

INTERPRETANDO LA LEY PARA RESTRINGIR DERECHOS. CASO MÉXICO LIBRE SUP-RAP-56/2020

Arturo ESPINOSA SILIS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los partidos políticos como pilar de un sistema democrático.* III. *Registrar nuevo partido político nacional.* IV. *Negativa del registro a México Libre en el INE.* V. *Determinación final sobre la negativa del registro.* VI. *Balance del caso.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Una de las premisas principales sobre las cuales descansa nuestro entendimiento sobre el funcionamiento de las democracias es que éstas no pueden existir sin partidos políticos o, dicho de otra forma, estas instituciones son las piedras angulares sobre las que descansan las democracias contemporáneas.

Los partidos siguen representando el mecanismo más eficaz para que las personas puedan acceder a cargos públicos que mediante la función de gobierno o legislativa implican la toma de decisiones públicas, a partir de la celebración de elecciones. En este sentido, los partidos políticos son organizaciones de interés público pues son esenciales para el ejercicio de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, los cuales forman parte del bloque de los derechos humanos.

A través del ejercicio del derecho de asociación la ciudadanía puede vincularse para formar un partido político, o puede formar parte de un partido político ya constituido ejerciendo el derecho de afiliación. También, a través de los partidos políticos miles de ciudadanas y ciudadanos pueden ejercer su derecho a ser votados y formar parte del servicio público. Finalmente, de una forma indirecta, los partidos políticos son agentes facilitadores del derecho al voto, al solicitar el apoyo para las candidaturas que postulan y promueven el voto entre el electorado.

Desafortunadamente, en el caso de México Libre, ni el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), ni el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) valoraron alguna de estas premisas. Por el contrario —y de forma penosa, debo añadir— tanto en el INE como en el TEPJF imperaron los intereses políticos, que llevaron a negarle el registro a la asociación civil Libertad y Responsabilidad Democrática que buscaba constituirse como partido político nacional bajo el nombre de México Libre, destacando en el proceso la pobreza argumentativa de las consejeras, consejeros, magistradas y magistrados que se pronunciaron por esta negativa.

Digo lo anterior, pues estoy convencido que este caso no fue resuelto con base en la valoración de criterios jurídicos, ni en apego a los estándares internacionales de protección de derechos fundamentales. Lo razonado y resuelto tanto por el INE como por el TEPJF, en las sesiones en las que sus órganos máximos abordaron este asunto, al igual que en sus resoluciones escritas —acuerdo y sentencia respectivamente— me parecen de las más lamentables actuaciones de estas autoridades electorales.

En la sesión de una y otra de las máximas autoridades electorales del país vimos argumentos contruidos exprofesamente para negarle el registro a México Libre como partido político nacional, destacando la aplicación de diferentes parámetros para valorar el eventual registro de las distintas organizaciones que buscaban ser partidos políticos. Mientras las organizaciones ciudadanas a las que sí se les dio el registro incurrieron en violaciones graves y directas a la Constitución en sus respectivos procesos de conformación, como la participación de ministros de culto o la intervención de sindicatos, a México Libre le fue negado bajo parámetros novedosos y cuestionables sobre si resultaban de la gravedad suficiente para negar el registro e impedir el ejercicio del derecho de asociación y afiliación de más de 230,000 personas. Esto generó que integrantes del Consejo General y de la Sala Superior carecieran de argumentos jurídicamente sólidos para justificar su negativa para otorgar el registro como partido político a México Libre.

A continuación presentaré un recuento de las actuaciones, tanto de la autoridad administrativa electoral (INE) como del órgano jurisdiccional electoral (TEPJF), en lo que fue el procedimiento que siguió México Libre para solicitar su registro como partido político nacional. Empezaré por encuadrar este análisis dentro los estándares internacionales que se han definido para el ejercicio de los derechos políticos y electorales, en especial para la creación de partidos políticos. Posteriormente, detallaré el proceso normativo para crear un nuevo partido político en México y expondré los motivos por los cuales considero que los parámetros bajo los cuales funciona

este proceso ameritan una ponderación respecto del ejercicio de derechos, la cual no se llevó a cabo ni por el INE, ni por el TEPJF. Por último, analizaré lo resuelto por cada una de las autoridades electorales involucradas en este caso.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO PILAR DE UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

Las reglas electorales de un sistema político son uno de los aspectos que se analizan para entender los pesos y contrapesos dentro de un Estado, pues estas disposiciones normativas tienen efectos sobre la formación y organización de los partidos políticos, y éstos a su vez, en la manera en la que se distribuye y ejerce el poder público.

En contextos democráticos, el sistema de partidos de cualquier país tiene una serie de condiciones y reglas que debe cumplir cualquier agrupación con intereses políticos que busca participar en elecciones libres y periódicas. Estos andamiajes normativos tienen como objetivo primordial brindar certeza para los grupos que decidan participar en la competencia electoral, así como generar condiciones que propicien y faciliten el ejercicio del derecho fundamental de todo ciudadano de participar en la vida pública de un país. Lo anterior implica también poder participar en la formación de partidos políticos, lo que en teoría fomenta la pluralidad ideológica y favorece el contraste de opciones.

