas a ajustar su conducta y la de sus afiliados a los principios del Estado Democrático de Derecho, y en particular, a observar aquellas prohibiciones que les resulten aplicables, ya que si su pretensión es la de alcanzar ese estatus, deben acreditar que cuentan con las condiciones y aptitudes para que su actuación se verifique dentro de los límites constitucionales y legales a que deben circunscribirse los partidos.

717 Por ello, cuando las organizaciones de ciudadanos no observan los principios constitucionales que rigen la materia electoral y a que se encuentran obligados los partidos políticos, o incumplan con los requisitos legales para la constitución de los partidos políticos, o no acreditan el cumplimiento al procedimiento legal para la constitución de los partidos políticos, la autoridad competente debe realizar el análisis correspondiente, a partir de un análisis objetivo y razonable, a efecto de determinar si las irregularidades detectadas incidieron de manera definitiva en el cumplimiento de los requisitos o procedimiento.

718 Ello con la finalidad última de verificar si las irregularidades son susceptibles de justificar la negativa del registro solicitado, a fin de evitar que, con ello, se genere un beneficio en detrimento del orden democrático, y que se consolide un fraude a la Constitución y la Ley, desde luego, a partir de la exposición de las razones, motivos y fundamentos que sustenten esa conclusión, la cual debe partir de parámetros objetivos que deriven de la propia constitución o del orden jurídico.

719 En ese punto, debe señalarse que no todos los incumplimientos, errores u omisiones que configuren irregularidades por error, omisión, o falta, son susceptibles de justificar la negativa de otorgar el registro conducente, pues sólo deben considerarse de esa entidad, aquellas



que trasciendan o trastoquen bienes o principios esenciales del sistema democrático nacional o que su incidencia en el procedimiento de constitución partidista haya sido concluyente o decisivo para satisfacer alguna de las exigencias constitucionales o legales.

720 Ello, en atención a que la constitución de partidos políticos se inscribe en el sistema democrático nacional como una modalidad para el ejercicio del derecho humano de asociación en materia política, en el que la decisión de los ciudadanos que se afilian para conformar una entidad de interés público se erige como la expresión de su voluntad para formar parte en los asuntos políticos del país, por lo que el Estado debe establecer los mecanismos para generar las condiciones que permitan a la ciudadanía ejercer ese derecho en condiciones de libertad, seguridad y autenticidad.

721 Además, dado que se trata de un derecho fundamental, se debe potenciar y proteger su ejercicio, en la medida en que no afecte bienes o principios constitucionales, el interés público o los derechos de los demás, y las restricciones o limitaciones se deben reducir al mínimo posible, a fin de garantizar su vigencia y eficacia práctica.

ii. **Transparencia y rendición de cuentas.**

722 Los principios de transparencia y rendición de cuentas de los entes que reciben recursos del erario público constituyen elementos esenciales de una sociedad democrática, pues a través de su observancia, se genera certeza y confianza a la ciudadanía de que los recursos del patrimonio del Estado que le sean asignados, se emplearán para los fines y bajo las condiciones señaladas en la Constitución y la Ley, lo que también se comprobará con la documentación soporte correspondiente, pero además implica una garantía de que se trata de una organización que atiende a la

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

auténtica convicción jurídica del grupo de ciudadanos manifiesta en los documentos básicos que presenta ante la autoridad y no a los intereses de un sector o de unas cuantas personas.

723 Así, la obligación de rendir cuentas, mediante el sometimiento a un procedimiento de fiscalización en que se compruebe la rectitud y veracidad de lo informado, así como el origen lícito de los recursos con que operó la organización de ciudadanos durante el procedimiento para la obtención del registro, es un requisito esencial para la constitución de las entidades de interés público, pues se trata de una exigencia mínima que se consolida como una garantía de independencia y autonomía, pues de esta deriva la presunción de inexistencia de intereses o presiones externas a la misma, y robustecen la relativa a la autenticidad y libertad de la voluntad de sus afiliados, y en general, de la pulcritud del procedimiento.

724 Además, la comprobación de los ingresos y gastos que deben satisfacer quienes aspiran a operar y ejercer recursos provenientes de la hacienda pública, se dirige a garantizar la observancia de los principios de transparencia y rendición de cuentas, por ser preponderantemente públicos los recursos de los que pretenden disponer.

725 En ese sentido, la obligación de rendición cuentas de manera transparente, abierta, clara y verificable, sobre el origen, uso y destino **de los recursos obtenidos y empleados en las actividades de una organización ciudadana dirigidos a la constitución de un partido político**, constituye un elemento esencial que debe satisfacerse cabalmente, a fin de demostrar que se cuenta con las cualidades requeridas para garantizar y comprobar, frente al pueblo el control y debido ejercicio de los recursos que le sean asignados como



financiamiento público, para el caso de obtener el registro correspondiente.

726 Es por ello que, la debida comprobación de estos, se constituye como una garantía de la autenticidad de la voluntad de los aportantes de participar en la conformación de la entidad de interés público y, eventualmente, en la vida política del país, en virtud de que soportaron la carga de acreditar las operaciones correspondientes mediante la puesta a disposición de la organización de ciudadanos y de la autoridad fiscalizadora sus datos e información personal y financiera, con la finalidad de que se compruebe el origen de los recursos aportados.

727 De no exigirse la transparencia y rendición de cuentas, se desconocería el origen y licitud de los recursos con los que las organizaciones de ciudadanos operan para la constitución de un partido político, lo que podría propiciar la intromisión o injerencia, en sus decisiones y operación, de entes externos al debate democrático y político, además de que ello posibilitaría la toma de determinaciones a partir de los intereses particulares de unos cuantos, lo que, por definición, resulta ajeno a los fines de esas entidades de interés público.

728 Debe señalarse que, de la revisión a las normas que regulan la constitución de partidos políticos,¹⁰⁹ se advierte que, el otorgamiento del registro a las organizaciones de ciudadanos que lo solicitan, está

¹⁰⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Reglamento de Fiscalización, así como el acuerdo del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave INE/CG38/2019, “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”.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

condicionado a que cumplan con todos los requisitos y procedimiento de constitución señalados en la normativa aplicable.

729 En ese sentido, si el legislador no estableció un margen de error, ello obedeció a que no contempló exenciones a algún requisito o conjunto de estos, ni dispensa alguna a la comisión de irregularidades, o a la acreditación de errores u omisiones atinentes a la revisión del procedimiento de constitución.

730 La lógica de esa premisa normativa adquiere sustento en las particularidades del sistema democrático nacional, ya que la constitución de nuevos partidos políticos no se limita a la concesión de derechos para participar en los procesos electoral y la consecuente postulación de candidatos, sino que presupone un conjunto de derechos y prerrogativas que los coloca como entidades que deben operar, de manera autónoma, en función de los postulados, principios, ideas y programas que cada uno postula y que se consagra en sus respectivos documentos básicos, con el objeto de cumplir con sus fines constitucionales, lo cual deben llevar a cabo a partir de recursos de origen preponderantemente público.

731 De ahí que la conformación de un partido político en el país, si bien, debe atender a la expresión libre y auténtica de la voluntad de sus agremiados, no puede homologarse, ni analizarse, en función de sistemas ajenos al nacional, en los que los partidos políticos no reciben recursos públicos, ni operan preponderantemente con estos, o que carezcan de un régimen fiscal exclusivo pues, en cada caso, las exigencias deben resultar acordes con el margen de deberes y derechos que se les impone en el sistema constitucional y legal atinente.

732 Es por ello que, si el sistema de partidos nacional tiene entre sus finalidades el garantizar la participación de la ciudadanía en estos, a



partir de sus elementos de identidad, e ideología, y los protege de presiones o injerencias de terceros, al prohibirles recibir aportaciones de personas no identificadas o entes ajenos a la naturaleza de dichos institutos políticos, mediante la obligación de comprobar el origen de sus recursos; las organizaciones de ciudadanos que pretendan adquirir esa calidad, también se encuentran obligadas a comprobar que sus actividades se desarrollan a partir de recursos emanados de las fuentes permitidas en la Ley, cuyo cumplimiento lleva aparejada la presunción de que sus actividades las desarrolla libres de toda presión o influencia externa.

733 La exigencia bajo estudio, supera un análisis de proporcionalidad, pues en principio, el fin legítimo perseguido es el de garantizar que la organización de ciudadanos atienda al genuino interés y voluntad de los ciudadanos que la integran y no a los intereses de personas, empresas o grupos externos, aunado a que también se garantiza que opere con transparencia total sobre el origen y destino de los recursos de que se allega y dispone para alcanzar el estatus de partido político, a partir de los que la autoridad puede verificar la licitud de los recursos atinentes, evitando con ello la intromisión de intereses externos en la vida política del país.

