

UNA FISCALIZACIÓN A MODO PARA EL REGISTRO DEL PARTIDO FUERZA SOCIAL POR MÉXICO

Armando I. MAITRET

SUMARIO: I. *Tesis del ensayo.* II. *Bienes jurídicos involucrados.* III. *Un procedimiento, diversas visiones.* IV. *Razones del INE.* V. *Sentencias de la Sala Superior del TEPJF que permitieron el registro al Partido Fuerza Social por México.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. TESIS DEL ENSAYO

Las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior) vinculadas con la solicitud de registro como partido político a siete organizaciones, son una enorme oportunidad para revisar la consistencia y congruencia de un órgano jurisdiccional, pilar en nuestro sistema democrático.

En sesión del 14 de octubre de 2020, se puede apreciar la aplicación de criterios distintos para resolver situaciones muy parecidas, tanto en hechos y pruebas vinculadas con la intervención gremial y la participación de ministros de culto, como en la forma de apreciar las aportaciones de personas no identificadas.

En el presente ensayo se hará un análisis crítico de las sentencias cuyas consecuencias fueron dar el registro al Partido Fuerza Social por México, a pesar de haber elementos que permitían sostener que durante el procedimiento se violaron los principios constitucionales de legalidad, equidad, certeza y transparencia electoral, así como la libertad de la afiliación.

Inclusive si se aceptara que sólo había indicios de la participación de líderes de organizaciones gremiales en la creación del partido o que no quedaba suficientemente claro el tema de las aportaciones de personas no identificadas, de acuerdo con el marco constitucional y legal, lo congruente con

la doctrina judicial del TEPJF hubiera sido revocar las determinaciones del INE para el efecto de:

- Reabrir el citado procedimiento de fiscalización para que la organización demostrara el origen de los recursos; esto último, puesto que el sujeto obligado en el proceso de auditoría es la propia organización, además de ser ella quien cuenta con la documentación correspondiente para demostrar quién le aportó, cuánto y a través de qué mecanismos. Todo en simple congruencia con los criterios ordinarios de los procedimientos de fiscalización construidos en muchos años, conjuntamente por el INE y la propia Sala Superior, y
- Abrir un periodo —breve— para que la autoridad hiciera una investigación sobre la participación de líderes sindicales en la constitución del partido, pues suponer que pudieron tratarse de homonimias es una especulación impropia de un tribunal constitucional, en tanto que el bien que se protege con la restricción constitucional de prohibir la intervención gremial tiene una importante jerarquía en los valores y libertades de nuestra democracia.

El ensayo se enfocará principalmente en el primer punto, pues se advierte un cambio de criterio de la Sala Superior, que puede tener implicaciones muy delicadas en la revisión a futuro de los ingresos y gastos de los partidos políticos.

Para el análisis se tiene presente que es la primera vez que la actual integración de la Sala Superior se pronuncia sobre estos tópicos vinculándolos con los registros de los partidos políticos. No obstante, nada se argumentó sobre el cambio de criterio o enfoque de la fiscalización. Y es que desde 2016, dicha Sala ha resuelto los procedimientos de fiscalización tomando en cuenta la doctrina judicial construida en más de una década, que se resume, en esencia, en lo siguiente:

- a) el sujeto obligado presenta informes y con esos datos inicia la revisión el INE;
- b) la autoridad fiscalizadora revisa la información aportada y despliega sus facultades de comprobación con las autoridades fiscales y bancarias, así como con su padrón de proveedores;
- c) si encuentra omisiones, información errónea o inconsistente, se lo comunica al sujeto obligado para que aclare y presente elementos para soportar sus afirmaciones;

- d) si el sujeto obligado no aclara o el INE tiene por no satisfechas las observaciones, procede a imponer una sanción;
- e) sanción que puede ser impugnada ante el TEPJF, quien de considerar que tiene razón el sujeto obligado revoca la decisión del INE lisa y llanamente al estimar que no hubo infracción; si hay insuficiencia documental puede revocar para efectos de que se tome en cuenta lo que el sujeto obligado aportó o que la autoridad haga mayores diligencias o requiera información para verificar la exactitud lo reportado por el sujeto obligado.

De dicha doctrina quedan claros dos elementos que cambiaron en la revisión de la fiscalización de algunas de las organizaciones que obtuvieron su registro, incluido el del Partido Fuerza Social por México. El primero sobre a quién le corresponde demostrar el origen de las aportaciones, desde luego jurídicamente le corresponde al sujeto obligado, es decir, al que recibe y gasta recursos, pero ahora para el Tribunal hay casos en los que es la autoridad la que debe demostrar la procedencia de los recursos; y el segundo, como consecuencia de lo anterior, de estimar que la autoridad no cumplió con esa carga se debe exonerar al infractor.

En efecto, el procedimiento de registro de nuevos partidos políticos (2019-2020), tuvo su vertiente de revisión de los informes de las aportaciones y gastos de las organizaciones y aquí es donde tratándose de algunas organizaciones hubo un cambio de criterio de cómo debe fiscalizarse y a quién le corresponde probar el origen de los recursos.

De manera consistente, en muchos años, tanto el INE como el TEPJF establecieron que el sujeto obligado debe acreditar ante la autoridad electoral el origen de los ingresos, pues es su deber conservar la documentación atinente, ya que es una obviedad que a la organización le entregan fondos personas que tienen que ser perfectamente identificables y mediante los instrumentos financieros normativamente autorizados. En cambio, de manera novedosa y apartándose de sus antecedentes, la Sala Superior revirtió la carga de la prueba para que la autoridad demostrara la fuente ilícita de una parte del recurso aportado.