Para el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH), las voces de oposición resultan imprescindibles para la conformación de una sociedad democrática, y sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad. Por ello, la participación efectiva de personas, grupos u organizaciones, y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas que posibiliten su acceso real y efectivo a los espacios deliberativos en términos equitativos, lo que incluye la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.¹

La Carta Democrática Interamericana en su artículo 3o. establece que uno de los elementos esenciales del sistema democrático representativo es el régimen plural de partidos. Por su parte, el artículo 16 de la Convención

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, sentencia de 26 de mayo de 2010, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, pfo. 173.

Americana de Derechos Humanos prevé el derecho de asociación con fines políticos el cual, en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), es fundamental para el juego democrático.²

Sobre los alcances de este derecho, la CIDH ha sostenido que sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley y 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 los derechos y libertades de los demás.³ La CIDH ha sido clara al señalar que las restricciones a los derechos políticos deben encontrarse previstas en una ley, no ser discriminatorias, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno, que sea necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcionales a ese objetivo. Específicamente señala que cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.⁴

También la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, de la que tanto el INE como el TEPJF forman parte y son frecuentes asistentes a sus sesiones, ha señalado:

Aunque existen limitaciones al derecho de asociación, dichas limitaciones deben interpretarse estrictamente y sólo razones convincentes y de suficiente fuerza pueden justificar las limitaciones a la libertad de asociación. Los límites deben ser estipulados en la ley, resultar necesarios en una sociedad democrática y como una medida proporcional...

Las limitaciones al derecho de libre asociación pueden restringirse solo como lo prescriba la ley, y como medio necesario en una sociedad democrática.⁵

A partir de lo anterior, es claro que la creación de un partido político es una cuestión de ejercicio de derechos, particularmente derecho de asociación y afiliación, de manera que la interpretación que se haga de las reglas que regulan el proceso de creación de un partido político debe ser tal que priorice el ejercicio de estos derechos y no que los restrinja.

² *Idem.*

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Yatama vs. Nicaragua*, sentencia del 23 de junio de 2005, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, pfo. 206.

⁴ *Idem.*

⁵ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos, adoptados en la 84a. sesión plenaria, Venecia, 15 y 16 de octubre de 2010, pfos. 14 y 15.

Del estudio comparado de los procesos de creación de partidos políticos, éstos podrían considerarse como flexibles o rígidos. Esto depende de las reglas que se exigen para conformarse y también para participar en las elecciones. Se consideran flexibles cuando existen incentivos y facilidades para la creación de nuevos partidos —en tiempos y requisitos—, cuando las reglas para transitar de un partido a otro y de participación en procesos electorales tras su creación son accesibles. Son rígidos cuando tienen condiciones mucho más estrictas para la formación de partidos y participación de éstos en elecciones, e incluso para conservar el registro o acreditación como partidos políticos.

Para ejemplificar lo anterior, podemos revisar la diferencia en las condiciones básicas para la formación de un partido nacional en Argentina y México. Mientras que en el primero el proceso es flexible, en el segundo es rígido.

En Argentina se establecen como condiciones para crear un partido político:

- a) tener un grupo de electores;
- b) contar con una carta orgánica que regule su organización y funcionamiento;
- c) prever elecciones periódicas de autoridades y reconocimiento judicial como partido político;
- d) tener una cantidad de afiliados igual o mayor a cuatro por cada 1,000 electores del total del padrón electoral, y para formalizarse como partido nacional sólo necesitan que en cinco o más distritos (equivalente a entidades federativas) haya un partido con un nombre similar.

En Argentina no hay impedimento para que partidos de nueva creación participen en alianza con otros partidos en la primera elección.

En contraste, para constituir un partido nacional en México se necesita:

- a) la celebración de asambleas, por lo menos en 20 entidades federativas o en 200 distritos electorales, en presencia del funcionario del Instituto Nacional Electoral (INE), quien certifica la asistencia de al menos 3,000 afiliados en el caso de las asambleas estatales o 300 en el caso de las asambleas distritales;
- b) que en cada asamblea se apruebe la declaración de principios, el programa de acción y estatutos y cuenten en total con más de 234 mil afiliados;

- c) informar al INE mensualmente sobre el origen y destino de sus recursos, y
- d) celebrar una asamblea nacional constitutiva para aprobar sus documentos básicos y elaborar su padrón de afiliados.

Sobre el caso mexicano, es importante mencionar que este proceso sólo se puede realizar cada seis años, al año siguiente de la elección presidencial, y que los recursos para llevar a cabo este proceso deben ser privados, únicamente aportados por personas físicas y hasta cierto monto máximo por aportante. Las personas morales no pueden hacer aportaciones económicas, ni en especie. Tampoco personas o entidades extranjeras pueden financiar estos esfuerzos.

La rigidez en las reglas en México eleva la barrera de acceso de grupos ciudadanos para participar en la vida política del país, lo cual también tiene un impacto en la pluralidad política, ya que se privilegia la creación de bloques cobijados por partidos hegemónicos y la disminución de opciones políticas capaces de diversificar la pugna democrática en cada elección.