734 La medida también es idónea, ya que la presentación de la documentación comprobatoria disipa toda duda sobre la identidad de los aportantes, así como del uso y destino de los recursos; además, permite a la autoridad fiscalizadora electoral, contar con los elementos suficientes para comprobar la inexistencia de situaciones anómalas y la limpieza del procedimiento para alcanzar el registro, respecto a la presencia de intereses externos y a la manera en que estas organizaciones de ciudadanos toman sus decisiones y realizan sus actividades dirigidas a cumplir con sus fines.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

735 También se trata de una medida necesaria, toda vez que este órgano jurisdiccional no advierte alguna otra manera en la que la autoridad pueda tener certeza plena de que la organización de ciudadanos actúa a partir de la voluntad de sus agremiados y no en función de los deseos o presiones de terceros.

736 Ello también permite tener certeza sobre la identidad de los aportantes, así como el origen, aplicación y destino de los recursos empleados durante el procedimiento de constitución y, eventualmente, para realizar las diligencias de comprobación de veracidad de lo reportado.

737 La exigencia también es estrictamente proporcional, porque si lo que pretende la organización de ciudadanos es fungir como una entidad de interés público, su conducta debe sujetarla a los estándares consagrados en el sistema jurídico, lo que presupone la libertad de operación y actuación, en función de la voluntad de los ciudadanos que lo conforman, y la acreditación de que se encuentra libre de toda presión, coerción, o influencia externa.

738 De igual manera, la medida es proporcional en sentido estricto, en razón de que se dirige a proteger los recursos del erario público, pues, de otorgarse el registro, eventualmente recibirá recursos del Estado para las actividades dirigidas a cumplir con sus fines, les resulta exigible demostrar, con certeza plena, que cuentan con la disciplina y transparencia absoluta, para comprobar cada una de las operaciones que realiza en los términos exigidos en el orden jurídico, pues se trata de recursos provenientes de las arcas públicas cuyo ejercicio deberá ser debidamente comprobado.

739 Conforme a lo anterior, este órgano jurisdiccional concluye que, el deber de esas organizaciones de ciudadanos de comprobar fehacientemente, el origen y destino de todos los recursos que emplea



para la constitución de un partido político nacional, como requisito para otorgar el registro respectivo, resulta acorde con el marco constitucional vigente.

740 Además, esta Sala Superior advierte que se trata de una medida adecuada y útil, para que la ciudadanía cuente con certeza plena de que los partidos políticos nacionales de nueva creación comprobaron, con transparencia absoluta, el cumplimiento a los requisitos constitucionales y legales para su constitución, y que acreditaron la libertad y autenticidad de su voluntad para constituirse como un ente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

741 Con ello también demuestran que cuentan con la capacidad y disciplina para llevar el correcto control y reporte de sus ingresos y gastos, de manera que puedan considerarla como opciones viables para afiliarse o respaldar, en las actividades de naturaleza político-electoral que lleve a cabo, en base a la confianza generada sobre la autenticidad de los principios, ideas y programas que postula, de ahí que no se está en presencia de una exigencia, innecesaria, desproporcionada, o que carezca de algún fin legítimo.

742 Resulta pertinente señalar que, la sujeción al régimen fiscalizador electoral presupone que las organizaciones de ciudadanos que incumplan con sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, ya sea por errores y omisiones en el registro de sus ingresos, egresos, operaciones o comprobaciones, podrán ser sancionadas bajo los parámetros y dentro de los límites señalados en las normas de la materia.

743 No obstante, las sanciones relacionadas con esas irregularidades resultantes del procedimiento de fiscalización, únicamente tienen como propósito, igualmente que en los casos de organizaciones que pretenden conformar un partido político, el reprimir el incumplimiento

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

a las disposiciones de orden público en materia de transparencia y rendición de cuentas e inhibir la comisión futura de conductas de similar naturaleza, mediante la imposición de sanciones ejemplares que permitan disuadir a terceros de ese tipo de conductas, a diferencia del régimen diferenciado que pudiera corresponder propiamente a los partidos políticos.

744 En ese sentido, las medidas coercitivas impuestas por la comisión de irregularidades sobre las operaciones celebradas por las organizaciones de ciudadanos, no presupone que se hayan superado las inconsistencias detectadas o que genere como consecuencia directa e inmediata la convalidación del requisito correspondiente, ya que ese análisis corresponde a una etapa diversa del procedimiento para la constitución de partidos políticos, en el que se debe analizar si se cumplieron o no los requisitos esenciales para ello y, eventualmente, si no se vició la voluntad de los ciudadanos que intervinieron en ello.

745 Lo anterior porque el otorgamiento o negativa de registro corresponde a un pronunciamiento de la autoridad administrativa electoral que debe derivar de la objetiva ponderación y análisis de los hechos y documentación soporte que se presente para acreditar los requisitos, y el desarrollo pulcro del procedimiento, es decir, que las actuaciones se hayan regido formal y materialmente conforme con los valores y principios dispuesto por el texto constitucional, en relación con la pretensión de un grupo de ciudadanos para ejercer su derecho fundamental de asociación en materia política y que este sea reconocido por el Estado.

746 Así, el cumplimiento a la exigencia de presentar informes de ingresos y gastos con el debido soporte de sus operaciones, entraña una dualidad sobre sus consecuencias jurídicas porque, por un lado, se



constituye como medida para la verificación de la licitud de las operaciones de esas organizaciones con fines eminentemente sancionatorios, y por otro, se consolida como un medio para determinar el cumplimiento a los principios de transparencia y rendición de cuentas por parte de las mencionadas organizaciones de ciudadanos.

747 En ambos casos, se atiende a las causas finales o al aspecto teleológico derivado de la obligación dispuesta en el párrafo 2, del artículo 11 de la Ley General de Partidos Políticos, relativa a rendir informes mensuales ante la autoridad administrativa electoral, sobre el origen y destino de sus recursos, durante todo el procedimiento para la procedencia del registro.

748 De ahí, que la imposición de sanciones en materia de fiscalización resulte independiente al análisis de los señalados principios que debe analizar la autoridad, a efecto de verificar la satisfacción de los principios, bases, requisitos y procedimiento para la conformación de una nueva entidad de interés público, ya que la falta de observancia a la obligación de comprobar sus ingresos y gastos, no puede circunscribirse a ser consideradas como meras faltas, sino que, atendiendo al doble propósito perseguido por el legislador, también debe surtir efectos jurídicos plenos, en relación con la pretensión de constituir un nuevo partido político.

749 Así, si se toma en consideración que el legislador dispuso la obligación de esas organizaciones de ciudadanos de entregar informes mensuales sobre las operaciones relacionadas con sus ingresos, aportaciones y gastos, y ordenó a la autoridad administrativa electoral sujetar lo informado a un procedimiento de fiscalización de los ingresos y egresos, ello atendió a la necesidad de comprobar, por una parte, el origen lícito de los recursos con los que opera, y por otra,

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

el cumplimiento a los principios de transparencia y rendición de cuentas, como garantes de la auténtica voluntad de los ciudadanos de realizar aportaciones a una organización a fin de constituir una entidad para contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público a partir de los planes, ideas y programas que postula.

750 En razón de lo anterior, este órgano jurisdiccional concluye que la comisión de irregularidades plenamente acreditadas que atenten contra los principios citados son susceptibles de justificar la negativa de registro, siempre y cuando impliquen una afectación sustantiva que afecte la finalidad lícita de las organizaciones que pretenden constituirse como entidades de interés público, y que, impidan tener certeza respecto de la pulcritud del procedimiento para alcanzar el registro, y de la auténtica voluntad de los ciudadanos que la conforman para participar libremente, bajo esa modalidad, en la vida política del país, lo cual debe sustentarse en razones, motivos y fundamentos que partan de parámetros objetivos que deriven de la propia constitución o del orden jurídico.

iii. Ponderación de la irregularidad de ingresos provenientes de personas no identificadas.

751 A lo largo de la presente ejecutoria, esta Sala Superior ha señalado que el requisito relativo a acreditar la identidad de los aportantes de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener su registro como partidos políticos nacionales es acorde al parámetro de revisión constitucional.

752 Asimismo, se ha expuesto que la aplicación por analogía de la causa de nulidad por rebase mayor a cinco puntos porcentuales del tope de gastos de campaña previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta contraria a derecho,



dada la inexistencia de similitud de elementos con el caso que ahora se estudia.