La nueva posición de la Sala Superior, en el caso que se analiza, tiene una delicada inconsistencia, pues de acuerdo con la Constitución sólo pueden ser registrados como partidos aquellas organizaciones que hayan cumplido los requisitos establecidos en la ley, en un procedimiento donde además se hayan respetado los principios constitucionales rectores en la materia electoral.

En adelante se explicarán los argumentos que sustentaron la decisión y de qué manera la óptica con la que resolvieron abre la puerta a una mala práctica en los procesos de auditoría y rendición de cuentas, así como a la participación de sindicatos en la vida partidista.

Para sostener el criterio de que no se debió otorgar el registro —al menos en ese momento—, partimos de algunas premisas que deben estar presentes al revisar el cumplimiento de los requisitos.

Se estima que la Sala debió haberse mantenido congruente y consistente con su doctrina judicial de las finalidades de la fiscalización, sujetos obligados y atribuciones de la autoridad administrativa electoral, pues con ello hubiera conseguido armonizar el derecho de asociación política con el respeto de los principios constitucionales de legalidad, certeza, objetividad, equidad y transparencia en materia electoral.

En cambio, abrió la posibilidad para evadir la rendición de cuentas y provocar la inequidad electoral. De ese tamaño y dimensión pueden ser los efectos, salvo que el criterio se haya establecido sólo para los partidos políticos que obtuvieron su registro y la doctrina judicial de fiscalización ordinaria se mantenga intacta.

II. BIENES JURÍDICOS INVOLUCRADOS

En la constitución y registro de un partido político en México están involucrados el ejercicio del derecho político de asociación, así como principios constitucionales y diversas reglas procedimentales; aunque atendiendo a la perspectiva de derechos humanos —vigente y obligatoria desde la reforma constitucional del 10 de junio de 2011— si bien se debe promover, proteger y garantizar que la ciudadanía pueda ejercer ese derecho fundamental, tal hecho no puede ni debe ser en detrimento de aspectos centrales en los que radica el funcionamiento de la democracia mexicana, como son el cumplimiento de los principios de legalidad, equidad electoral, certeza, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Tal delimitación proviene de la propia Constitución, la cual prevé explícitamente en su artículo 41, párrafo segundo, base I, que la ley debe determinar las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos, de lo cual se deduce que si no se cumplen —obvio está por parte del solicitante— es jurídico y legítimo negarlo.

Esto debe ser el punto de partida en un procedimiento de registro de nuevos partidos y, por supuesto, de las resoluciones que surjan con motivo de él, pues el derecho de asociación política para conformar un partido po-

lítico, en manera alguna se podría catalogar como un derecho absoluto que no pudiera ser derrotado en un ejercicio de ponderación por otros principios y reglas. Bajo esta óptica es que se debe revisar que los solicitantes del registro han cumplido a cabalidad y sin duda con las disposiciones legales, así como los principios que rigen la materia electoral.

Por ello, al resolver sobre el registro de un partido político, tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) como la Sala Superior tienen la obligación constitucional de hacer un correcto ejercicio de armonización y, en su caso, ponderación entre los bienes jurídicos involucrados cuando se encuentren en tensión o confrontados. Ello, con independencia de su deber de cuidar la congruencia en el análisis y decisión de los casos, sin ningún tipo de sesgo, ni subjetividades.

Como se adelantó, se hará una revisión crítica de las sentencias emitidas por la Sala Superior, en relación con el registro del Partido Fuerza Social por México,¹ en el cual se sentó un precedente muy riesgoso para la democracia mexicana, pues aparentemente por proteger un derecho político electoral de asociación política, se dejaron pasar irregularidades que atentan contra los principios constitucionales de certeza, rendición de cuentas y transparencia electorales, así como actos que darían pauta a vulnerar la prohibición para que intervengan organizaciones gremiales en la conformación de un partido.

Se estima que en el mejor de los casos para las organizaciones, una correcta armonización de los bienes jurídicos involucrados necesariamente hubiera llevado, por lo menos, a ordenar al INE que realizara mayores diligencias sobre aportaciones de personas no identificadas, como históricamente la Sala lo había hecho en los procedimientos de fiscalización, los cuales son esencialmente actividades de auditoría y a los sujetos obligados le corresponde probar que sus ingresos y gastos se apegaron a la ley, dado que es quien cuenta con la documentación para ello.

De igual forma, para ser consistentes con los criterios del propio Tribunal, en tanto garante de los principios constitucionales, lo que procedía era ordenar mayores diligencias sobre la participación de líderes sindicales en la conformación del partido —si se quiere para realizarlas en un tiempo determinado y estrecho, ya sea que se lo impusieran al INE o el propio

¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-2512/2020, Sala Superior, magistrado ponente Felipe Alfredo Fuentes Barrera, 14 de octubre de 2020; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-51/2020, Sala Superior, magistrado ponente Felipe Alfredo Fuentes Barrera; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-81/2020, Sala Superior, magistrado ponente Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

Tribunal decretara diligencias para mejor proveer— porque evidentemente tenían elementos de prueba o si se quiere indicios muy fuertes de que líderes sindicales de organizaciones gremiales pertenecientes a la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México (CATEM) habían participado en funciones muy relevantes durante las asambleas estatales, e inclusive fueron delegados en la Asamblea Nacional constitutiva y como auxiliares estuvieron realizando afiliaciones, por lo que es insostenible que se tratara de homonimias.