Es por lo anterior que sostengo que para garantizar los derechos políticos y electorales de asociación y afiliación, así como el principio democrático de pluralismo político, en el caso mexicano, como sistema rígido de acceso a nuevos partidos, las propias reglas y requisitos restringen el derecho de asociación de la ciudadanía, limitando el acceso a la creación de nuevos partidos políticos, por lo que atendiendo a los estándares internacionales señalados, así como al propio marco constitucional y convencional de derechos humanos, resulta necesario interpretar en clave de derechos estos procesos y crear estándares o exigencias que hagan viable el ejercicio del derecho de asociación.

Es por lo anterior que considero que al momento de definir sobre el registro de un nuevo partido, las autoridades electorales deben tomar en consideración que más allá de las reglas que hacen posible la creación de un nuevo partido político, en el fondo se trata del ejercicio de derechos fundamentales y de principios esenciales de la democracia como es el pluralismo político.

III. REGISTRAR NUEVO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL

En México el ejercicio del derecho de asociación política previsto en la fracción III, del artículo 35 constitucional se materializa a través del proceso de registro como partido político nacional. La base del sistema de partidos es el

principio constitucional de libertad de asociación del que goza la ciudadanía y sin el cual sería impensable concebir la vida política del país. Este derecho, como algunos otros, no es absoluto pues se encuentra sujeto a las disposiciones de la ley ordinaria que lo regula y que establece una serie de condiciones para su aprobación, mismas que como ya se explicó constituyen un sistema más bien rígido de formación de partidos.

Las condiciones que se establecen para el ejercicio del derecho son dobles, pues por un lado, el proceso que tiene que seguir una organización ciudadana para obtener el registro requiere el cumplimiento de ciertas reglas, mismas que presenté de forma general en el apartado anterior y que desglosaré a detalle más adelante; por otro lado, una vez que se otorga el registro, se requiere que en las siguientes elecciones tenga una votación mínima, la cual debe equivaler al 3% de la votación válida emitida en cada proceso electoral en el que participe. Esto con la limitante de no poder ir en coalición con ninguna otra fuerza política en su primera elección.

Aunque tanto el proceso de otorgamiento del registro y el porcentaje mínimo para conservarlo han sido validados constitucionalmente por la Suprema Corte de Justicia, este doble rasero de condicionantes para mantener el registro, que pocos países tienen, sumado a la prohibición de coaligarse en la primera elección y que la posibilidad de conformar un nuevo partido político sólo se puede dar cada seis años, hacen que el derecho político-electoral de asociación tenga importantes restricciones para su ejercicio pleno. Es por lo anterior que, en estos casos, en los que está en juego el derecho de asociación política, bajo el marco jurídico mexicano se debe buscar una interpretación que privilegie el ejercicio del derecho humano, valorando de manera estricta las reglas que se imponen para la creación de un nuevo partido político.

El marco constitucional que norma a los partidos políticos está previsto en el artículo 41 constitucional, el cual establece que los partidos son entidades de interés público que tienen entre sus fines:

- a) promover la participación en la vida democrática del país;
- b) contribuir a la integración de órganos de representación, y
- c) hacer posible el acceso de la ciudadanía al poder público. Este precepto califica a los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos exclusivamente y en virtud de lo anterior están prohibidas las afiliaciones gremiales y corporativas.

De esta forma el proceso de registro de partidos políticos es de base constitucional y de configuración legal, pues es la Ley General de Partidos Políticos la que determina las reglas.

Este procedimiento de constitución y registro de un partido político nacional está previsto en los artículos 10 a 19 de la Ley General de Partidos Políticos, el cual puede estructurarse en cuatro etapas:

1. Notificación de intención a la autoridad;
2. Celebración de asambleas;
3. Presentación de solicitud de registro y documentos básicos del partido, y
4. Dictamen y resolución.

Este proceso es complejo y de tracto sucesivo, ya que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional deben agotar cada una de estas etapas y cumplir con los requisitos previstos en ellas antes de poder cumplimentar la siguiente fase, a saber:

1. En enero del año siguiente a la elección presidencial, la organización ciudadana debe presentar ante el INE un escrito manifestando su intención de constituirse como partido político a nivel nacional, acompañada de la documentación correspondiente, esto a manera de aviso para iniciar el proceso;
2. Una vez que se aprueba esta manifestación de intención, las organizaciones ciudadanas deben comenzar a celebrar sus asambleas distritales o estatales, notificando a la autoridad electoral qué tipo de asambleas llevarán a cabo. Es importante tener presente que deberán ser al menos 200 asambleas en igual número de distritos electorales uninominales, o 20 asambleas estatales en igual número de entidades federativas.
3. A la par de la celebración de asambleas, se deberán afiliar al menos a 233,945 personas.
4. Como ya se adelantaba, la totalidad de este proceso se debe llevar a cabo con recursos de origen privado, los cuales son fiscalizados bajo las reglas que se les exigen a los partidos políticos que ya están constituidos.
5. Finalmente, se deberá llevar a cabo una asamblea nacional en la que se aprueben los estatutos del nuevo partido político, los cuales tienen que ajustarse a los principios democráticos establecidos en la Constitución. Estos estatutos junto con la declaración de principios y su programa de acción deberán presentarse ante la autoridad electoral.