753 En este contexto, se hace necesario realizar un análisis del orden jurídico a fin de derivar el parámetro objetivo, razonable y proporcional que debe emplearse como base para analizar la trascendencia de las irregularidades detectadas en los informes de los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos, en la determinación en que se resuelva sobre la respectiva solicitud de constitución de partido político.

754 Lo anterior, en virtud de que una aplicación estricta de los requisitos que deben satisfacerse para constituir un partido político implicaría, llegar al extremo de considerar que cualquier error u omisión en su contabilidad justificaría la negativa de registro, lo cual resultaría excesivo y desproporcionado, sobre todo, en aquellos casos en que estos fueran ajenos a la voluntad de la organización de ciudadanos y respecto de los que hayan existido situaciones o circunstancias que le imposibilitaron subsanarlas.

755 En ese sentido, este órgano jurisdiccional considera necesario realizar la interpretación que permita superar esas circunstancias extraordinarias, así como la manera en que debe valorarse y ponderarse en la revisión de los requisitos que deben satisfacer las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos, aún y cuando el legislador no ha establecido en la Ley, la manera en que esas irregularidades deben ser tasadas, a pesar de que el Constituyente le reservó esa atribución, a efecto de no imponer condiciones desproporcionadas para el efectivo ejercicio del derecho de asociación de los ciudadanos.

756 Además de ello, este órgano jurisdiccional tiene el deber constitucional de realizar la interpretación que más favorezca a las

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

personas, acorde con el principio *pro homine* dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

757 En ese sentido, esta Sala Superior considera que las irregularidades acreditadas –errores, omisiones o faltas- susceptibles de justificar la negativa de constitución de un partido político, necesariamente, debe derivar de las reglas y principios constitucionales que rigen el sistema democrático nacional, toda vez que, ante la laguna normativa, la implementación de algún parámetro distinto, resultaría arbitrario y contrario a la voluntad del Constituyente de sujetar la constitución de partidos políticos a las bases y principios por él desarrollados.

758 En ese sentido, en concepto de este órgano jurisdiccional, solo las irregularidades detectadas en el informe de ingresos y gastos relativas a la falta de comprobación de sus ingresos, que afecten de manera directa los principios constitucionales en materia electoral y que hayan sido de la entidad suficiente para incidir de manera cierta, sustantiva y definitiva en el procedimiento de constitución como partido político, o en el cumplimiento de los requisitos formales y cuantitativos exigidos en la Ley, justificará la negativa de registro por irregularidades en materia de ingresos y gastos que afecten la transparencia, rendición de cuentas y pulcritud que deben observar las organizaciones ciudadanas que pretenden constituirse como partidos políticos.

759 Tratándose de la renovación de los poderes públicos en procedimientos democráticos en los que la ciudadanía expresa su voluntad en las urnas, a favor de la opción que consideran más idónea o adecuada para desempeñar la función pública de gobernar y representar los intereses del electorado, el Constituyente dispuso expresamente la importancia de los partidos políticos como entidades que fungen como vehículos para permitir el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.



760 Esta característica del sistema jurídico, les exige que todos los procedimientos y actividades que lleve a cabo o en los que intervenga, se verifiquen con pulcritud absoluta, esto es, que todas sus actuaciones se realicen con pleno apego al orden jurídico y sin que exista elemento alguno que permita presumir la existencia de irregularidades que generen duda de la autenticidad de los fines democráticos que persigue, o de que sus actos se sustentaron en conductas ilícitas, es decir, que se realizaron actos contrarios al orden jurídico para alcanzar sus pretensiones.

761 En ese sentido, esa exigencia resulta aplicable a las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partidos políticos, precisamente porque su constitución debe ser producto del procedimiento respectivo, en el que se demuestre su sumisión a la Constitución y las Leyes, y se disipe toda incertidumbre que pueda derivar de situaciones irregulares o desaseadas en su actuación.

762 Así, la característica esencial que permite considerar la violación a los principios de transparencia, rendición de cuentas y pulcritud en los actos electorales como causa de negativa de registro, atiende a la necesidad de impedir que se conformen nuevas entidades de interés público a partir de situaciones de carácter económico que incidan en la voluntad de los ciudadanos que la conforman, es decir, busca que la validez del acto electoral no derive de situaciones irregulares que generen duda razonable sobre su autenticidad.

763 En ese sentido, la validez de los requisitos y procedimiento de constitución de un partido político, en principio, puede soportar la existencia de irregularidades en el reporte y comprobación de sus ingresos y gastos, siempre y cuando estas deriven de situaciones ajenas a la voluntad de los ciudadanos que conforman la organización de ciudadanos o que provengan de circunstancias insuperables o

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

imprevisibles, y que sean de una magnitud que no trascienda o incida de manera sustantiva en la satisfacción de las exigencias previstas para el otorgamiento del registro respectivo, a fin de no afectar innecesariamente el derecho de asociación en materia política de los ciudadanos que conforman la asociación aquí justiciable y potenciarlos en la mayor medida posible.

764 Por el contrario, todo aquello que sí incida en los aspectos mencionados, presumirá la existencia de una irregularidad de mayor entidad, que incidió en el resultado pretendido.

765 Sobre el particular, es necesario exponer que la fiscalización de los ingresos y gastos que esas organizaciones de ciudadanos emplean en el procedimiento para obtener su registro como partido político, lo que realmente debe definir, es el monto de los recursos efectivamente empleados que pudieron haber incidido indebidamente en el resultado del procedimiento respectivo y la manera en que estos afectaron en el cumplimiento de los requisitos.

766 Debe señalarse que, si bien, esta Sala Superior considera que, en relación con la constitución de partidos políticos nacionales, lo deseable es que se acredite plenamente el origen de todos los recursos obtenidos por la organización de ciudadanos, mediante la documentación comprobatoria correspondiente; sin embargo, a fin de evitar que situaciones ajenas a la voluntad de los ciudadanos que conforman la organización solicitante les impida ejercer plenamente su derecho de asociación, resulta razonable que, ante la falta de normas en que se defina la manera en que deben ponderarse las situaciones anómalas, se considere que la tolerancia a estas debe derivar de la afectación o trascendencia concreta que en cada caso generan, es decir, la falta atinente debe administrarse con el resto de elementos que conformaron la irregularidad a efecto de determinar el



impacto o consecuencias que generó dentro del procedimiento para la obtención del registro.

767 En ese sentido, con independencia del monto o porcentaje de ingresos o recursos obtenidos y utilizados para la constitución de un partido político debe analizarse, en todo caso, a partir de todos los elementos de la falta, así como el contexto en que se verificaron, a fin de determinar si estos fueron de la entidad suficiente para incidir sustancialmente en el cumplimiento de los requisitos.

768 Por ello, cuando se acrediten irregularidades en la contabilidad sólo podrá determinarse que incidió en las actividades para la obtención del registro, cuando se acredite que los recursos obtenidos y no comprobados, fueron de la magnitud suficiente para trascender al resultado del procedimiento de obtención de registro.

769 Lo anterior, no implica la creación de un supuesto de privación de derechos creado *ex profeso* para el caso que se analiza, sino que se está en presencia de una decisión que exige la aplicación directa de los principios y reglas constitucionales que rigen el sistema democrático nacional a efecto de garantizar la constitucionalidad y legalidad de la situación que debe regir en relación con la solicitud de registro como partido político que presentó la organización de ciudadanos ahora actora, ya que, desde el momento en que se emitió el instructivo correspondiente¹¹⁰ se indicó a las organizaciones de ciudadanos que, dentro de los aspectos a ponderar para la obtención del registro, se encontraría el relativo al cumplimiento a sus obligaciones en materia de fiscalización.

¹¹⁰ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide 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 se deben cumplir para dicho fin”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

770 Por esas mismas razones, tampoco puede considerarse que la aplicación de los principios constitucionales en materia electoral que deben observar, en todo momento, las autoridades electorales y actores políticos, como referente para analizar la procedencia o negativa de otorgamiento de registro, implicara la creación de una norma sancionatoria entendida como medida coactiva, dado que estas, por naturaleza, implican la privación, limitación o afectación a un bien o derecho preexistente del sujeto infractor, en tanto que, en el caso, la determinación no afecta algún bien o derecho del que la justiciable ya sea titular, sino que se trata de consideraciones dirigidas a verificar la observancia de los principios constitucionales vigentes para la conformación de dichos institutos políticos, de ahí lo infundado de sus reclamos.