Otorgar el registro del partido político en esas condiciones significa dejar pasar la vulneración de principios y reglas electorales, dado que la organización no estaría cumpliendo con los requisitos constitucional y legalmente previstos.

Ello, porque el Tribunal no sólo es garante del pleno ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, sino también, e igual de importante, del cumplimiento y respeto de los principios constitucionales que rigen la función electoral y la democracia en México.

El derecho de asociación política es un derecho fundamental que se encuentra reconocido por los artículos 9o., párrafo 1o. y 35, fracción III, de la Constitución, y solamente las y los ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse individual y de manera libre a ellos, según mandato del artículo 41, párrafo 2o., base I, de la propia norma fundamental.

Sin embargo, el ejercicio de tal derecho fundamental está sujeto al cumplimiento de principios constitucionales, así como de las reglas y procedimientos que la legislación establece, puesto que, como la mayoría de los derechos político-electorales de la ciudadanía, el de asociación política para formar un partido es un derecho de base constitucional y configuración legal.

Esto significa que la titularidad de los derechos fundamentales —como los de participación política— surgen sólo con la convergencia o conexión entre el enunciado abstracto de la Constitución y la ordenación legal de los procedimientos y condiciones que delimitan el derecho.² En México, dicha doctrina se utilizó en el derecho electoral por parte de la Sala Superior (2001) a propósito del derecho a ser votado sin partido, pero es aplicable a todos los derechos político-electorales, incluido el de asociación política.³

² Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 43.

³ Para una explicación de la doctrina judicial electoral del derecho de la ciudadanía de base constitucional y configuración legal, véase Arenas Bátiz, Carlos Emilio, “El voto como derecho fundamental de base constitucional y configuración legal. Concepto y consecuencias”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México,

Máxime cuando se trata de crear una persona jurídica de derecho público —entidades de interés público— que tienen un carácter preminente dentro de la sociedad, que participan en la conformación de la representación nacional y son el canal más adecuado para el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público del Estado, para lo cual se le dota de financiamiento público y diversas prerrogativas con cargo a los contribuyentes.

Esto significa que las normas electorales establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), así como la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) delimitan y configuran el derecho de asociación en materia política, en su vertiente de formación y constitución de un partido político; esto es, establecen los márgenes en los cuales es válido su ejercicio, pero no lo limitan.⁴

Dicha delimitación del derecho incluye, entre otros, un número mínimo de afiliaciones, de asambleas y el cumplimiento de las reglas sobre financiación de la asociación, así como las prohibiciones de participación a organizaciones gremiales o religiosas. Esto, sin embargo, no debe entenderse en el sentido de que el legislador ordinario pueda imponer cualquier configuración, ya que para la constitución y registro de nuevos partidos políticos sólo puede establecer los requisitos legales adicionales que sean necesarios para armonizar este derecho con otros derechos, principios y reglas constitucionales.

Esta explicación básica y elemental debió estar presente al momento de revisar administrativa o jurisdiccionalmente los asuntos vinculados con las solicitudes de registro de nuevos partidos políticos en 2019-2020, pues al haberse advertido la existencia de violación a diversas normas constitucionales y legales, en algunos casos se consideraron trascendentes para negar el registro a ciertas organizaciones,⁵ pero esas mismas irregularidades, en otros casos, fueron minimizadas en su importancia.

En efecto, tratándose de los casos de los partidos Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza Social por México, a pesar de estar acreditada la violación a reglas sobre financiación —aportaciones de personas no identificadas— o la participación de organizaciones gremiales o religiosas, en la Sala Superior no le dieron la relevancia necesaria y eso dio pauta a la concesión del registro, como si el derecho fundamental de asociación política fuera lo único que estuviera en juego en esos casos, dejando de

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/345/5.pdf>.

⁴ Para una diferencia conceptual entre delimitación y limitación de derechos, *cf.* Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales...*, *cit.*, pp. 36-45.

⁵ Como el caso de México Posible.

lado la relevancia que tiene la salvaguarda de los bienes jurídicos que se protegen con el cumplimiento de las reglas de la financiación, especialmente en la identificación de las personas aportantes a una organización, así como la prohibición para que intervengan organizaciones sindicales o religiosas.

Esto es relevante porque la afectación a los principios constitucionales de certeza, rendición de cuentas y transparencia electorales, así como al derecho de asociación personal y libre impide que los nuevos partidos puedan tener efectos jurídicos válidos. Cualitativamente son tan graves las violaciones que trascienden en la libre voluntad de conformación de los partidos; al menos así se desprende de la presunción constitucional que se deriva del artículo 41, párrafo segundo, fracción I.

Hay que estar conscientes que los integrantes de la Sala Superior tienen la facultad de cambiar los criterios con los que de manera precedente se han juzgado casos similares, pero como cualquier tribunal tienen el deber de explicar las razones del cambio de óptica.

Sin embargo, si como en los casos que se sometieron a su consideración hubo elementos objetivos sobre la participación de organizaciones gremiales a través de sus dirigentes sindicales en el proceso de registro de nuevos partidos y, además, no se identificaron personas aportantes, de tomarse en serio la facultad constitucional de proteger el derecho de asociación en armonía con la protección de los principios constitucionales de equidad y las garantías de afiliación personal y libre, no podían ordenar que se otorgara el registro —al menos en ese momento—.

Al advertir irregularidades —tal como lo hizo la autoridad administrativa— era su deber ordenar abrir procedimientos de investigación antes de dar pauta a que se concediera el registro, sin que resulte una razón válida —invocada durante la sesión por uno de los magistrados— que no había tiempo para hacer la investigación, dado que el procedimiento traía un retraso no atribuible a la autoridad y por ese motivo, pues estaba detenida la entrega de prerrogativas,⁶ eso en alusión a una fecha límite para pronunciarse al respecto y que al momento de resolverse los juicios ya se había agotado.

