



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-141/2020

PARTE ACTORA: ADALBERTO
HERNÁNDEZ SÁNCHEZ Y
DANIEL SIBRAN ESPINOSA,
OSTENTÁNDOSE COMO
REPRESENTANTES LEGALES
DE LA ASOCIACIÓN CIVIL
“ENRÉD@TE POR MÉXICO A.C.”

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO: HÉCTOR
ROMERO BOLAÑOS

SECRETARIAS: MÓNICA
CALLES MIRAMONTES Y NOEMÍ
AIDEÉ CANTÚ HERNÁNDEZ

COLABORARON: JACQUELIN
YADIRA GARCÍA LOZANO Y NOE
ESQUIVEL CALZADA

Ciudad de México, a veinticuatro de septiembre de dos mil veinte¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve el juicio identificado al rubro en el sentido de **revocar** el dictamen y resolución impugnados, con base en lo siguiente.

¹ En adelante todas las fechas a las que se haga referencia corresponderán a dos mil veinte, salvo precisión en contrario.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	3
ANTECEDENTES	4
RAZONES Y FUNDAMENTOS	6
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.....	6
SEGUNDO. Justificación de urgencia para resolver el asunto en contexto de la pandemia COVID-19.....	8
TERCERO. Salto de Instancia.	11
CUARTO. Causales de improcedencia.	15
Cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales	15
Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones que se hubieran consentido expresamente.	15
QUINTO. Requisitos de procedencia.	19
SEXTO. Consideraciones de la autoridad responsable.	20
SÉPTIMO. Síntesis de agravios.	33
OCTAVO. Metodología.....	48
NOVENO. Estudio de fondo.	50
1.Inconstitucionalidad del artículo 267, último párrafo del Código Electoral.....	51
1.1.Marco jurídico aplicable al presente caso	52
1.2.Restricciones, límites y regulación del ejercicio del derecho fundamental de asociación política.....	54
1.3.Respuesta al agravio sobre la restricción indebida de un derecho humano por normas legales.....	56
1.4.Restricción indebida, excesiva, desproporcionada e inconstitucional del derecho humano de asociación política.....	58
1.5.Respuesta al agravio relativo a que la Constitución establece un principio de reserva legal para el Congreso de la Unión para regular requisitos de constitución y registro de partidos políticos. .	64
2.Inconvencionalidad del artículo 32, inciso g) del Reglamento de Fiscalización.....	72
3.Taxatividad aplicada a normas procedimentales y efecto corruptor.....	79
3.1. Argumenta que la autoridad responsable admitió la inexistencia de un procedimiento de fiscalización	79
3.2...Argumentos sobre una indebida ampliación de la investigación con motivo de la vista y vicio de origen de lo actuado.	82
4.Violación al derecho de audiencia y defensa de la parte actora. .	102
4.1. Marco jurídico del derecho de audiencia	102
DÉCIMO. Efectos de la sentencia.	126
RESUELVE	129

GLOSARIO

Autoridad responsable o Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México
Código electoral o Código local	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México
Comisión de Fiscalización	Comisión Permanente de Fiscalización del Instituto Electoral de la Ciudad de México
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Dictamen impugnado	Resolución del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México que aprobó el dictamen consolidado presentado por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización sobre los informes mensuales del origen y destino de los recursos utilizados por la organización “Enréd@te por México A.C” para obtener su registro como partido político local
Instituto local o IECM	Instituto Electoral de la Ciudad de México
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana) previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Procesal	Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México
Parte actora u organización actora	Adalberto Hernández Sánchez y Daniel Sibrán Espinosa ostentándose como representantes de “Enréd@te por México A.C.”

Reglamento para el Registro de partidos políticos	Reglamento para el registro de partidos políticos locales ante el Instituto Electoral de la Ciudad de México
Reglamento de fiscalización	Reglamento para la fiscalización de los recursos de las organizaciones de ciudadanos (y ciudadanas) que manifiesten su interés en constituirse como partido político local de la Ciudad de México
Resolución impugnada o resolución controvertida	Resolución del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, respecto de la procedencia de la solicitud de registro como partido local presentada por la organización "Enred@te por México A.C." con clave IECM/RS-CG-10/2020 de cuatro de septiembre
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN o Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Unidad de Fiscalización	Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral de la Ciudad de México
UMA	Unidad de Medida y Actualización
Unidad de Inteligencia o UIF	Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

ANTECEDENTES

De las constancias del expediente y de los hechos narrados por la parte actora en su escrito de demanda, se advierten los siguientes:

I. Proceso de constitución de partidos políticos locales en la Ciudad de México.

1. Convocatoria y Reglamento. Mediante Acuerdo IECM/ACU-CG334/2018, el Consejo General aprobó el Reglamento para el registro de partidos políticos y la convocatoria a las organizaciones ciudadanas interesadas en constituir partidos políticos en la Ciudad de México.

2. Solicitud. El treinta de enero de dos mil diecinueve, la asociación civil ante el Instituto local escrito de intención para constituirse como partido político local.

3. Anteproyecto de dictamen. El veintisiete de agosto, la Comisión de Fiscalización aprobó el anteproyecto de resolución sobre el dictamen que presentó la Unidad de Fiscalización.

4. Aprobación del dictamen impugnado. El treinta y uno de agosto, el Consejo General aprobó el anteproyecto citado en el párrafo anterior, emitiéndose así la resolución del Consejo General por la cual se aprobó el dictamen impugnado.

5. Resolución IECM/RS-CG-10/2020. El cuatro de septiembre, el Consejo General emitió la resolución controvertida que, entre otras cuestiones, negó la procedencia de solicitud de registro como partido político local a la parte actora.

II. Juicio de la Ciudadanía

1. Demanda, Turno y Requerimiento. En contra de lo anterior, el ocho de septiembre, la parte actora presentó demanda del Juicio de la ciudadanía directamente ante esta Sala Regional.

En consecuencia, en la misma fecha, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente **SCM-JDC-141/2020**, turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios y requerir a la autoridad responsable la realización del trámite contemplado en los diversos numerales 17 y 18 del ordenamiento citado.

2. Radicación. Mediante acuerdo de catorce de septiembre, el magistrado instructor ordenó radicar en la ponencia a su cargo el juicio indicado.

3. Admisión. El veintidós de septiembre, el magistrado instructor acordó admitir la demanda en la vía y forma propuestas.

4. Cierre de instrucción. Al advertir que no existían diligencias pendientes por desahogar, mediante acuerdo de veinticuatro de septiembre, el aludido magistrado ordenó el cierre de instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que fue promovido por conducto de dos ciudadanos, quienes ostentándose como

representantes de la asociación civil acuden a controvertir la resolución del Consejo General que le negó el registro como partido político local en la Ciudad de México, así como el dictamen sobre la fiscalización de los recursos de la mencionada asociación; supuesto de competencia de esta Sala Regional y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución: Artículos 41 tercer párrafo base VI y 99 párrafo 4 fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: Artículos 186 fracción III inciso c) y 195 fracción IV y XI².

Ley de Medios: Artículos 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso e) y 83 párrafo 1 inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y la ciudad que será cabecera de cada una.

Al respecto, la Sala Superior en diversos precedentes (Acuerdos Plenarios de dictados en los expedientes SUP-JDC-498/2017, SUP-JDC-2013/2016, SUP-JRC-436/2016 y SUP-JRC-435/2016), ha precisado que atendiendo a la distribución de competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales, la cual refiere al tipo de elección y ámbito

² El cual dispone que las Salas Regionales de este Tribunal son competentes para resolver los asuntos relativos a los partidos políticos y a las agrupaciones o asociaciones políticas de carácter local.

territorial en la materia electoral y al contenido expreso del artículo 195, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando se aleguen temas relacionados con el derecho de asociación y afiliación respecto de un partido político local, las Salas Regionales son competentes para dirimir las controversias respectivas, en atención al ámbito territorial de constitución y participación de dichos institutos políticos locales.

SEGUNDO. Justificación de urgencia para resolver el asunto en contexto de la pandemia COVID-19.

Es un hecho notorio³ para esta Sala Regional, que a partir de la emergencia sanitaria que actualmente atraviesa el país, derivada de la enfermedad causada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), la Sala Superior emitió el Acuerdo General 2/2020⁴ por el cual estableció **como medida extraordinaria y excepcional**, la celebración de sesiones no presenciales entre otros, de aquellos asuntos en los que el Pleno así lo determinara según su naturaleza. En dicho acuerdo se determinó, específicamente en el punto IV que los asuntos que se considerarían como “urgentes” serían:

... aquellos que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien, que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable, lo que deberá estar

³ Se invoca como hecho notorio conforme con el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios y la jurisprudencia de rubro “**HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO**” emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que define por hechos notorios, aquellos que por el **conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles**, ya sea que pertenezcan a la historia, la ciencia, la naturaleza, las vicisitudes de la **vida pública actual o a circunstancias comúnmente** conocidas en un determinado lugar, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963.

⁴ Acuerdo General 2/2020 de la Sala Superior que autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo.

debidamente justificado en la sentencia. En todo caso serían objeto de resolución aquellos que de manera fundada y motivada el Pleno determine...

Bajo ese contexto, se emitió el Acuerdo General 4/2020 de la Sala Superior⁵ que contiene los Lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias⁶.

En el punto III del invocado Acuerdo General 4/2020 se reiteró que, entre otros, los asuntos urgentes se discutirían y resolverían en forma no presencial, debiéndose prever las medidas pertinentes para garantizar simultáneamente el acceso a la tutela judicial y el derecho a la salud de las personas.

Asimismo, la Sala Superior emitió el Acuerdo General 6/2020, por el que se precisan criterios adicionales a los diversos acuerdos 2/2020 y 4/2020 a fin de discutir y resolver de forma no presencial asuntos de la competencia del Tribunal Electoral en el actual contexto de esta etapa de la pandemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

En ese sentido, **este juicio de la ciudadanía puede ser resuelto a partir de los supuestos de urgencia** descritos.

Esta Sala Regional considera que **el asunto actualiza uno de los supuestos señalados** ya que, como quedó referido, está

⁵ Acuerdo General 4/2020 de la Sala Superior por el que se emiten los lineamientos para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de abril.

⁶ En sesión de dieciséis de abril.

relacionado con la pretensión de la parte actora de constituir un partido político local.

En el caso se impugnan dos resoluciones:

- En primer término, se controvierte la resolución del Consejo General que aprobó el dictamen consolidado presentado por la Unidad de Fiscalización sobre los informes mensuales del origen y destino de los recursos utilizados por la organización actora.
- Asimismo, se impugna la resolución que determinó negar el registro como partido político a la organización actora.

En ese sentido, el caso que se somete a consideración de esta Sala Regional **tiene impacto directo en el desarrollo del proceso electoral de la Ciudad de México** y con los plazos perentorios de sus diversas etapas; ya que, se impugna la negativa de registro como partido político local de una organización ciudadana, lo cual repercute no solo en los derechos de las personas que pertenecen a dicha organización, sino también en las actividades del Instituto local que organiza la elección, y en las prerrogativas que corresponden a cada uno de los partidos políticos que participan en la contienda electoral, porque ellas se definen a partir del conjunto de partidos que se encuentren debidamente registrados.

Asimismo, el artículo 359 del referido Código dispone que el proceso electoral ordinario inicia en la primera semana de septiembre del año anterior a la elección, y **es un hecho**

notorio⁷ que el pasado once de septiembre se celebró la sesión del Consejo General con la que se dio inicio al proceso electoral 2020-2021 de la Ciudad de México, de ahí que esta Sala Regional considera que debe resolver el presente Juicio de la ciudadanía en este momento.

Además, es importante destacar el Acuerdo IECM/ACU-CG-046/2020 por el que el Consejo General del Instituto local aprobó la reanudación gradual de actividades laborales de dicho Instituto,⁸ pues de conformidad con el considerando tercero del Acuerdo General 6/2020, es imprescindible que este Tribunal Electoral dirija sus esfuerzos a acompañar dicha reanudación gradual de actividades laborales, de ahí que sea posible resolver los asuntos que surjan a partir de los actos o resoluciones que emita tal autoridad.

TERCERO. Salto de Instancia.

Esta Sala Regional considera que la excepción al principio de definitividad está justificada, de conformidad con lo siguiente:

Los artículos 41 y 99 párrafo cuarto fracción V de la Constitución, y el 80 párrafo 1 inciso f) de la Ley de Medios, disponen que el Juicio de la ciudadanía solo procede contra actos y resoluciones definitivas y firmes, por lo que exige agotar las instancias previas establecidas en la ley, mediante

⁷ Se invoca como hecho notorio conforme con el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios y la jurisprudencia de rubro "**HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO**" emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citada previamente.

⁸ Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueba el Protocolo de seguridad para reanudar la asistencia y actividad laboral presencial en las instalaciones del Instituto Electoral de la Ciudad de México, en el marco del "Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad de la Ciudad de México 2020".

las cuales pueda modificarse, revocarse o anularse el acto impugnado.

No obstante, la Sala Superior ha sostenido que los recursos ordinarios deben agotarse antes de acudir a este Tribunal Electoral, siempre y cuando sean eficaces para restituir a quien los promueva en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos.

También ha señalado que cuando **el agotamiento de dichos recursos previos se traduzca en una amenaza para los derechos sustanciales que son objeto del litigio**, es válido que este Tribunal Electoral conozca directamente el medio de impugnación, para cumplir el mandato del artículo 17 de la Constitución relativo a la garantía de una tutela jurisdiccional efectiva.

Dicho criterio se encuentra reconocido en la **Jurisprudencia 9/2001**, de rubro: **“DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO”**.⁹.

Así, cuando exista alguno de los supuestos señalados, **el agotamiento de tales instancias será optativo** y la persona afectada **podrá acudir directamente** ante las autoridades jurisdiccionales federales.

En este caso, la parte actora impugna la resolución que le

⁹ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 13 y 14.

negó la procedencia de solicitud de registro como partido político local, con lo cual **señala se le impide su participación en el proceso electoral que ha iniciado** de acuerdo con lo establecido en el artículo 359 del Código Electoral.

En el caso de la legislación local, los artículos 122 y 123 fracción V de la Ley Procesal prevén que corresponde al Tribunal electoral de dicha entidad federativa, a través del juicio de la ciudadanía local, conocer de las impugnaciones interpuestas en contra de los actos o resoluciones de la autoridad electoral que las ciudadanas o ciudadanos estimen violatorios de cualquiera de sus derechos político-electorales, por lo que ordinariamente sería la vía para plantear la controversia de la parte actora.

Sin embargo, como se advierte de lo reseñado previamente, en el caso concreto, los motivos de disenso que expresa la promovente están vinculados con **la probable merma que pudiera acarrearle para la participación en el proceso electoral el que se haya negado su registro como partido político local**, mismo que ya inició, como se analizó en el apartado anterior.

Al respecto, como ha quedado previamente señalado, **el registro de un partido político repercute no solo en los derechos colectivos e individuales de las personas que pertenecen a dicha organización, sino también en las actividades del Instituto local que organiza la elección y las prerrogativas que corresponden a los partidos políticos que participan en la contienda electoral; porque ellas se**

definen a partir del conjunto de partidos que se encuentren debidamente registrados.

En tal contexto, se considera justificado el conocimiento del presente asunto en salto de la instancia, sin que sea dable exigir a la parte actora agotar alguno de los medios de defensa establecidos en la Ley Procesal.

Además, es procedente el estudio en salto de la instancia porque el presente juicio de la ciudadanía fue interpuesto dentro del plazo de cuatro días previsto en la normativa local¹⁰ para ello, en tanto que, el **dictamen impugnado** fue notificado a la parte actora **el dos de septiembre** y la **resolución impugnada** se emitió **el cuatro de septiembre**, mientras que el medio de impugnación se interpuso el ocho siguiente¹¹.

Ello, considerando que el dictamen y resolución impugnados se emitieron previo al inicio del proceso electoral, por lo cual, los días se computan descontando los sábados y domingos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, numeral 2 de la Ley de Medios.

Al respecto, es aplicable la Jurisprudencia **9/2007** de la Sala Superior, de rubro: **“PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL”**.¹²

¹⁰ De conformidad con lo preceptuado en el artículo 42 de la Ley Procesal.

¹¹ Según sello de recepción visible a foja 1 del expediente.

¹² Consultable en Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tribunal Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 489 y 499.

CUARTO. Causales de improcedencia.

La autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado, invoca como causas de improcedencia del Juicio de la ciudadanía que nos ocupa, las siguientes:

Cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales

Al respecto, señala que fue el cuatro de agosto de dos mil diecisiete y el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho que el Consejo General emitió el Reglamento de Fiscalización y el Reglamento para el registro de partidos políticos; cuerpos normativos que fueron hechos del conocimiento de la ciudadanía y que desde su difusión en los medios oficiales correspondientes no han sido declarados no conformes a la Constitución o alguna otra ley electoral por parte de algún órgano jurisdiccional, razón por la cual estima que “...*debe declararse la improcedencia del presente juicio.*”.

Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones que se hubieran consentido expresamente.

En torno a este tema, la autoridad responsable aduce que la parte actora pretende combatir la resolución y el dictamen impugnados argumentando que el bloque de constitucionalidad que regula la creación de partidos políticos se supedita a la Constitución y la Ley General de la materia; sin embargo, agrega, al momento de llevar a cabo los actos tendentes para formar un partido político en la Ciudad de México y al presentar sus informes de gastos ante el IECM, la parte actora consintió someterse a las reglas del Código electoral y a las del Reglamento de Fiscalización.

Con base en lo anterior, para la autoridad responsable se evidencia que la parte actora tenía “...*pleno conocimiento de las normas a las que debía dar cumplimiento para lograr el objetivo consistente en su constitución como partido político local...*”, por lo que considera que se actualiza la causal de improcedencia argüida y por tanto debe desecharse el juicio.

Para esta Sala Regional, no se actualizan las causales invocadas en tanto que, por un lado, este Tribunal Electoral ha sostenido que, conforme al sistema integral de medios de impugnación en la materia, todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se deben sujetar a los principios de constitucionalidad y de legalidad y, por tanto, en este orden de ideas, es conforme a Derecho considerar que las leyes y normas electorales sean susceptibles de control constitucional por las Salas del Tribunal Electoral, tantas veces como sean aplicadas.

Por tanto, la aludida facultad se puede ejercer con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya constitucionalidad se cuestione, pues no existe disposición alguna que establezca que solamente procederá con motivo del primer acto de aplicación.

Así se razonó por la Sala Superior al emitir la **Jurisprudencia 35/2013** de rubro: “**INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN**”¹³.

¹³ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.

De ese modo, prevalece como regla en la materia, que las leyes electorales, entendidas éstas como aquellas disposiciones de carácter general, incluidos reglamentos y acuerdos generales, puedan ser combatidas en diversos momentos, atendiendo a aquél en que se aplican y afectan la esfera jurídica de las partes; sin que sea válido argumentar, como hace la autoridad responsable, que el único momento para impugnar la aplicación de algún precepto del Código electoral o del Reglamento de fiscalización por considerarla contraria al bloque de constitucionalidad se da con su emisión o que, al no haberse hecho de esta manera, se trata de un acto consentido por la parte actora.

Lo anterior es así, porque dicha regla de aplicación impone que los tribunales electorales, deban revisar que la disposición normativa impugnada revele un carácter de afectación inminente en el ámbito jurídico de las personas justiciables, ya sea que se trate de personas físicas, partidos políticos, organizaciones ciudadanas, etcétera, pues con independencia del momento en que se haya emitido, es menester asegurarse que la parte inconforme pudiera haber tenido una perspectiva clara del contenido normativo que afectase a sus intereses.

Esa visión, debe concebirse como una alternativa procesal dirigida a tutelar el principio de acceso a una tutela judicial efectiva en los términos que lo dispone el artículo 17, de la Constitución, así como el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que solo de esa manera se asegura que se cuente con un recurso sencillo y

efectivo, en los términos que lo ha dispuesto el sistema interamericano de Derechos Humanos.

Ahora bien, la lectura de esta regla jurisprudencial no debe concebirse como una concesión irreflexiva de un privilegio procesal, sino que constituye el reconocimiento de que en materia electoral debe primar un ámbito de tutela que asegure que la impugnación de un acto o resolución electoral se da cuando se afecte un derecho o prerrogativa determinado y no cuando se carece de elementos para visualizar dicha afectación¹⁴.

De ahí que, como se anunciara, no se consideran actualizadas las causas precisadas por la autoridad responsable sobre la improcedencia del juicio de la ciudadanía, en tanto que la parte actora no impugna de manera abstracta el Código electoral o el Reglamento de Fiscalización, sino que precisa el precepto normativo que en cada caso considera no se ajusta al bloque de constitucionalidad -artículo 267, último párrafo del Código electoral y artículo 32, inciso g), del Reglamento de Fiscalización-.

Respecto a lo cual, según se ha razonado y dada la naturaleza del procedimiento de fiscalización de la organización inmerso dentro de aquél para constituirse como un partido político local, no existe un único momento para cuestionarlo, ni es posible considerar que existiera un consentimiento de la parte actora, al no controvertir las porciones normativas señaladas

¹⁴ En similares términos ha razonado esta Sala Regional al resolver el diverso SCM-JDC-17/2020.

desde el momento de la emisión del Código electoral y el Reglamento de Fiscalización.

QUINTO. Requisitos de procedencia.

El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8 párrafo 1, 9 párrafo 1, y 79 párrafo 1 de la Ley de Medios, debido a lo siguiente:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito; en ella se hace constar la denominación de la parte actora y el nombre y firma autógrafa de quienes promueven la demanda, se precisa la resolución impugnada, se mencionan los hechos base de la impugnación y los agravios que estima le causa.

b) Oportunidad. Este requisito se encuentra satisfecho por presentarse dentro de los cuatro días posteriores al conocimiento del dictamen y resolución impugnados, debido a lo relatado en la consideración Tercera.

c) Legitimación y personería. El juicio es promovido por parte legítima, pues acuden dos personas que representan a una asociación civil que es una organización de ciudadanas y ciudadanos que pretenden constituir un partido político local (a quienes se les podía estar vulnerando su derecho de asociación política); por lo que tienen legitimación para promover el presente medio de impugnación.

Además, quienes suscriben la demanda son representantes de la asociación civil por lo que tienen personería suficiente para comparecer, de acuerdo con el artículo 13 párrafo 1

inciso c) de la Ley de Medios. Personería que fue reconocida por la autoridad responsable en su informe circunstanciado.

d) Interés jurídico. Se estima que la parte actora tiene interés jurídico toda vez que alega la supuesta vulneración de sus derechos político-electorales porque, a su juicio, con la emisión de la resolución impugnada se violentaron los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad al negar su registro como partido político local.

e) Definitividad. El requisito en estudio exceptúa en este caso, de conformidad con lo razonado en la consideración Tercera.

Así, al estar colmados los requisitos de procedencia del medio de impugnación que nos ocupa, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

SEXTO. Consideraciones de la autoridad responsable.