En este proceso para la obtención del registro como partidos políticos, las organizaciones ciudadanas tienen una naturaleza híbrida, pues de manera estricta son asociaciones civiles reguladas por el derecho civil a las cuales les son aplicables algunas reglas electorales; sin embargo, aún no son partidos políticos nacionales con registro, por lo que no pueden tener la misma exigencia que tienen éstos.

En el caso de México Libre vale la pena hacer énfasis en que todo este proceso para obtener el registro como partido político nacional, tal como lo indica la normatividad correspondiente, se financió con recursos que la organización ciudadana obtuvo de fuentes privadas —mayormente aportaciones de simpatizantes—, y que ésta es la manera en que se puede ejercer el derecho de asociación en materia política.

En tal sentido, considero que al ser un caso en el que involucra una organización ciudadana que busca constituirse como partido político nacional, su resolución debe ser a partir de una perspectiva que tenga como fin principal garantizar los derechos de este grupo de ciudadanas y ciudadanos, distinguiendo las exigencias que tienen los partidos políticos y las que deben tener las asociaciones que busquen ser uno, pues no se puede, ni debe pretenderse que tengan las mismas cargas u obligaciones, pues no tienen la misma naturaleza. De ahí que el parámetro de exigencia debe ser diferenciado, pues resulta en contra del sentido de la justicia tratar igual a los desiguales.

IV. NEGATIVA DEL REGISTRO A MÉXICO LIBRE EN EL INE

Siete de los once consejeros y consejeras electorales nacionales decidieron negarle el registro a la asociación civil Libertad y Responsabilidad Democrática como partido político nacional para convertirse en México Libre; mientras que cuatro de ellas y ellos se pronunciaron por otorgarle el registro.

De acuerdo a como funciona el INE, previamente a que el Consejo General se pronuncie sobre los temas que son de su competencia, en la mayoría de los casos una comisión, integrada por entre tres y cinco consejeros y consejeras, debe avalar el dictamen o acuerdo, posteriormente es el Consejo General quien lo aprueba por una mayoría de sus integrantes.

En este caso, fue la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos la que en un primer momento se pronunció sobre la procedencia o negativa del registro de los nuevos partidos políticos, de los siete dictámenes que conoció determinó negar el registro a cinco organizaciones y otorgárselo a dos: Encuentro Solidario y Libertad y Responsabilidad Democrática.

Por otro lado, en la comisión de fiscalización se aprobaron los dictámenes de fiscalización de cada una de las organizaciones ciudadanas. En éstos se indicaban irregularidades sancionadas con multas económicas —esto ocurrió en todos los casos—; sin embargo, en ningún supuesto se estimó siquiera que las irregularidades en materia de fiscalización eran de la gravedad suficiente para negar el registro como partido político.

De esta forma, para el día que el Consejo General del INE debía resolver sobre los registros de los nuevos partidos políticos, en dos de ellos, uno el de México Libre, la propuesta era otorgar el registro.

En una sesión confusa y contradictoria, el Consejo General del INE resolvió rechazar la solicitud para obtener el registro como partido político de siete organizaciones ciudadanas. Algunos datos relevantes de esa sesión son:

- En todos los casos la votación fue dividida. Sólo hubo unanimidad para negarle el registro a las organizaciones “Fundación Alternativa” y “Nosotros” las cuales no cumplían con los requisitos de asambleas válidas celebradas y/o número de afiliaciones.
- De las otras cinco organizaciones, a tres de ellas se les negó el registro por haberse acreditado intervenciones o afiliaciones gremiales o corporativas, así como irregularidades detectadas en más del 20% de las aportaciones recibidas.
- Sólo a una organización se le otorgó el registro en esta instancia, ésta fue el Partido Encuentro Solidario. Esto a pesar de estar acreditada la participación de ministros de culto en sus asambleas.
- A México Libre fue la única organización que se le negó el registro en la votación final bajo diferentes argumentos de los valorados por la Comisión correspondiente.

Como ya se mencionaba, tanto el desarrollo de la sesión como la votación final fueron considerablemente confusas pues en ambas etapas de la sesión hubo disertaciones que presentaban argumentos contradictorios, poca claridad en los planteamientos de cada integrante del Consejo, falta de argumentos jurídicos válidos y, finalmente, una votación poco clara.

Me detengo en este punto pues una sesión de esta naturaleza crea incertidumbre sobre las razones para otorgar o negar el registro a cada organización, pero también se aleja del objetivo de que la ciudadanía conozca y entienda las razones de la autoridad para tomar una u otra determinación.

A continuación, se presenta una tabla con el sentido de la votación de cada consejero y consejera electoral respecto de cada una de las organizaciones en cuestión:

Consejero	Proyecto 1	Proyecto 2	Proyecto 3	Proyecto 4	Proyecto 5	Proyecto 6	Proyecto 7
Sentido del Proyecto	SENTIDO POSITIVO Por otorgar registro	SENTIDO NEGATIVO Por NO otorgar registro	SENTIDO NEGATIVO Por NO otorgar registro	SENTIDO POSITIVO Por otorgar registro	SENTIDO NEGATIVO Por NO otorgar registro	SENTIDO NEGATIVO Por NO otorgar registro	SENTIDO NEGATIVO Por NO otorgar registro
	PARTIDO ENCUENTRO SOLIDARIO	GRUPO SOCIAL PROMOTOR DE MÉXICO	REDES SOCIALES PROGRESISTAS	LIBERTAR Y RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA (MÉXICO LIBRE)	FUERZA SOCIAL POR MÉXICO	FUNDACIÓN ALETRNATIVA	NOSOTROS
Resolución	Se aprueba OTORGAR REGISTRO	Se aprueba NO OTORGAR REGISTRO	Se aprueba NO OTORGAR REGISTRO	Se RECHAZA otorgar registro	Se aprueba NO OTORGAR REGISTRO	Se aprueba NO OTORGAR REGISTRO	Se aprueba NO OTORGAR REGISTRO
Votación final	6 votos a favor 5 votos en contra	7 votos a favor 4 votos en contra	8 votos a favor 3 votos en contra	7 votos a favor 4 votos en contra	8 votos a favor 3 votos en contra	Unanimidad de 11 votos	Unanimidad de 11 votos
Lorenzo Córdova Vianello	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Norma Irene de la Cruz Magaña	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Ulak Kib Espadas Aroca	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Adriana Favila Herrera	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
José Martín Fernando Faz Mora	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Carla Humphrey Jordán	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Ciro Murayama Rendón	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Dania Ptoal Ravel Cuevas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Jaime Rivera Velásquez	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
José Roberto Ruiz Zavala	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Beatriz Claudia Zavala Pérez	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Esta información es fundamental en este caso, pues ante los argumentos ofrecidos para votar en un sentido o en otro, resulta imperativo contrastar lo decidido respecto de cada una de las otras organizaciones ciudadanas que buscaban su registro como partido político nacional al analizarlo.

El argumento principal sobre el que se basaron los siete consejeros y consejeras para negar el registro a México Libre, es que más del 5% de las aportaciones hechas por aportantes privados provenía de personas no identificables en virtud de haberse realizado mediante el uso de los dispositivos de pago denominados Clip.

Es decir, en su ejercicio de fiscalización de los recursos recibidos por cada organización, el INE detectó aportaciones que no pudieron ser identificadas toda vez que se hicieron a través del uso de terminales de pago de la empresa PayClip, S. de R. L. de C. V. (Clip), estas aportaciones representaron cercana del 8% del total de recursos recibidos.

En tal sentido, las consejeras y consejeros consideraron que en concordancia con el nuevo modelo de fiscalización incluido en la Constitución en 2014, resultaba aplicable de manera análoga el parámetro constitucional de rebase de tope de gastos de campaña para anular una elección (5%), en la valoración de la procedencia del registro solicitado fundamentalmente por dos razones:

- a) por tratarse de la formación de entidades de interés público;
- b) por constituir un procedimiento político de trascendencia significativa en el fortalecimiento de la vida democrática de nuestro Estado de derecho.

Aunque este supuesto para negar el registro no estaba previsto en la Constitución ni en la Ley General de Partidos Políticos, para quienes adoptaron esta interpretación, ésta no podía considerarse novedosa, porque los principios y valores que rigen la materia electoral⁶ ya estaban previstos con antelación tanto en la Constitución como en las leyes generales de instituciones y procedimientos electorales, y de partidos políticos. Lo que no señalaron es que nunca habían negado el registro a una organización ciudadana por una causal semejante, incluso en procesos de constitución de partidos políticos previos, como fue en 2014 en el caso de la creación de Morena, las quejas en materia de fiscalización se resolvieron meses después de haber aprobado el registro. Es así como, en concepto de una mayoría de conseje-

⁶ Certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, transparencia y objetividad.

ros y consejeras, al estar debidamente acreditada la existencia de aportaciones provenientes de personas no identificadas en una proporción que rebasa el 5% del total de recursos aplicados, se actualiza en el presente asunto una causa suficiente para negar el registro solicitado. De esta forma, la autoridad administrativa electoral consideró que atendiendo a un criterio integral de evaluación respecto al análisis de las conductas contrarias a la normativa electoral realizadas por la organización, se arriba a la conclusión de que el porcentaje de aportaciones de personas no identificadas que rebasa el 5% es suficiente para generar convicción de la ausencia de legalidad y transparencia con que se llevaron a cabo las actividades tendentes a la formación del partido político. Cabe señalar que ni siquiera se demostró algún indicio en el sentido de que dichas aportaciones provinieran de fuente ilegal, por lo que este argumento de la autoridad no sólo fue novedoso, sino que también genérico.

Es de destacar que al momento de la votación una consejera y un consejero señalaron que votaban a favor de la negativa de registro en virtud de que había una queja pendiente de resolverse, la cual había sido recibida recientemente y esto les podía generar duda sobre la validez del registro. Este criterio, hay que señalar, es contraria al derecho de audiencia y a la presunción de inocencia, ya que esta queja no era conocida por la organización ciudadana y tampoco tenía una resolución concluyente de alguna irregularidad.

Finalmente, una consejera votó a favor de negar el registro pero no expresó razones. En la resolución emitida por el Consejo General del INE, se adujeron estos argumentos de manera genérica y con poca fuerza argumentativa.