771 De todo lo anterior, es de concluir que aún y cuando el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó incorrectamente realizar una aplicación por analogía de una norma prevista como causa de nulidad de las elecciones al procedimiento para la constitución de partidos políticos nacionales, es el caso que el procedimiento de constitución de partidos políticos se rige por los principios constitucionales en materia electoral, entre ellos, los relativos a la transparencia y rendición de cuentas, por lo que su incumplimiento deberá ponderarse en conjunto con las circunstancias, contexto, y el aspecto determinante o trascendencia al resultado del procedimiento constitutivo correspondiente.

VI. Determinancia de la infracción en el otorgamiento del registro como partido político.

772 Procede ahora, el análisis de las irregularidades en materia de ingresos de la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, a efecto de verificar su incidencia en el procedimiento y si estas



resultan determinantes por cuanto a la de obtención de registro como partido político nacional.

773 Al respecto, esencialmente, en la demanda se sostiene que la negativa de registro es excesiva, dado que, las aportaciones no resultaron trascendentes para la obtención o negativa del registro.

A. Caso concreto.

774 En concepto de este órgano jurisdiccional procede desestimar los reclamos de la organización toda vez que, la recepción de aportaciones en efectivo de sujetos no identificados tuvo impacto en la inobservancia de principios constitucionales, los cuales, a su vez, trascienden de manera determinante en la validez de la satisfacción de los requisitos exigidos por la normativa para la integración de un partido político nacional.

775 En este sentido, en principio conviene precisar la concepción de la determinancia o trascendencia de las infracciones constitucionales por cuanto a la validez del proceso de conformación de los partidos políticos en el sistema nacional, según se expone a continuación.

i. Elementos necesarios para acreditar determinancia en conformación de partidos políticos.

776 La finalidad que persigue el sistema de nulidades en materia electoral dispuesto en los artículos 41 y 99, constitucionales es descartar o eliminar actuaciones (y sus resultados) que afecten a la certeza en el ejercicio de los derechos políticos-electorales de la ciudadanía, o que involucren la conculcación de principios o la vulneración de valores fundamentales previstos por la Constitución Federal e indispensables para estimar que se trata de una actuación válida por haberse

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

desarrollado conforme con los propios principios rectores de la materia.

777 Este órgano jurisdiccional ha determinado al respecto que, conforme al principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, la nulidad de actuaciones en la materia electoral sólo puede actualizarse cuando se haya acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna de las causales legales, y siempre que estas resulten determinantes para afectar la validez y desarrollo de la actuación.

778 Es decir, en todo caso, línea jurisprudencial que ha direccionado la interpretación, análisis, y aplicación por parte de este órgano jurisdiccional, de las causales de nulidad dispuestas en el marco normativo, ha consistido en considerar que, la declaración de nulidad conlleva una determinación que impacta en el válido ejercicio de los derechos de la ciudadanía, el cual no debe ser viciado por irregularidades o inconsistencias menores, derivadas de aspectos como la falta de especialización de las personas a las que corresponde efectuar funciones para las cuales pudieran no estar efectivamente capacitados; criterio recogido en la jurisprudencia 9/98, de rubro: **“PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VALIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, COMPUTO O ELECCIÓN.”**

779 Se trata pues, de irregularidades graves que, si bien, en algunos casos, o de algún modo, pueden ser concreta o aritméticamente medibles para ponderar su incidencia, trascendencia o determinancia respecto de las condiciones de validez que deben imperar en los actos y resoluciones electorales, también se deben considerar otros aspectos, como es el grado de conculcación de uno o varios principios



constitucionales rectores electorales; o bien, atendiendo a la finalidad perseguida por la norma, la gravedad de la propia falta, y las circunstancias en las que esta se cometió.

780 En este punto conviene resaltar que, si bien, los efectos de la nulidad generalmente se han delimitado a la votación recibida durante la jornada electoral, y a las causas específicas determinadas en la legislación como invalidantes; esta Sala Superior ha considerado que también se encuentra comprendidos como parte de los actos de preparación y desarrollo de la elección, todos los actos, actividades, tareas y resoluciones que tienen lugar durante el desarrollo del proceso electoral.

781 Es decir, las consecuencias invalidantes derivadas de la vulneración a alguno de los principios constitucionales se pueden presentar hacia cualquier actuación o resolución que se presente durante el desarrollo del proceso electoral; siempre que se trate de violaciones que resulten graves, es decir, que trasciendan hacia las condiciones de constitucionalidad bajo las cuales corresponda desarrollarse cada actuación, atendiendo a la propia naturaleza dentro de la contienda.

782 Ahora, en cuanto a las determinaciones relacionadas con rebase de tope de gastos, previamente se ha dicho que, se vinculan esencialmente con los principios de equidad, libertad del sufragio, transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los ingresos y gastos.

783 En el caso de la aplicación de tales parámetros en el proceso de constitución de organizaciones civiles como partidos políticos, previamente quedó evidenciado que la actuación de tales organizaciones se encuentra igualmente sujeta a los principios de constitucionalidad y legalidad, y que durante el procedimiento de satisfacción de requisitos para lograr el registro se ven involucrados

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

también valores como la libertad en el derecho de afiliación individual de la ciudadanía, y la no participación o aportación de recursos de parte de organizaciones gremiales o de naturaleza diversa a la de la constitución del partido, entre otros, a través de los cuales se podrá tener certeza que se trató de un procedimiento pulcro y apegado a derecho.

784 El derecho de afiliación, en el sistema constitucional de partidos dispuesto en el texto fundamental se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios, que no sólo comprende la potestad de formar parte de los partidos políticos, sino también la prerrogativa de que les sean reconocidos los derechos inherentes a su pertenencia; es decir, en principio, y fundamentalmente, la libertad de formar parte o no, de un determinado instituto político, conservar o ratificar su afiliación, o incluso solicitar la baja de su registro sin ningún tipo de presión o vicio de la voluntad por ventajas indebidas, o interferencia de entes con intereses ajenos.

785 De igual modo, se involucra el principio de certeza por cuanto al origen de los recursos que conformen sus ingresos, los cuales indefectiblemente tendrán incidencia en la totalidad de los gastos, y en general, en el cuidado de las actuaciones que lleve a cabo la organización para satisfacer los requisitos de forma auténtica, por cuanto a captación de militancia, y de celebración de asambleas, exigidas por el marco normativo correspondiente.

786 Son tales principios y valores los que se tutelan con la exigencias constitucionales a las organizaciones ciudadanas que pretenden alcanzar el registro como partidos políticos nacionales, ante la autoridad electoral.

787 A pesar de que en estos casos corresponde a la autoridad administrativa electoral acreditar las infracciones en materia de



financiamiento; en el caso de la determinancia, se tendrá que ponderar la trascendencia de la irregularidad, frente a los valores tutelados durante el proceso de constitución de los partidos políticos, para verificar si la presencia de tales irregularidades tuvo incidencia efectiva y determinante, en la satisfacción de los requisitos formales, o que su realización vició de forma trascendental el procedimiento respectivo, generando la duda fundada sobre la validez y la limpieza del procedimiento en su conjunto.

788 En este sentido, como ya lo ha sostenido esta Sala Superior, resulta preciso que el juzgador analice con objetividad los hechos que constituyan las irregularidades, para determinar el grado de afectación que hayan sufrido la norma fundamental, para que, con ese sustento, se esté en posibilidad de determinar la intensidad del grado de afectación al principio o precepto constitucional, y de ahí concluir si la violación vició en grado tal el procedimiento, que corresponde declarar su invalidez.

789 Es así atendiendo a que, este órgano jurisdiccional ha considerado consistentemente (véase por ejemplo la sentencia del expediente SUP-JDC-306/2012) que, las irregularidades invalidantes en la materia electoral, constituyen violaciones sustanciales, en razón de que vulneran principios y/o transgreden valores constitucionales fundamentales del sistema electoral democrático, los cuales, adicionalmente, por su cúmulo, magnitud, o recurrencia, se pueden traducir en un parámetro razonable que permita concluir, que se afectó sustancialmente el procedimiento correspondiente, en cuyo caso debe estimarse que las irregularidades o violaciones sustanciales son determinantes para viciar los resultados de la actuación (tanto desde un punto de vista cualitativo, como cuantitativo).

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

790 En caso contrario, de tratarse de una irregularidad leve que no fuera de la magnitud suficiente para influir en el proceso de constitución del partido político, no se considerará una irregularidad invalidante del procedimiento en su conjunto, atendiendo a que, en esos casos, tendría que privilegiarse los derechos políticos de las personas que integran la organización aspirante.