En el presente apartado se destacarán algunos aspectos y se transcribirán consideraciones de la autoridad responsable al emitir las resoluciones que se impugnan en este juicio:

- Resolución del Consejo General que aprobó el dictamen consolidado presentado por la Unidad de Fiscalización sobre los informes mensuales del origen y destino de los recursos utilizados por la organización “Enréd@te por México A.C” para obtener su registro como partido político local (dictamen impugnado).

- Resolución del Consejo General, respecto de la procedencia de la solicitud de registro como partido local presentada por la organización “Enred@te por México A.C.” con clave IECM/RS-CG-10/2020 de cuatro de septiembre (resolución impugnada).

Ello, con la finalidad de proporcionar mayor claridad respecto de los aspectos medulares de la controversia que ahora se resuelve.

1. ACTUACIONES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN.

- El diecisiete de febrero, el personal de la Unidad de Fiscalización y el representante de la organización actora firmaron el acta circunstanciada sobre la conclusión de los trabajos de la revisión de los Informes.
- El veinticuatro de marzo se suspendieron los plazos **para la tramitación del procedimiento de registro de partidos políticos locales, derivado de la pandemia por el virus SARS-COV2**; cuestión que se establece en las circulares 33, 34, 36 y 39, emitidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto local. La reanudación comenzó el tres de agosto.
- El quince de junio, el titular de la Secretaría Ejecutiva del Instituto local remitió a la Unidad de Fiscalización la vista recibida del titular de la UIF, a través de la cual informó

sobre diversos hechos, presuntamente cometidos por la parte actora.

- Entre el primero de julio y tres de agosto se llevaron a cabo diversas diligencias de investigación con motivo de la vista recibida por parte de la UIF.
- El diez de agosto, la Unidad de Fiscalización notificó a la organización actora un oficio de errores y omisiones.

2. CONSIDERACIONES DEL DICTAMEN IMPUGNADO.

A continuación, se transcriben algunas consideraciones en que la autoridad responsable sustentó las conclusiones del dictamen impugnado.

2.1. Consideraciones sobre la fiscalización.

“5. RESULTADO DE LAS DILIGENCIAS DERIVADAS DE LA VISTA DE LA UIF

El 15 de junio de 2020, el titular de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto Electoral remitió vía correo electrónico al titular de la Unidad de Fiscalización, el oficio SE/C/GIECM/1119/2020 a través del cual hizo de conocimiento que el 12 de junio de esta anualidad, se recibió un escrito signado por el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del cual dio vista de diversos hechos, presuntamente cometidos por la asociación civil Enred@te por México, A.C., relacionados con el origen de los recursos utilizados por dicha organización en el proceso de registro como partido político local.

Que derivado del análisis a dicha vista, se advirtió que los hechos denunciados se centran en el presunto uso de recursos de procedencia ilícita por parte de la Organización para financiar sus actividades tendentes a obtener el registro legal como partido político local, provenientes de dos exfuncionarios de la administración de la Ciudad de México, que actualmente siguen un proceso por el presunto fraude al erario de esta Ciudad, para lo cual informó de diversos hallazgos detectados por la UIF que a su juicio resultan inusuales, por lo que existen recursos de personas no identificadas.

Una vez advertido el fondo de la vista, la Unidad de Fiscalización realizó una comparación y entre los hallazgos informados por la UIF la información documentación proporcionada por la Organización durante el proceso de fiscalización, mediante los cuales pretendió sustentar el origen de sus recursos.

Al respecto, resulta necesario precisar que los recursos en efectivo que reportó la Organización haber recibido durante el desarrollo de sus actividades tendentes a obtener el registro legal como partido político local ascendieron a la cantidad de total de \$5,242,705.00 (cinco millones doscientos cuarenta y dos mil setecientos cinco pesos 00/100 MN), los cuales están integrados trimestralmente de la siguiente forma:

...

5.1 Aportaciones de simpatizantes y afiliados

La Organización presentó 2,277 recibos de aportaciones de afiliados y simpatizantes correspondientes a 1,596 presuntos aportantes para sustentar la cantidad de \$3,002,400.00 (tres millones dos mil cuatrocientos pesos 00/100 MN) que fueron depositados a la cuenta de la Organización.

Del análisis a la documentación se advirtió que todas las aportaciones recibidas fueron realizadas en efectivo, si bien es cierto se ajustan a la normativa electoral, también lo es que es inusual se reciba esa cantidad de aportaciones en efectivo y que en ningún caso se haya realizado a través de cheque o transferencia bancaria.

Asimismo, se advierte que la Organización fue cuidadosa en no rebasar el límite establecido que obligara a que estos recursos fueran a través de cheque o transferencia electrónica; adicionalmente, ninguna de estas aportaciones se depositó de manera individualizada, es decir siempre se hicieron depósitos globales sustentados con una cantidad determinada de recibos.

Además, resulta igual de inverosímil que todos los aportantes tuvieran que desplazarse desde sus domicilios hasta las oficinas de la Organización para llevar sus aportaciones en efectivo, que en algunos casos ascendieron hasta \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 MN). Adicionalmente, llama la atención que la Organización recibió aportaciones durante los meses de marzo a agosto, principalmente en los meses de mayo a julio y a partir del mes de agosto a noviembre no haya recibido recurso en efectivo alguno.

Adicionalmente, resulta poco creíble que los depósitos realizados por este mecanismo de obtención de ingresos, en muchos casos hayan resultado en cantidades cerradas, como: \$60,000.00, \$300,000.00, \$190,000.00, \$220,000.00 (ver tabla de depósitos del punto 5.2 de este apartado), más si consideramos que las aportaciones de acuerdo a los recibos presentados por la Organización van en cantidades de \$600.00, \$1000.00, \$3,600.00, etc., lo que aparenta que los recibos se realizaron

para ajustar el monto del depósito y no a la inversa que el depósito fuera el resultado de las aportaciones.

Por lo hasta aquí señalado, esta instancia fiscalizadora considera que los recursos que la Organización reportó haber recibido por esta vía tienen un origen incierto, ya que no queda plenamente comprobado con elementos que generen convicción, lo que deviene en recursos de Aportantes no Identificados, vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 32, inciso g) del Reglamento.

La Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-018/2003 sostuvo que la legalidad de las transacciones relacionadas con la fiscalización no está supeditada necesariamente al aspecto técnico contable del mismo. Es decir, la contabilidad que se presente ante las autoridades no garantiza por sí misma que todas las actividades financieras estén apegadas a la legalidad, ni que todas las operaciones han sido debidamente registradas y contabilizadas.

En el referido criterio, la Sala Superior sostuvo que, " ... no aceptar esta inferencia llevaría al absurdo de considerar que cualquier partido político que presentara una contabilidad que aparentara reflejar el equilibrio entre sus ingresos y egresos automáticamente estaría exenta de cualquier sanción por una ilicitud en materia de financiamiento. Sería tan grave como aceptar que la contabilidad, por el solo hecho de existir, encierra la totalidad de las actividades financieras de un ente. La contabilidad establece lo que se registra, no lo que no se registra".

A partir del aquel criterio judicial se puede vencer la regla del debido proceso que sostiene que el origen lícito de los recursos solo se acredita a partir de los balances contables que por sí mismos sean congruentes. En efecto, el criterio judicial referido no solo permite superar la regla general de que solo es válida la prueba directa, si no que autoriza como válida la reconstrucción de un hecho a partir de pruebas indirectas o por inferencias o presunciones.

En efecto, en el señalado criterio, se estableció que la eficacia de la prueba indiciaria no requiere que sea adminiculada con pruebas directas, desahogadas en el procedimiento administrativo, que justifiquen objetivamente el hecho desconocido. Este se obtiene con base de inferencias de los hechos secundarios, en los cuales el nexo causal entre el hecho conocido y el desconocido, deriva de las circunstancias en que se produce el primero y que sirvan para deducir el segundo. De existir prueba directa del hecho a probar obviamente ya no requeriría de la inferencia.

Consistente con el criterio judicial antes referido, la doctrina probatoria ha sostenido que, tratándose de hechos que impliquen "un perjuicio como posibilidad" o cuando hay "suficiencia de peligro" o "la puesta en riesgo de un bien jurídico tutelado de alta importancia para la sociedad", como en la especie lo es el evitar financiamientos paralelos o fuentes ilícitas de financiamiento para la constitución de un partido político, es válido que la o el operador jurídico de la norma pueda realizar valoraciones racionales de la prueba a partir de inferencias a efecto de

evitar un daño pernicioso que pueda mermar intereses superiores como lo es la transparencia, la rendición de cuentas, la licitud del origen lícito de los recursos a fin de evitar que fuentes paralelas o ilícitas puedan comprar intereses de la ciudadanía constitutivos del orden público para constituir un partido político.

Esta aplicación de un estándar probatorio por inferencias no es contraria ni al principio de presunción de inocencia, ni al principio de la duda razonable.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en las tesis: **"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MORELOS, NO VULNERA ESTE DERECHO EN SUS VERTIENTES DE REGLA DE TRATAMIENTO, REGLA PROBATORIA Y ESTÁNDAR DE PRUEBA"** y en la diversa **"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES."** que el pnc1p10 de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador con matices o modulaciones, pues habrá casos en los que debido a la "naturaleza gravosa del hecho" y por la calidad del enjuiciante, la autoridad sea desplazada de la carga de la prueba.

Con relación a la "naturaleza gravosa del hecho" o, lo que la doctrina llama "perjuicio como posibilidad", "suficiencia de peligro" o "puesta en riesgo"; es importante destacar que la transparencia sobre el origen de los recursos que se usan en la constitución de un partido político es de prioritaria atención para un Estado Democrático de Derecho.

Pues a partir de la certeza, la transparencia y la licitud de los recursos que fondean la actividad de las asociaciones que se encuentran en proceso de constitución de partidos políticos, dependerá no solo la autenticidad de esas corrientes de pensamiento plasmada en la organización de ciudadanas y ciudadanos que solicitan su registro, sino que también se garantizará la libertad, soberanía e independencia de ese instituto político a fin de garantizar que los intereses que estén detrás de la constitución de los partidos políticos sean auténticamente libres y no sean producto de la influencia de factores externos cuya fuente de financiación no sea posible determinar y por tanto, ilícitos.

Respecto a lo que los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llama "la calidad del enjuiciante", es pertinente rescatar el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis **XXXVII/2004. PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

En la señalada tesis, el referido órgano jurisdiccional señaló que tratándose de instituciones políticas, la manera más común de evidenciar la comisión de ilícitos al régimen de fiscalización, es precisamente con prueba indiciaria y no con prueba directa.

Ello porque, la experiencia dicta que cuando se trata de la realización de actos ilícitos no puede esperarse que la participación de la persona jurídica o ente colectivo quede nítidamente expresada a través de los actos realizados por personas físicas con facultades conforme a su normatividad interna, sino que, por el contrario, los actos realizados para conseguir un fin que infringe la ley, como puede ser la financiación paralela a través de recursos ilícitos, es común que los hechos y movimientos de dinero sean disfrazados, seccionados y diseminados a tal grado, que su actuación se haga casi imperceptible y, consecuentemente, se haga sumamente difícil o imposible, establecer mediante prueba directa la relación entre el acto y la persona.

Con sustento en lo anterior, es que si bien esta autoridad realizó el análisis de las pruebas directas a fin de fiscalizar tanto el origen como el destino lícito de los recursos, de estas pruebas se advierten situaciones atípicas que conforme a la máxima de la experiencia hacen inverosímil que el total de recursos que dispuso la organización de ciudadanos y ciudadanas se obtuvo en su totalidad a partir de efectivo.

En este punto es conveniente señalar que si bien toda la actividad financiera reportada a esta autoridad, refleja que se ciñeron a los límites de aportaciones individuales, que los aportantes no son de los prohibidos por la ley y que las transacciones tienen un respaldo documental; lo cierto es que las pruebas directas de las que se deriva todo lo anterior, son pruebas que fueron de confección unilateral y propia de la persona moral que pretende acreditar esa situación.

Es decir, no existe documento alguno que provenga de terceros que permita verificar la autenticidad de las aportaciones de las y los simpatizantes, así como la fuente de autofinanciamiento mediante la venta de boletos para conferencias.

Contrario a ello, los registros contables están sustentados en dos fuentes de financiamiento que derivan en su totalidad de fondos de movimientos de dinero en efectivo, lo cual, conforme a la máxima de la experiencia, la sana crítica y la razón, hace inverosímil que en una periodicidad de tiempo determinada y corta, mediante solo dos mecanismos de financiamiento, se haya logrado recaudar en efectivo la cantidad de \$3,002,400.00 00 (tres millones dos mil cuatrocientos pesos 00/100 MN) a través de 1,596 aportantes y \$2,225,000.00 (dos millones doscientos veinticinco mil pesos 00/100) mediante la venta de boletos de conferencias a través de autofinanciamiento.

Respecto a las aportaciones de simpatizantes, la inverosimilitud deriva en que si bien el flujo de efectivo en nuestro país ocurre con destacada regularidad, lo cierto es que ello no ocurre en un escenario totalitarista en el que de un grupo de 2,277 transacciones de aportaciones, las mismas 2,277 hayan sido en efectivo.

Esto si se toma en cuenta que la geografía de la Ciudad de México y los tiempos para trasladarse de un lugar a otro que entre puntos más remotos podría implicar un tiempo de traslado de entre 2 y 4 horas, resultan incentivos para que las aportaciones se realizaran a través del

sistema de financiero mediante un depósito bancario, transferencia bancaria o cobre mediante tarjeta de crédito, y de esta manera evitar el traslado en el 100% de las veces de las 1,596 personas que acudieron a un domicilio fijo a aportar en 2,227 veces diversas cantidades hasta sumar la cantidad de \$3,002,400.00 (tres millones dos mil cuatrocientos pesos 00/100 MN).

De acuerdo con los Resultados de Estudios cuantitativos y cualitativos sobre efectivo 2018, documento elaborado por el banco central, si bien alrededor de 90% de la población usa el efectivo como medio de pago cotidiano; mientras que apenas 12% usa tarjetas de débito; 4% tarjeta de crédito, y solo 3% realiza pagos o transferencias electrónicas (SPEI), lo cierto es que ese estudio está dado en condiciones cuando se tiene que pagar por un bien o servicio *in situ*.

En la especie, la totalidad de las transacciones implicaron que las y los simpatizantes tuvieron que trasladarse desde sus domicilios a las oficinas de la organización a realizar el pago de la aportación, los cuales muchos de los pagos son por un importe de \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N) o inferior, lo cual hace atípico que una persona tenga que desplazarse para hacer esa aportación de manera personalísima cuando existen un sin número de opciones más próximas a su domicilio para realizar esa operación.

Cabe destacar, que para acreditar esa aportación en efectivo únicamente fue exhibido la copia simple de los recibos manufacturados de manera unilateral por la asociación, los cuales contienen el lugar, fecha y monto de la aportación; así como el nombre, domicilio, teléfono, RFC o CURP de la o el aportante; así como su nombre y firma. Asimismo presenta 3 campos que identifican el tipo de aportación en cuyo caso se prevé efectivo, especie o cheque.

Si bien el recibo cuenta con los elementos legales de validez, lo cierto los mismos fueron confeccionados por la propia organización.

La libre configuración de un documento, como el señalado anteriormente, resulta de fácil realización por cualquier persona, puesto que no requiere una particular exigencia que necesite la validez de un tercero a quien le conste las condiciones de tiempo, modo o lugar de lo que respalda un documento como el antes señalado.

En esa misma medida, un documento como el referido, al ser producto unilateral de la misma persona que lo emite, permite asentar los datos con la información que mejor le acomode para tratar de construir una realidad de aportaciones determinadas en el momento, lugar y suma de cantidades totales que desee.

Por ello, aun y cuando el modelo permite este tipo de operaciones, lo cierto es que el modelo de financiamiento es un sistema que prevé diversas fuentes de financiamiento que se pueden armonizar entre sí y que está pensado en que se puedan utilizar libremente por la organización de ciudadanos y ciudadanas para poder fondear sus actividades.

Las modalidades de financiamiento no soslayan la posibilidad de aportaciones en efectivo de simpatizantes y tampoco prohíbe su uso único, pero son las prácticas recurrentes de las operaciones monetarias, comerciales, bancarias etc, las que marcan la pauta sobre cuál es el fenómeno de comportamiento social esperado frente al uso y manejo de recursos monetarios, y es precisamente esas prácticas de ejercicio del gasto de las personas que hacen atípico que una cantidad de \$3,002,400.00 (tres millones dos mil cuatrocientos pesos 00/100 MN) haya sido recabada en su totalidad en efectivo, mediante el movimiento de personas a un domicilio cierto para realizar la aportación.

Lo atípico del registro es que el 100% de las aportaciones se dieron en efectivo, en una periodicidad de tiempo relativamente corta, en una cantidad de \$3,002,400.00 (tres millones dos mil cuatrocientos pesos 00/100 MN).

Lo anterior sin soslayar que incluso, haya recibos de aportación en donde el domicilio de la persona simpatizante se encontrara en los municipios de Chalco, Ixtapaluca, Ecatepec, Ocoyoacac, Huixquilucan, Nezahualcóyotl, Cuautitlán Izcalli, Tecámac, Acolman, Naucalpan, Zumpango, Atizapán, todos ellos en el Estado de México, en otros recibos más aparecen el domicilio en los estados de Guanajuato, Jalisco, Veracruz, San Luis Potosí.

Al respecto, si bien no existe prohibición alguna para hacer aportaciones cuando se tenga una residencia en otra entidad federativa, la experiencia indica que quien aporta dinero para la constitución de un partido político local, son personas cuyos derechos político-electorales puedan tener una incidencia activa o pasiva en el lugar geográfico donde viven. Lo cual, hace atípico que una persona de otra entidad federativa hubiera realizado aportaciones para una organización ciudadana cuyo fin es la constitución de partido político en otra entidad federativa.

5.2 Autofinanciamiento

En una segunda etapa, la revisión se centró en los ingresos que reportó por Autofinanciamiento que ascendieron a la cantidad de \$2,240,305.00 (dos millones doscientos cuarenta mil trescientos cinco pesos 00/100) de los cuales \$2,225,000.00 (dos millones doscientos veinticinco mil pesos 00/100) provienen de la celebración de nueve conferencias y \$15,305.00 (quince mil trescientos cinco pesos 00/100 MN) por venta de propaganda utilitaria (tazas, gorras, plumas, etc.).

Por lo que hace al importe de \$15,305.00 (quince mil trescientos cinco pesos 00/100 MN), se revisó la documentación comprobatoria, así como los elementos de convicción aportados por la Organización, con los cuales a juicio de esta autoridad quedaron debidamente comprobados.

En cuanto al importe de \$2,225,000.00 (dos millones doscientos veinticinco mil pesos 00/100), de la revisión a los elementos aportados durante la revisión, así como los obtenidos en los monitoreos realizados por el personal técnico de la Unidad Técnica de Fiscalización, así como la información proporcionada por la Unidad de Comunicación Social y

Difusión (UTCSyD) de este Instituto, se detectó propaganda para promover las conferencias que serían impartidas en 9 demarcaciones territoriales de esta Ciudad de México por la C. Fernanda Tapia Canovi, denominadas "Fortalezas y Debilidades de los Derechos de la Mujer en la Actualidad", el alcance que tuvo en redes sociales y que fue aportado por la UCS se detalla a continuación:

...

Sin embargo, al analizar dichos materiales propagandísticos, se observó que en ninguno de ellos se señalaba tanto el costo de los boletos, así como el lugar donde podrían adquirirse, razón por la cual mediante oficio IECM/UTEF/280/2020 de fecha 10 de agosto de 2020 la Unidad de Fiscalización le notificó a la Organización lo siguiente:

(Se transcribe oficio, punto 2 del requerimiento.)

...

Mediante escrito SM / 006 /2020, de fecha 17 de agosto de 2020, la Organización dio respuesta al requerimiento de esta autoridad, manifestando lo siguiente:

Respuesta al punto 2

(Se transcribe respuesta)

De lo comentado por la Organización, así como de la documentación remitida y de la que obra en el expediente integrado por la Unidad de Fiscalización, se determinó lo siguiente:

Para el estudio de la respuesta a esta observación, se considera procedente que lo relativo a los incisos del a) al c) se desarrollen en un solo apartado por guardar relación directa entre ellos.

En lo relativo a las fechas en que según **la Organización inició la venta de los boletos, mismos que, según su dicho y la documentación presentada, fueron entregados a las personas que apoyaron para su venta**, correspondientes a las conferencias que se señalan a continuación:

Se determinó que es materialmente imposible que los boletos se hayan repartido para su comercialización los días 15 y 22 de mayo de 2019, ya que como consta en la documentación **que acredita la impresión de los boletos consistente en las facturas** números de folio interno F6 y F7 del proveedor Nuevo Diseñadores, S.A.S de C.V. **fechadas el 29 y 30 de mayo de 2019, respectivamente, razón por la cual lo señalado por la Organización queda desvirtuado.**

Por otra parte, del análisis de la documentación con la que la Organización pretende acreditar la entrega y venta de los boletos para las diversas conferencias, específicamente en el documento denominado "Relación de evolución de boletos de recurso de venta de boletos de conferencia fortaleza y debilidades de los derechos de la mujer en la actualidad con Fernanda Tapia Canovi" en su página 2,

posterior a un cuadro donde se especifican los nombres de las personas que vendieron los boletos, el importe de lo vendido y firma, se señala lo siguiente:

"Entrego en devolución la cantidad de boletos arriba expresado que me fueron entregados para su venta correspondiente, también entrego efectivo, fichas de depósito, por la venta de boletos sin que exista un adeudo por la venta de los mismos."

Respecto a este punto, esta autoridad determinó, con base a la revisión exhaustiva a los estados de cuenta bancarios, así como a las fichas de depósito presentadas por la Organización durante el proceso de revisión, que en ninguno de los 9 documentos elaborados y presentados existen depósitos por la cantidad señalada, **además de que los recursos que según la Organización recibió por este medio fueron ingresados a la cuenta bancaria en fechas posteriores a las de estos documentos, como se acredita en los depósitos informados y verificados por esta autoridad**, mismos que se detallan en el cuadro siguiente:

...

No pasa inadvertido para esta autoridad, que en todas las conferencias la venta de boletos se dio en múltiplos de 50, es decir 350, 300, 700, 1200, 800, 400, 150, 200 y 350, lo cual resulta de muy poca probabilidad, por lo que al igual que lo señalado en el punto **5.1 Aportaciones de Simpatizantes y Afiliados** de este apartado, tal parece que se ajustó el número de boletos al depósito y no a la inversa, que el depósito sea el resultado de una venta.

Otra particularidad que sobresale, es que ninguna otra organización ciudadana ni en este proceso de constitución ni en los anteriores, ha reportado o ingresado por concepto de autofinanciamiento un monto similar a las \$2,225,000.00 M.N. (dos millones doscientos A veinticinco mil pesos 00/100 M.N); además, de que este mecanismo de autofinanciamiento a través de conferencia no ha sido empleado.

Dada las inconsistencias determinadas en la documentación presentada por la Organización para acreditar el origen de los recursos que ingresó a su cuenta bancaria por la cantidad de \$2,225,000.00 (dos millones doscientos veinticinco mil pesos 00/100 MN), no generan certeza a esta autoridad que provengan de las fuentes señaladas.