V. DETERMINACIÓN FINAL SOBRE LA NEGATIVA DEL REGISTRO

Si la sesión en la que se definieron los registros de las organizaciones que buscaban ser partidos políticos en el INE fue complicada y confusa, las cosas en el TEPJF no fueron mejores. En una muy larga sesión, las magistradas y magistrados de la Sala Superior decidieron revocar la determinación del INE, pues en su concepto no era procedente el registro de México Libre como partido político nacional, pero por distintas razones.

Como ya señalé, el caso de México Libre no puede analizarse de manera aislada, especialmente cuando al igual que en el INE, el Tribunal Electoral resolvió en la misma sesión todas las impugnaciones de las organiza-

ciones ciudadanas a las que les fue negado el registro y también la que se interpuso en contra del registro del Partido Encuentro Solidario.

En este caso, la Sala Superior confirmó el registro otorgado por el INE, pues la intervención de 15 ministros de culto en igual número de asambleas celebradas por Encuentro Solidario, por sí sola, no podía ser considerada como una infracción constitucional atribuible a la organización, pues la participación de los ministros de culto se presentó como un hecho aislado, a nombre propio, sin ostentar la representación de asociaciones religiosas y que no tiene un impacto en el total de asambleas validadas y afiliaciones logradas durante el procedimiento.

En cuanto a Fuerza Social por México, se consideró que se debía revocar la negativa de registro y otorgarle el registro como partido político nacional, pues al resolver el SUP-RAP-51/2020 se revocó la conclusión vinculada con aportaciones de personas no identificadas. Respecto de la intervención sindical, la Sala Superior consideró que la sola participación de dirigentes sindicales en actos administrativos y/o de representación en el contexto de las asambleas celebradas por las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales, sin que la misma represente un porcentaje significativo en el total de actividades desempeñadas, es insuficiente para actualizar la prohibición establecida Constitución, consistente en el uso de mecanismos corporativos gremiales para conformar una nueva fuerza política.

Algo similar ocurrió con Redes Sociales Progresistas, organización a la cual también se le otorgó el registro como partido político nacional en sede jurisdiccional, ya que para una mayoría de los integrantes del TEPJF la coincidencia de que los aportantes de dinero sean agremiados de un sindicato y afiliados de una organización de ciudadanos que pretende obtener su registro como partido político, no es un hecho que resulte ilegal en sí mismo y sólo se trata del ejercicio libre de los derechos de participación política de un grupo de personas agremiadas a un mismo sindicato y con sus propios recursos, por lo que existe una presunción de licitud respecto del origen de los recursos.

En contraste, la negativa de registro a México Libre, se confirmó la negativa de registro. Una mayoría de tres magistrados y una magistrada consideró que dado que no se acreditó el origen del 8.18% de sus recursos, esto impidió a la autoridad electoral comprobar la licitud del dinero con el que financió su procedimiento para poder constituirse como partido político nacional. En este caso, para las magistraturas en cuestión, el otorgamiento del registro no sólo se encuentra condicionado a la satisfacción de los requisitos señalados en la ley, sino también a la observancia de los principios

constitucionales en materia electoral, a los cuales están sujetos los partidos políticos, por lo que si se pretende conformarse con esa calidad, su actuar debe ajustarse a los estándares mínimos exigidos a esas organizaciones de ciudadanos, entre ellos la certeza, pulcritud y transparencia en la rendición de cuentas.

La mayoría determinó que Libertad y Responsabilidad Democrática A. C., al utilizar el mecanismo Clip para recibir aportaciones, aun y cuando la reglamentación en materia de fiscalización señala que las aportaciones en dinero únicamente pueden ser con cheque o transferencia electrónica, no permitió identificar al aportante y, por lo tanto, se considera que un porcentaje de los recursos que la financiaron a la organización son de origen ilícito.

Para ellos, el monto de recursos recibidos a través de Clip, incidió de forma significativa en los actos que celebró para cumplir con los requisitos para la obtención de su registro, pues éstos ingresaron en los meses en que realizó un número importante de asambleas y obtuvo una gran cantidad de afiliaciones, lo que reflejó una actuación grave y determinante que incidió directamente en los actos que realizó para cumplir con los requisitos legales para buscar obtener su registro. De esta forma sostuvieron que faltaron a los principios constitucionales de transparencia, rendición de cuentas y pulcritud presupuestal.

En contraste, una minoría de dos magistrados y una magistrada, quienes emitieron votos particulares, señalaron que no compartían el criterio de la mayoría pues en su concepto, es inadecuado determinar que México Libre aceptó financiamiento de personas no identificadas, ya que llevó las actividades que estuvieron a su alcance para demostrar el origen de los recursos y aportó documentación suficiente para que el INE verificara su origen, sin embargo la propia autoridad nunca realizó acciones tendentes a identificar a esas personas, a pesar de contar con las facultades y atribuciones suficientes para hacerlo. Aunado a que consideraron que el INE incurrió en una inexacta analogía al pretender equiparar los efectos de un parámetro establecido para configurar la nulidad de una elección al procedimiento de registro de nuevos partidos políticos.

VI. BALANCE DEL CASO

Para valorar el caso es necesario hacer consideraciones respecto de la sentencia en sí misma y también una comparativa entre los criterios adoptados respecto de México Libre y del resto de las organizaciones a las que sí se les otorgó el registro como partido político nacional.