Esto tiene consistencia constitucional, pues los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos y uno de sus objetivos principales es acceder al ejercicio del poder político en un Estado o, al menos, influir en él.

⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Versión estenográfica de la sesión pública de resolución por videoconferencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, efectuada el día de hoy”, Sala Superior, 14 de octubre de 2020, p. 26, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/sesiones/estenograficas/ve_1510200020.pdf.

En México, cuando obtienen su registro mediante un acto del INE se les confiere una serie de derechos y obligaciones, y se les dota del carácter de entidades de interés público, por lo que se erigen en intermediarios entre amplios sectores de la población y el propio Estado, de suerte que gozan de prerrogativas que ninguna organización ciudadana tiene, como un robusto financiamiento público y acceso a los medios de comunicación.⁷

Ahora bien, de acuerdo con la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸ el artículo 41 de la Constitución garantiza la existencia de los partidos políticos, mas no establece cuáles son los elementos o requisitos para crearse. En este sentido, por facultad delegada al legislador, éste es el que los debe determinar, con base en criterios de razonabilidad y atendiendo al objeto que aquéllos tienen.

En una interpretación directa —y por tanto válida— de los artículos 9o., 35, fracción III, y 41, párrafo 2o., fracción I, de la Constitución, la Corte sostuvo que la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, esto es, corresponde al legislador establecer en la ley, la forma en que se organizan los ciudadanos en materia política.

Tal criterio es vigente para revisar los procesos de creación y registro de los partidos políticos, pues no sólo está involucrado el derecho de asociación política, sino también principios que permiten la viabilidad de la democracia, los cuales corresponde salvaguardar a las autoridades electorales mediante los procedimientos de supervisión y verificación, así como en los de revisión jurisdiccional, lo que también es una garantía de que la afiliación haya sido libre e individual.

Esto significa que cada ciudadano o ciudadana, en ejercicio de la autonomía de su voluntad decide asociarse con otras personas, y como se trata del ejercicio libre de un derecho individual es que queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

⁷ Orozco Henríquez, José de Jesús y Vargas Baca, Carlos, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/regulacion-juridica-de-los-partidos-politicos-en-america-latina/regulacion-juridica-de-los-partidos-politicos-ena-america-latina-mexico-11.pdf>

⁸ Cfr. Tesis P./J. 40/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, junio de 2004, p. 867.

Esto es, el ejercicio libre de un derecho individual para la conformación de un partido político es tan importante que para su salvaguarda y protección no bastó el reconocimiento por parte del Estado mexicano (artículos 9o. y 35) sino que consideró debía ser reforzado con una norma prohibitiva (artículo 41) dirigida a los gremios o corporaciones, quienes no pueden intervenir, pues hay una presunción constitucional de que su intervención supone la presión en la voluntad de los individuos que cancela su libre voluntad. Esta presunción constitucional es muy fuerte para el caso que se analiza.

La lectura normativa de la que se parte resulta básica y elemental para entender los alcances de las disposiciones jurídicas que prevén los requisitos que debe cumplir una organización de ciudadanos que quiere constituirse en un partido político, las responsabilidades de las autoridades electorales —administrativas y jurisdiccionales— así como las cargas probatorias correspondientes.

III. UN PROCEDIMIENTO, DIVERSAS VISIONES

México es un país en el que el legislador ha establecido requisitos o barreras⁹ para que pueda conformarse un partido político, y para su cumplimiento se puede observar que las autoridades electorales tienen diversas responsabilidades y visiones.

En efecto, durante el último proceso de constitución y registro de partidos políticos podemos encontrar que la mayoría de las consejeras y consejeros hicieron una lectura rígida o estricta sobre los requisitos que deben cumplir las organizaciones de ciudadanos; en tanto que en la Sala Superior del TEPJF hizo una lectura dúctil o laxa sobre cómo cumplieron los requisitos los partidos que obtuvieron el registro.

La complejidad del procedimiento, pero también la certeza del mismo, radicó en que a diferencia de los anteriores procesos para constituir y registrar partidos políticos, la revisión del cumplimiento de los requisitos, por

⁹ Un magnífico estudio comparado sobre las barreras para la conformación de partidos políticos antes de la competencia electoral y su impacto en la calidad democrática, es el de Fernández Luiña, Eduardo y Gutiérrez Aiza, Edgar, “Competencia y legislación electoral. Barreras de entrada y calidad democrática”, trabajo presentado en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, *Democracia, Democratización y Calidad de la Democracia*, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) Montevideo, del 26 al 28 de julio de 2017, disponible en: <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6In-BhcmFicyI7czozNToiYT0xOntzOjEwOiJ7RF9BUlFVSVZzPljtzOjQ6IjI4ODMiO30iO3M6MT0iaCI-7czozMjoiYTBlNjdlMGViMmY3MWM1OTFjMzc0NTNhYTl4ZmEwMDEiO30%3D>.

primera vez fue hecha por el Instituto Nacional Electoral desplegando todas sus atribuciones en la supervisión de la realización de las asambleas mediante la presencia de personal electoral en cada una de las reuniones; la utilización de una aplicación electrónica móvil mediante la cual obligatoriamente tenía que hacerse la afiliación,¹⁰ lo cual permite cruzar y validar en forma automática la información con el Registro Federal de Electores, a diferencia de lo que pasaba con las cédulas de afiliación en papel que admitían miles de observaciones y múltiples criterios de validación.