791 Lo anterior implica que, incluso, aun y cuando se tenga por objetivamente demostrada la irregularidad, el operador jurídico podrá determinar si esta, por sí misma, resulta trascendente hacia el resultado obtenido en el procedimiento, pues, será la valoración fundada y motivada de los hechos, pruebas y contexto integral, la que definirá el alcance y aspecto definitivo de la presunción de que el sobrepase del límite tuvo efectiva incidencia en la satisfacción de los requisitos.

792 Sentado lo anterior, procede efectuar la valoración de las irregularidades específicas durante el procedimiento efectuado por “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, a la luz de la incidencia que pudieron tener en la observancia de los principios constitucionales involucrados, para analizar su determinancia en el otorgamiento o no del registro como partido político.

ii. Incidencia de las infracciones en el proceso de obtención de registro.

793 En principio, tal y como previamente quedó evidenciado, fue apegada a derecho la determinación de la autoridad por cuanto a la imposición de diversas sanciones a la organización, por la recepción de aportaciones en efectivo por parte de sujetos no identificados.

794 Es decir, se tienen por acreditadas las irregularidades consistentes en la recepción de aportaciones en efectivo por sujetos no identificados



por un total de \$1'061,000.00 (un millón sesenta y un mil pesos 00/100), equivalentes al 6.98% (seis punto noventa y ocho por ciento) de los \$15'179,067.00 (quince millones ciento setenta y nueve mil sesenta y siete pesos 00/100) reportados como total de las aportaciones recibidas por la organización.

795 Aclarado el punto que antecede, tal y como previamente se había anunciado, este órgano jurisdiccional estima que el exceso de aportaciones en efectivo recibidas por la organización "Libertad y Responsabilidad Democrática A.C." de parte de sujetos no identificados, vulneró los principios de rendición de cuentas, y de certeza en el origen de los recursos bajo los cuales se financió la organización durante el procedimiento, lo cual incide de manera determinante en que se puedan validar las exigencias relativas a representatividad territorial y apoyo ciudadano por parte de la organización, así como en la falta de certeza por cuanto a la licitud de los recursos que fueron utilizados para financiar el procedimiento, según se expone a continuación.

a. Irregularidades involucradas.

796 En el caso la recepción de aportaciones en efectivo por sujetos no identificados atenta directamente contra principios constitucionales de certeza sobre la licitud del origen de los recursos de la organización, pues se imposibilita a la autoridad revisora el verificar que las aportaciones hayan sido entregadas únicamente por entes permitidos en el marco jurídico.

797 En este sentido, si bien, el marco normativo no contempla la entrega de financiamiento público para las organizaciones ciudadanas que pretenden constituirse como partidos políticos; sí posibilita que éstas reciban recursos para el sostenimiento de sus actividades durante el procedimiento para alcanzar el registro como instituto político.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

798 A pesar de ello, en todo caso, los ingresos y gastos que reciban y realicen las organizaciones de tal naturaleza durante el procedimiento de registro, será igualmente verificable por parte de la autoridad administrativa electoral nacional con el efecto de confirmar su licitud.

799 Y lo anterior encuentra su razón en el hecho fundamental de que exista el mayor grado de certeza respecto de que los partidos políticos que integren el sistema político electoral del Estado mexicano sean organizaciones conformadas libremente por ciudadanas y ciudadanos, en las que no tengan injerencia o algún tipo de influencia, organizaciones de otra naturaleza como órganos gubernamentales, organizaciones gremiales, religiosas, mercantiles, o entes extranjeros.

800 Es en este sentido que la legislación es tajante, cuando prohíbe a los partidos políticos, así como a las personas que sean aspirantes, o que ocupen alguna candidatura, al igual que a las y los candidatos independientes, el recibir apoyo o donativos económicos, políticos, y/o propagandísticos proveniente de este tipo de entes o sujetos, con la finalidad precisa de que, en este caso, se respete el principio de equidad en la contienda, prevalezca el principio de financiamiento público, y que las contiendas se encuentren exentas de intereses ajenos que puedan afectar la celebración de elecciones constitucionales auténticas, bajo el principio de libertad del sufragio.

801 Una situación similar se presenta por cuanto a las asociaciones que aspiran a obtener el registro como partidos políticos; organizaciones que, como previamente se razonó, para alcanzar la calidad como institutos políticos, deben acreditar que se trata de organizaciones integradas por ciudadanas y ciudadanos que libremente manifestaron su voluntad por formar parte de la militancia, y en las que no tengan intervención alguna organizaciones de naturaleza ajena a la política,



como son las gremiales, o con cualquier objeto social diferente a la conformación del partido.

802 De igual modo, durante el proceso de satisfacción de los requisitos legales, las organizaciones ciudadanas se encuentran obligadas a rechazar cualquier tipo de aportación de los entes prohibidos establecidos en la normativa, como son los organismos integrantes de alguno de los tres poderes del Estado Mexicano, en sus tres ámbitos, los órganos autónomos, partidos políticos o personas físicas o morales extranjeras, organizaciones gremiales y/o religiosa, empresas de carácter mercantil, y personas no identificadas, entre otras.

803 Por ello, la legislación previó la obligación para las organizaciones ciudadanas de rendir informes mensuales sobre el origen y destino de sus recursos, ante la autoridad administrativa electoral, a partir del inicio formal del procedimiento de satisfacción de los requisitos exigidos para alcanzar el registro como partido político.

804 De esta forma, se provee de herramientas a la autoridad administrativa electoral para vigilar que los recursos que utilice la organización ciudadana durante el procedimiento para alcanzar el registro, se ajuste a los parámetros legales, lo cual incluye que no se involucren, directa, ni indirectamente, alguno de los entes o sujetos respecto de los cuales existe prohibición expresa para que no participen en actividades tanto de los partidos políticos, como de las agrupaciones que pretendan serlo.

805 En este sentido, las infracciones acreditadas consistentes en la recepción de aportaciones en efectivo por sujetos no identificados por un total de \$1'061,000.00 (un millón sesenta y un mil pesos 00/100), equivalentes al 6.98% (seis punto noventa y ocho por ciento) del total de las aportaciones recibidas por la organización, trascendieron, de

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

facto, en que la autoridad fiscalizadora estuviera imposibilitada de corroborar que dichas aportaciones se ajustaran al marco legal, y provinieran de entes permitidos en la Ley.

806 No se trató de irregularidades que incidan en aspectos secundarios o cuestiones accesorias del procedimiento, sino que impactaron en principios de los cuales, en buena medida, depende la viabilidad constitucional de la organización ciudadana como partido político en el Estado mexicano.

807 Es por ello que, este órgano jurisdiccional estima que en el caso, las infracciones acreditadas tuvieron incidencia en los principios de certeza en los ingresos que recibió la organización en el procedimiento para satisfacer los requisitos para el registro como partido político, dado que obstaculizaron la revisión del propio financiamiento a cargo del Instituto Nacional Electoral, al no existir posibilidad de que pudiera verificar que las aportaciones provinieron de sujetos permitidos por la legislación, para participar en el desarrollo del procedimiento y proporcionar recursos a la organización para alcanzar el registro.

b. Pluralidad, y sistematicidad de la infracción.

808 De igual forma, se estima que la organización estuvo en posibilidad de prever durante el procedimiento, que la recepción de aportaciones que no satisfacían las exigencias legales impedía a la autoridad el verificar la identidad de los sujetos aportantes, lo cual constituye una infracción a las normas que regulan el procedimiento de satisfacción de requisitos, en su integridad.

809 Se concluye lo anterior pues, durante el procedimiento para alcanzar el registro, la autoridad solicitó en repetidas ocasiones a la organización, que aportara la documentación que ampara la identidad



de sujetos que realizaron aportaciones en efectivo y en especie, que superaron el rango dispuesto en la norma reglamentaria.

810 A pesar de lo anterior, se aprecia que la organización no aportó la documentación idónea y, además, no solo continuó incumpliendo las exigencias en materia de identificación de los aportantes; sino que, incluso, incrementó exponencialmente el número de aportaciones y la cantidad de recursos recibidos bajo esta modalidad, respecto de la cual ya había sido formalmente informada por cuanto a un posible incumplimiento de las exigencias dispuestas en los artículos 96, 102, 104 y 110, del Reglamento de Fiscalización.

811 Bajo tales parámetros, este órgano jurisdiccional estima que se encuentra plenamente acreditado que, durante el procedimiento, la organización no interrumpió las conductas infractoras, sino que, persistió, e incluso las incrementó, beneficiándose de ello.