Por otra parte, con relación a lo manifestado como respuesta al inciso d), del análisis a los comentarios vertidos por la Organización, considera que si bien el concepto utilizado en algunos y no en todos los elementos propagandísticos, fue el término "costo de recuperación" y no venta de boletos, como un lenguaje coloquial, es necesario precisar que en la mayoría de la propaganda ni siquiera se utilizó dicho término; adicionalmente, **resulta poco creíble que alguien cuya pretensión es allegarse de recursos para el fin que pretende, convoque al público**

en general y no mencione cuando menos el lugar donde se pueden adquirir los boletos.

Con relación **al inciso e)**, la Organización manifestó que era **responsabilidad del proveedor tramitar los permisos ante las autoridades competentes**, ello con base al contrato que suscribieron entre ambas partes; además, presentó copia de un escrito dirigido a la Representante Legal de '*Somnos & Stylus S.A. de C.V.*', mediante el cual le solicitaba le remitiera el original o copia de los permisos; del análisis a dicho escrito **se advirtió que si bien va dirigido a dicha Representante también quien lo suscribe es la misma Representante, de lo que se desprende que no existió dicha petición por parte de la Organización.**

Derivado de lo anterior, esta autoridad no tiene evidencia de que los permisos fueron solicitados a las autoridades competentes; sin embargo, esta situación no trasciende en el fondo de los hechos que se están investigando.

Finalmente, por lo que se hace al **inciso c)** la Organización presentó **los formatos OC modificados**, en los que desglosó los gastos que son de su conocimiento por ser propios, **por lo que se da por aclarado este punto.**

5.3 Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI)

..."

2.2. Individualización de la sanción por conclusiones de fiscalización.

Una vez analizados diversos elementos sobre la individualización, se concluyó que la infracción cometida por la organización actora **fue particularmente grave al omitir recibir aportaciones en dinero de personas no identificadas por un monto total de \$5,227,400.00** (cinco millones doscientos veintisiete mil cuatrocientos pesos cero centavos moneda nacional, lo cual imposibilitó de manera determinante la fiscalización de la totalidad de las operaciones realizadas.

Derivado de ello, se determinó que lo procedente era emitir una **opinión no favorable** sobre su solicitud de registro como

partido político, como consecuencia de infringir normas en materia de fiscalización.

Asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en relación con la comisión de posibles hechos delictuosos.

3. CONSIDERACIONES DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

A partir del resultado de la revisión de la revisión realizada, se dictaminó que la organización actora no cumplió con los requisitos establecidos en los artículos 261 a 268 del Código Electoral para obtener su registro como partido político.

Al respecto, señala que cumplió con las asambleas en al menos dos terceras partes de las Demarcaciones Territoriales, llevó a cabo una asamblea constitutiva, cuenta con más del 0.26% cero punto veintiséis por ciento de las personas afiliadas del padrón electoral utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de registro, acreditó tener militantes en al menos dos terceras partes de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México y no existen elementos que permitan detectar el uso de mecanismos de afiliación corporativa o la intervención de organizaciones con objeto social distinto en el proceso de la constitución como partido político local.

No obstante, la Unidad de Fiscalización estableció en el dictamen aprobado por el Consejo General que aun cuando la organización actora no rebasó el límite de recursos utilizados para realizar las actividades tendentes a obtener el registro

legal como partido político local previsto en el artículo 265, último párrafo del Código Electoral subsistió una irregularidad particularmente grave.

Tal irregularidad, estimó que consistía en que recibió aportaciones de personas no identificadas, violentando con ello los criterios de fiscalización relativos a los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, vulnerando de forma directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos, en trasgresión a los artículos 32, apartado g, del Reglamento de Fiscalización, en relación con el 267, último párrafo del Código Electoral.

Por tanto, consideró que, **conforme al citado artículo 267, último párrafo del Código Electoral, la violación a criterios de fiscalización es suficiente para negar su registro.**

SÉPTIMO. Síntesis de agravios.

Corresponde ahora realizar una síntesis de los agravios que la parte actora considera que le generan el dictamen y resolución impugnadas.

En principio, la parte actora precisa que tanto el dictamen impugnado como la resolución posterior que le negó el registro como partido político (ambos controvertidos ahora) se sustentan en normas inconstitucionales, por lo cual estima que deben ser inaplicadas al caso concreto. En función de ello, formula una serie de agravios que solicita se estudien de manera preferente porque tienen impacto tanto en el dictamen como en la resolución impugnadas.

1. AGRAVIOS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS APLICADAS EN DICTAMEN Y RESOLUCIÓN IMPUGNADOS

1.1. Inconstitucionalidad del artículo 267, último párrafo del Código Electoral.

- Considera que se violenta en su perjuicio lo establecido en los artículos 1, 9, 35, 116 y 122 de la Constitución.
- Señala que de la Constitución se desprende que el derecho de asociación política, en su vertiente de la formación de un partido político, permite a la ciudadanía el ejercicio de su derecho a votar y ser votadas para cargos de elección popular, la pluralidad política, la efectiva representación ciudadana y el Estado constitucional democrático.
- En su consideración, **el derecho de asociación política, al ser un derecho humano, no puede restringirse salvo por la propia Constitución;** no obstante, la norma que estima inconstitucional restringe de forma absoluta un derecho humano sin que ello derive de una restricción establecida en la Constitución.
- Considera que de la Constitución no se desprende alguna restricción o causal de suspensión del derecho de asociación como consecuencia de la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos empleados para constituir un partido político.

- En su consideración, se debe aplicar la jurisprudencia P/J 20/2014, dictada por la SCJN, en la cual se establece que cuando la Constitución establece una restricción expresa a un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, porque el conjunto de derechos humanos constituye un parámetro de regularidad constitucional.
- Señala que, si bien, el artículo 41 constitucional establece que la ley determinará las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos, **esta se refiere al principio de reserva de ley que corresponde al Congreso de la Unión,** específicamente a la expedición de la Ley General de Partidos Políticos, **porque es dicha ley la que regula los requisitos de registro y constitución de partidos políticos nacionales y locales.**
- Así, **no existe una norma de la Ley General de Partidos Políticos que establezca como parte de los requisitos** que debe verificar la autoridad electoral, para otorgar su registro a las organizaciones que pretenden constituir un partido político, la existencia de violaciones a criterios o normas en materia de fiscalización. Sino que la única norma existente al respecto es el artículo 11, párrafo segundo, en el cual se establece la obligación de dichas organizaciones de informar mensualmente sobre el origen y destino de los recursos.

1.2. Restricción indebida, excesiva, desproporcionada e inconstitucionalidad del derecho humano de asociación política.

- En consideración de la parte actora, el contenido del artículo 267, último párrafo, del Código Electoral establece una consecuencia que restringe de manera absoluta el derecho humano a conformar un partido político, al prever la posibilidad de que la violación a los criterios de fiscalización y montos máximos de los recursos a utilizar para el desarrollo de actividades tendentes a la obtención del registro legal que cometa alguna organización de ciudadanos serán causales suficientes para la negativa de registro.

1.3. Inconvencionalidad del artículo 32, inciso g), del Reglamento de Fiscalización.

- En su consideración, es inconvencional que a partir de una norma reglamentaria (en relación con el artículo 267 del Código Electoral) se limite el derecho humano de asociación política. Ello, porque a partir de la reglamentación de fiscalización se emitió una opinión no favorable sobre su registro como partido político, lo que indebidamente afectó su derecho de asociación.
- Señala que el principio de reserva legal, si bien, no excluye la posibilidad de remisión a normas reglamentarias, no implica que estas puedan establecer una regulación independiente.

2. AGRAVIOS QUE LE GENERA EL DICTAMEN IMPUGNADO

2.1. Principio de taxatividad aplicado a normas procedimentales y efecto corruptor.

2.1.1. Argumenta que la autoridad responsable admitió la inexistencia de un procedimiento de fiscalización.

- Señala que no existe un procedimiento previamente establecido para investigar sobre el origen y destino de los recursos de una organización que pretende registrarse como partido local, tal como se desprende de las consideraciones de la autoridad responsable.
- Se violenta en su perjuicio el principio de **taxatividad**, el cual establece no solo que las conductas a sancionar estén debidamente descritas, **sino también la previsión de un procedimiento.**
- Así, señala que, si la responsable admite que sustanció el procedimiento sin norma que lo rija, entonces, es evidente que su actuar no fue apegado a Derecho y debe ser revocado.

2.1.2. No debió ampliarse una investigación con motivo de la vista.

- En su consideración, no debió otorgarse un valor preponderante a la vista que efectuó la UIF, pues con ello, lo que realizó la responsable fue una investigación

oficiosa de hechos delictivos que no fueron denunciados, introduciendo hechos ajenos a la litis.

- En su concepto, **indebidamente la responsable amplió el plazo para fiscalizar**, derivado de que recibió una vista de la UIF que implicaba hechos supervenientes relacionados con las operaciones de la organización solicitante de registro, lo que estima violenta la seguridad jurídica y legalidad.
- Considera que se vulneró la seguridad jurídica y su derecho de defensa porque era complicado conocer bajo qué norma se tramitó el procedimiento, lo cual generó arbitrariedades por parte de la responsable, como fue el reabrir el procedimiento de fiscalización de los informes mensuales que ya había concluido el diecisiete de febrero de dos mil veinte; al respecto, señala que obra en el expediente un acta de conclusión del procedimiento de fiscalización, pero el procedimiento se reabrió aun cuando los plazos estaban suspendidos, lo que estima indebido.
- Asimismo, señala que **no se cuenta con un procedimiento legal o reglamentario para investigar y revisar hechos supervenientes** a partir de la vista realizada por la UIF, lo cual constituye una pesquisa general injustificada.
- Adicionalmente, señala que el artículo 84 del Reglamento de Fiscalización solo establece la

posibilidad de aportar pruebas supervenientes tratándose de la propia organización interesada.

- La fiscalización debe ceñirse solamente a los elementos que aporten las organizaciones ciudadanas, o bien, los que recabe la propia autoridad en ejercicio de sus atribuciones, pero no aquellos fuera de un procedimiento fiscalizador.
- En su concepto, **indebidamente la responsable amplió el plazo para fiscalizar**, derivado de que recibió una vista de la UIF que implicaba hechos supervenientes relacionados con las operaciones de la organización solicitante de registro, lo que estima violenta la seguridad jurídica y legalidad.
- Señala que no era aplicable el criterio del juicio electoral SCM-JE-22/2020, porque se trató de un asunto distinto, y en el caso concreto, la vista de la UIF no debió generar una investigación.
- A partir de las mencionadas situaciones, estima que el procedimiento está viciado de origen y **se debe reconocer que se generó un efecto corruptor en el mismo**, por lo que debe declararse su nulidad.

2.1.3. Indebida modificación de plazos y procedimiento viciado de origen.

- El artículo 267, párrafo sexto, del Código Electoral, establece que el Instituto local deberá resolver lo

conducente, **en el plazo de 60 sesenta días naturales siguientes a la solicitud de registro**, con base en el dictamen con proyecto de resolución que presente la Comisión de Asociaciones Políticas.

En el mismo sentido, el artículo 48 del Reglamento de Fiscalización y la Convocatoria aprobada por el Consejo General, establecieron que se resolvería sobre la procedencia o improcedencia del registro de la organización como partido político, dentro **del plazo de 60 sesenta días hábiles**, contados a partir de la solicitud de registro.

- El **24 veinticuatro de marzo se suspendieron los plazos y términos para la tramitación del procedimiento de registro de partidos políticos locales, derivado de la pandemia por el virus SARS-COV2**; cuestión que se establece en las circulares 33, 34, 36 y 39, emitidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto local. Así, la reanudación comenzó el tres de agosto, conforme a la circular 44, emitida por el mismo funcionario.
- Al respecto, señala que en el considerando 38 del dictamen de fiscalización, la propia responsable reconoce la violación a los principios de legalidad y debido proceso que trascendieron al fondo de la resolución. Ello, **porque reconoce no haberse apegado al plazo de 60 sesenta días mencionado**, porque el dictamen se emitió veinte días después y la

negativa del registro se definió veinticuatro días después de fenecer el plazo en cuestión.

- Considera que **la ampliación de los plazos se realizó por una autoridad incompetente**, por lo cual debe generarse la nulidad de todo lo actuado a partir de la vista efectuada por la UIF.

2.2. Violación al derecho de audiencia

- Considera que se violentó su derecho de audiencia porque se introdujeron elementos ajenos a la fiscalización relacionada con el procedimiento de registro, con motivo de la vista recibida por la UIF, sin que se hubiera respetado su derecho a una adecuada defensa, máxime que ello trascendería a la determinación sobre su registro como partido político.
- Señala que nunca se le dio a conocer las irregularidades que se le atribuyeron, sino hasta que se le notificó el dictamen impugnado, lo que configura una violación a su derecho de contar con una adecuada defensa.
- Sostiene que si el procedimiento de revisión de informes ya estaba concluido y totalmente solventado, debió respetar sus derechos de debido proceso y su garantía de audiencia.
- Argumenta que hasta la emisión del dictamen se enteró que se había reabierto la investigación con motivo de la vista de la UIF, pero durante el procedimiento nunca se

le comunicó que se habían detectado hechos inusuales o atípicos.

2.3. Presunción de inocencia y falta de pruebas

- Señala que, si bien, el procedimiento se siguió derivado de la vista que el Instituto local recibió por parte de la UIF, relacionada con el supuesto uso de recursos de procedencia ilícita, para financiar las actividades tendentes a obtener el registro legal como partido político local, presuntamente proveniente de dos exfuncionarios de la administración de la Ciudad de México, sobre estos hechos, **actualmente se sigue el proceso penal por presunto fraude en perjuicio de la hacienda pública, por lo que no existe determinación firme al respecto.**
- No obstante, estima que a partir de dicha vista indebidamente se determinó que se detectaron hallazgos inusuales, concluyendo que no se acreditó el origen lícito de los recursos en más del 92% noventa y dos por ciento.
- Considera que la sanción fue indebida y violenta el principio de presunción de inocencia **porque llegó a conclusiones a partir de meras inferencias de hechos secundarios**, esto es, a partir de pruebas indirectas, pero **sin contar con ninguna prueba directa, idónea y pertinente.** Así, en el dictamen se advierten expresiones como “es inusual”, “resulta

inverosímil”, “es poco creíble”, lo que evidencia la falta de sustento probatorio.

- Considera que en la parte de “autofinanciamiento”, la autoridad responsable consideró que resultaba imposible que los boletos para las conferencias impartidas por Fernanda Tapia se hubieran repartido para su comercialización los días 15 quince y 22 veintidós; sin embargo, no construye debidamente su inferencia, porque esta debe partir de hechos probados, sin que en el dictamen se observe ello.
- Señala que si existían dudas debió requerir mayor información para esclarecer el origen de los recursos reportados, en lugar de resolver sin pruebas; asimismo, debió abrir un procedimiento oficioso para recabar elementos.
- No son aplicables los criterios del Tribunal Electoral sobre pruebas indirectas, porque en el caso, se encuentra en juego el ejercicio del derecho fundamental de asociación, debiendo haber existido una prueba directa para poder sancionar.
- Las investigaciones realizadas por la UIF no constituyen hechos probados, ni tienen eficacia probatoria para arribar a las conclusiones de la responsable sobre el supuesto origen ilícito de los recursos de la organización.

- Asimismo, estima que **no existió un fraude a la ley**, porque ello debe acreditarse con pruebas fehacientes, ya que un fraude implica dolo y ninguna conducta fue dolosa en el caso.

2.4. La responsable no debió reprochar que los depósitos se realizaran en efectivo por no existir obligación de que se efectuara de distinta manera.

- Señala que, indebidamente, el Consejo General resolvió que las aportaciones debieron recibirse mediante cheque o transferencia bancaria, sin embargo, no existía prohibición legal de que se realizaran en efectivo.
- De esta forma, si se violenta en sí la norma que permite comprobar aportaciones en efectivo, se estaría exigiendo mayores requisitos de los previstos en ley, contrariando lo establecido en el artículo 16 de la Constitución.
- Considera que indebidamente la responsable concluyó que la vulneración atribuida por depósitos en efectivos fue global, no en lo individual. Es decir, porque la totalidad de aportaciones fueron en efectivo -lo cual calificó como inusual-.
- Señala que no es responsabilidad de la organización el hecho de no haber recibido recursos en efectivo de agosto a noviembre, y ello no conlleva que las

aportaciones recibidas en efectivo sean de personas inciertas.

- Fue indebido que la responsable considerara poco creíble el concepto de las cantidades de \$300,000 (trescientos mil pesos), \$190,000 (ciento noventa mil pesos) y \$220,000, doscientos veinte mil pesos), al ser cerradas. Señala que esto carece de sustento jurídico. Lo que en todo caso debió considerar la responsable es que la organización no empleó artilugios ni ocultó cantidades recibidas, por el contrario, se transparentaron y el hecho de que algunos depósitos sean en cantidades cerradas no demuestra la conclusión de que los recibos se hubieran ajustado al monto del depósito y no a la inversa.

2.5. Argumenta que cumplió siempre con las normas de fiscalización y que no se actualizó la infracción.

- La Ley General de Partidos Políticos solo prohíbe recibir aportaciones de personas no identificadas a los partidos políticos, cuestión que no aplica a la organización que aún no cumple con dicha calidad.
- Considera que en su momento proporcionó toda la información que le fue solicitada por la autoridad, así como la documentación. Asimismo, en todo momento cumplió con la rendición de informes mensuales.

- Al respecto, señala que la propia responsable avaló y sancionó favorablemente en todo momento los informes presentados y las respuestas a los oficios de errores y omisiones, tal como se desprende del dictamen impugnado, en el cual se señala que la organización cumplió siempre en tiempo y forma con la entrega de informes.
- De los cuadros 84 y 85 (apartado XXI) se desprende que las observaciones que se le realizaron a la organización se encontraban solventadas.
- **En cuanto al traslado de personas de sus domicilios a las oficinas** de la organización, es indebido que se considerara inverosímil lo argumentado por la organización, porque la recaudación de personas afiliadas, en su mayoría, se realizó mediante el personal de apoyo de la organización, que tenía precisamente ésta como una de sus actividades a desempeñar. Así, de la documentación soporte de la responsable se advierte que la organización entregó los formatos OC-9, de los que se advierte el debido cumplimiento de su obligación de informar y actuar con apego a la ley.
- No debió reprocharse que existieran aportaciones cuyo origen fuera en otros estados, porque no está prohibido en la ley.
- Todos los depósitos efectuados, **por la organización por concepto de aportaciones de simpatizantes y personas afiliadas**, fueron recabados y entregados a la

institución financiera en el plazo legal. Asimismo, **se identificó debidamente la relación de las y los aportantes**, contrario a lo resuelto por la responsable.

- La propia responsable reguló en el Reglamento de Fiscalización la forma de llevar a cabo las aportaciones y esto fue el parámetro que la organización tomó para cumplir con sus obligaciones.
- Por otra parte, en cuanto **al autofinanciamiento**, aun cuando no es obligación, la organización entregó toda la documentación de contraboletos y boletos sobrantes de las conferencias realizadas, a fin de transparentar toda la información.
- Asimismo, en cuanto a la venta de boletos, los recursos obtenidos fueron depositados a la cuenta BBVA BANCOMER a nombre de la organización, tal como quedó demostrado en la rendición de informes.

2.6. Indebida individualización de la sanción.

- En su concepto la responsable no individualizó la sanción, sino que le bastó tener por acreditada una supuesta infracción **para imponer la sanción más severa**, tratándose del registro de partidos políticos.
- Señala que se viola el artículo 22 de la Constitución, porque debió analizar la gravedad de la infracción, la capacidad económica, así como cualquier otro elemento para graduar la sanción.

- Al imponer la sanción no consideró las atenuantes que existían.
- En su concepto, también infringe el criterio de la Suprema Corte en relación con **la inconstitucionalidad de las multas fijas**, imponiendo así una sanción tasada y constituyendo esto una pena trascendental.

3. AGRAVIOS SOBRE LA RESOLUCIÓN QUE NEGÓ EL REGISTRO.

- Considera que la negativa de registro se sustentó en un dictamen viciado de origen, por todos los argumentos expuestos, por tanto, no cumplió con la debida fundamentación y motivación, debiendo ser revocado.

OCTAVO. Metodología.

Los agravios serán estudiados conforme a las temáticas siguientes, lo cual se realizará a partir de un estudio conjunto¹⁵ de aquellos que guarden una íntima vinculación.

Debe precisarse que, conforme a la síntesis de agravios, se advierte que la parte actora plantea que en el asunto que nos ocupa se cometieron violaciones de fondo, procedimentales y formales.

Al respecto, se considera necesario atender de manera preferente diversos planteamientos sobre la posible

¹⁵ De conformidad con lo establecido por la jurisprudencia 4/2000, de rubro **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**, emitida por el Tribunal Electoral. [Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6].

inconstitucionalidad de las normas en que la autoridad responsable se sustentó para emitir el dictamen y resolución impugnados.

Esta Sala Regional estima que los agravios de inconstitucionalidad deben ser estudiados de manera preferente -salvo el que se plantea sobre la inconstitucionalidad de la sanción- porque ellos tendrían impacto directo en el fondo de la controversia, de tal manera que generarían un mayor beneficio a la parte actora.

Asimismo, debe darse preferencia de los agravios relativos a las violaciones procedimentales, iniciando por aquellos mediante los cuales plantea que todo lo actuado se respaldó en un procedimiento viciado; seguido por los planteamientos del respeto a sus derechos a una adecuada defensa.

Finalmente, de ser el caso, es decir, si resultaran infundados los anteriores planteamientos, se procedería al análisis de las violaciones formales y de fondo.

Todo ello, con el fin de cumplir con el deber de esta Sala Regional de impartir justicia pronta y completa, establecido en el artículo 17 de la Constitución.

1. Agravios sobre la constitucionalidad de normas aplicadas en dictamen y resolución impugnados.

1.1. Inconstitucionalidad del artículo 267, último párrafo del Código Electoral.

- 1.2. Restricción indebida, excesiva, desproporcionada e inconstitucionalidad del derecho humano de asociación política.
- 1.3. Inconvencionalidad del artículo 32, inciso g), del Reglamento de Fiscalización.

2. Agravios que le genera el dictamen impugnado.

- 2.1. Principio de taxatividad de normas procedimentales y efecto corruptor.
 - 2.1.1. La autoridad responsable admitió la inexistencia de un procedimiento de fiscalización.
 - 2.1.2. Indebida modificación de plazos y procedimiento viciado de origen.
- 2.2. Violación al derecho de audiencia.
- 2.3. Presunción de inocencia y falta de pruebas.
- 2.4. La autoridad responsable no debió reprochar que los depósitos se realizaran en efectivo por no existir obligación de que se efectuara de distinta manera.
- 2.5. Argumenta que cumplió siempre con las normas de fiscalización y que no se actualizó la infracción.
- 2.6. Indebida individualización de la sanción.

3. Agravios sobre la resolución impugnada

NOVENO. Estudio de fondo.

Corresponde ahora analizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

1. Inconstitucionalidad del artículo 267, último párrafo del Código Electoral.

De la síntesis de agravios se advierte que la parte actora solicita la inaplicación del artículo 267, último párrafo del Código Electoral, señalando que fue aplicado en las dos resoluciones controvertidas.