También se tomó muy en serio la facultad de fiscalizar las aportaciones y gastos de las organizaciones que pretendían obtener el registro, si bien como en todo proceso de esa índole el punto de partida son las cantidades reportadas por las propias organizaciones, a través del robusto sistema de fiscalización y cruce de información se pudo determinar que respecto a algunas aportaciones no podían identificarse a las personas que las hicieron, entre otros supuestos, porque no se encontraron movimientos en sus cuentas o porque no contaban con fondos para hacer alguna aportación.

Cabe destacar que antes del inicio del procedimiento de constitución y registro de nuevos partidos políticos, el Consejo General del INE, en ejercicio de su facultad establecida en el artículo 8o. de la LGIPE, estableció los términos, modalidades y plazos que debían cumplir las organizaciones interesadas, de manera tal que desde ahí previó los criterios con los que se conducirían en la verificación de los requisitos,¹¹ sin que pueda sostenerse que el INE modificó sus criterios de fiscalización.

En efecto, con las irregularidades que el INE iba detectando, en términos de ley y la jurisprudencia del TEPJF, se daba vista a la organización —como parte del derecho de audiencia antes de imponer una sanción o consecuencia jurídica— para que hicieran las aclaraciones pertinentes y aportaran la documentación complementaria, por ejemplo, a efecto de demostrar que sus aportantes son personas físicas y que se sujetaron a los límites normativamente establecidos y que los donativos fueron mediante los mecanismos autorizados.

¹⁰ El propio INE previó que excepcionalmente pudiera haber distritos en los que, por sus condiciones de atraso, excepcionalmente se pudieran recabar las afiliaciones a través de cédulas por escrito.

¹¹ Acuerdo INE/CG1478/2018, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide el instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin”, se aprobó por votación unánime, sesión del 19 de diciembre de 2018.

Sin embargo, al momento de revisar las determinaciones del INE, la Sala Superior, con una perspectiva diferente del procedimiento, liberó a algunas organizaciones del deber de demostrar que se habían apegado a las reglas y principios constitucionales en materia de debida transparencia y rendición de cuentas de sus ingresos.

Como se anticipó, hay un punto de partida diferente en la posición jurídica de la Sala Superior con respecto al INE, que por supuesto le lleva a soluciones totalmente diferentes. Mientras que el INE consideró deber de las organizaciones demostrar haberse conducido conforme a derecho, para la Sala Superior correspondía al INE demostrar fehacientemente que alguien no había cumplido con los requisitos.

Esto se ve con toda nitidez, por ejemplo, cuando durante el debate de los asuntos se argumentó que el aspecto cuantitativo de intervención o participación de liderazgos de organizaciones gremiales es importante o trascendente para otorgar o no el registro, pues mientras que en Grupo Social Promotor hubo 63% de participación de personas pertenecientes a organizaciones sindicales, en el caso de Fuerza Social por México sólo había 5.8%.

Asimismo, mientras a México Libre se le impuso la carga de identificar a sus aportantes a través de la aplicación Clip, en el caso de Fuerza Social por México se determinó que era al INE a quien correspondía demostrar la ilicitud de las aportaciones de personas no identificadas.

En este punto se encuentra una reflexión fundamental: ¿de qué intensidad o dimensión tiene que ser la violación a la Constitución para negar el registro como partido político a una organización? Pareciera que para el INE basta la simple vulneración a las reglas y principios constitucionales, en tanto que, para la Sala Superior, en algunos casos, éstas tienen que ser determinantes.

IV. RAZONES DEL INE

En el caso concreto del Partido Fuerza Social por México, esencialmente el INE encontró aportaciones en especie hechas por personas no identificadas y que líderes sindicales de organizaciones gremiales unidas en la CATEM¹² participaron en funciones relevantes en el proceso de constitución, lo que motivó dejar sin efectos cinco asambleas estatales y, con ello, la organización no alcanzó las afiliaciones equivalente al 0.26% del padrón electoral federal

¹² Identificado como el “nuevo sindicalismo” oficial del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, lo que en el régimen hegemónico del PRI fue la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

utilizado en la última elección federal ordinaria, es decir, 233,945 personas; motivo suficiente para negar el registro solicitado.

En efecto, en el Dictamen Consolidado y la Resolución en relación con los informes de ingresos y gastos de las organizaciones ciudadanas, el Consejo General¹³ concluyó que la organización había recibido aportaciones de personas no identificadas por \$6'864,030.00. Con base en dicha irregularidad anuló las asambleas en las que el monto de las aportaciones de personas no identificadas equivalía a más del 20% del costo promedio por asamblea.

Es decir, para efectos del registro del partido, el INE dejó de considerar las asambleas estatales de Campeche, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa. Al no tomar en cuenta esas cinco asambleas se descontaron 19,831 personas y con eso no alcanzó el mínimo de afiliaciones.

Por otro lado, el INE¹⁴ encontró la participación gremial en la conformación del partido, a propósito de que hubo coincidencia en que dirigentes de la CATEM estaban afiliados al partido y durante sus asambleas participaron en cargos de relevancia, cinco presidencias de 26 (una por cada asamblea estatal) lo que equivale a 19.23%; dos secretarías de 26, lo que significó que el 7.79%, y 25 delegados de 509, equivalentes al 4.91%.

Esas fueron las razones por las que mediante el Acuerdo INE/CG275/2020 del Consejo General del INE, se negó el registro a la organización como partido político.