812 En este sentido, en el caso, la infracción relativa a recibir cincuenta aportaciones en efectivo de sujetos no identificados se constituyó por una pluralidad de actuaciones de parte de la organización, las cuales consistieron en no proporcionar la documentación a la autoridad que permitiera conocer el origen de aportaciones durante el desarrollo de satisfacción de los requisitos legales, ni si estas provenían de algún ente prohibido por el marco normativo.

813 Es decir, no se trató de la ejecución de una aportación aislada por parte de la organización, sino que, la infracción comprendió cincuenta aportaciones en efectivo que, en su conjunto, significaron el **6.98% (seis punto noventa y ocho por ciento)** de los recursos totales utilizados por la organización durante el procedimiento para alcanzar el registro como partido político ante la autoridad administrativa electoral nacional.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

814 De igual forma puede apreciarse que se trató de conductas sistematizadas, cuya finalidad común, fue la de recibir ingresos en efectivo, a través de dispositivos electrónicos, método que, de facto, impidió la identificación de los sujetos aportantes -a sabiendas que podía constituir una infracción a la normativa-, con el efecto de subsidiar el procedimiento para satisfacer los requisitos exigidos para constituirse como partido político.

c. Determinancia de la infracción.

815 Expuesto lo anterior, este órgano jurisdiccional, estima que las infracciones acreditadas durante el procedimiento que siguió “Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.”, para alcanzar el registro como partido político, tuvieron un impacto trascendental y determinante en la violación a los principios que deben prevalecer en la conformación de los institutos políticos en el sistema constitucional del Estado Mexicano.

816 En efecto, en principio conviene precisar que, en la resolución controvertida, el Consejo General realizó el análisis de los siguientes aspectos:

<i>Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.</i>			
<i>Requisito</i>	<i>Actuación</i>	<i>Calificación</i>	<i>Observaciones</i>
Notificación de intención:	21 de enero de 2019 Se identificaron: • Denominación; • Representantes legales; • Domicilio y correo electrónico; • Denominación preliminar como partido; • Descripción, colores, e imagen del emblema; • Tipo de asambleas;	CUMPLIDA	La autoridad requirió a la organización por cuanto a precisiones en la descripción del emblema y contenido de los estatutos de la asociación civil, que finalmente se tuvieron por subsanadas.



Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.			
Requisito	Actuación	Calificación	Observaciones
	<ul style="list-style-type: none"> Acta constitutiva y estatutos de Asociación Civil; Manifestaciones de aceptación diversas. 		
Asambleas distritales: (requeridas 200)	Programadas: 441 Celebradas: 237 Invalidadas INE: 4 Validadas: 219	CUMPLIDA	<ul style="list-style-type: none"> La organización canceló 204 asambleas por falta de quorum. La organización no cumplió con el mínimo exigido de personas afiliadas en 14 asambleas. La autoridad invalidó 1 asamblea por entrega de dádivas acreditada. La autoridad invalidó 3 asambleas por haber sobrepasado el 20% en aportaciones de sujetos no identificados.
Afiliaciones: (req. 233,945)	Asambleas: 92,245 Otras y App: 171,127 Invalidadas INE: 1,151 Total 262,221	CUMPLIDA	
Asamblea nacional constitutiva:	Participaron 960, correspondientes a 223 distritos, los cuales aprobaron los documentos básicos del partido político.	CUMPLIDA	
Participación organizaciones gremiales:	No se advirtió presencia de organizaciones gremiales.	CUMPLIDA	
Revisión de ingresos y gastos:	Ingresos reportados \$15,179,067 8 faltas formales 13 faltas sustanciales	CUMPLIDA	<ul style="list-style-type: none"> La autoridad invalidó 3 asambleas por haber sobrepasado el 20% en aportaciones de sujetos no identificados. Se actualizaron faltas graves que atentaron contra los valores tutelados por la norma.
Procedimientos sancionadores fiscalización:	Licitud de aportaciones de 18 afiliados al SNTE por un total de \$61,001.51	INICIO DE PROCEDIMIENTO	La cantidad recibida equivale al 0.41% del total de ingresos, por lo que no se consideró determinante en la resolución de validez.
Procedimientos sancionadores:	Se iniciaron procedimientos por: <ul style="list-style-type: none"> Afiliación en lugares de culto religioso; y, 	INICIO DE PROCEDIMIENTOS	<ul style="list-style-type: none"> Se identificaron 25 casos de afiliaciones en instalaciones religiosas.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

<i>Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.</i>			
<i>Requisito</i>	<i>Actuación</i>	<i>Calificación</i>	<i>Observaciones</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de recursos públicos en proceso de afiliación. 		<ul style="list-style-type: none"> • Se detectaron 557 afiliaciones en palacio municipal de Mecatlán, Veracruz.
Licitud del financiamiento	Las aportaciones de personas no identificadas rebasan el 5% del total de los ingresos.	NEGATIVA DE REGISTRO	La organización recibió aportaciones de sujetos no identificados por un total de \$1,241,687.00, equivalente al 8.18% del total de los \$15,179,067 reportado como ingresos.

817 Este órgano jurisdiccional estima que no procede conceder el registro a la organización, atendiendo a lo siguiente.

818 En apartados previos se concluyó que la recepción de aportaciones en efectivo, de sujetos no identificados constituyó una infracción trascendente durante el desarrollo del procedimiento de constitución como partido político de la organización actora pues, al no proporcionar los elementos exigidos por la normativa, la organización impidió que la autoridad fiscalizadora pudiera verificar la identidad de los aportantes y el origen lícito de los recursos de tales aportaciones.

819 En este sentido, la inobservancia a las disposiciones en materia de recepción de aportaciones en efectivo atentó contra los principios en materia de certeza por cuanto a la licitud de los recursos públicos utilizados durante el procedimiento, de transparencia y de rendición de cuentas que deben observarse en el procedimiento de constitución de los partidos políticos en el Estado Mexicano.

820 El impacto a dichos principios tuvo como resultado, en este caso, que la autoridad no contara con elementos certeros respecto de la validez constitucional y legal de la satisfacción de los requisitos exigidos para otorgar el registro a la organización como partido político nacional.



821 Lo anterior resulta aún más trascendente, si se toma en consideración que, durante el procedimiento la autoridad fiscalizadora hizo del conocimiento de la organización, que tales aportaciones no proporcionaban los elementos necesarios para identificar a los aportantes, y en lugar de llevar a cabo las actuaciones necesarias para permitir la labor de adecuada revisión de sus ingresos, “Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.”, persistió e incluso, aumentó en número y cantidad, las aportaciones en efectivo recibidas bajo esa modalidad.

822 Es decir, a pesar de que la organización pretendió defender la legalidad de las aportaciones, e identificar a los aportantes; dichas actuaciones no fueron idóneas para que la autoridad electoral pudiera verificar que tales ingresos en efectivo, provenían de fuentes lícitas y permitidas por la legislación, y que las mismas no hubieran atentado contra el cumplimiento válido de otras exigencias como las relativas a representatividad territorial y apoyo ciudadano, tal y como se expone a continuación.

i. Trascendencia en requisitos de asambleas y de afiliaciones.

823 La recepción de aportaciones en efectivo de sujetos no identificados por parte de la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.”, tuvo impacto en las asambleas celebradas y personas afiliadas, durante el procedimiento para alcanzar registro, y que posteriormente fueron consideradas por el Instituto Nacional Electoral para tener por satisfechos los extremos legales.

824 Es así atendiendo a que, durante los meses en que la organización reportó las aportaciones en efectivo de sujetos no identificados, la organización celebró un número considerable de asambleas que, en principio, reunieron los requisitos para considerarse válidas, así como de afiliaciones válidas, lo que permite advertir que la recepción de

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

tales ingresos trascendió en el número de asambleas, así como de personas afiliadas acreditadas por la organización.

825 Sobre el particular, se debe señalar que la recepción de las aportaciones de sujetos no identificados de parte de “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, tuvo verificativo durante los meses de agosto, septiembre, y octubre de dos mil diecinueve, y febrero de dos mil veinte.

826 En este punto, se advierte que la autoridad pudo detectar en **cuatro**, de los **catorce informes** rendidos durante el procedimiento, de enero de dos mil diecinueve a febrero de dos mil veinte, aportaciones en efectivo, de sujetos no identificados que formaron parte de los ingresos con los que “Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.”, sustentó los actos para alcanzar el registro como partido político.

827 En dos de los cuatro meses, las aportaciones de sujetos no identificados significaron más del 15% de los ingresos totales reportados en tales periodos.