Al respecto, esta Sala Regional considera que, tal como lo señala la parte actora, el **estudio de dicho agravio es preferente**, dado que a partir de la aplicación de dicho artículo se concluyó la negativa del registro de la organización como partido político.

La parte actora considera que la inconstitucionalidad del artículo deriva de dos planteamientos esenciales:

- a. El derecho de asociación es un derecho humano reconocido constitucional y convencionalmente, de tal forma que, **solo puede ser restringido por la propia Constitución**, de ahí que cualquier limitación impuesta por una norma infraconstitucional es contrario al parámetro de regularidad constitucional.
- b. Señala que si bien, el artículo 41 constitucional establece que la ley determinará las normas y requisitos para el registro legal de partidos políticos, **esta se refiere al principio de reserva de ley que corresponde al Congreso de la Unión**, específicamente para la expedición de la Ley General de Partidos Políticos, **porque es dicha ley la que regula**

los requisitos de registro y constitución de partidos políticos nacionales y locales.

En consideración de esta Sala Regional **no le asiste razón** a la parte actora y **no procede la inaplicación de la norma** cuya constitucionalidad se cuestiona, como se explica a continuación.

1.1. Marco jurídico aplicable al presente caso

A continuación, se desarrollará el contenido de los derechos fundamentales que la parte actora estima violentados en el presente caso.

El artículo 9 de la Constitución establece que no se podrá coartar **el derecho de asociarse** o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente las y los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

El artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que todas las personas tienen el derecho de **asociarse libremente con fines políticos**. Este derecho **solo 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 público**, o para proteger la salud o la moral públicas o derechos y libertades de las demás personas.

En términos similares de la mencionada Convención, el artículo 22 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho de asociación política y la

posibilidad de **limitarlo por la ley**, siempre que sea necesario para lograr los fines de una sociedad democrática o el orden público.

Al respecto, la SCJN ha señalado que, **la libertad de asociación** prevista en la Constitución e instrumentos internacionales citados es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa **que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objetivo y finalidad lícita sea de libre elección**. Así, este derecho implica la formación de una nueva persona jurídica con efectos jurídicos continuos y permanentes.¹⁶

El artículo 35, fracción III, de la Constitución establece el derecho fundamental de la ciudadanía de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

El artículo 41, fracción I, de la Constitución establece que los partidos políticos son entidades de interés público, asimismo, que **la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal**.

¹⁶ Registro: 164995, tesis 1ª. LIV/2010, de rubro "**LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS**"; publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, marzo de 2010.

1.2. Restricciones, límites y regulación del ejercicio del derecho fundamental de asociación política.

Como se advierte del marco jurídico aplicable, es la propia Constitución y las normas convencionales en las que se reconoce el derecho humano de asociación política, en donde se contempla que el Estado puede **limitar, restringir, así como prever la aplicación de requisitos y sus formas de ejercicio**; lo cual se podrá efectuar a partir de la actividad legislativa.

En general, los derechos humanos, salvo casos muy específicos, no son absolutos y se encuentran sujetos a regulaciones, siempre que se cumplan los parámetros de regularidad convencional y constitucional; lo cual ha sido reconocido así por la Corte IDH en su jurisprudencia, y que puede observarse en el Caso Castañeda Gutman vs México, en cuya sentencia señala lo siguiente:

“Salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los derechos humanos no son absolutos. Como lo ha establecido anteriormente el Tribunal, la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos.”¹⁷

Asimismo, en relación con los derechos político-electorales la Corte IDH puntualizó que la previsión y aplicación de requisitos para ejercer los derechos políticos no constituyen, por sí mismos, una restricción indebida de los derechos políticos, sino que **es posible su reglamentación, siempre**

¹⁷ Ver Corte IDH, “Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos” (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de seis de agosto de dos mil ocho, Serie C número 184, párrafo 174.

en observancia de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática¹⁸.

En el mismo sentido, la SCJN ha señalado que de una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 9, 35, fracción III, y 41, fracción I, de la Constitución, se concluye que **la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos y agrupaciones políticas, está sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, esto es, corresponde al poder legislativo, ya sea federal o local, establecer la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política**, conforme a criterios de proporcionalidad o razonabilidad que permitan el pleno ejercicio de ese derecho fundamental, así como el cumplimiento de los fines que persiguen los partidos políticos¹⁹.

De igual manera, el Tribunal Electoral ha reconocido a través de sus criterios jurisprudenciales que **el derecho de asociación política no es absoluto**, sino que está sujeto tanto a restricciones como a condicionantes para su ejercicio, tal como puede advertirse en la **jurisprudencia 24/2002**, de rubro **“DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES”²⁰**.

¹⁸ Corte IDH “Caso *Yatama Vs. Nicaragua*.” Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintitrés de junio de dos mil cinco. Serie C número. 127, párrafo 206.

¹⁹ **Jurisprudencia P.J.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”**; publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2004.

²⁰ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 19 y 20.

1.3. Respuesta al agravio sobre la restricción indebida de un derecho humano por normas legales

Como se advierte de lo expuesto los derechos humanos, concretamente el de asociación política, pueden ser limitados o restringidos de alguna manera por una norma legal.

En este sentido, la parte actora, estima que la norma es inconstitucional por el hecho de haberse emitido por el poder legislativo y no por el Poder Constituyente o Reformador de la Constitución; lo cual no es correcto, porque una condicionante, limitación o restricción del derecho de asociación política no puede considerarse inconstitucional por el hecho de haberse emitido por el poder legislativo.

Ello, porque tal como lo han establecido las autoridades jurisdiccionales del ámbito nacional como internacional, y la previsión expresa la Constitución y tratados internacionales, los derechos humanos pueden limitarse o restringirse válidamente por el Poder Legislativo local o federal.

Así, contrario a lo que argumenta, de dicho criterio jurisprudencial no se desprende que las únicas restricciones posibles a los derechos humanos sean las establecidas en el texto de la Constitución, sino que aborda una temática distinta; por una parte, define que entre la Constitución y tratados internacionales no existe una relación de jerarquía; y, por otra parte, establece una regla para los casos en que se presente un conflicto normativo o colisión de derechos entre las fuentes constitucional y de tratados internacionales; en el cual, define que tratándose de restricciones, deben prevalecer siempre que las establezca la propia Constitución; esto es, no pueden

ser inaplicadas cuando se establezcan de forma expresa en el mencionada norma fundamental.

En este sentido, de dicho criterio no se desprende lo que argumenta la parte actora, por el contrario, tal como se analizó, los derechos humanos -salvo casos muy concretos- no son absolutos y están sujetos a restricciones, limitaciones, condicionantes y regulaciones para su ejercicio, lo cual puede realizarse a través de la actividad legislativa.

Ello, porque contrario a lo que argumenta, de dicho criterio jurisprudencial no se desprende que las únicas restricciones posibles a los derechos humanos sean las establecidas en el texto de la Constitución, sino que aborda una temática distinta; por una parte, define que entre la Constitución y tratados internacionales no existe una relación de jerarquía; y, por otra parte, establece una regla para los casos en que se presente un conflicto normativo o colisión de derechos entre las fuentes constitucional y de tratados internacionales; en el cual, define que tratándose de restricciones, deben prevalecer siempre que las establezca la propia Constitución, esto es, no pueden ser inaplicadas cuando se establezcan de forma expresa en el mencionada norma fundamental.

En cuanto al señalamiento de que debe ser aplicada al caso concreto la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: **“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA**

RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”²¹.

Esta Sala Regional estima que no le **asiste razón a la parte actora**, ya que, contrario a lo que argumenta, de dicho criterio jurisprudencial no se desprende que las únicas restricciones posibles a los derechos humanos sean las establecidas en el texto de la Constitución; sino que aborda una temática distinta, por una parte, define que entre la Constitución y tratados internacionales no existe una relación de jerarquía; y, por otra parte, establece una regla para los casos en que se presente un conflicto normativo o colisión de derechos entre las fuentes constitucional y de tratados internacionales; en el cual, define que tratándose de restricciones, deben prevalecer siempre que las establezca la propia Constitución, esto es, no pueden ser inaplicadas cuando se establezcan de forma expresa en la mencionada norma fundamental.

En este sentido, esta Sala Regional considera que son **infundados** los planteamientos de la parte actora.

1.4. Restricción indebida, excesiva, desproporcionada e inconstitucional del derecho humano de asociación política.

Desde la perspectiva de la parte actora, el artículo 267, último párrafo, del Código Electoral establece una consecuencia que restringe de modo absoluto el derecho humano a conformar un partido político, al prever la posibilidad de que la violación

²¹ Registro: 2006224, Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Décima Época, Pleno, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, abril de 2014.

a los criterios de fiscalización y montos máximos de los recursos a utilizar para el desarrollo de actividades tendentes a la obtención del registro legal que cometa alguna organización de ciudadanos **serán causales suficientes para la negativa de registro.**

Como puede verse, la inconformidad de la parte actora está dirigida a cuestionar que tal como está diseñada la norma, asegura, se impone al operador jurídico una causa de improcedencia automática o necesaria para establecer la negativa de registro, lo que para la parte accionante es **excesivo e incumple con el principio de proporcionalidad** que debe respetarse en el ámbito sancionatorio.

El agravio deviene **infundado** porque contrario a lo señalado por la parte actora, la hipótesis que se concibe en el artículo controvertido no determina de manera necesaria que el **operador jurídico**, deba imponer la sanción máxima que es la negativa de registro.

Para explicar lo anterior, se considera menester señalar lo siguiente:

En el ámbito administrativo sancionador se ha concebido la necesidad de respetar el principio de proporcionalidad de las sanciones, como una prerrogativa fundamental que se traduce en una garantía básica de la jurisdicción formal y material.

El principio de proporcionalidad, cuyo asidero constitucional está trazado en el artículo 22 de la norma fundamental acepta una **doble perspectiva de análisis**, pues mientras que en una primera acepción es un deber impuesto al **creador legal**

o **reglamentario**, es decir, a quien tiene a su cargo el **diseño de la norma**; también en una segunda acepción rige a las y los **operadores jurídicos**, es decir, a **quienes aplican la norma** quienes a su vez, cuentan con una potestad para individualizar la sanción al caso concreto, dentro del margen que les concede el ejercicio legislativo o reglamentario de que se trate.

Es decir, de manera correlativa al deber del creador normativo de diseñar disposiciones sancionatorias razonables y proporcionales, está el inminente deber del operador jurídico de realizar un ejercicio de modulación para la concreción de la gravedad de la sanción y la individualización de la infracción a cada caso particular.

Lo anterior, ha sido reconocido por la Primera Sala de la SCJN, en la tesis 1a. CCCXI/2014 (10a.) de rubro: **“PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO”**.²²

Así, bajo esta visión de la proporcionalidad, en un análisis de regularidad constitucional es indispensable examinar primero, si el diseño normativo permite al operador jurídico un ejercicio de razonabilidad al momento de concretar la sanción; es decir, si se otorga al juzgador o juzgadora la posibilidad para que

²² Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, registro 2007343, página 591.

cuando determine la sanción concreta pueda graduarla atendiendo al caso particular materia de análisis.

En razón de lo anterior, se aprecia que lo dispuesto en la norma analizada cumple con esos parámetros en razón de lo siguiente:

Si bien en su diseño, la norma cuestionada establece el concepto normativo de “criterios de fiscalización”, dicha inclusión tiene su razón de ser en la circunstancia de que en materia electoral se ha estimado que la **transparencia en la procedencia y destino de los recursos**, así como la **rendición de cuentas** constituyen **bienes jurídicos** de alta relevancia que garantizan el cumplimiento de los requisitos básicos para aspirar a ser registrado como partido político.

En efecto, la fiscalización se erige como un medio para garantizar los bienes jurídicos previstos en el artículo 41, Base V, apartado B de la Constitución; garantía que cristaliza a través de las facultades sancionadoras con que cuenta la autoridad administrativa electoral, justamente para preservar los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas frente a posibles irregularidades.²³

Así, en atención a la importancia que cobra la preservación de los bienes jurídicos señalados, es que se justifique que la porción del artículo controvertido **remita** a un marco

²³ Así, para preservar los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas, la Sala Superior ha reconocido la facultad de que la autoridad administrativa electoral despliegue sus facultades de revisión, incluso, respecto de informes diversos al fiscalizado, lo cual hace evidente la relevancia que para nuestro diseño electoral tienen esos bienes jurídicos. Jurisprudencia de la Sala Superior 4/2017 de rubro: “**FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETECTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO**”²³

regulatorio mucho más general, a fin de integrar el supuesto concreto de su aplicación; de ahí que haga una remisión válida a los criterios de fiscalización y montos máximos que debe observar en el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal, al identificar que el cumplimiento de estas obligaciones es fundamental para quien aspira a obtener su registro como partido político.

De ahí que pueda afirmarse que la norma fija en un primer momento, el ámbito normativo válido que rige su supuesto de actualización, y por supuesto evidencia los bienes jurídicos que busca tutelar.

En cuanto a la constitucionalidad de las remisiones a este tema, también ha sido analizado por la Primera Sala de la SCJN ha establecido en la tesis que lleva por rubro: **“TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR”**²⁴ en el cual ha expresado que la remisión a fuentes infralegales no es un vicio de invalidez constitucional en todos los ámbitos que la integran, por lo que es necesario considerar la específica modulación del principio de legalidad exigido por el balance precisado de los valores constitucionales en juego que cada ámbito demanda; en el caso del modelo de Estado regulador, el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto del principio de reserva de ley, ya que la regulación de **ciertas cuestiones técnicas requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos**, por lo que el

²⁴ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tesis 1a. CCCXIX/2014 (10a.), Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007412 Décima época, página 592.

principio de legalidad sigue teniendo aplicación en sus dos vertientes, pero de forma diferenciada: el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación inteligible de la conducta; sin embargo, el principio de reserva de ley deja de ser absoluto para ser relativo. De ahí que los tipos administrativos en blanco son constitucionales **si se justifican en el modelo de Estado regulador**.

Criterio de interpretación que se cita como orientador en el caso concreto y toda vez que, en el modelo regulador diseñado para regir el procedimiento de creación y registro de nuevos partidos políticos en la Ciudad de México implica tanto la labor proveniente del quehacer legislativo, como de la labor regulatoria de los órganos autónomos como organismos públicos electorales.

De ahí que la remisión que realiza el Código local en el artículo 267 controvertido es conforme a derecho según el criterio de interpretación citado puesto que se encuentra justificado por el propio modelo autorizado para esos propósitos.

Ahora bien, con independencia de lo anterior, se debe destacar que el diseño integral de la norma tildada de inconstitucional no evidencia que el operador jurídico, deba aplicar en cualquier caso, la consecuencia más grave, atinente a negar el registro a la organización ciudadana que aspira a constituirse como partido político.

Esto es así, porque aun cuando utiliza la formula expresiva *serán suficientes para la negativa inmediata de registro*, en realidad, **esa expresión no debe leerse como una**

consecuencia jurídica de aplicación automática o ineludible, de tal modo que compela al operador jurídico a emitir una sanción tasada e invariable.

Por el contrario, en el ejercicio de concreción que le corresponde, las y los operadores jurídicos podrán graduar la dimensión de la sanción y su individualización, previa valoración y ponderación del catálogo de posibles sanciones previstas en el reglamento, y optar por supuesto por la sanción que corresponda con relación al nivel o dimensión de la infracción cometida, para lo cual por supuesto, tienen un imperativo de fundarla y motivarla adecuadamente.

Así, contrario a lo sostenido por la parte accionante, esta Sala Regional no encuentra que la disposición normativa que se califica como inconstitucional e inconvencional prevea un supuesto excesivo o desproporcional, puesto que incluso al hacer referencia al término “suficiencia” evidencia que la persona encargada de su **aplicación** podrá ponderar la razonabilidad de la medida de acuerdo a la dimensión que se haya producido a la vulneración a los criterios y normas que integran el sistema de fiscalización correspondiente.

1.5. Respuesta al agravio relativo a que la Constitución establece un principio de reserva legal para el Congreso de la Unión para regular requisitos de constitución y registro de partidos políticos.

Al respecto, la parte actora señala que el artículo 41 constitucional establece que la ley determinará las normas y requisitos para el registro legal de partidos políticos, **esta se refiere al principio de reserva de ley que corresponde al**

Congreso de la Unión, específicamente para la expedición de la Ley General de Partidos Políticos, **porque es dicha ley la que regula los requisitos de registro y constitución de partidos políticos nacionales y locales.**

Así, considera que no existe una norma de la Ley General de Partidos Políticos que establezca **como parte de los requisitos** que debe verificar la autoridad electoral, para otorgar su registro, la existencia de violaciones a criterios o normas en materia de fiscalización. Sino que la única norma existente al respecto en dicha ley es el artículo 11, párrafo segundo, en el cual se establece la obligación a cargo de las organizaciones que pretendan conformar un partido político de informar mensualmente sobre el origen y destino de sus recursos.

En consideración de esta Sala Regional son **infundados** los agravios por lo que a continuación se explica.

El contenido de la norma del Código Electoral que considera inconstitucional es el siguiente:

“Artículo 267. El Instituto Electoral conocerá de la solicitud de los ciudadanos que pretendan su registro como partido político local, examinará los documentos de la solicitud de registro a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución señalados en este Código, y formulará el proyecto de dictamen de registro.

...

La incursión de organizaciones religiosas, gremiales y afiliación corporativa en la conformación de un partido político, **así como la violación a los criterios de fiscalización y montos máximos de los recursos a utilizar para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal que cometa alguna**

organización de ciudadanos, serán causales suficientes para la negativa inmediata de registro.”

Contrario a lo sostenido por la parte actora, la norma en cuestión, específicamente en la porción normativa aplicada por la autoridad responsable, regula cuestiones de fiscalización de las organizaciones ciudadanas y establece una consecuencia jurídica derivada del incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización.

En esta parte, **es importante distinguir entre el establecimiento de requisitos para la conformación de partidos políticos y las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de obligaciones sobre la fiscalización de los recursos de las organizaciones ciudadanas.**

Un requisito impone una condición que de forma previa debe ser satisfecha, en este caso, para la constitución de un partido político. Esta aplica por igual para todas las organizaciones que pretendan registrarse como partido, es decir, es aplicada en todo momento a cada sujeto que se encuentre en dicha hipótesis normativa, inclusive, forma parte de las etapas del procedimiento en cuestión. Conforman así presupuestos que deben ser satisfechos para ejercer un derecho en una determinada modalidad.

Por su parte, la previsión de consecuencias jurídicas desfavorables derivada del incumplimiento de normas, no puede considerarse una imposición de requisitos adicionales; ya que, en principio, su finalidad es la de preservar y tutelar bienes jurídicos o establecer medidas para que no se obstruya el cumplimiento de funciones a cargo del Estado. En ese

sentido, dependerá de cada sujeto obligado el resentir o no dichas consecuencias jurídicas, lo que derivará de su conducta y el cumplimiento de las normas jurídicas.

De esta manera, puede darse el caso en que una determinada organización cumpla con todos los requisitos para obtener su registro; empero, pierda la posibilidad de ser registrada como consecuencia de haber infringido un precepto legal.

Al respecto, **la norma analizada -en la porción aplicada en las resoluciones controvertidas- se ocupa de cuestiones sobre la fiscalización** de las organizaciones políticas en la Ciudad de México.

Esto, porque tal como advierte la parte actora, en la Ley General de Partidos Políticos no se regulan las obligaciones, procedimientos, sanciones y consecuencias sobre la fiscalización de los recursos de las organizaciones ciudadanas.

Se afirma que esto es reconocido así por la parte actora, porque en su escrito de demanda menciona que la citada ley únicamente impone el deber de las agrupaciones de presentar informes mensuales de fiscalización ante el Instituto local, cuando pretendan constituirse como partido político -artículo 11-.

Así, **en la Ley General de Partidos Políticos no se regula** lo relativo a la fiscalización de las agrupaciones políticas locales **ni organizaciones ciudadanas** que pretenden conformar partidos políticos locales.

Ello, ha sido objeto de pronunciamiento por la SCJN al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, a partir de lo cual ha señalado que **el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva en lo relativo a la fiscalización de agrupaciones políticas nacionales, partidos políticos y candidaturas**, llegando a la conclusión de que corresponde a **los congresos estatales emitir normas sobre la fiscalización de las agrupaciones políticas**, en lo cual tendrán libertad configurativa.

Conforme a lo anterior, las normas legales sobre la fiscalización de las agrupaciones políticas locales y las organizaciones ciudadanas que pretenden constituir partidos políticos son competencia de los congresos estatales.

En este punto debe precisarse la conceptualización legal que sobre las agrupaciones políticas y organizaciones ciudadanas se establece en el Código Electoral:

“Artículo 244. Las Agrupaciones Políticas Locales tendrán como fines el coadyuvar al desarrollo de la vida democrática de los habitantes de la Ciudad de México, mediante el desarrollo de una cultura política sustentada en la tolerancia, respeto a la legalidad y la creación de una opinión pública mejor informada; serán un medio para promover la educación cívica de los habitantes de la Ciudad de México y la participación ciudadana en las políticas públicas del órgano ejecutivo de esta entidad, **y como organizaciones de ciudadanos podrán solicitar su registro como partido político local.**”

En consonancia con lo anterior, en el Reglamento de Fiscalización se reconoce las organizaciones con pretensión de formar un partido político como *“organizaciones de ciudadanas y ciudadanos legalmente constituidas en asociación civil o agrupación política local, a las cuales el*

Instituto Electoral les otorgó el registro como aspirantes a constituirse como partido político local” (artículo 2, apartado C, fracción VII)

Al respecto, se cita la parte conducente de la Acción de Inconstitucionalidad 92/2015 y sus acumuladas 94/2015 y 96/2015.

“NOVENO. Presunta incompetencia para legislar a nivel local en materia de fiscalización de los recursos de agrupaciones políticas estatales y de candidatos independientes.

...

[En] su segundo **concepto de invalidez esencialmente argumenta que las legislaturas locales carecen de competencia para establecer reglas de fiscalización de los recursos tanto de las agrupaciones políticas estatales**, como de los candidatos independientes, en virtud de que, según dicho partido, fue intención de la Constitución Federal establecer un régimen jurídico único para la vigilancia de esos recursos económicos a nivel nacional, régimen que admite la posibilidad de que, excepcionalmente, de esa función se hagan cargo las autoridades electorales locales, cuando el Instituto Nacional Electoral delegue su función fiscalizadora en favor de los organismos homólogos de las entidades federativas.

Es infundado el anterior argumento por lo que se refiere a las agrupaciones políticas estatales, toda vez que las legislaturas de los estados tienen libertad de configuración legislativa en cuanto a esas agrupaciones locales, ya que la Constitución Federal no prevé alguna reserva de fuente en favor del Congreso de la Unión con relación a tales organizaciones ciudadanas.