¹³ Acuerdo INE/CG196/2020, "Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional por el periodo comprendido de enero de 2019 a febrero de 2020", aprobado en lo general por unanimidad en la sesión del 21 de agosto de 2020.

¹⁴ Acuerdo INE/CG263/2020, "Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se declara existente la infracción denunciada en el procedimiento sancionador ordinario con clave de expediente UT/SCG/Q/JMBQ/CG/20/2020, y su acumulado UT/SCG/Q/NPM/CG/54/2020, iniciados con motivo de las quejas presentadas por Juan Manuel Barreto Quijano y Nancy Peralta Medina, en contra de la organización de ciudadanos denominada Fuerza Social por México, por permitir la intervención de una organización gremial y sus dirigentes, en actividades encaminadas a su conformación del partido político", aprobado por seis votos a favor: Norma Irene de la Cruz Magaña, Uuc-kib Espadas Ancona, José Marín Fernando Faz Mora, Dania Paola Ravel Cuevas, José Roberto Ruiz Saldaña y el consejero presidente Lorenzo Córdova Vianello, y cinco en contra: Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordán, Ciro Murayama Rendón, Jaime Rivera Velázquez y Beatriz Claudia Zavala Pérez, en sesión del 4 de septiembre de 2020.

V. SENTENCIAS DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF QUE PERMITIERON EL REGISTRO AL PARTIDO FUERZA SOCIAL POR MÉXICO

En la sentencia del expediente SUP-JDC-2512/2020,¹⁵ la Sala Superior revocó la determinación del INE, esencialmente porque al resolverse los recursos de apelación SUP-RAP-51/2020¹⁶ y SUP-RAP-81/2020,¹⁷ se habían dejado sin efectos las razones que el INE tuvo para negar el registro, por lo que le ordenó pronunciarse al respecto.

1. *Criterio sobre carga de la prueba en el procedimiento de fiscalización*

Al resolver el SUP-RAP-51/2020, la Sala revocó la conclusión vinculada con aportaciones de personas no identificadas, lo cual tuvo como efecto que se restituyeran a la organización cinco asambleas que no se habían tomado en cuenta al momento de pronunciarse sobre el registro. Así, regresó a la organización tanto número de asambleas como afiliados necesarios para que procediera su registro.

La tesis central de la Sala Superior consistió en que

fue incorrecta la acreditación de la conducta puesto que la responsable no venció la presunción de certeza del origen de las aportaciones a partir de lo reportado por el recurrente siendo que, de presumir un origen diverso le correspondía acreditar de forma fehaciente cuál era éste para identificar si resultaba ilícito, lo que en el caso no realizó.¹⁸

¿A qué se refiere la Sala con “presunción de certeza”? Por el contexto de la sentencia y discusión de la sesión pública de resolución, se entiende que se refiere a que como el INE previó que revisaría todas las aportaciones superiores a 240,000 pesos, se presumía que todas aquellas que no llegaran a ese monto gozaban de una presunción de certeza y, en consecuencia, licitud.

¹⁵ TEPJF, SUP-JDC-2512/2020, Sala Superior, magistrado ponente Felipe Alfredo Fuentes Barrera, 14 de octubre de 2020.

¹⁶ TEPJF, SUP-RAP-51/2020, Superior, magistrado ponente Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

¹⁷ TEPJF, SUP-RAP-81/2020, Superior, Magistrado Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

¹⁸ TEPJF, SUP-JDC-2512/2020, *cit.*, p. 36.

En tal sentido, estableció una carga probatoria diferente a como históricamente se habían analizado esos procedimientos, pues ahora la autoridad electoral debía acreditar el origen ilícito de los ingresos al no identificarse a las personas aportantes.

Desde el punto de vista normativo y de las prácticas de auditoría, esta óptica resultó novedosa, simplemente porque en los procedimientos de fiscalización y rendición de cuentas, al sujeto obligado le corresponde acreditar el origen de todos sus ingresos y el destino de sus gastos y no al revés.

Y es que hay una gran diferencia entre establecer que todas las operaciones superiores a un cierto monto se revisarían, y sostener que por ese hecho el resto de las aportaciones gozan de presunción de certeza y licitud, a pesar de que la autoridad le haya requerido aclarar la irregularidad —aportaciones de personas no identificadas— y justificar con documentación idónea y suficiente lo que la organización había reportado en el informe.

De acuerdo con el marco constitucional, legal, reglamentario y jurisprudencial, en los procedimientos de fiscalización en materia electoral, la revisión debe ser exhaustiva, pues a través de ellos se salvaguardan los principios de legalidad, certeza, equidad, transparencia y rendición de cuentas.

En tal sentido, la sentencia da un giro importante en la doctrina de la fiscalización construida por el INE y por el propio TEPJF,¹⁹ al estimar que como las aportaciones de personas no identificadas no entraban en ese rango donde el INE revisaría todo, entonces era la autoridad administrativa quien asumía la prueba sobre el origen ilícito de esas aportaciones inferiores a 240,000; perspectiva que modifica la perspectiva de defensa de los principios de certeza, legalidad, transparencia y rendición de cuentas en materia electoral, pues evidentemente esto trae como consecuencia que los sujetos obligados se atrevan a no reportar con veracidad y de manera completa sus ingresos, lo cual obstaculiza el ejercicio de la facultad de fiscalización de la autoridad.