La irregularidad que le atribuyen a México Libre es que hubo aportaciones a la organización para financiar el proceso de obtención de registro, cuyo aportante no puede ser identificado. En materia de fiscalización esta conducta constituye una conducta ilícita, respecto de la cual el INE determinó la aplicación de una multa.

Las aportaciones en cuestión se hicieron mediante un dispositivo denominado Clip, el cual permite que a través de un cargo en una tarjeta de crédito se reciba el dinero directamente en la cuenta de la organización. Es cierto que el registro que se genera al utilizar este dispositivo no permite identificar el nombre completo de la persona que realizó la aportación, pero algo que los magistrados y la magistrada que votaron por negarle el registro no consideraron y quienes se quedaron en la minoría por el sí, es que México Libre presentó la documentación que tenía a su alcance para acreditar la identidad de esos aportantes, sin que el INE hubiera desplegado sus facultades de investigación para corroborar la identidad de estas personas, ni hubiere buscado hacer mayores diligencias para allegarse de los elementos necesarios para determinar su origen.

Entre la documentación presentada están: el recibo que emite Clip de la aportación que realizaron mediante este dispositivo, el número de las tarjetas con las cuales se hizo la aportación, la identificación oficial de quienes aportaron e incluso una carta bajo protesta de decir verdad firmada por quienes habían realizado la aportación. Estos elementos simplemente no fueron considerados por quienes optaron por negarle el registro a México Libre.

Cabe señalar que efectivamente, el reglamento de fiscalización únicamente permite que las aportaciones se hagan mediante cheque o transferencia electrónica, pues estas vías permiten identificar plenamente al aportante, pero algo que tampoco se considera en la sentencia de este caso, es que esta regla se creó para los partidos políticos, los cuales reciben financiamiento público de manera permanente y sólo el equivalente al 10% de éste puede provenir de aportaciones privadas, a las cuales se les aplica también esta disposición.

En el caso de las organizaciones que buscan obtener su registro como partido político, sólo pueden financiarse de recursos privados, de manera que el Tribunal pudo haber hecho una interpretación de esta regla de manera que fuera más flexible considerando esta circunstancia, la cual, en mi concepto, hace una gran diferencia.

También hay que considerar que este reglamento de fiscalización data de 2014 y fue modificado por última vez en 2017, mientras que la tecnología está en avance permanente y en el caso de las transferencias banca-

rias de dinero, actualmente hay múltiples formas que hacen identificables a quienes realizan las transferencias.

Adicionalmente al complejo contexto que implica recaudar aportaciones de origen privado para financiar el proceso de registro de un partido político —en el cual se deben atender una gran cantidad de reglas y otras disposiciones procedimentales—, está el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización que son aplicables a los partidos políticos, lo cual se entiende que tienen un contexto de exigencia mayor, pues casi la totalidad de sus recursos provienen de financiamiento público.

Por otro lado, en la sentencia no se hace valoración alguna respecto del derecho de asociación de más de 230,000 personas que se afiliaron a México Libre, esto como si el proceso de registro de un nuevo partido político sólo se tratara del cumplimiento de reglas y no del ejercicio de un derecho, tal como se establece no sólo en nuestro marco constitucional y legal, sino incluso como se prevé a nivel convencional en los criterios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

Lejos de hacer un ejercicio para valorar la violación atribuible a México Libre por recibir aportaciones de personas no identificadas a la luz del ejercicio del derecho de asociación, los argumentos que justifican la negativa de registro es que esta violación a una regla en materia de fiscalización se traduce en la violación a principios constitucionales como la transparencia y la rendición de cuentas, e incluso se menciona uno nuevo como es la pulcritud presupuestal.

Cabe señalar que este principio resulta novedoso en la materia electoral, pues nunca se había mencionado, mucho menos aplicado, para calificar la gravedad de una falta o señalar irregularidades en la fiscalización, lo que implica que a los partidos políticos nunca les ha sido exigible este principio de pulcritud presupuestal, basta ver los dictámenes, sanciones e impugnaciones para tener claridad que si fuera así, todos perderían su registro.

Estamos hablando de que a México Libre se le exigió el cumplimiento de un principio como estándar, el cual es de justificación perfeccionista, pues no establece mínimos de exigencia, sino un máximo que hace necesaria una forma de actuar indiscutible o incuestionable para estar en aptitud de ejercer un derecho.

De esta forma, tanto los criterios exigidos a México Libre en sede administrativa y jurisdiccional, no sólo resultaron novedosos sino que además establecieron parámetros de exigencia que cumplieron las otras organizaciones ciudadanas, y que tal vez no cumplen los partidos políticos que actualmente tienen registro vigente.

En cuanto al análisis de lo resuelto en los casos de las otras organizaciones ciudadanas que buscaban su registro y que en la misma sesión les fue otorgado, mientras que a México Libre le fue negado, me parece que comparando los argumentos de unos y otros es evidente la incongruencia en la aplicación de los parámetros de exigencia.

En el caso de Encuentro Solidario se acreditó que hubo intervención de 15 ministros de culto en igual número de asambleas, lo cual se consideró que no era grave. Esto a pesar de que en la Constitución federal se prohíbe a los ministros de culto participar en asuntos políticos. Y recordemos que la propia Sala Superior ha anulado elecciones por violar este principio constitucional.