Por ello, las leyes generales electorales se ocupan -y se deben ocupar- exclusivamente de regular íntegramente la condición jurídica de las agrupaciones políticas de carácter nacional, dejando abierta la posibilidad de que las entidades federativas establezcan las reglas que mejor les convenga para ^{normar} la conducta de quienes se agrupan localmente con fines políticos, respetando desde luego la libertad de asociación y los principios electorales cuando tales organizaciones

ciudadanas formalicen su intención coaligarse con los partidos para contender en los comicios, reglas entre las cuales se encuentran las relativas a la fiscalización de dichas agrupaciones, a condición de que esa facultad de vigilancia se circunscriba al respectivo ámbito territorial estatal.

Para corroborar lo anterior, debe tenerse en cuenta que por mandato de ley, la fiscalización que lleva a cabo el Instituto Nacional Electoral la realiza exclusivamente respecto de las agrupaciones políticas de carácter nacional, porque así está previsto en el artículo 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los siguientes términos:

"Artículo 192

[...]

5. Las disposiciones en materia de fiscalización de partidos políticos serán aplicables, en lo conducente, a las agrupaciones políticas nacionales."

(...)"

Este criterio también se ha emitido en las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas, así como en la 77/2015 y sus acumuladas.

De lo anterior se advierte que, contrario a lo señalado por la parte actora, **no existe una reserva legal para el Congreso de la Unión para regular lo relativo a la fiscalización de las organizaciones ciudadanas que pretenden constituir un partido político local**, sino que ello corresponde a las legislaturas de las entidades federativas; lo cual se corrobora al analizar que la Ley General de Partidos Políticos **no se ocupa de la fiscalización** de dichas organizaciones en el ámbito estatal.

En este contexto, la norma en cuestión **tiene relación con la obtención del registro** como partido político de una organización ciudadana, **pero en realidad no establece**

requisitos, sino una consecuencia desfavorable a sus intereses derivado del incumplimiento de obligaciones sobre la fiscalización de los recursos.

Esto es, no impone requisitos adicionales, **sino que tiene el propósito de tutelar el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización de las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos locales en la Ciudad de México**, (lo cual protege bienes y principios tutelados constitucionalmente, como la transparencia y la rendición de cuentas) de tal forma que, prevé una consecuencia jurídica desfavorable a fin de persuadir y prevenir a los sujetos obligados sobre el cumplimiento de obligaciones legales.

Ahora bien, contrario a lo sostenido por la parte actora, lo anterior sí es acorde al sistema de distribución de competencias que establece la Ley General de Partidos Políticos, ya que, de conformidad con los artículos 17, 18 y 19, corresponde a los órganos electorales locales -en el caso, el Instituto local- conocer y resolver sobre la procedencia del registro de nuevos partidos políticos.

Para ello, además de la revisión de los requisitos, **válidamente se puede establecer consecuencias desfavorables** sobre la procedencia del registro cuando **se incumplan con normas relativas a la fiscalización**, como se ha explicado.

Lo anterior, es acorde al contenido de la tesis VII/2007, de rubro: “**LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL**”, emitida por la SCJN.²⁵

Así, tal como se advirtió, no le asiste razón a la parte actora al afirmar que la norma en cuestión se ocupa de regular un ámbito que solo corresponde al Congreso de la Unión, ya que, del criterio de la SCJN se advierte que son los congresos estatales los encargados de legislar sobre la fiscalización de los recursos de las agrupaciones y organizaciones ciudadanas locales.

Derivado de lo anterior, resultan **infundados** los agravios estudiados.

2. Inconvencionalidad del artículo 32, inciso g) del Reglamento de Fiscalización.

La parte actora argumenta que es inconvencional el artículo 32, inciso g) del Reglamento de Fiscalización porque, en su concepción, este artículo relacionado con el 267 del Código Electoral impuso una restricción su derecho de asociación política. Ello, porque a partir de la reglamentación de fiscalización se emitió una opinión no favorable sobre su registro como partido político, lo que indebidamente afectó su derecho de asociación.

Al respecto, argumenta que el principio de reserva legal, si bien, no excluye la posibilidad de la remisión a normas reglamentarias, lo cierto es que, éstas no pueden establecer

²⁵ Registro: 172739, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, abril de dos mil siete.

una regulación independiente. Por lo anterior concluye que, la violación a este principio debe considerarse inconvencional.

En consideración de esta Sala Regional, son **infundados** los planteamientos de la parte actora, como se explica.

En principio, debe señalarse que al hablar de convencionalidad se hará referencia también a la constitucionalidad; ello, porque los tratados internacionales forman parte del parámetro de control de regularidad constitucional, por virtud de lo establecido en el artículo 1 de la Constitución y la citada jurisprudencia P./J. 20/2014 de la SCJN.

Asimismo, el principio de reserva legal también se desprende de la propia Constitución. De esta manera, el estudio de los agravios se analizará considerando el parámetro de control de regularidad constitucional, en los términos precisados.

El contenido del artículo 32, inciso g) del Reglamento de Fiscalización es el siguiente:

“Artículo 32. Entes impedidos para realizar aportaciones.

En ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrán realizar aportaciones, donaciones, condonaciones de deuda, descuentos, bonificaciones, quitas, prestar servicios personales o entregar bienes a título gratuito o en comodato a la Organización, las personas siguientes:

...

g. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

Asimismo, queda prohibido a la Organización obtener financiamiento, créditos o en general recurso alguno provenientes de la banca de desarrollo para sus actividades.”

En principio, debe destacarse que, contrario a lo sostenido por la parte actora, la norma citada -específicamente en la porción normativa que estima inconstitucional- no establece una restricción directa sobre el derecho humano de asociación; es decir, no incide en el ámbito de protección del derecho humano afectando su extensión o impidiendo a la persona titular del derecho su ejercicio pleno.

Eso es, la norma tildada de inconvencional por la parte actora no restringe el derecho humano de asociación -en lo concerniente a la recepción de recursos económicos para sus fines-, porque no impide en sí misma la recepción de aportaciones económicas, sino que impone el deber de que sean de personas identificadas y establece excepciones para ello.

De esta forma, la norma establece una regulación sobre la comprobación e identificación de las personas que aporten recursos económicos a las organizaciones que pretenden constituir un partido político local, con lo que no se impide el ejercicio del derecho humano de asociación, sino que se regula la forma de su ejercicio.

Ahora bien, en el caso, la parte actora afirma que el mencionado artículo reglamentario relacionado con el 267 del Código Electoral -previamente analizado-, han constituido una limitación a su derecho de asociación, lo cual estima inconstitucional, porque al imponerse una sanción aplicando

dicha norma reglamentaria se violentó el principio de reserva de ley.

Al respecto, no le asiste razón a la parte actora porque en **la función administrativa sancionadora**, como en el caso corresponde a la fiscalización de los recursos por parte del Instituto local, **el principio de reserva legal puede válidamente complementarse con normas de inferior jerarquía, como lo son las normas reglamentarias**, lo cual se explica a continuación.

El principio de legalidad que a su vez se compone de los subprincipios de reserva de ley y tipicidad²⁶, son aplicables al derecho administrativo sancionador; sin embargo, **dichos principios no pueden entenderse de manera absoluta en el ámbito administrativo.**

Lo anterior ha sido motivo de análisis por parte de la SCJN, quien ha destacado la evolución de la aplicabilidad de estos principios para la rama administrativa sancionadora; al respecto, en la sentencia dictada en el amparo directo en revisión 3508/2013, la Primera Sala llevó a cabo un estudio en torno a la evolución y la concepción moderna del principio de reserva de ley y de tipicidad en el mencionado ámbito.

Al respecto, la referida Sala del máximo órgano jurisdiccional llevó a cabo un estudio en el cual señala que, desde el

²⁶ El Tribunal Electoral ha reconocido a través de su jurisprudencia la aplicabilidad de los mencionados principios al ámbito administrativo sancionador. **Jurisprudencia 7/2005**, de rubro: **“RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”**, [Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 a 278].

reconocimiento jurisprudencial de la aplicación de los principios desarrollados en el derecho penal al ámbito sancionador, la concepción de la aplicación de estos principios ha cambiado.

Por lo que respecta al principio de tipicidad y reserva de ley, en un inicio la jurisprudencia reconoció su aplicación para el ámbito tributario, en donde la administración pública se desempeña como policía sobre la conducta de la ciudadanía, de tal manera que, la aplicación en dicho ámbito se reconoció con un grado de exigencia equivalente al de la materia penal.

Sin embargo, **existen otras funciones del Estado** distintas, en las que se desempeña como rector, planeador o regulador de un sector -ya sea de una actividad económica o social-, **la cual se regula administrativamente para la consecución de los fines de la política pública.**

En ese sentido, **el grado de exigencia del principio de legalidad -en su vertiente de tipicidad y reserva de ley- es distinto**; ello, porque en un esquema regulatorio general del Estado, **la rama sancionadora es un instrumento más al servicio de estos fines regulatorios.**

Es así como la SCJN reconoce que existe la posibilidad de la integración de tipos administrativos mediante la remisión a fuentes jurídicas infra legales (de rango o jerarquía inferior a una ley), lo cual tiene una justificación constitucional, siempre que se encuentren debidamente publicadas en un medio oficial, aunque no se contenga en una ley un listado exhaustivo.

De manera textual se citan algunas consideraciones de dicha sentencia:

“Por tanto, el principio de legalidad aplicable en el derecho administrativo sancionador no exige una *absoluta* reserva de ley y tipicidad, que obligue al legislador a establecer exhaustivamente y completamente un esquema sancionatorio en un solo precepto legal, lo que implicaría adoptar un estándar *formal y cuantitativo*, pues la evolución jurisprudencial de esta Sala se ha alejado de este extremo, por lo que no cabe afirmar que los jueces constitucionales tienen la obligación de analizar estas leyes y comprobar si ofrecen el grado de “concentración” y “detalle” de regulación exhaustiva de todos los elementos de la sanción administrativa, según el cual la norma legal sólo resultaría constitucional si logra la unidad regulativa en un precepto, pues en caso contrario, existiría una violación a estos principios.

...

Por tanto, el principio de legalidad también presenta una modalidad propia en la materia electoral, modulable de acuerdo al contexto constitucional en que se ubica, pues, por ejemplo, no es constitucionalmente exigible que todas las obligaciones de los partidos políticos se contengan exhaustivamente en la ley, ya que por el dinamismo de la materia y las necesidades de transparencia y rendición de cuentas, es necesario cierto desarrollo propio de la fuente reglamentaria, por lo que el principio de reserva de ley tiene una exigencia mínima, consistente en que la ley defina la conducta con precisión, pero no que agote todo el contenido obligatorio, cuyo incumplimiento se contempla como una desviación sancionable.

En la materia electoral, los actores políticos tienen asignados determinados deberes que se han de concretar en un catálogo de obligaciones a desarrollar en la ley, pero también en fuentes administrativas, por las propias necesidades regulatorias de la materia, y el derecho administrativo sancionador puede válidamente utilizarse como instrumento para que los actores de derecho electoral cumplan con todo ese catálogo de obligaciones.”

Como se observa, en la sentencia citada se emite un pronunciamiento sobre el ámbito sancionador electoral relativo a la fiscalización, destacándose que los tipos

administrativos y el principio de reserva legal se satisface con la previsión normativa de obligaciones integradas por normas legales y desarrolladas a través de su reglamentación, sin que ello violente por sí mismo la Constitución.

Estos criterios también pueden analizarse en las tesis relevantes siguientes:

- Tesis: 2a. CXXVI/2016 (10a.), **“TIPICIDAD. LAS NORMAS DE REMISIÓN NO VULNERAN DICHO PRINCIPIO, CUANDO EL SUPUESTO DE INFRACCIÓN QUE CONTIENEN SE COMPLEMENTA CON LO PREVISTO POR EL PROPIO ORDENAMIENTO O POR SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.”**²⁷
- Tesis: 1a. CCCXVI/2014 (10a.), **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.”**²⁸
- Tesis: 1a. CCCXIX/2014 (10a.) **“TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR.”**²⁹

²⁷ Registro: 2013245, Tesis: 2a. CXXVI/2016 (10ª), Décima Época, Segunda Sala Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 37, diciembre de 2016.

²⁸ Registro: 2007406, 1a. CCCXVI/2014 (10a.), Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 10, septiembre de 2014.

²⁹ Registro: 2007412, CCCXIX/2014 (10a.), Décima Época, Primera, Sala Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 10, septiembre de 2014.

Es así como se evidencia que, una norma reglamentaria en el ámbito administrativo sancionador no constituye por sí misma una violación al principio de reserva de ley;³⁰ de tal forma que, válidamente una consecuencia jurídica o sanción puede derivar de la infracción de normas compuestas por disposiciones legales y de inferior jerarquía, como acontece en el caso.

En ese sentido, toda vez que los agravios narrados por la parte actora en este apartado se limitan a cuestionar la convencionalidad de la norma reglamentaria a partir de la única premisa de la violación al principio de reserva de ley, se consideran **infundados** y no procede su inaplicación al caso concreto.

3. Taxatividad aplicada a normas procedimentales y efecto corruptor

3.1. Argumenta que la autoridad responsable admitió la inexistencia de un procedimiento de fiscalización

En consideración de la parte actora, la autoridad responsable admite que sustanció un procedimiento sin norma que lo rijan, lo que, desde su perspectiva, hace evidente que su actuar no fue apegado a Derecho y debe ser revocado.

Al respecto, argumenta que **la autoridad responsable afirmó que no existe un procedimiento previamente establecido para investigar sobre el origen y destino de los recursos**

³⁰ Al respecto, se destaca lo establecido en la jurisprudencia P./J. 30/2007, de rubro: **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”** [Registro: 172521, Novena Época, Pleno, SCJN, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta mayo de 2007].

de una organización que pretende registrarse como partido político local; por lo tanto, estima que violenta en su perjuicio el principio de **taxatividad** -el cual se refiere a la exacta aplicación de la ley-, argumentando que no solo debe regir en cuanto a la previsión de las conductas infractoras, **sino también la previsión de un procedimiento.**

En consideración de esta Sala Regional son **inoperantes** los agravios porque parten de una premisa equivocada.

En relación con la cuestión planteada por la parte actora, se transcriben las consideraciones que la autoridad responsable plasmó en el dictamen controvertido:

“39. Que, como ya se señaló en los antecedentes de esta Resolución, el quince de junio del presente año, el titular de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto Electoral hizo del conocimiento del titular de la Unidad de Fiscalización que el doce de junio de esta anualidad, se recibió un escrito signado por el titular de la UIF, a través del cual dio vista de diversos hechos, presuntamente cometidos por la asociación civil Enred@te por México, A.C., relacionados con el origen de los recursos utilizados por dicha organización en el proceso de registro como partido político local. Asimismo, se instruyó a la Unidad de Fiscalización para que, con base en las razones esenciales de la sentencia emitida el pasado cuatro de junio por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de 2020 la Federación en el juicio electoral SCM-JE-22 se realizaran las acciones, que en derecho correspondieran.

Atendiendo a lo anterior, así como que dentro de la normativa electoral de la Ciudad de México **no existe regulación alguna correspondiente a la sustanciación de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización y aunado a que este Consejo General a esa fecha no se había pronunciado respecto de los resultados de la fiscalización de la organización Enred@te por México, A.C., se concluyó que, al resultar hechos supervenientes, debían considerarse dentro del proceso de fiscalización que llevaba a cabo la Unidad de Fiscalización** y que los resultados respectivos debían ser presentados ante la Comisión de Fiscalización

y, en su momento, a este Consejo General, mediante el dictamen correspondiente.

Lo anterior, permitiría arribar a conclusiones unificadas respecto a procedimientos que persiguen las mismas finalidades, ya que, permitiría que los hechos denunciados se incluyeran en los procedimientos de fiscalización pendientes de resolver, evitando así la posibilidad de llegar a conclusiones contradictorias en investigaciones y análisis llevados de manera paralela.”

Debe precisarse que, en un primer momento, el Instituto local establece el marco normativo procedimental para llevar a cabo las facultades de fiscalización sobre las organizaciones que pretenden conformar partidos políticos. Posteriormente, como se advierte en la parte transcrita, se afirma que:

- No existe una regulación sobre procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.
- El Consejo General no se había pronunciado sobre los resultados de la fiscalización de la organización actora.
- Los hechos supervenientes debían considerarse dentro del procedimiento de fiscalización que se desarrollaba por la Unidad de Fiscalización para que los resultados se presentaran a la Comisión de Fiscalización y, posteriormente, al Consejo General.

De lo anterior se advierte que, contrario a lo señalado por la parte actora, no existe una afirmación de la autoridad responsable en el sentido de haber actuado sin un procedimiento previsto en ley o reglamento.

Por el contrario, afirma que la falta regulación de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización es una de las razones por la cuales la investigación de los hechos

motivo de la vista de la UIF fueron conocidos en el mismo procedimiento de fiscalización previsto en la ley y que aún no concluía.

En ese sentido, el razonamiento de la autoridad responsable no fue que se tramitaría un procedimiento sancionador no regulado, sino que los hechos novedosos se conocerían en el único procedimiento que se encuentra regulado y reglamentado.

Por tal motivo, al partir de una premisa equivocada, los agravios que en este apartado se analizan resultan ser **inoperantes**.

Al respecto, es aplicable la **jurisprudencia 2a./J.108/2012**, de rubro: **“AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS”**,³¹ emitida por la SCJN.

3.2. Argumentos sobre una indebida ampliación de la investigación con motivo de la vista y vicio de origen de lo actuado.

La parte actora considera que todo lo actuado por la autoridad responsable a partir de la vista que recibió de la UIF se encuentra viciado de origen y debe decretarse su nulidad sin posibilidad de reposición del procedimiento.

En su concepto, los hechos que se detectaron e investigaron después de la vista constituyeron parte de una investigación oficiosa sobre hechos que no fueron denunciados, dando

³¹ Segunda Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, octubre de 2012, Pág. 1326.

lugar a una ampliación indebida del plazo para fiscalizar, lo que estima violenta la seguridad jurídica y legalidad.

Así, señala que indebidamente se realizó una reapertura del procedimiento de fiscalización de los informes mensuales que ya había concluido el diecisiete de febrero; lo que no tiene respaldo legal ni reglamentario porque no está previsto un procedimiento para investigar y revisar hechos supervenientes.

En consideración de esta autoridad jurisdiccional, son **infundados** los agravios conforme se explica a continuación.

3.2.1. Marco normativo sobre las facultades de fiscalización

Los artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado C, numerales 10 y 11 de la Constitución y 98, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, contemplan que el Instituto local tendrá a su cargo en forma integral y directa, todas las actividades no reservadas al Instituto Nacional Electoral (INE) y las que determinen la propia Constitución y las leyes.

El artículo 36, párrafos primero y párrafo tercero, fracciones I, II y III; quinto, inciso ñ), del Código Electoral establece que el Instituto local realiza la organización, el desarrollo y **la vigilancia de los procesos electorales para las elecciones** de Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso y de las alcaldías en la Ciudad de México; también tendrá a su cargo el diseño y la implementación de las estrategias y programas

orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción de ciudadanía.

Dicho instituto goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Sus fines y acciones se orientan a contribuir al desarrollo de la vida democrática, fortalecer el régimen de asociaciones políticas y asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo, **dentro de sus atribuciones se contempla la de fiscalizar el origen, monto y destino de los recursos erogados por las organizaciones ciudadanas** que pretendan constituirse como partido político local.

De conformidad con el artículo 108, fracción I, inciso a) del Código Electoral, la Unidad de Fiscalización **tiene entre sus atribuciones la de fiscalizar el origen y destino de los recursos de las organizaciones ciudadanas interesadas en constituirse como partidos políticos locales**, utilizados para el desarrollo de actividades tendentes a la obtención del registro legal.

En términos del artículo 109, fracción VI, inciso b) del Código Electoral, entre las atribuciones conferidas a la Comisión de Fiscalización del Instituto local, se encuentra la de aprobar y poner a consideración del Consejo General los proyectos de dictamen y resolución que formule la Unidad de Fiscalización, respecto de la revisión de los informes presentados por las organizaciones, respecto de los recursos empleados en las actividades tendentes a obtener el registro legal como partido político local.

En términos del artículo 265, segundo párrafo del Código Electoral, a partir de la notificación de la organización al Instituto local de su interés en constituirse como partido político local deberá informarle mensualmente del origen y destino de los recursos que obtenga y utilice para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal. Debiendo el Instituto local establecer los procedimientos de fiscalización de conformidad con el reglamento que para el efecto apruebe el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización de dicho Instituto.

El artículo 267 del Código Electoral en sus párrafos primero y sexto, establece que el Instituto local conocerá de la solicitud de las y los ciudadanos que pretendan su registro como partido político local, examinará los documentos de la solicitud de registro a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos del procedimiento de constitución señalados.

Asimismo, formulará **el proyecto de dictamen de registro, mismo que dentro del plazo de sesenta días naturales**, contados a partir de que se tenga conocimiento de la presentación de la solicitud de registro, deberá resolver lo conducente, con base en el dictamen con **proyecto de resolución que presente la Comisión de Fiscalización del Instituto local, en el que dará cuenta de las revisiones practicadas**, así como de que no se detectó el uso de mecanismos de afiliación corporativa o la intervención de organizaciones con objeto social distinto en la constitución del partido político local.

El artículo 267, párrafo séptimo del Código Electoral, determina que la incursión de organizaciones religiosas, gremiales y afiliación corporativa en la conformación de un partido político, así como la **violación a los criterios de fiscalización** y montos máximos de los recursos a utilizar para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal que cometa alguna organización de ciudadanos, **serán causales suficientes para la negativa inmediata de registro.**

El artículo 37, fracciones I, III y IV del Código Electoral, dispone que el Instituto local se integra por diversos órganos, entre los que se encuentra:

- El Consejo General;
- La Secretaría Ejecutiva; y
- Los órganos con autonomía técnica y de gestión, entre los que se encuentra la Unidad de Fiscalización.

Del marco jurídico anterior se desprende lo siguiente:

- La función electoral debe regirse bajo los **principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, transparencia, rendición de cuentas, objetividad**, entre otros, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución y 36 del Código Electoral.
- Al Instituto local se le confiere el deber de **vigilar el adecuado desarrollo de los procesos electorales**, lo que implica que **debe desplegar sus facultades a fin**

de tutelar que todas las actuaciones que impacten en el ámbito de su competencia se rijan por los principios rectores de la función electoral.

- Es a los Institutos locales a quienes corresponde la facultad de fiscalizar los recursos de las organizaciones que pretendan conformar un partido político, lo que deberá guiarse por principios como el de legalidad, transparencia y rendición de cuentas.
- De conformidad con lo señalado en el artículo 38, párrafo segundo del Código Electoral, la persona titular de la Unidad de Fiscalización debe coordinar y supervisar que se cumplan las atribuciones previstas en los ordenamientos aplicables.