¹⁹ Doctrina que se desprende de más de 80 tesis relevantes y de jurisprudencia, en las que siempre ha estado muy claro quién es el obligado a demostrar el origen de los ingresos. Entre las que destacan: Jurisprudencia 26/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 8, núm. 17, pp. 25 y 26; Jurisprudencia 4/2017, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 10, núm. 20, pp. 16 y 17; Jurisprudencia 9/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 9, núm. 18, pp. 26 y 27; Jurisprudencia 32/2012, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 5, núm. 11, pp. 20 y 21; Jurisprudencia XXX/2001, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, suplemento 5, 2002, pp. 74 y 75.

En efecto, de acuerdo con la Constitución, la ley, la reglamentación en materia de fiscalización, así como en la jurisprudencia construida por la Sala Superior en los procedimientos de fiscalización, el sujeto obligado —partido, candidatura, organización— tiene el deber de conservar y exhibir la documentación de quién, cuánto y mediante qué mecanismos recibieron aportaciones, así como en lo que se gastaron esos recursos. Es decir, en la normativa y en la doctrina judicial prevaleciente hasta que la Sala resolvió los casos de los registros de los partidos (2020), al sujeto obligado siempre correspondía acreditar el origen lícito de los recursos que recibe, con independencia del monto.

En otras palabras, jurídicamente no había tal presunción de certeza que tuviera que vencer la autoridad electoral, sino al sujeto obligado le correspondía demostrar la procedencia de todos sus ingresos. Entonces se trata de una categoría construida con base en premisas inexactas, pero que tuvo gran relevancia en el registro de un partido político liderado por Pedro Haces, principal dirigente de la CATEM y senador de la República por Morena.

En efecto, si una regla de fiscalización estableció que a partir de 240,000 pesos, todas las operaciones se revisarían, de ahí no se sigue que todas aquellas que sean menores a esa cantidad y que la autoridad no encuentre identificado el origen de los recursos, se deba tener presunción de certeza de estar apegadas a derecho y que el INE deba vencer tal presunción; pues ese parámetro autoimpuesto por la autoridad fiscalizadora no cancela sus facultades de verificación sobre la procedencia de todas las aportaciones, de manera tal que si en el rango inferior advierte que había aportaciones de personas no identificadas o hechas en contravención a la ley, el INE tenía la obligación de dar vista al sujeto obligado y éste el deber de aclarar y demostrar el origen de la aportación.

Aceptar la tesis de la presunción de certeza no derrotable por la autoridad electoral, sería tanto como que, por ejemplo, en un procedimiento de rendición de cuentas, como las declaraciones de situación patrimonial —ingresos y gastos de los servidores públicos— si el órgano de control no identifica de dónde provienen ciertos ingresos, ella tenga que demostrar su origen y licitud, cuando es el sujeto obligado —servidor público— quien tiene el deber de justificar la fuente de sus ingresos y el destino de los mismos.

Es pertinente dejar muy claro, para sostener esta revisión crítica, que el procedimiento sobre el cual resolvió la Sala Superior en la sentencia del RAP 51 era de fiscalización; es decir, un procedimiento de revisión y auditoría de ingresos y gastos, así como su comprobación, el cual se hace, como se describió al inicio del presente ensayo, con base en lo que el sujeto obligado reporta y documenta. Diferente enfoque, en cuanto a cargas probatorias

tiene un procedimiento administrativo sancionador, donde sin duda la autoridad tendría que soportar la demostración de la ilicitud que se hubiere denunciado o por la que se haya iniciado investigación de oficio.

En cambio, el enfoque de la Sala apunta a otro camino, pues resolvió que los elementos probatorios considerados por la responsable no generan indicios de forma unívoca y suficiente para desvirtuar tal presunción de certeza sobre el origen de los recursos, en específico, de la identidad de los aportantes de ciertos recursos informados por la organización como ingresos, pues consideró que si se pretendía desconocer que ciertas personas erogaron los recursos, la falta de comprobación fiscal de las operaciones, así como de bancarizar el pago de los bienes o servicios no resultaba suficiente.

Incluso la posición de la Sala le lleva a una tesis muy riesgosa tratándose de la financiación electoral, cuando afirma que por la forma en que se acredita la prueba de indicios, el INE debía desvirtuar otras hipótesis como lo era el posible pago en efectivo a los proveedores, la comprobación por medios no fiscales, o que los bienes no eran propios, entre otros; es decir, implícitamente se sostiene que las organizaciones y los partidos pueden realizar ese tipo operaciones que a final de cuentas llevan a no identificar de dónde provienen los movimientos de dinero o recursos y que podría ser una ventana o puerta para que recursos ilícitos se involucren en la política.

Finalmente, la Sala utiliza otro argumento de índole persuasivo, consistente en que en esas operaciones pesaba un principio de buena fe respecto de los aportantes y la forma en que la organización realizó las operaciones, por lo que debía ser el INE quien acreditara un proceder distinto y no pretender que ésta acreditara su inocencia.

Tal argumento también se aparta de la normativa y de la finalidad que tiene el proceso de fiscalización, pues si bien debe imperar el principio de buena fe respecto de lo que se informa, al momento de verificarse la documentación es muy común encontrar omisiones, errores o irregularidades que se deben subsanar por el sujeto obligado, por ello la obligación de garantizar el derecho de audiencia; pero, una vez agotada la oportunidad de aclarar, corregir y aportar documentación comprobatoria, el sujeto obligado no lo hace, no se puede sostener que se haya vulnerado el principio de buena fe.