828 Se trató de los meses de **octubre** de dos mil diecinueve, en el que los \$237,000.00 (doscientos treinta y siete mil pesos 00/100) reportados, significaron el **16.77%** (dieciséis punto setenta y siete por ciento); así como el periodo final del procedimiento de **febrero** de dos mil veinte, en el que las aportaciones de sujetos no identificados por un total de \$755,000.00 (setecientos cincuenta y cinco mil pesos 00/100) implicaron el **19.72%** (diecinueve punto setenta y dos por ciento) del financiamiento reportado por la organización en ese periodo, como se aprecia en la siguiente tabla:

Informes con aportaciones de sujetos no identificados

Mes Informe	Total aportaciones	Total de ingresos mensuales	Porcentaje de aportaciones
-------------	--------------------	-----------------------------	----------------------------



		sujetos no identificados		
2019	Agosto	\$60,000.00	\$1'344,225.14	4.46%
	Septiembre	\$9,000.00	\$3'050,305.81	0.30%
	Octubre	\$237,000.00	\$1'413,255.00	16.77%
2020	Febrero	\$755,000.00	\$3'829,308.15	19.72%

829 Durante los meses en cuestión la organización celebró 112 (ciento doce) asambleas, de las 219 (doscientas diecinueve) que finalmente la autoridad electoral calificó como válidas, y con las cuales se tuvo por acreditado el requisito de asambleas en por lo menos 200 (doscientos) distritos, tal y como se puede verificar en la siguiente tabla:

Asambleas/meses con aportaciones de sujetos no identificados

	Mes Informe	Total aportaciones sujetos no identificados	Asambleas válidas
2019	Agosto	\$60,000.00	21
	Septiembre	\$9,000.00	33
	Octubre	\$237,000.00	38
2020	Febrero	\$755,000.00	20
	Total	\$1'061,000.00	112

830 Según la información que se desprende en la tabla que antecede el **51.1%** (cincuenta y uno punto uno por ciento) de las 219 (doscientas diecinueve) asambleas que la autoridad consideró válidas a la organización ciudadana, y con las cuales tuvo por acreditado el requisito de mínimo de asambleas exigidas, se celebró dentro del periodo en el que se advirtieron las aportaciones en efectivo de sujetos no identificados.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

831 En este sentido, si bien, en el caso del mes de septiembre las aportaciones de sujetos no identificados significaron menos de un 1% (uno por ciento) respecto del financiamiento reportado en ese periodo por la organización, aun de validar las 33 (treinta y tres) asambleas celebradas en ese mes, se sigue obteniendo una cantidad de 79 (setenta y nueve) asambleas involucradas, las cuales representan el **36%** (treinta y seis por ciento) de las 219 (doscientas diecinueve) asambleas que fueron validadas por la autoridad electoral nacional.

832 Incluso, aun en el escenario en el que se considerara únicamente las asambleas celebradas en el mes de febrero, que fue en el que se dispararon las aportaciones en efectivo de sujetos no identificados (\$755,000.00), que, por sí solo, representa más del 71% (setenta y uno por ciento), del total de ingresos recibidos bajo tal modalidad, se tendría que se encuentra involucrada la validez de 20 (veinte) asambleas, del total de 219 (doscientas diecinueve) validadas por el Instituto Nacional Electoral.

833 Es decir, en cualquier caso, se trata de un número de asambleas que, de anularse, por la recepción significativa de aportaciones en efectivo de sujetos no identificados, tendría impacto sobre la satisfacción del requisito exigido por la legislación vinculado con representatividad territorial, pues, aun adoptando una posición en la que únicamente se descontaran las asambleas efectuadas durante el mes de febrero en el que las aportaciones resultaron de mayor trascendencia, **la organización únicamente contabilizaría 199 (ciento noventa y nueve), de las 200 (doscientas) exigidas por la legislación.**

834 Situación similar sucede con el requisito de militancia exigida por la autoridad electoral, que en el caso se determinó que correspondía a acreditar un mínimo de 233,945 (doscientos treinta y tres mil novecientos cuarenta y cinco) afiliaciones válidas.



835 En el caso, la autoridad electoral validó 262,221 afiliaciones a la organización, con lo cual tuvo por colmado el requisito.

836 A pesar de ello, la información proporcionada por la autoridad electoral por cuanto a las afiliaciones válidas efectuadas durante los meses en los que la organización reportó aportaciones de sujetos no identificados, permite obtener los siguientes datos:

Afiliaciones/meses con aportaciones de sujetos no identificados

	Mes Informe	Monto no ident.	Método de afiliación			Total mes
			Asambleas	En sitio	APP	
2019	Agosto	\$60,000.00	9,480	2,814	4,660	16,954
	Septiembre	\$9,000.00	14,243	5,086	4,873	24,202
	Octubre	\$237,000.00	15,364	4,619	6,762	26,745
2020	Febrero	\$755,000.00	8,186	4,761	64,190	77,137
	Total	\$1'061,000.00	47,273	17,280	80,485	145,038

837 La información anterior permite advertir que durante los meses en que la organización recibió los recursos cuyo origen no fue debidamente comprobado, "Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.", afilió a 145,038 (ciento cuarenta y cinco mil treinta y ocho) personas, las cuales equivalen al **55.31%** (cincuenta y cinco punto treinta y uno por ciento) del total de afiliaciones que fueron validadas por la autoridad administrativa electoral nacional.

838 Igualmente, en caso de que se validaran las 24,202 (veinticuatro mil doscientas dos) afiliaciones obtenidas durante el mes de septiembre, que fue en el que el monto de aportaciones en efectivo de sujetos no identificados reportado por la organización fue menor al 1% (uno por ciento) de sus ingresos totales en ese periodo, se obtendría como resultado la incidencia de la irregularidad respecto de 120,836 (ciento

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

veinte mil ochocientos treinta y seis) registros, del total de validados, los cuales representan el 46.08% (cuarenta y seis punto cero ocho por ciento), del universo.

839 Incluso, de considerar viciadas únicamente las 77,137 (setenta y siete mil ciento treinta y siete) afiliaciones, obtenidas durante febrero, mes en el que se reportó una mayor cantidad de recursos en efectivo aportados por sujetos no identificados (\$755,000.00), le restarían 185,084 (ciento ochenta y cinco mil ochenta y cuatro) registros válidos, con los cuales no alcanzaría el número exigido por la autoridad de 233,945 (doscientos treinta y tres mil novecientos cuarenta y cinco).

840 De esta manera, se aprecia que, incluso en el escenario en el que se considerara que la recepción de las aportaciones en efectivo de sujetos no identificados incidió únicamente durante los meses en los que la organización recibió una mayor cantidad de recursos bajo dicha modalidad; su impacto, compromete seriamente la satisfacción de los requisitos legales de representatividad, tanto, territorial (reflejada en asambleas), como, ciudadana (número de afiliaciones).

ii. Falta de elementos para determinar la licitud de los recursos.

841 Como previamente se concluyó, la actualización de la infracción incidió en la función de revisión de los requisitos para otorgar el registro a la organización ciudadana, como partido político nacional, dado que, la autoridad electoral no contó con todos los elementos para verificar que el procedimiento para alcanzar el registro se desarrolló de manera auténtica y con pulcritud; es decir, que no estuviera viciado por aportaciones provenientes de entes prohibidos.

842 Lo anterior resulta relevante y trascendente también en el caso, cuando la sola lectura de la resolución controvertida permite advertir



que, la autoridad ordenó el inicio de diversos procedimientos sancionadores por aportaciones en efectivo de integrantes de dichos entes restringidos.

843 En este punto, se hace referencia a los procedimientos sancionadores iniciados, de oficio, por la autoridad por la detección de aportaciones por parte de 18 (dieciocho) personas afiliadas al **Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación**, por un monto de total de \$61,001.51 (sesenta y un mil un pesos 51/100), que representaron el equivalente al 0.41% (cero punto cuarenta y un por ciento) del total de las aportaciones recibidas por la organización.

844 Es decir, con la información necesaria y suficiente, la autoridad pudo advertir casos en los que la organización recibió aportaciones de integrantes de un organismo gremial, en este caso, de carácter sindical.

845 Es por ello que, en el caso, se agrava más la incidencia de las irregularidades pues, la imposibilidad de verificar la identidad de los sujetos aportantes por cuanto a un 6.98% (seis punto noventa y ocho por ciento), impidió a la autoridad administrativa electoral nacional, confirmar que dichos recursos provinieran de fuentes lícitas de financiamiento.

d. Conclusiones.

846 Los elementos recién expuestos permiten concluir a este órgano jurisdiccional que, a pesar de que fue arbitraria la aplicación analógica de la causal de nulidad de rebase de topes de campaña que realizó el Instituto Nacional Electoral; existen elementos suficientes para compartir la conclusión a la que se arribó en la resolución controvertida, relativa a que no existe certeza por cuanto a la autenticidad y validez del procedimiento efectuado por la organización

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

“Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”, para alcanzar su registro como partido político.