3.2.2. Actuación de la autoridad responsable con motivo de la vista que recibió de la UIF

Ahora bien, en el caso concreto, del acto impugnado se advierte lo siguiente:

- 1) El **diecisiete de febrero**, la Unidad de Fiscalización **concluyó la revisión de informes** y se hizo constar en el acta circunstanciada suscrita por el representante de la organización actora y el personal técnico de la Unidad de Fiscalización.
- 2) El **diecisiete de marzo**, mediante Acuerdo IECM/ACU-CG-031/2020, el Consejo General aprobó la implementación de medidas que garanticen el adecuado funcionamiento en la prestación de los servicios

esenciales y preventivas para la protección de las personas servidoras públicas con motivo del COVID-19, en cuyo punto de Acuerdo SEGUNDO, **se instruyó a la Secretaría Administrativa para que, mediante circular, diera a conocer las medidas preventivas que regirían en el Instituto local, para su cumplimiento.**

- 3) El quince de junio, el Secretario Ejecutivo del Instituto local remitió el oficio SECG-IECM/1119/2020, mediante el cual hizo de su conocimiento que el doce de junio, **recibió un oficio de la UIF a través del cual dio vista de diversos hechos, presuntamente cometidos por la parte actora,** relacionados con el origen de los recursos utilizados por dicha organización en el proceso de registro como partido político local.
- 4) **A partir de la vista se generaron diversas actuaciones en relación con la investigación sobre los hechos** que podrían generar infracciones en materia de fiscalización; de esta forma, se generaron comunicaciones entre diversas dependencias públicas como la UIF, el Servicio de Administración Tributaria, así como con instituciones privadas.
- 5) Derivado de las actuaciones e investigaciones que se realizaron a partir de la vista recibida por parte de la UIF, **el diez de agosto, se notificó a la parte actora el oficio de errores y omisiones,** otorgándole un plazo de cinco días para que presentara las aclaraciones y pruebas que considerara pertinentes; la cual fue

desahogada por la parte actora el dieciocho de agosto.

- 6) El **veintisiete de agosto**, la Comisión de Fiscalización **aprobó el anteproyecto de resolución que contenía el dictamen** presentado por la Unidad de Fiscalización.

Conforme a lo anterior, se observa que, tal como menciona la parte actora, en febrero se hizo constar que la Unidad de Fiscalización había concluido con los trabajos de revisión de los informes de la organización; posteriormente, se recibió una vista por parte de la UIF sobre presuntas irregularidades atribuidas a la parte actora y, a partir de ello, se llevaron a cabo diligencias y se compartió información con dependencias públicas a fin de esclarecer los hechos y presuntas conductas que fueron detectados a partir de la vista.

3.2.3. Análisis sobre legalidad de actuaciones posteriores a la vista de la UIF

Como se anticipó, en consideración de esta Sala Regional, son **infundados** los agravios que la parte actora plantea al referir que no debieron realizarse diligencias con posterioridad a la vista recibida por parte de la UIF.

En primer lugar, se considera que el **acta circunstanciada** suscrita con motivo de la fiscalización de la revisión de informes **no implica la culminación definitiva de las labores de fiscalización** a cargo del Instituto local.

Ello, pues tal como se advierte del artículo 27, fracción VII del Reglamento de Fiscalización, del desarrollo de la verificación

documental, se deben realizar dos actas, una al inicio de los trabajos y otra a la conclusión del último informe mensual, las cuales se firmarán por el personal técnico encargado de la revisión y el o la responsable de la organización, o a quien se designe por escrito.

No obstante, tal como se advierte del marco normativo analizado, **posterior a la revisión de los informes se debe proceder a la elaboración de los dictámenes que contendrán las conclusiones sobre los trabajos de fiscalización**, mismos que deben ser aprobados, en un primer momento, por la Comisión de Fiscalización y, posteriormente **será el Consejo General el que analizará y aprobará de forma definitiva los dictámenes correspondientes**. Inclusive, tiene la facultad de no aprobarlos y ordenar su modificación, para que posteriormente se presente el dictamen para su final aprobación.

En ese sentido, se considera que, contrario a lo argumentado por la parte actora, **no se advierte un acto que de manera definitiva determinara la finalización de los trabajos sobre la fiscalización de los informes**.

Ahora bien, en el caso concreto, se advierten dos situaciones que se generaron de manera extraordinaria:

- a) La suspensión de actividades que derivó de las medidas tomadas para proteger la salud de personas y evitar riesgos por la pandemia citada.
- b) Una vista recibida de la UIF.

Derivado de dicha vista, se efectuaron diversas actuaciones y se compartió información entre las diversas dependencias públicas con facultades sobre la verificación de la licitud de los recursos económicos utilizados por la organización actora.

Efectivamente, **las mencionadas diligencias tuvieron lugar con posterioridad a la revisión ordinaria de los informes mensuales**; sin embargo, ello **no significa** que las actuaciones carecen de sustento legal, ni que **se encontraran fuera del marco legal de atribuciones de la autoridad responsable**.

Si bien, acontecieron circunstancias extraordinarias, lo cierto es que, como lo expresó la responsable en el dictamen de fiscalización, **al recibir la información de la UIF no era factible omitir su análisis** y emitir el dictamen consolidado con la única información recabada en la etapa de revisión de informes sin un previo estudio y verificación de dicha información.

Ello, porque la UIF es la instancia central nacional, perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a quien la ley otorga atribuciones para **recibir, recopilar y analizar** (en el ámbito de su competencia, como parte de la mencionada Secretaría) las pruebas, constancias, reportes, documentación e informes sobre la comisión de las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para combatir la **comisión del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita**.³²

³² Artículo 15, fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

De esta manera, siendo el Instituto local la única autoridad facultada para llevar a cabo **la fiscalización del origen y destino de los recursos de las organizaciones ciudadanas que pretendan registrarse como partido político local**, era su deber, conforme a los principios constitucionales y legales, realizar un análisis de la información recibida y efectuar las diligencias que estimara necesarias para resolver las cuestiones expresadas en la información enviada por dicha entidad, en relación con la fiscalización del origen y destino de los recursos de la parte actora.

Esto, ya que, las normas legales y reglamentarias expresamente disponen que la fiscalización de las organizaciones ciudadanas repercutirá en la decisión en la determinación sobre el registro o no de la organización como un partido político, de lo cual se desprende la importancia de la transparencia, legalidad y rendición de cuentas, de manera que, ante una grave trasgresión a estos principios, una organización no podría llegar a constituir un partido político.

Tanto en la Ley General de Partidos Políticos -artículo 11- como el Código Electoral se establece la obligación de la presentación mensual de informes del origen y destino de los recursos para las organizaciones ciudadanas, lo cual no solo es una cuestión formal, **sino tiene una finalidad sustancial vinculada a la facultad de fiscalizar de la autoridad electoral**, esto es, un conocimiento claro, transparente, lícito y verificable de las finanzas de la organización.

El artículo 1 del Reglamento de Fiscalización reconoce como uno de los objetivos de la fiscalización de las organizaciones

ciudadanas y agrupaciones políticas locales, **el conocer el origen, destino y monto de los recursos** que apliquen única y exclusivamente para el desarrollo de actividades tendentes a obtener el registro legal como partido político local.

Así, una organización ciudadana tiene un impacto directo en el ámbito de atribuciones de las instituciones electorales, cuando participa en un procedimiento para conformar un partido político.

Al respecto, los partidos políticos son reconocidos por la Constitución como **entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática**, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, **y como organizaciones ciudadanas, hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público**, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

De lo anterior se desprende que **las finanzas de una organización ciudadana que participe en un procedimiento de registro como partido político tienen un impacto directo en las funciones** electorales y, de lograr su registro, en el desarrollo de los procesos **electorales**, sobre el cual, el marco normativo le otorga una facultad expresa de vigilancia.

De esta forma, **la rendición de cuentas y la transparencia de las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos tiene un impacto directo en un fin constitucionalmente reconocido**, de tal forma que, es de gran importancia la fiscalización adecuada de los recursos

En este sentido, contrario a lo argumentado por la parte actora, la autoridad responsable no podía dejar de preservar los principios constitucionales y legales bajo el argumento de que la información de la UIF se recibió de manera posterior al plazo para la revisión de los informes mensuales que presentó dicha organización.

Ello, porque la vista de la UIF se emitió para informar sobre posibles irregularidades en los recursos que utilizó la organización actora en su procedimiento para constituirse como partido político y ello tendría un impacto directo en la determinación del registro que pretende.

Si bien es cierto, ya había transcurrido el plazo **ordinario** de revisión de informes, también lo es que, **se actualizó una situación extraordinaria que derivó de la recepción de información** que podría tener un impacto directo en las conclusiones sobre la fiscalización y, al encontrarse sin resolución la revisión de informes, era procedente investigar sobre los hechos motivo de la vista.

De esta forma, era factible que la autoridad responsable **pudiera generar certeza sobre los recursos utilizados, su origen, destino y licitud, con lo que se privilegiaron valores constitucional y legalmente reconocidos**, que no

podrían desconocerse argumentando un posible desfase en los plazos para la fiscalización.

Lo anterior no puede considerarse una violación a la certeza jurídica; porque en tanto no se aprobara el dictamen consolidado sobre los trabajos de fiscalización, todavía no existía un pronunciamiento de la autoridad competente sobre las finanzas de la organización y era posible valorar nuevos elementos que desconocía en un momento anterior.

Así, se estima incorrecto lo afirmado por la parte actora, en el sentido de que se estaba ante presencia de un procedimiento con una *litis* -controversia- determinada, respecto de lo que no podían introducirse elementos de cuestiones que no fueron denunciadas; porque en principio, el procedimiento de revisión de informes que se substanció, no deriva de denuncias ni de controversias y menos aún de un procedimiento seguido en forma de juicio, sino de la obligación de rendición de cuentas que tienen las organizaciones ciudadanas -como la parte actora- y la facultad del Instituto local de fiscalizar y determinar el origen y destino de los recursos utilizados.

Por tanto, **las irregularidades pueden advertirse** a partir de los informes que presenten las organizaciones que pretenden constituir un partido, o bien, **de los elementos que se allegue la autoridad para cumplir con sus funciones constitucionales y legalmente establecidas.**

En este sentido, **la realización de diligencias posteriores encuentra plena justificación a las obligaciones constitucionales y legales del Instituto local sobre la**

adecuada fiscalización de una organización interesada en la constitución de un partido político, a efecto de determinar si se ha realizado un adecuado manejo de sus recursos y si ello podría trascender a la determinación sobre su registro.

Debe destacarse que, la importancia de la adecuada fiscalización y la repercusión en la obtención del registro como partido político de una organización ha sido motivo de análisis ya ante la Sala Superior.

En el recurso de apelación **SUP-RAP-132/2008** analizó la necesidad de que el entonces Instituto Federal Electoral **reglamentara sobre las consecuencias que existirían cuando en un dictamen de fiscalización emitido con posterioridad a la declaración de procedencia del registro como partido político de una organización (y previo a que surtiera efectos constitutivos)** se concluyera la **existencia de irregularidades**; lo que podría llevar a **la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro** como partido político nacional.

De todo lo anterior se advierte que:

1. La autoridad responsable tiene a su cargo deberes constitucionales y legales que le confieren la facultad de fiscalizar y transparentar los recursos de las organizaciones ciudadanas que pretendan constituir un partido político.
2. No existía un dictamen o resolución definitiva sobre los trabajos de fiscalización de la organización.

3. El dictamen impugnado fue aprobado previo a la determinación sobre la procedencia del registro como partido político de la organización.

Así, se estima que la falta de preceptos que prevean de manera expresa un procedimiento a seguir cuando después de la revisión de los informes y antes de la aprobación del registro reciba información sobre posibles violaciones que trascienden a la fiscalización de los recursos, **no significa que el Instituto local pueda dejar de cumplir sus obligaciones constitucionales y legales.**

Ello, **porque se actuó a partir de las facultades de investigación y la obligación de allegarse de elementos para determinar la regularidad del origen de los recursos** de las organizaciones ciudadanas; así como la potestad de transparentar las finanzas de las organizaciones previo a otorgar el registro como partido político.

A mayor abundamiento, cabe destacar que este Tribunal Electoral ha asumido el criterio de que, incluso, en los casos que se tenga una ausencia de un procedimiento expreso, no es obstáculo para que una autoridad electoral deje de cumplir obligaciones constitucionales y legales, siempre que respete derechos procesales de defensa.³³

No obstante, lo relativo al procedimiento a seguir por parte de la autoridad responsable será motivo de estudio en un

³³ Pueden observarse este criterio en las sentencias dictadas en el SUP-RAP-017/2006 y en el SUP-JE-62/2018 y SUP-JDC-592/2018 acumulados. Así como en la jurisprudencia 26/2014, "PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. EL ANÁLISIS PRELIMINAR QUE EN ÉL SE HACE SOBRE LA CONDUCTA DENUNCIADA, CARECE DE FUERZA VINCULANTE AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR".

siguiente apartado, por ser parte de los agravios de la parte actora.

Por último, respecto al argumento de la parte actora, en el cual señala que fue indebido reabrir un procedimiento cuando existía una suspensión de plazos y que no era aplicable el **criterio emitido por esta Sala Regional en el juicio SCM-JE-22/2020**, se estima que **no le asiste razón**.

Ello, porque en dicha sentencia se determinó que existen las infracciones en materia electoral respecto de las cuales **la potestad del Instituto local de investigarlas trasciende al orden público y al adecuado desarrollo de contiendas electorales, para evitar que se pongan en riesgo los procesos electorales**. De tal forma que, las medidas sanitarias establecidas con motivo de la pandemia no podrían implicar una paralización total de las actividades del Instituto local, siempre que se tuviera la posibilidad de desarrollarlas a través de tecnologías de la información y sin generar la exposición de personas al virus SARS-CoV2; ello, reconociendo que la vida y la salud constituyen bienes jurídicos mayores que deben ser tutelados en todo momento.

En este sentido, se estima que las razones que llevaron en aquel precedente a ordenar a la autoridad responsable que llevara a cabo actividades -sin poner en riesgo la salud de personas- para cumplir con su obligación de vigilancia sobre el orden jurídico electoral, aun en el transcurso de la pandemia, **sí resultaban aplicables al caso concreto, como consideró la autoridad responsable**.

Derivado de lo anterior, se consideran **infundados** los agravios de la parte actora.

3.2.4. Argumentos sobre indebida modificación de plazos por la pandemia del virus SARS-CoV2 por autoridad incompetente.

La parte actora señala que el procedimiento se encuentra viciado de origen porque el Instituto local indebidamente modificó los plazos para resolver en definitiva sobre la fiscalización y el registro de la organización a través del Secretario Ejecutivo que, en su concepto, no tenía atribuciones para decretar las modificaciones aludidas, con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2.

En consideración de esta Sala Regional son **inoperantes** por lo siguiente.

En primer lugar, se precisa que el diecisiete de marzo, **el Consejo General emitió el Acuerdo IECM/ACU-CG-031/2020**, denominado: "Acuerdo del Consejo General, por el que se aprueba la implementación de medidas que garanticen el adecuado funcionamiento en la prestación de los servicios esenciales y preventivas para la protección de las personas servidoras públicas y aquellas que acudan a las Instalaciones del Instituto Electoral de la Ciudad de México con motivo del COVID-19."³⁴

³⁴ Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15, párrafo 1, relacionado con el 4, párrafo 2, de la Ley de Medios, invocándose como orientadoras cambiando lo que se deba cambiar *–mutatis mutandi–*, las tesis bajo las claves y rubros siguientes: XIX.1o.P.T. J/5, "HECHOS NOTORIOS. LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PUEDEN INVOCAR CON ESE CARÁCTER NO SÓLO LOS ASUNTOS RESUELTOS POR ELLOS O LOS QUE EN EL PASADO HAYAN SIDO DE SU CONOCIMIENTO, SINO TAMBIÉN LOS ASUNTOS QUE SEAN VISTOS EN LA MISMA FECHA DE SESIÓN;" P./J. 43/2009,

En dicho Acuerdo, el Consejo General estableció directrices para evitar poner en riesgo la salud de las personas trabajadoras y población en general. **Con posterioridad, a través de la circular 33, el Secretario Ejecutivo del Instituto local decretó la suspensión de la tramitación de diversos procedimientos, entre ellos el de fiscalización,** por considerar que no existían condiciones idóneas para llevar a cabo dichas actividades.

Al respecto, la parte actora no precisa alguna razón por la cual **la supuesta incompetencia que atribuye al Secretario Ejecutivo del Instituto local sobre las medidas adoptadas por la pandemia tuvo repercusiones en las resoluciones impugnadas.**

En ese sentido, a ningún fin práctico conduciría el estudio propuesto sobre las facultades del Secretario Ejecutivo del Instituto local para haber emitido la circular, a partir del marco general que estableció el Consejo General; porque el estudio de las facultades del citado funcionario para emitir las medidas con motivo de la pandemia del virus SARS-CoV2, no podrían producir por sí mismas la nulidad de todas las actividades

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO;" 2a./J. 103/2007, "HECHO NOTORIO. PARA QUE SE INVOQUE COMO TAL LA EJECUTORIA DICTADA CON ANTERIORIDAD POR EL PROPIO ÓRGANO JURISDICCIONAL, NO ES NECESARIO QUE LAS CONSTANCIAS RELATIVAS DEBAN CERTIFICARSE;" y P. IX/2004, "HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN;" publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomos XXXII, agosto de 2010; XXIX, abril de 2009; XXV, junio de 2007; y XIX, abril de 2004; números de registro digital en el sistema de compilación 164048, 167593, 172215 y 181729, respectivamente.

desarrolladas con posterioridad o bajo plazos modificados, como sugiere la parte actora.

Lo anterior, tomando en consideración que los efectos de la suspensión de los plazos han cesado, por lo que no se advierte que en este momento un análisis sobre la competencia de la autoridad para haber suspendido los plazos tenga algún impacto sobre los derechos de la parte actora.

Asimismo, la modificación de plazos y el desarrollo de actividades, llevadas a cabo posterioridad a la firma del acta de conclusión de trabajos de fiscalización, ya fue motivo de análisis en el apartado anterior, **y se concluyó que fue apegado a Derecho que la autoridad desarrollara actuaciones con motivo de la vista recibida por la UIF.** Por lo cual, **la ampliación del procedimiento de fiscalización no se consideró un actuar irregular** por parte de la autoridad responsable.

En tal virtud, un estudio sobre las facultades del Secretario Ejecutivo del Instituto local para emitir las circulares antes mencionadas y del plazo para realizar la fiscalización **no podría llevar a la invalidez de las actividades de fiscalización.**

Al respecto, es un criterio orientador el siguiente:
**“AGRAVIOS. SON INOPERANTES LOS QUE SE HACEN
DESCANSAR SUSTANCIALMENTE EN LO**

ARGUMENTADO EN OTROS QUE FUERON DESESTIMADOS”.³⁵

4. Violación al derecho de audiencia y defensa de la parte actora.

La parte actora considera que la autoridad responsable violentó su derecho a una adecuada defensa, derivado de que nunca se le informó sobre la vista de la UIF ni de las presuntas irregularidades que se advirtieron con motivo de la fiscalización que llevó a cabo.

Señala que fue hasta el momento en que se emitió la resolución que tuvo conocimiento de las irregularidades que le atribuyó la responsable, de tal manera que, **no tuvo oportunidad de realizar las aclaraciones y presentar la documentación correspondiente.**

En consideración de esta Sala Regional son **fundados** los agravios, como se explica a continuación.

4.1. Marco jurídico del derecho de audiencia

Es en el artículo 14 párrafo segundo de la Constitución donde se establece el debido proceso y, en particular, el derecho **de audiencia**, al disponer que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades

³⁵ Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, marzo de 2004

esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Importa señalar que la garantía de audiencia, de conformidad con lo previsto en la norma constitucional, consiste en la oportunidad de las personas involucradas en un juicio o procedimiento, para preparar una adecuada defensa, previo al dictado del acto privativo, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales, se traducen de manera genérica en los siguientes requisitos:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en las que se finque la defensa;
- 3) La oportunidad de alegar; y
- 4) El dictado de la resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Lo anterior, se sustenta en el criterio de la SCJN en la Jurisprudencia **P./J.47/95**, de rubro: **“FORMALIDADES ESCENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”**.³⁶

³⁶ Consultable a foja 113 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, novena época, diciembre de 1995.

En esta tesitura, el derecho de audiencia consiste en la oportunidad que se concede a las partes para estar en aptitud de plantear una adecuada defensa.

Este derecho también ha sido reconocido en el ámbito internacional, a través de diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, entre los cuales cabe citar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyas disposiciones aplicables, para mayor claridad, se transcriben:

**CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS
(PACTO DE SAN JOSÉ)**

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

**PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y
POLÍTICOS**

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. **Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial**, establecido por la ley, **en la substanciación de cualquier acusación** de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda

sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Artículo 8.

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 10.

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, **a ser oída** públicamente y con justicia **por un tribunal independiente e imparcial**, para la determinación de sus derechos y obligaciones o **para el examen de cualquier acusación** contra ella en materia penal.

Por su parte, la Corte IDH (“Caso Tribunal Constitucional vs Perú”, sentencia de treinta y uno de enero de dos mil uno), señaló que:

“Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, **“sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.**”

De esta manera, la Corte IDH al interpretar el artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, dispuso que, en todo momento, las personas deben contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en todo proceso emanado del Estado.

Asimismo, la Corte IDH ha señalado (Caso López Mendoza Vs. Venezuela)³⁷ que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, sean penales o no, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del **debido proceso** establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. Asimismo, la Corte recuerda lo expuesto en su jurisprudencia previa en el sentido que las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas.

Por su parte, la Corte IDH (Caso Tribunal Constitucional vs Perú),³⁸ ha señalado que "si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos."

Asimismo, ha interpretado que en todo momento las personas deben contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en todo proceso emanado del Estado, lo cual es acorde también con el principio de legalidad, en virtud de que toda autoridad debe respetar los derechos fundamentales, así como fundar y motivar sus actos de molestia.

Conforme a lo anterior, este Tribunal Electoral (SCM-JDC-236/2018), ha considerado que en los procedimientos

³⁷ Sentencia de primero de septiembre de dos mil once.

³⁸ Sentencia de treinta y uno de enero de dos mil uno.

administrativos en los cuales las personas pueden verse afectadas en sus derechos, deben respetarse las formalidades que rigen al debido proceso, debiéndose garantizar a los sujetos del procedimiento la oportunidad de:

- a. conocer las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos;
- b. exponer sus posiciones, argumentos y alegatos que estime necesarios para su defensa;
- c. ofrecer y aportar pruebas en apoyo a sus posiciones y alegatos, las cuales deben ser tomadas en consideración por la autoridad que debe resolver y,
- d. obtener una resolución en la que se resuelvan las cuestiones debatidas.

Así, de los criterios emitidos por la Corte IDH, así como de los casos resueltos por la Sala Superior, se puede advertir que el respeto a la garantía del debido proceso se impone a todos aquellos órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, sean penales o no.

En esa lógica, dicho principio también se hace exigible en todas sus vertientes y expresiones, en el ámbito del procedimiento relativo al registro de los partidos políticos. De ahí que todas las acciones que se desplieguen en el curso de dicho procedimiento deben observar el marco regulatorio en el que encuentra su fundamento.

Es decir, no queda limitado exclusivamente a la preservación de la garantía de audiencia, que es solo una parte de los principios que informan al debido proceso.

Al respecto, resulta orientador lo dispuesto en la Tesis emitida por la Segunda Sala de la SCJN que lleva por rubro **“AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTIA DE. DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIE EN SU CONTRA”**³⁹, en la que se ha explorado que la garantía de audiencia consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir para poder defenderse, y esa intervención se puede concretar en dos aspectos esenciales, a saber: la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que se finque la defensa; y la de producir alegatos para apoyar esa misma defensa con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes.