En este mismo sentido, el artículo 41 constitucional establece como prohibición para la creación de partidos políticos la intervención gremial o corporativa. A pesar de esto, en el caso de Fuerza Social por México la participación de líderes sindicales en asambleas dentro del proceso de registro de este partido político no se consideró suficiente para actualizar la prohibición constitucional.

Finalmente, en el caso de Redes Sociales Progresistas se determinó que a pesar de que se acreditó la participación de 1,302 personas agremiadas al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en las asambleas, que 151 de ellas aportaron cantidades que sumadas ascendían a \$3'634,594.83, y que además, esas mismas personas recabaron más de 47,000 afiliaciones para el registro como partido político, para el TEPJF estos hechos resultaron aislados y por sí mismos no fueron ilegales ni supusieron un motivo para negarle el registro como partido político nacional a esta organización.

Estos casos contrastan con el de México Libre, en el que la aportación realizada por 35 personas hechas mediante el dispositivo Clip y que ascienden a un monto de \$1'241,687.00 de un total de más de 15 millones de pesos que recibió la asociación como aportaciones para efectos de lograr el registro como partido político, sin embargo como este 8.1% de las aportaciones no se realizó mediante una transferencia electrónica o un cheque, se calificaron como aportaciones provenientes de personas no identificadas, las cuales resultaron suficientes para negar el registro.

La conclusión de una mayoría de magistraturas, se dio a pesar de haberse exhibido diferentes documentos probatorios que permitían acreditar la identidad de quienes hicieron estas aportaciones, no obstante, se consideró una falta grave que vulneraba principios constitucionales, lo cual ameritaba no otorgarle el registro como partido político nacional.

Dado que estas cuatro organizaciones llevaron a cabo el mismo proceso para la obtención del registro, todas incurrieron en diferentes irregulari-

dades, en tres casos la irregularidad representaba una violación directa a la Constitución federal, y sólo en un caso consistía en una violación a una disposición contenida en un reglamento emitido por la autoridad administrativa electoral y diseñada para partidos políticos.

Resulta incongruente que en el balance, a quienes se les acreditó una violación constitucional, la autoridad jurisdiccional considerara que ésta no era de la gravedad suficiente como para negarles el registro como partido político nacional y la organización que violó una regla de un ordenamiento reglamentario de carácter administrativo, se le equiparó a una violación a un principio constitucional y se le consideró de tal gravedad que no ameritaba otorgarle el registro.

VII. CONCLUSIONES

Uno de los retos más grandes que tiene la justicia electoral es que los criterios sobre los cuales se fundamentan las sentencias emitidas puedan ofrecer certeza sobre la congruencia en su aplicación, de manera que lo que se resuelve en un caso determinado sea aplicable en situaciones o casos análogos.

La sentencia emitida en el caso de México Libre no brinda certeza, ni es congruente, pues no se aplicó el mismo parámetro a todas las organizaciones ciudadanas. Así, mientras algunas organizaciones violaron prohibiciones constitucionales, las cuales fueron minimizadas por el TEPJF para que no se consideraran graves ni trascendentes; para México Libre se estimó que el incumplimiento de una disposición emitida en un reglamento por la autoridad administrativa electoral —diseñada para partidos políticos—, se interpretó de manera que terminara equiparándose a una violación a principios constitucionales y dándole una gravedad mucho mayor a la que en realidad tiene.

Si los parámetros de transparencia, rendición de cuentas y pulcritud presupuestal que se exigieron a México Libre fueran también aplicables y exigibles para los partidos políticos que hoy en día tienen un registro y su violación fuera causal de pérdida del registro, probablemente todos lo perderían, pues los ejercicios de fiscalización en tiempos ordinarios y en campañas indican que en la gran mayoría de los casos todos incurrir en irregularidades que son muchos más graves que las cometidas por esta organización que no obtuvo su registro.

Por otro lado, tanto el INE como el TEPJF desestimaron en todo momento que el proceso de registro de partidos políticos tiene como premisa esencial el ejercicio de un derecho político y electoral de carácter funda-

mental, el cual solamente se puede ejercer cada seis años. Es cierto que la exigencia en el cumplimiento de la ley para los partidos políticos debe ser alta, pero ésta no debe ser tal que se coarte totalmente el ejercicio de los derechos políticos y electorales de miles de ciudadanos y ciudadanas, especialmente cuando son los partidos políticos los conductos que hacen posible que la ciudadanía acceda a los cargos de elección popular y principales promotores de la participación ciudadana, además de que es la pluralidad política uno de los principios básicos de la democracia mexicana.

Desafortunadamente, por las circunstancias en que se dieron estos casos, la forma en que se condujeron y desarrollaron las sesiones en las que se definieron los registros de los partidos políticos tanto en sede administrativa como en jurisdiccional, así como los argumentos a partir de los cuales se les otorgó el registro a unos y se les negó a otros, concluyo que fue uno de los casos en los que la política prevaleció sobre el derecho.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 26 de mayo de 2010.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 23 de junio de 2005.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (Comisión de Venecia), Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos, adoptados en la 84a. sesión plenaria, Venecia, 15 y 16 de octubre de 2010.