847 Es así dado que, a lo largo de la presente resolución se expuso que el otorgamiento del registro a las organizaciones ciudadanas que aspiran a constituirse como partido político en el sistema nacional, se encuentra sujeto a la observancia integral de los principios constitucionales, recogidos en los requisitos y procedimientos dispuestos en el marco normativo.

848 Uno de estos principios es el de rendición de cuentas respecto de la licitud del financiamiento con el cual la organización funcione, y desarrolle las actuaciones encaminadas a satisfacer los requisitos de apoyo ciudadano y representatividad territorial, entre otros.

849 La relevancia de dicho principio radica en que el texto constitucional reconoce a los partidos políticos como entes de interés público conformados libremente por ciudadanas y ciudadanos cuya finalidad es la participación en la vida pública nacional; es decir, se trata de organizaciones ajenas a intereses de grupos de poder cuya participación en la conformación de los partidos restringe el texto constitucional, pues de presentarse, desnaturalizarían el carácter ciudadano de los partidos, y los sujetaría a pretensiones gremiales, corporativas, o incluso, en el peor de los casos, de grupos que atenten contra el propio Estado de derecho.

850 Es por ello que, la reglamentación que rige dicho procedimiento exige a las organizaciones la rendición continua de informes ante la autoridad electoral nacional, en los que declaren los ingresos que conforman su financiamiento, y alleguen los elementos idóneos que acrediten la autenticidad de la información.



- 851 De otra forma, se imposibilita que la autoridad tenga certeza respecto de la autenticidad y licitud de las fuentes que financian a la organización ciudadana durante un procedimiento reglado en el que deben regir los principios de transparencia del gasto y rendición de cuentas.
- 852 No se trata pues, de una regla formal o accesoria exigida a los partidos políticos como pudiera ser el uso de determinados formatos, sino, de una exigencia sin la cual, invariablemente el procedimiento se vicia, de una u otra forma; correspondiendo a la autoridad el determinar si la actualización de dichas irregularidades resulta determinante por cuanto a la legalidad del desarrollo del procedimiento en su conjunto.
- 853 Así, compete a las autoridades electorales el análisis de la trascendencia de tales irregularidades en el desarrollo del procedimiento, así como el determinar la incidencia que su actualización pudo haber tenido en la satisfacción de los restantes requisitos exigidos para la conformación de los partidos políticos, para así contar con los elementos suficientes para finalmente realizar un ejercicio en el que se ponderen la determinancia de tales vicios, frente al efectivo ejercicio de los derechos de participación política de las ciudadanas y ciudadanos que respaldan la fuerza política.
- 854 Y es precisamente el agotamiento de dicho análisis en este caso, el que permite concluir a este órgano jurisdiccional, que las aportaciones en efectivo de sujetos no identificados que se acreditaron durante el procedimiento efectuado por “Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.”, para constituirse como partido político, **resultan determinantes** para acreditar que no existe certeza que permita verificar la autenticidad y legalidad de las actuaciones efectuadas para satisfacer las exigencias legales.

SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS

855 Es así pues, como previamente se evidenció, en este caso, el número de aportaciones, la sistematicidad, y la cantidad que las conformaron se tradujo en la recepción de aportaciones en efectivo en una cantidad considerable que importó el 6.98% (seis punto noventa y ocho por ciento) de los recursos totales con los cuales financió sus actividades la organización aspirante.

856 Pero, en este caso, la trascendencia de la recepción de dichas aportaciones por cuanto a la validez del procedimiento en su conjunto, no radica en la mayor o menor proporción respecto del total de ingresos reportados por la organización; sino en que existen elementos que permiten concluir que, la actuación de la organización al no identificar a los sujetos que aportaron dichas cantidades:

- Compromete la satisfacción de los requisitos de representatividad territorial (número de asambleas válidas), y de apoyo ciudadano (afiliaciones); y,
- No permite generar certeza respecto a la licitud de sus fuentes de financiamiento.

857 En este sentido, la actualización de la infracción incide, tanto, en la autenticidad en la satisfacción de los requisitos exigidos por cuanto a representatividad territorial y apoyo ciudadano, como en la falta de certeza por cuanto a la licitud de parte de los recursos a través los cuales la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.”, desarrolló el procedimiento.

858 Frente a irregularidades de tal trascendencia, que tuvieron impacto en los principios exigidos por el texto constitucional para la conformación válida de los partidos políticos en el sistema nacional, debe prevalecer la pulcritud y la observancia de los principios que rigen el sistema



democrático y de partidos mexicano, ante a una posible afectación a los derechos de afiliación de la ciudadanía que válidamente expresó su deseo por conformar una nueva fuerza política.

859 Es así debido a que, como quedó evidenciado en el apartado previo, existen elementos suficientes que permiten inferir que el actuar de la organización durante el desarrollo del procedimiento, impidió que la autoridad encargada de velar por la pulcritud del desarrollo del procedimiento, así como la legalidad y constitucionalidad en su conformación tuviera elementos sólidos que le permitieran verificar que la “Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.”, cumplió efectivamente con los requisitos exigidos por el marco normativo.

860 La incidencia en tales requisitos de naturaleza constitucional, a su vez, imposibilita que se pueda asegurar la autenticidad de la voluntad de los ciudadanos que participaron con la organización de ciudadanos, lo que constituye un aspecto trascendente de las asambleas y afiliaciones efectuadas durante el procedimiento; así como el origen lícito de una parte de los recursos con los que financió las actuaciones dirigidas a alcanzar el registro.

861 En consecuencia, al haber quedado acreditado que la infracción consistente en haber recibido aportaciones en efectivo de sujetos no identificados, tuvo un impacto determinante e insuperable, respecto a la verificación auténtica y verás de la satisfacción de los requisitos de representatividad territorial y apoyo ciudadano por parte de la organización, y en relación al origen lícito de parte de los recursos con los cuales financió el procedimiento, lo procedente es **confirmar**, por las razones expuestas, la negativa de registro como partido político, a la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”.

OCTAVO. Efectos.

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

862 En atención a lo que ha sido razonado y fundado a lo largo de la presente ejecutoria, lo procedente es:

863 **A. Revocar** la conclusión **4.5-C20**, así como la sanción económica derivada de la misma, por el monto de \$361,363.73 (trescientos sesenta y un mil trescientos sesenta y tres pesos 73/100 M.N.).

864 **B. Confirmar** las restantes conclusiones sancionatorias relativas a las conductas infractoras acreditadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el dictamen consolidado y su resolución, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de informes mensuales de ingresos y egresos de la asociación civil “Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.”.

865 **C. Modificar** el importe total de las sanciones económicas determinadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el dictamen consolidado y su resolución, respecto de la asociación de ciudadanos ahora recurrente, a efecto de reducir la cantidad de \$361,363.73 (trescientos sesenta y un mil trescientos sesenta y tres pesos 73/100 M.N.), fijados en la conclusión 4.5-C20, que ha sido revocada.

866 **E. Confirmar**, por las razones expuestas en el fallo, la negativa de registro como partido político, a la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática, A.C.”.

867 Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios indicados en esta resolución al recurso de apelación SUP-RAP-56/2020; por tanto, agréguese copia certificada de los puntos resolutive de este fallo a los expedientes acumulados.



SEGUNDO. Se **sobresee** en los juicios ciudadanos precisados en el considerando CUARTO de esta ejecutoria.

TERCERO. Se **revoca** la conclusión 4.5-C20, así como la sanción derivada de la misma, fijadas en el dictamen y la resolución impugnados.

CUARTO. Se **confirman** las restantes conclusiones y sanciones determinadas en el dictamen y la resolución, en las partes impugnadas por la recurrente.

QUINTO. Se **modifica** el importe total de las sanciones económicas determinadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el dictamen consolidado y su resolución, respecto de la asociación civil "Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.".

SEXTO. Se **confirma**, por las razones expuestas en esta ejecutoria, el acuerdo **INE/CG274/2020** del Consejo General de Instituto Nacional Electoral.

SÉPTIMO. Se **da vista**, al Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine si los actos u omisiones señalados en esta sentencia pudieran constituir responsabilidades administrativas.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívense los presentes expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, devuélvase los documentos que correspondan.

Así, por *** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial

**SUP-RAP-56/2020
Y ACUMULADOS**

de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que el presente acuerdo se firma de manera electrónica.

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

PROYECTO DE RESOLUCIÓN