Ahora bien, por lo que hace al caso concreto, del propio Reglamento de Fiscalización se advierte que en el artículo 85 se establecen las reglas que la autoridad debe observar durante la fiscalización para respetar el derecho de audiencia y defensa de las organizaciones que pretendan constituir un partido político, al tenor de lo siguiente:

“Artículo 85. Errores u omisiones.

Si durante la revisión de los Informes mensuales, la Unidad de Fiscalización advierte la existencia de errores u omisiones, los notificará trimestralmente a la Organización que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo no mayor de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes.

- I. **En los escritos de respuesta a las solicitudes de aclaración de la Unidad de Fiscalización, la Organización podrá exponer lo que a su derecho convenga para aclarar o rectificar y aportar la información que se le**

³⁹ Localizable en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Segunda Sala, Volumen 199-204, Tercera Parte, página 85.

solicite, así como ofrecer las pruebas que respalden sus afirmaciones.

- II. Las rectificaciones o aclaraciones deberán estar firmados por el o la Responsable y presentarse en forma impresa y en medio magnético; asimismo, anexará una relación pormenorizada de la documentación que se entrega, de acuerdo al formato **OC11: DID**, con la finalidad de facilitar el cotejo correspondiente por parte del personal de la Unidad de Fiscalización. La recepción de la documentación por parte de la autoridad no prejuzga sobre sus contenidos para efectos de las observaciones respectivas que dieron lugar a su entrega.
- III. **La Unidad de Fiscalización, informará a la Organización las consideraciones de hecho, derecho y técnicas por las cuales no subsanó las irregularidades notificadas durante el proceso de revisión de los informes, para que un plazo improrrogable de cinco días presente**, junto con su escrito de respuesta a dicha notificación, las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes para que las subsane.
- IV. **En los casos que la autoridad detectara alguna irregularidad que hubiere sido notificada en tiempo y forma a la Organización y la misma no fuere subsanada**, la Unidad de Fiscalización podrá retener la documentación original correspondiente y entregar a la Organización, si lo solicita, copias certificadas de la misma.”

De lo anterior se advierte que el Reglamento de Fiscalización impone a la autoridad responsable lo siguiente:

- Si de la revisión de los informes mensuales detecta errores u omisiones, serán notificados a la organización de manera trimestral, a partir de lo cual se le concederá el plazo de diez días para que aclare, realice manifestaciones y aporte la documentación que considere.
- Si la Unidad de Fiscalización considera que no se subsanaron los errores, omisiones o irregularidades,

deberá informar a la organización las consideraciones de hecho, derecho y técnicas por las cuales no subsanó las irregularidades, concediendo un plazo improrrogable de cinco días para que presente las aclaraciones correspondientes.

Así, conforme al citado reglamento se dispone de dos momentos para que las organizaciones puedan efectuar aclaraciones, el primero de ellos, cuando se detectan y se ponen en conocimiento errores o irregularidades; posteriormente, si aun con la documentación que aporte la organización, no se subsanan los errores o irregularidades, la Unidad de Fiscalización tiene el deber de informarlo a la organización correspondiente, concediendo un nuevo plazo para atender lo requerido por la autoridad.

De esta manera, **se tutela el derecho de una adecuada defensa, mediante la audiencia y alegaciones** que pueden efectuar las organizaciones sobre las que se realiza la fiscalización.

Ahora bien, como se analizó, en el mes de febrero la Unidad de Fiscalización consideró concluidos los trabajos de revisión de informes; sin embargo, el Instituto local recibió una vista sobre presuntas irregularidades con impacto directo en la fiscalización de la organización actora; así, decidió llevar a cabo mayores actuaciones, respecto de lo que esta Sala Regional ha decidido que fue acorde a sus deberes constitucionales y legales.

Sin embargo, del propio dictamen impugnado se advierte que,

“Durante el procedimiento de fiscalización se detectaron **diecisiete** errores u omisiones, mismos que fueron notificados y cuyas aclaraciones o rectificaciones realizadas por la Organización, así como las consideraciones de hecho, derecho y técnicas vertidas por esta Unidad de Fiscalización que se detallan en los apartados **7. y 8. "CUADRO DE LA NOTIFICACIÓN Y RESPUESTA DE LA ORGANIZACIÓN DERIVADO DE LOS ERRORES U OMISIONES DETECTADOS EN LA REVISIÓN DE LOS INFORMES MENSUALES"** y **"CUADRO DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN A LOS INFORMES MENSUALES DE LA ORGANIZACIÓN"**, se dieron por **solventados**.

No obstante, derivado de las diligencias realizadas por la Unidad de Fiscalización con motivo de la Vista de la Unidad de Inteligencia Financiera se determinó una irregularidad sancionable de conformidad con lo señalado en los puntos 5.1 y 5.2 del Apartado **5, RESULTADOS DE LA VISTA ENVIADA POR LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, como sigue:

1. De la revisión a la información y documentación proporcionada por la Organización, para sustentar sus ingresos en efectivo, presuntamente provenientes de aportaciones de sus Afiliados y Simpatizantes por la cantidad de \$3,002,400.00 (tres millones dos mil cuatrocientos pesos 00/100 MN) y por concepto de Autofinanciamiento por un monto total de \$2,225,000.00 (dos millones doscientos veinticinco mil pesos 00/100 MN) derivado de la presunta venta de boletos para asistir a nueve conferencias impartidas por la C. Fernanda Tapia Canovi, se determinó que no existe evidencia suficiente y competente que acredite que los mismos provienen de esas fuentes de financiamiento, por lo que esta autoridad desconoce la identidad de las personas que los aportaron, infringiendo con el ello lo señalado en el artículo 32, inciso g) del Reglamento, en relación con el 267 último párrafo del Código.

(...)"

Con lo anterior se evidencia que las irregularidades que dieron lugar a las conclusiones no favorables del dictamen impugnado y, consecuentemente, a la negativa del registro como partido político, tuvieron lugar a partir de la vista de la UIF, por lo que, durante todo el procedimiento de revisión de informes, que se siguió de manera ordinaria, no fueron

detectadas y **no fueron conocidas por la parte actora para estar en la posibilidad de alegar lo que a su derecho conviniera y ofrecer las aclaraciones que considerara pertinentes.**

Ahora bien, el hecho de que se considere apegado al orden jurídico que el Instituto local efectuara mayores diligencias, de forma posterior a la revisión ordinaria de informes, no significa que fuera válido anular el derecho de audiencia de la parte actora, en los términos previstos por la propia autoridad fiscalizadora en el Reglamento de la materia.

Ello, **pues si se trató de irregularidades que la propia autoridad responsable no conoció con oportunidad** -cuyo análisis de las causas de la modificación de los plazos y la legalidad de la investigación posterior, ya fue analizada en apartados previos- **es evidente que no se le hicieron de conocimiento a la organización actora un momento previo**, por lo cual, era de suma importancia que se **respetara derecho a una adecuada defensa**, (que es una garantía de nivel constitucional y convencional), para presentar las aclaraciones, documentación y alegaciones que estimara pertinentes.

Si bien es cierto, del dictamen y resoluciones impugnadas se desprende que el diez de agosto se le notificó a la parte actora un oficio de errores y omisiones, ello no fue suficiente para considerar colmado el derecho a una adecuada defensa de la parte actora.

Al respecto, se transcribe el mencionado oficio:

“1. Derivado de la información proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria se determinaron 28 Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) por un monto total de \$651,767.07 (seiscientos cincuenta y un mil setecientos sesenta y siete pesos 07/100 MN) que se integran en el Anexo al presente, cuyos gastos no fueron identificados en los registros contables de la Organización; asimismo, se desconoce el origen de los recursos con que fueron pagados éstos, ni fueron reportados en sus informes mensuales, por lo que se solicita aclare estas situaciones, ya que en caso de no hacerlo es susceptible de infringir lo estipulado en los artículos 26, 27, fracciones I y III ; 29, 30, 33, 54 y 55 del Reglamento.

2. De la revisión al rubro de autofinanciamiento, se observó que la Organización reportó ingresos por un monto de \$2,225,000.00 (dos millones doscientos veinticinco mil pesos 00/100 MN) por la realización de nueve conferencias impartidas por "Fernanda Tapia" en igual número de demarcaciones territoriales, que se integra como sigue:

(se inserta tabla)

Al respecto, dichas conferencias fueron promocionadas a través de las redes sociales y por invitaciones impresas. Del análisis a dichas constancias se determinó que se invita a la ciudadanía en general a asistir a las referidas conferencias; sin embargo, en ninguno de estos elementos propagandísticos se hace mención respecto el costo de los boletos para asistir a los mismas ni el lugar en que se podrían adquirir, por lo que se requiere informe lo siguiente:

- a) En qué fechas y lugares se pusieron a la venta los boletos de las nueve conferencias.
- b) Qué forma o esquema de venta se implementó para la distribución y comercialización de los boletos de las nueve conferencias.
- c) Bajo qué métodos de pago se llevó a cabo la comercialización de los boletos de las nueve conferencias.
- d) Por qué razón en la publicidad que se difundió en redes sociales para promocionar las conferencias, se habló y se señaló únicamente de una cuota de recuperación y no de una venta de boletos.
- e) Tomando en consideración que el artículo 4 de la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, señala que se entenderá por espectáculo público, cualquier representación, función, acto, evento o exhibición artística, musical, deportiva, taurina, cinematográfica, teatral o cultural, organizada por una persona física o moral, en cualquier lugar y tiempo y a la

que se convoca al público con fines culturales, o de entretenimiento, diversión o recreación, en forma gratuita o mediante el pago de una contraprestación en dinero o especie, se requiere que se proporcione los originales o copias certificadas de las autorizaciones legales (permisos) que se debieron tramitar para la celebración de cada uno de los eventos, así como se precise el número y fechas de los mismos.

f) De la revisión a los formatos OC-7 que adjuntó a sus informes mensuales, se advirtió que la organización no desglosó el importe de los gastos en que incurrió para la relación de cada una de las nueve conferencias, tal y como lo señala el artículo 49, párrafo segundo de (sic) Reglamento.

Por lo anterior, se le solicita informe detalladamente el procedimiento que llevó a cabo la Organización para la comercialización de los boletos que según su reporte costaban \$500.00 (quinientos pesos 00/100 MN) c/u; asimismo, remita los elementos que generen convicción sobre su dicho, así como la documentación requerida, ya que en caso de no hacerlo es susceptible de infringir lo señalado en los artículos 29, 30, 49, párrafo segundo y 80 del Reglamento.

Por lo anterior, se le solicita informe detalladamente el procedimiento que llevó a cabo la Organización para la comercialización de los boletos que según su reporte costaban \$500,000 (quinientos pesos 00/100 MN) c/u; asimismo, remita los elementos que generen convicción sobre su dicho, así como la documentación requerida, ya que en el caso de no hacerlo es susceptible de infringir lo señalado en los artículos 29, 30, 49, párrafo segundo y 80 del Reglamento.

3. Del análisis a los registros contables de la Organización al 31 de diciembre de 2019, se determinaron cuentas por pagar por un importe de \$1,652,346.80 (un millón seiscientos cincuenta y dos mil trescientos cuarenta y seis pesos 80/100 MN), que se integra como sigue:

(Se inserta tabla)

Adicionalmente, a dicho importe, en su caso, debe acumularse la cantidad de \$651,767.07 (seiscientos cincuenta y un mil setecientos sesenta y siete pesos 07/100 MN) correspondiente a la observación identificada con el numeral 1 de este oficio, con lo que el importe de sus cuentas por pagar podría ascender a la cantidad de \$2,304,113.87 (dos millones trescientos cuatro mil ciento trece pesos 87/100 MN).

Al respecto, se solicita a la Organización informe a esta autoridad si posterior al 31 de diciembre de 2019 ha realizado pago alguno, en su caso, presente la documentación

comprobatoria que acredite tanto el origen de los recursos como de los pagos realizados.

Asimismo, se le requiere presente los estados de cuenta bancarios de los meses de enero a julio de 2020, acompañando la documentación comprobatoria de los movimientos realizados en dicho periodo (depósitos y egresos), así como los expedientes de los proveedores WELSH DESINGS S.A. DE C.V. y SOMNOS & STYLUS, S.A. DE C.V.

Adicionalmente, adjunto a su respuesta deberá proporcionar la balanza de comprobación a nivel auxiliar acumulada a julio de 2020 y los registros auxiliares contables.

En caso de existir pasivos, a la fecha del presente, informe las fuentes del financiamiento con las que hará frente a estas obligaciones.

Por lo que, se le requiere presente la información y documentación requerida, ya que en el caso de no hacerlo es susceptible de infringir lo dispuesto en el artículo 80 del Reglamento con relación a los artículos 29, 30 y 80 del Reglamento (sic).

Una vez notificados los errores u omisiones que a la fecha subsisten, correspondientes a los informes mensuales de 2019, esta Unidad de Fiscalización con fundamento en el artículo 85, párrafo primero, fracción I y III del Reglamento, les solicita a ustedes que por su apreciable persona, la Organización presente las aclaraciones y rectificaciones que estime pertinentes, junto con la documentación que considere atinente debidamente relacionada con el formato OC11:DID, recordándole que su escrito deberá presentarse también en medio electrónico.

Cabe señalar, que los movimientos contables que realice la Organización para la atención o rectificación de los errores u omisiones que afecten información de 2019, deberán ser registrados con fecha 31 de diciembre de dicha anualidad e incorporarse en el informe correspondiente a dicho mes; adicionalmente, debe remitir la balanza de comprobación a nivel auxiliar modificada con cifras al 31 de diciembre de 2019 así como los registros auxiliares contables.

Es importante mencionar que de no recibir respuesta en un plazo improrrogable de cinco días hábiles computados a partir del día siguiente de haberse realizado esta notificación, o de no subsanar los errores u omisiones, de conformidad con el artículo 87 del Reglamento, serán considerados en el Dictamen Consolidado respectivo como conclusiones sujetas a ser sancionadas, en términos de lo dispuesto en los artículos

7, fracción VII; 17 y 19, fracción VIII de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.”

En primer término, **se advierte que no se le hizo de su conocimiento, ni se le solicitó aclaraciones o documentación** de lo relativo a las posibles irregularidades relativas al rubro de **“aportaciones de simpatizantes y afiliados”**.

No obstante, la autoridad responsable concluyó que la totalidad de ingresos obtenidos por este concepto eran irregulares; de esta forma, estimó que de los 2,277 (dos mil doscientos setenta y siete) recibos de aportaciones de personas afiliadas y simpatizantes, correspondientes a 1,596 (mil quinientos noventa y seis) presuntas personas aportantes para sustentar la cantidad de **\$3,002,400.00** (tres millones dos mil cuatrocientos pesos cero centavos moneda nacional) que fueron depositados a la cuenta de la organización actora, **carecían del soporte necesario, presentaban inconsistencias y eran irregulares.**

En este contexto, si durante todo el desarrollo de las actividades de fiscalización, anterior a la vista de la UIF, no existió una etapa o momento en el que se le informara a la parte actora sobre la existencia de posibles irregularidades en el rubro de “aportaciones de simpatizantes y afiliados”, **es claro que existió una vulneración a su derecho de a una adecuada defensa y de audiencia.**

En el informe circunstanciado la autoridad responsable argumenta que cumplió con el respeto a la garantía de

audiencia porque le remitió copia simple de la vista que recibió por la UIF con la intención de que alegara lo que a su derecho conviniera; sin embargo, en consideración de esta Sala Regional, lo que correspondía a la Unidad de Fiscalización era realizar un análisis de toda la documentación que recabó y, a partir de ella, determinar los errores u omisiones que en materia de fiscalización advertía; así como las posibles infracciones que podrían actualizarse y sus consecuencias, de no subsanarse.

Esto, porque la vista de la UIF que la autoridad responsable recibió tenía por objeto hacer de su conocimiento posibles irregularidades que podrían tener impacto en la fiscalización de los recursos de la organización, **sin que ello pudiera suplir de modo alguno las actuaciones que únicamente corresponden al Instituto local**, a través de sus órganos competentes.

Esto es, a partir de la vista que le dio la Unidad de Fiscalización determinó realizar diversos requerimientos de información a autoridades y entes privados; **pero dicho documento no constituía una imputación respecto de la cual la organización responsable tenía la carga de defenderse** dentro del procedimiento de fiscalización de informes mensuales.

En ese sentido, el Instituto local tenía el deber de analizar la información recibida y determinar el cauce que legalmente correspondía; sin embargo, si derivado de la vista y de la información recabada con posterioridad a ella la Unidad de Fiscalización advirtió que existían posibles irregularidades u

omisiones que, de no subsanarse, tendrían impacto en las conclusiones del dictamen impugnado, debió hacerlo de su conocimiento a la organización actora y otorgarle un plazo para su adecuada defensa.

Por otra parte, en lo concerniente a las conclusiones del dictamen impugnado, relativas a rubro de **“autofinanciamiento”**, del oficio de errores y omisiones anteriormente citado, sí se desprende que se le informó sobre las posibles inconsistencias e irregularidades que se le atribuyeron; sin embargo, **una vez que respondió la organización el mencionado oficio, ya no se le informó sobre las razones por las que la Unidad de Fiscalización consideró que las irregularidades no se solventaban.**

En ese sentido, se estima que **se violentó su derecho a formular alegaciones**, el cual se reconoce en el propio Reglamento de Fiscalización al prever dos momentos para que las organizaciones puedan presentar aclaraciones sobre las presuntas irregularidades.

Si bien es cierto, que por las situaciones extraordinarias -la suspensión de actividades con motivo de la pandemia y la vista de la UIF-, los plazos no pudieron ser cumplidos en términos del reglamento citado, **lo cual conformó una variación en el procedimiento con la finalidad de cumplir deberes constitucionales y legales, ello no significa que pudieran transgredirse los derechos sustantivos de audiencia y defensa.**

En tal sentido, si el Reglamento de Fiscalización claramente

reconoce dos momentos para que las organizaciones realicen aclaraciones, su derecho de audiencia se tutela también con la posibilidad de replicar las observaciones que advierta la Unidad de Fiscalización a partir de la respuesta a un primer requerimiento; de tal forma que, el incumplimiento a lo anterior conforma una vulneración a los derechos de adecuada defensa de la parte actora.

Así, en el caso de los procedimientos de fiscalización en materia electoral, **la garantía en análisis se respeta cuando la autoridad fiscalizadora le da la oportunidad al sujeto obligado para que aclare rectifique y aporte elementos probatorios, sobre las posibles omisiones o errores que la autoridad hubiere advertido, siempre que sean formuladas claramente⁴⁰ a fin de que la asociación que busque constituirse como partido político esté en condiciones de subsanar o aclarar la posible irregularidad,** y cancelar cualquier posibilidad de ver afectado el acervo del informante, con la sanción o consecuencia sobre el registro que se le pudiera imponer.

Al respecto, es aplicable la **jurisprudencia 3/2013**, de rubro: **“REGISTRO DE PARTIDOS O AGRUPACIONES POLÍTICAS. GARANTÍA DE AUDIENCIA”**,⁴¹ emitida por el Tribunal Electoral.

En dicho criterio se establece que de la interpretación

⁴⁰ En similar sentido ha razonado esta Sala Regional al resolver los recursos de claves SDF-RAP-11/2017 y SCM-RAP-36/2019.

⁴¹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 13 y 14.

sistemática y funcional de los artículos 1°, 14, 35, fracción III de la Constitución, se advierte que son derechos de la ciudadanía asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

En ese sentido, se reconoce que a toda persona se le debe dar la oportunidad de defenderse o manifestar lo que a su derecho corresponda previamente al acto de autoridad que pueda llegar a privarla de sus derechos y que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Así, las autoridades administrativas electorales deben observar la garantía de audiencia en los procedimientos de registro de partidos o agrupaciones políticas, para lo cual, una vez verificada la documentación presentada, las autoridades electorales deben prevenir o dar vista a las y los solicitantes con las inconsistencias o irregularidades formales que se encuentren, a fin de conceder, en términos razonables, la oportunidad de que se subsanen o desvirtúen las respectivas observaciones.

Esto presupone, la necesidad de que los hechos y datos en los que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, **sean del conocimiento de la persona o entidad y así esté en aptitud de defenderse**; de lo contrario la audiencia no cumpliría su propósito, puesto que sobre quien recae la presunta afectación **no estaría en condiciones de saber qué pruebas aportar o qué alegatos formular a fin de contradecir los**

argumentos de la autoridad.

Lo anterior, ha sido reconocido así por este Tribunal Electoral a partir de la Jurisprudencia 26/2015, del rubro y contenido siguiente:

“INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.- De lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 43, párrafo 1, inciso c), 75, 77, 78, 79, párrafo 1, inciso a), y 80, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, se concluye que en el procedimiento de fiscalización se debe observar por parte de la autoridad administrativa electoral la garantía de audiencia que consiste en el derecho de toda persona a que previo a la emisión de cualquier acto de autoridad que pueda restringir o privarla del ejercicio de sus derechos o posesiones, se le otorgue la oportunidad de defenderse en un juicio en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento. En el modelo de fiscalización los precandidatos son responsables de la rendición de sus informes de gastos de precampaña ante el partido, por lo que pueden ser sancionados por incumplir con tal obligación. En ese sentido, la autoridad administrativa electoral tiene la obligación de hacer del conocimiento, tanto de los partidos políticos como de sus precandidatos, las determinaciones relacionadas con omisiones e irregularidades en la presentación de los informes de precampaña, a efecto de que manifiesten lo que a su derecho convenga, a fin de observar y tutelar el derecho de garantía de audiencia, tomando en consideración que la consecuencia jurídica que deriva del incumplimiento de las obligaciones en la presentación de sus informes, trasciende a los precandidatos, pues una de las sanciones que le puede imponer la autoridad por ese hecho, consiste, precisamente en impedirles el registro o cancelarlo.”⁴²

⁴² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 25 y 26.

Con independencia de que en el criterio se hace referencia a informes de partidos políticos y de sus precandidaturas, lo cierto es que, se realiza un análisis a partir de las obligaciones convencionales y constitucionales de respetar el derecho de audiencia previo a la emisión de un acto de autoridad que sea privativo de derechos.

Así, se advierten elementos que son de gran trascendencia al caso concreto:

- El reconocimiento de la importancia de respetar la garantía de audiencia en los procedimientos de fiscalización que efectúe una autoridad administrativa electora.
- La autoridad administrativa electoral tiene la obligación de hacer del conocimiento de los sujetos fiscalizados, las determinaciones relacionadas con omisiones e irregularidades en la presentación de los informes, a efecto de que manifiesten lo que a su derecho convenga y respetar su derecho de garantía de audiencia.
- El incumplimiento de la garantía de audiencia trasciende a los derechos político electorales, en este caso, de las personas integrantes de una organización que pretende conformar un partido político.

Asimismo, es aplicable el criterio contenido en la Tesis XXIV/2001 emitida por la Sala Superior, con el rubro: **“GARANTÍA DE AUDIENCIA. LA CONSTITUCIÓN NO EXIGE LA NECESARIA INTERVENCIÓN DE AUTORIDAD JURISDICCIONAL, NI DE UN PROCEDIMIENTO**

JUDICIAL.”⁴³

De dicho criterio se advierte que la autoridad competente legalmente para emitir actos que puedan tener como consecuencia la privación de bienes o derechos, tiene la obligación de respetar la garantía de audiencia, **mediante la concesión a la posible persona agraviada de la oportunidad de conocer sobre la materia del asunto, probar en su favor y asumir alguna posición en lo que a su interés convenga.**

De esta manera, se concluye que, la autoridad responsable consideró que se actualizó una trasgresión del artículo 32, inciso g) del Reglamento de Fiscalización, relacionado con el último párrafo del artículo 267 del Código Electoral, a partir que, en su consideración, no existía evidencia suficiente para acreditar las fuentes de financiamiento y desconocía la identidad de las personas que lo aportaron, a partir de lo que la organización actora reportó en los siguientes rubros:

- **“Aportaciones de sus Afiliados y Simpatizantes”** por la cantidad de \$3,002,400.00 (tres millones dos mil cuatrocientos pesos cero centavos moneda nacional).
- **“Autofinanciamiento”** por un monto total de \$2,225,000.00 (dos millones doscientos veinticinco mil pesos cero centavos moneda nacional) derivado de la presunta venta de boletos para asistir a nueve

⁴³ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 78 y 79.

conferencias impartidas por la ciudadana Fernanda Tapia Canovi.

No obstante ello, respecto a las **“Aportaciones de sus Afiliados y Simpatizantes”**, la autoridad responsable violentó su garantía de audiencia porque **no le dio a conocer** –en ningún momento dentro del procedimiento de revisión de informes mensuales, incluyendo la vista efectuada el diez de agosto- **que existían posibles irregularidades y omisiones que podrían trascender en las conclusiones del dictamen impugnado**, de tal manera que, no tuvo oportunidad de defenderse, aportar documentación y hacer alegaciones.

Por otra parte, respecto del **“Autofinanciamiento”**, se advierte que el oficio de errores y omisiones que la Unidad de Fiscalización notificó a la organización actora sí se le informó sobre posibles irregularidades y se le requirió información; no obstante, **no se le dio oportunidad de replicar las consideraciones por las cuales la Unidad de Fiscalización consideró que no se subsanaban las observaciones.**

Como se analizó previamente, el Reglamento de Fiscalización otorga **dos momentos para que los errores y omisiones** sean confrontados con la autoridad a fin de transparentar la mayor información y respetar el derecho de audiencia.

En el caso, en el procedimiento de revisión de informes se firmó un acta en la cual la Unidad de Fiscalización consideró solventadas las observaciones que se efectuaron en su momento, por lo que, es claro que las conclusiones del dictamen impugnado que fueron desfavorables para la

organización surgieron de observaciones que, previo a la vista de la UIF, la parte actora no conoció.

Es por ello que era necesario respetar los dos momentos que el Reglamento de Fiscalización establece para una adecuada defensa de las organizaciones ciudadanas.

Esto no significa que, si aun concluyendo estos dos momentos, a partir de las manifestaciones y la revisión de la información proporcionada por una organización, se advirtiera la actualización de alguna irregularidad, no pudiera concluirse el procedimiento de fiscalización -siempre que se respetaran los dos momentos que se tienen para la adecuada defensa-; ya que, en estos casos, el Instituto local podría optar por la investigación a partir de un procedimiento sancionador o la conclusión sancionadora correspondiente del dictamen, según corresponda.

Para lo anterior, será necesaria la valoración de elementos como la posible infracción, la necesidad de que la determinación se tome en el dictamen correspondiente, que la irregularidad se observara a partir del desahogo de las respuestas a los oficios de errores y omisiones o confronta de información de los documentos que la organización proporcione, y la privación de derechos que puede ocasionar.

En tal sentido, se considera que la autoridad responsable no respetó la garantía de audiencia al emitir las conclusiones de **“Aportaciones de sus Afiliados y Simpatizantes”** **“Autofinanciamiento”**.

Así, se estiman **fundados** los agravios, por lo que **lo**

conducente es revocar el dictamen, en lo que fue materia de controversia, y resolución impugnados fin de ordenar reponer las actuaciones del Instituto local, para que se respete el derecho de la parte actora su garantía de audiencia y consecuentemente, es innecesario estudiar el resto de los agravios de la parte actora. Esto, para los efectos que se precisarán en el apartado siguiente.

DÉCIMO. Efectos de la sentencia.

En el presente asunto, se considera que existió una violación procesal que trascendió al sentido del dictamen y resolución impugnadas, se debe **ordenar la reposición de actuaciones para subsanar las irregularidades procedimentales**, con la finalidad de que, una vez subsanadas **se emita una nueva resolución sobre la fiscalización, sobre lo que se determinó revocar por haber sido materia de controversia, y procedencia del registro** como partido político de la organización actora.

En el caso debe considerarse que el proceso electoral ha iniciado en la Ciudad de México, y que es necesaria la pronta definición sobre la fiscalización y posible registro de la organización actora, para evitar una afectación a sus derechos -en el caso de que obtuviera su registro-.

Asimismo, también debe considerarse que la determinación que en su momento se tome podría tener impacto sobre todas las actividades del Instituto local, así como la definición sobre las prerrogativas para otros partidos políticos, por lo que debe procurarse la mayor celeridad, siempre en respeto a derecho de audiencia y de adecuada defensa de la parte actora.

De esta manera, tomando en consideración que el artículo 85 del Reglamento de Fiscalización establece el derecho de la organización actora a que el Instituto local le informe los errores y omisiones, después de lo cual, podrá nuevamente hacer alegaciones de las observaciones no subsanadas. Se estima que debe tutelarse su derecho de audiencia en tales términos.

Por tanto, se ordena:

1. Se le notifique debidamente a la parte actora los errores y omisiones que se advierten de la revisión de los informes de los recursos de la organización.
2. Se le concederá un **plazo de tres días** para manifestar lo que a su derecho convenga y presentar la documentación que estime pertinente.
3. Si la autoridad responsable considera que no se subsanan las observaciones o posibles irregularidades detectadas, se le notificará las presuntas irregularidades que no fueron subsanadas y le concederá un **plazo de tres días** para que la organización actora pueda realizar las alegaciones que considere.
4. En las vistas sobre los errores u omisiones ordenadas, se le deberá informar sobre todas las posibles irregularidades, así como la normativa o lineamientos que puede vulnerar.
5. Toda vez que la determinación de esta autoridad jurisdiccional tiene como fin reparar derechos de la

organización actora que han sido violentados, la responsable no podrá pronunciarse de manera desfavorable sobre los requisitos para el registro como partido político, que estimó debidamente cumplidos.

Ello, pues la finalidad es la restitución de derechos violentados, en torno al procedimiento de fiscalización y las debidas garantías procesales.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Constitución y el principio de derecho de “no reformar en perjuicio”, en el que se establece que cuando las personas impugnan un acto o resolución que estima les genera perjuicio, a partir de dicho medio de defensa no puede agravarse más la situación jurídica de la persona en cuestión.

Desahogada la segunda vista, la autoridad responsable deberá emitir el dictamen de fiscalización que corresponda y resolver sobre la procedencia o no de su registro, lo cual deberá estar debidamente fundado y motivado. Resoluciones que deberán ser emitidas dentro del **plazo de cinco días** siguientes.

Dado el sentido de la presente ejecutoria, se estima innecesario el estudio del resto de los agravios planteados por la parte inconforme.

Realizado lo anterior, deberá informar a esta Sala Regional dentro de las veinticuatro horas siguientes a la conclusión de todas las actuaciones.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** el dictamen y la resolución impugnados para los efectos precisados en esta sentencia.

NOTIFICAR por **correo electrónico** a la parte actora y autoridad responsable; y por **estrados** a las demás personas interesadas.

Devolver las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la magistrada y los magistrados, con el voto en contra de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien formula voto particular ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA**

**MARÍA GUADALUPE
SILVA ROJAS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA TETETLA ROMÁN

**VOTO PARTICULAR⁴⁴ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA
GUADALUPE SILVA ROJAS⁴⁵ EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO
SCM-JDC-141/2020⁴⁶**

Emito el presente voto porque no estoy de acuerdo con la decisión de la mayoría en el sentido de que el salto de instancia para que esta Sala conozca y resuelva la controversia planteada está justificado⁴⁷.

⁴⁴ Con fundamento en el artículo 193 párrafo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

⁴⁵ Con la colaboración de Paola L. Valencia Zuazo.

⁴⁶ En la emisión de este voto, utilizaré los mismos términos contenidos en el glosario de la sentencia de la cual forma parte y además, me referiré al Tribunal Electoral de la Ciudad de México como "Tribunal Local".

⁴⁷ Esto en el entendido de que, en cuanto a la razón y fundamento segundo de la sentencia, respecto de la justificación de la urgencia para resolver este juicio en el contexto de pandemia, para mí, está justificada pues el Instituto local reanudó

Considero que esta Sala debía remitir la demanda al Tribunal Local por ser la autoridad jurisdiccional a la que correspondía conocerla en primera instancia; instancia idónea y apta para resolver la controversia. Ello porque estimo que en el caso no existe una amenaza seria que pueda implicar la merma considerable o la extinción de los derechos de la Parte actora, en términos de la jurisprudencia 9/2001⁴⁸.

I. ¿QUÉ ESTIMÓ LA MAYORÍA RESPECTO DEL SALTO DE LA INSTANCIA?

La mayoría consideró que se encontraba justificado el salto de instancia pues había una excepción al principio de definitividad ya que existía una amenaza seria a los derechos sustanciales de la Parte actora derivado de la negativa de su registro como partido político local, lo que le impediría participar en el proceso electoral en curso⁴⁹, y podría tornarse irreparable con el transcurso del tiempo.

Lo anterior se sostuvo, básicamente, en que dicha negativa repercute en los derechos colectivos e individuales de las personas que pertenecen a la organización, en las actividades del Instituto local y en la definición de las prerrogativas que corresponden a cada partido político que participará en la contienda.

II. ¿CUÁL ES MI POSTURA?

Como señalé, considero que el salto de instancia no está justificado, por lo que no debía relegarse a la Parte actora de cumplir el principio de definitividad. En ese sentido, debimos remitir

gradualmente sus labores -en términos del acuerdo IECM/ACU-CG- 046/2020-, por lo que me separo del resto de las consideraciones.

⁴⁸ De rubro **DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO**, citada en la sentencia de la que este voto forma parte.

⁴⁹ Mismo que, acorde al artículo 359 del Código electoral, inició en el mes de septiembre.

la controversia al Tribunal Local, por ser la autoridad jurisdiccional a la que correspondía conocer en primera instancia la controversia.

Los artículos 99 párrafo 4 fracción IV de la Constitución, así como 10 párrafo 1 inciso d), y 86 párrafo 1 inciso a) de la Ley de Medios, establecen como requisito de procedencia de los juicios, que los actos o resoluciones controvertidos sean definitivos y firmes⁵⁰, es decir imponen la obligación de agotar previamente todas las instancias de defensa que hubieran podido modificar, revocar o anular el acto impugnado.

Así, el citado principio se cumple cuando se agotan las instancias previstas en las normas locales que:

- Sean idóneas para impugnar el acto o resolución electoral de que se trate.
- Sean aptas para modificar, revocar o anular tales actos o resoluciones.

Bajo esta óptica, la exigencia de agotar la instancia local tiene como fin cumplir el principio constitucional de justicia pronta, completa y expedita, ya que en ellas podría encontrar de manera más accesible e inmediata la protección a sus derechos y alcanzar lo que pretende.

Además, atienden al federalismo judicial característico del sistema de impartición de justicia del Estado de mexicano, que deriva de las disposiciones constitucionales al establecer que el Estado es una república federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios

⁵⁰ Jurisprudencia 9/2001 citada en la sentencia de la que este voto forma parte.

constitucionales⁵¹, cuyas características se reflejan, entre otros ámbitos, en el servicio público.

De esta forma, el **funcionamiento óptimo** del sistema de medios de impugnación en materia electoral reclama la existencia de vías locales de control de la legalidad de actos y resoluciones de los diversos órganos o autoridades, ante lo cual, previo a acudir a las instancias federales debe privilegiarse la impartición de justicia local.

Lo anterior, no solo reconoce al Estado mexicano como una república compuesta de estados libres y soberanos, sino que fortalece el federalismo judicial y beneficia la administración de justicia, en beneficio de la ciudadanía⁵².

En el caso, la Parte actora impugnó el dictamen de fiscalización aprobado por el Consejo General con opinión no favorable sobre su registro como partido político local y la resolución que negó su registro, al considerar que, conforme al citado artículo 267, último párrafo del Código electoral, la violación a criterios de fiscalización era un parámetro suficiente para la negativa.

En ese sentido, el artículo 38 de la Constitución Política de la Ciudad de México establece al Tribunal Local como el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral y procesos democráticos, lo que privilegia el reconocimiento de la justicia electoral local como idónea para la revisión o control de la legalidad

⁵¹ Artículo 40 de la Constitución.

⁵² Sirve de sustento la jurisprudencia 15/2014 de la Sala Superior, de rubro **FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO**. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 15, 2014 (dos mil catorce), páginas 38, 39 y 40.

de los actos o resoluciones del Instituto local que busca la parte actora.

Específicamente, el último párrafo del artículo 269 del Código electoral establece que la resolución que emita el IECM sobre el registro de un partido político local en la Ciudad de México, podrá ser recurrida ante el Tribunal Local.

Por su parte, los artículos 102 y 103 de la Ley Procesal disponen que el Tribunal local conocerá los juicios electorales que tienen por objeto garantizar la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de todos los actos, acuerdos y resoluciones que emitan las autoridades electorales locales como el Consejo General.

Por tanto, **existe un medio de defensa ordinario con el que, en caso de tener la razón, la Parte actora podría lograr su pretensión.**

Ahora bien, es verdad que existe la excepción al principio de definitividad que permite saltar la instancia del Tribunal local cuando exista una posible irreparabilidad en los derechos inmersos en la controversia, sin embargo, considero que en este caso no se encuentra justificado tal salto.

La sentencia expone que la negativa de registro como partido político local a la organización actora puede acarrear una vulneración a su derecho a participar en el actual proceso electoral. Señala que con el transcurso del tiempo y al haberle sido negado el registro, podría dejar de recibir las prerrogativas correspondientes, lo que, con el paso del tiempo, puede tornarse en una vulneración irreparable de sus derechos.

Las prerrogativas de financiamiento público a que tienen derechos los partidos políticos se dividen de la siguiente forma: 1. Para el sometimiento de actividades ordinarias permanentes; 2. Para gastos de campaña; y 3. Para actividades específicas como entidades de interés público.

En ese sentido, los recursos públicos que en este momento se otorgan a los partidos políticos en la Ciudad de México son los relativos al financiamiento público ordinario, es decir, para el mantenimiento de las actividades, estructuras, sueldos y salarios ordinarios y las correspondientes a actividades específicas⁵³.

En el caso, la mayoría sostiene que la Parte actora podría tener una merma en su participación en el proceso electoral, derivada de la negativa de su registro, sin embargo las prerrogativas relacionadas con dichos procesos, que son el **financiamiento para gastos de campaña**⁵⁴ se otorgarán a los partidos políticos durante el año en que sucede la jornada electoral, y los **tiempos en radios y televisión** -se otorgan desde las precampañas y hasta el día de la jornada electoral⁵⁵-. En ese sentido, de acuerdo con el artículo 275 párrafo 3 del Código electoral las **precampañas** del proceso electoral en la Ciudad de México iniciarán la primera semana de enero del próximo año.

Lo anterior, quiere decir que las prerrogativas que se asignan con motivo del proceso electoral se otorgan hasta 2021 (dos mil veintiuno).

Ahora bien, considerando que respecto de dichas prerrogativas no existe la amenaza de una merma importante o incluso de su

⁵³ Artículo 41 fracción II de la Constitución y artículo 51 párrafo 1, inciso a) y c) de la Ley General de Partidos Políticos.

⁵⁴ Artículo 51 párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos.

⁵⁵ Artículo 41, fracción III, inciso a) de la Constitución.

irreparabilidad, y esta solo podría actualizarse respecto de las prerrogativas que corresponden de ordinario a los partidos políticos, estimo que si la Parte actora tuviera razón y -eventualmente- se reconociera el derecho que afirma tener a registrar un partido político local, la autoridad que lo reconozca podría pronunciarse respecto a la reparación del derecho a recibir las prerrogativas que no hubiere recibido durante el desarrollo de la cadena impugnativa⁵⁶.

En este sentido se pronunció la Sala Superior al resolver el Juicio de la ciudadanía SUP-JDC-342/2016 en que remitió la demanda presentada por quienes pretendían el registro de un partido político local, al tribunal electoral de la entidad federativa correspondiente y expresamente refirió:

No obsta a lo anterior, que el actor aduzca para el conocimiento per saltum, el inicio del proceso electoral local ordinario.

Lo anterior, porque si bien este órgano jurisdiccional ha considerado que cuando el agotamiento previo de los medios de impugnación, se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, porque los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo puedan implicar la merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias, entonces debe tenerse por cumplido el requisito en cuestión.

En el caso no se advierten circunstancias extraordinarias que justifiquen que no se agoten las instancias previas antes de la federal, atendiendo al principio de definitividad antes explicado.

Así, era posible que hubiéramos enviado la demanda de la Parte actora al Tribunal local al ser una instancia idónea para resolver la controversia, y que se pronunciara al respecto en caso de que la

⁵⁶ Respecto a la prerrogativa consistente en integrarse al Consejo General, cabe precisar que el derecho de las personas representantes de los partidos políticos en dicho órgano colegiado solamente es de voz, pero no de voto, por lo que no sería trascendental la merma señalada.

Incluso la Sala Superior ha considerado en diversos juicios donde se impugnó la omisión de otorgar prerrogativas ordinarias por parte de diversos organismos públicos locales, que ante ese planteamiento no se justifica conocer en salto de instancia, por lo que, remitió los medios de impugnación a la Sala Regional o tribunal electoral local correspondiente. Sirven de referencia los juicios SUP-JRC-5/2020, SUP-JRC-215/2018, SUP-JRC-8/2017.

Parte actora tuviera razón -si hubiéramos remitido la demanda de la Parte actora a dicha instancia-. Incluso podríamos haber enviado el referido medio de impugnación señalando que debería resolverla en un plazo breve y determinado, lo que garantizaría el derecho de la organización actora a una doble instancia -que de ordinario no tendría si asumimos un salto de instancia-, protegiendo así su derecho de acceso a la justicia, pues atendiendo a la obligación impuesta en el artículo 1º constitucional, es posible advertir dentro del derecho de acceso a la justicia -previsto en el artículo 17 de la Constitución- la necesidad de que toda resolución judicial pueda tener al menos 2 (dos) instancias con el objeto de que haya un mejor análisis de las cuestiones y derechos controvertidos.

Debe procurarse no solo la preeminencia del principio de definitividad, sino también el respeto a las atribuciones de las autoridades jurisdiccionales locales para resolver las controversias, lo que además permite que sea una autoridad local, quien tiene mayor relación con las controversias suscitadas en la propia entidad derivado de su ámbito competencial de actuaciones, quien resuelva en un primer momento la controversia, cuestión que no vulnera los derechos de la parte actora quien, en caso de no recibir una sentencia favorable a sus intereses podría acudir a esta Sala Regional.

En este orden de ideas se destaca lo resuelto por la Sala Superior en la Contradicción de Criterios SUP-CDC-8/2017 en que estableció:

De esta guisa en el ordenamiento mexicano, tratándose del control de la constitucionalidad y legalidad de la materia electoral, **existen dos jurisdicciones que se desenvuelven en órdenes normativos diferenciados (federal y local)**, que traslucen la **existencia de un federalismo judicial electoral** conforme al cual, por regla general, las normas, actos o resoluciones desplegados en **el ámbito estatal**, deben ser revisados, de manera **primigenia y ordinaria** (salvo que haya riesgo de una irreparabilidad por la premura; que la legislación

local no prevea un recurso para ello; o bien, que el mismo no sea efectivo ni idóneo para alcanzar la pretensión del ciudadano) **por la jurisdicción electoral local**, a través de las vías y en los términos que el legislador de cada entidad federativa disponga en los ordenamientos adjetivos correspondientes, de conformidad con lo estatuido en el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Norma Suprema.

(...)

Esta comprensión constitucional permite dotar de una **dimensión institucional al federalismo jurisdiccional electoral** que opera en el ordenamiento jurídico mexicano en términos de los artículos 99 y 116 de la Norma Suprema, lo cual implica **reconocer a los tribunales electorales locales como auténticos garantes ordinarios y primarios de los derechos político-electorales de los ciudadanos**, especialmente en lo que interesa a este asunto, del derecho fundamental a la afiliación política.

Así es, la orientación de revitalizar el **federalismo judicial electoral** tiene con fin último, lograr una maximización de los artículos 1º y 17 constitucionales, en cuanto consagran, por lo que hace al primero, la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano de proteger los derechos fundamentales consagrados en aquélla (dentro de las cuales debemos insertar a los tribunales electorales locales); y, por cuanto hace al segundo, el efectivo acceso a la tutela judicial, que se ve maximizado en función de que este criterio **abre, al menos, sendas instancias con las que finalmente contarán los justiciables para hacer valer sus derechos**, siendo precisamente la primera oportunidad de defensa, la relacionada con el medio de impugnación local respectivo.

Lo anterior se ve robustecido, además, si se toma en cuenta que como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia, los tribunales ordinarios del país, dentro de los cuales debemos adscribir a los de materia electoral de los Estados de la República, cuentan con atribuciones, inclusive, para ejercer en su quehacer judicial un control difuso de constitucionalidad, lo cual permite tutelar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales de derechos humanos de forma efectiva, con el componente adicional de que, en virtud del asiento que cada tribunal tiene en las entidades, para los justiciables dicha protección se presenta de manera accesible, pronta, ordinaria y directa.

Sobre este orden de premisas, esta Sala Superior estima que ambas jurisdicciones conviven bajo **una estructura secuenciada, la primera en un plano ordinario y directo, la segunda en un plano definitivo e indirecto**, que producen **un efecto complementario que refuerza el acceso a la justicia y al recurso efectivo**, de modo que, cuando se está en presencia de un acto atribuido a algún órgano de justicia de los partidos políticos, relacionado con la posible violación al derecho de afiliación cuyo impacto se constriñe al ámbito local, en términos del modelo federalista de justicia electoral, son **los tribunales electorales de las entidades de la República** quienes **de manera ordinaria tienen competencia** para conocer de este tip

o de casos, en las vías y términos que disponga cada legislador democrático.

[Las negritas son originales de la resolución transcrita].

En este sentido, aun cuando reconozco la intención de la mayoría de privilegiar la resolución pronta de la controversia, considerando que no se está ante la resolución de un asunto que implique el riesgo de una merma trascendente o la extinción irreparable de los derechos de la Parte actora, debió privilegiarse que fuera el Tribunal Local quien la resolviera en primera instancia.

Por lo anterior, emito este voto particular.

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS
MAGISTRADA**