Mucho menos se puede concebir que en ese supuesto se esté imponiendo a la organización la obligación de demostrar su inocencia. Simple y sencillamente el sujeto obligado debe cumplir con la normativa jurídica, en el sentido de que todo aquello que se haya recibido como aportación provenga de personas autorizadas, en los montos permitidos y a través de los mecanismos financieros legales previstos, así como tenerlo debidamente documen-

tado para exhibirla junto con el respectivo informe o cuando sea requerido por la autoridad, en ejercicio de sus facultades de verificación.

2. *Participación de organizaciones gremiales en la constitución del partido*

En el SUP-RAP-81/2020, la Sala revocó la determinación INE/CG263/2020, consistente en la intervención gremial en el proceso de constitución del partido político, en contravención a la prohibición del artículo 41, base I, párrafo 2, constitucional.

En esencia, la Sala consideró que

la sola participación de dirigentes sindicales en actos administrativos y de representación en el contexto de las asambleas celebradas por las organizaciones ciudadanas 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 en el artículo 41, base I, párrafo segundo de la Constitución federal, consistente en el uso de mecanismos corporativos gremiales para conformar una nueva fuerza política.²⁰

Dicha conclusión la reforzó, según la Sala, con los argumentos siguientes:

- a) Para que haya afiliación corporativa es necesario acreditar una influencia para “presionar” o “manipular” a sus asociados a fin de que se unan al partido político.
- b) En el caso de la CATEM y el partido era necesario acreditar de manera directa o indirecta la intervención de la primera mediante un actuar positivo, identificable e indudable, y a partir de ello establecer la presunción legal de que existió la referida afiliación ilegal.
- c) Los elementos analizados por el INE, por sí solos, son insuficientes para convencer sobre la afiliación corporativa.
- d) Esto, porque si bien el cruce de información entre los nombres de los dirigentes de la CATEM y el listado de presidentes, secretarios, delegados y auxiliares de la organización son un indicio de que podría haber alguna intervención por parte de esa organización sindical en la formación del partido; sin embargo, el INE no demostró la concurrencia de otros hechos y elementos, específicamente cómo eso se tradujo en presión o manipulación.

²⁰ TEPFJ, SUP-JDC-2512/2020, *cit.*, p. 22.

- e) Del contenido de las actas de asambleas no se advierten manifestaciones vinculadas con la CATEM, alguno de sus sindicatos, federaciones o confederaciones o de la vida sindical en general.
- f) La autoridad no proporcionó algún otro elemento que pudiera llevar a presumir la intervención sindical de la CATEM en la formación del partido político.
- g) El cotejo de los nombres obtenidos por la autoridad laboral federal como dirigentes de la CATEM y de los nombres de quienes llevaron funciones esenciales para la formación del partido, no son concluyentes, al no contarse con elementos certeros que lleven a afirmar que se tratan de las mismas personas y no de homonimias.
- h) La simple coincidencia entre los nombres no es un hecho concluyente para establecer que existe efectivamente una intervención de un sindicato en la formación del partido.
- i) No existe prueba, ni siquiera indiciaria, de la que se desprendera que la organización hubiera aprovechado los eventos de la CATEM para realizar sus asambleas constitutivas o que hubiera recibido aportaciones de las que se desprendera la intervención de la confederación o los dirigentes que fueron señalados en esa causa, en la formación del referido partido político.

En suma, para la Sala sí había al menos un 5.8% de personas pertenecientes a la CATEM y que ocuparon cargos relevantes en las asambleas del partido en constitución, no obstante, las consideró insuficientes para acreditar que se había violado la prohibición constitucional.

Para ello se apoyó en un estándar probatorio fuerte para demostrar la infracción constitucional. Obviamente sería ingenuo pensar que una organización gremial abiertamente lleve a cabo acciones de coacción (o) manipulación a sus agremiados para que se afilien a una organización partidista y que hubiera prueba de ello; pues al tratarse de un ilícito, la máxima de la experiencia indica que lo harán de manera velada u oculta.

Por eso cobra mucho sentido el análisis de la prueba indiciaria o circunstancial, tratando de reconstruir la versión más verosímil sobre hechos desconocidos, a partir de los que se conocen con el material probatorio.

En el caso, pudiera analizarse objetivamente si la participación de liderazgos de la CATEM en las asambleas, en cargos relevantes e inclusive participando como delegados en la Asamblea Nacional Constitutiva no es un hecho que justificara acreditada la infracción a la prohibición constitucional, o como lo sostuvieron algunos integrantes de la Sala Superior, el dictado de mayores diligencias o investigaciones.

Para la Sala Superior, con las pruebas allegadas al expediente no era posible sostener que la CATEM intervino en la conformación del Partido Fuerza Social por México; en dicho sentido, la decisión es contundente sobre la insuficiencia probatoria.

Sobre los argumentos de la Sala Superior se advierten dos aspectos que vale la pena comentar.

1. Es muy improbable o sería una causalidad inaudita, que resultaran homonimias los nombres de las personas que ejercen liderazgos en organizaciones de la CATEM y que participaron en cargos de relevancia durante las asambleas. No se puede desarticular con esa simpleza una investigación que logra identificar dirigentes de organizaciones sindicales que participaron en las asambleas para constituir el partido político, de los cuales cinco fungieron como presidentes en asambleas estatales, dos como secretarios, 25 fueron electos como delegados a la Asamblea Nacional, 14 de ellas hicieron aportaciones a la organización y 39 fungieron como auxiliares afiliando a la militancia.
2. No es un indicio menor, se trata de que dirigentes de sindicatos o de esa confederación de sindicatos tuvieron un papel relevante en la conformación del partido y si bien como lo dijo la Sala no puede desprenderse una afiliación corporativa, sí es posible sostener que hubo una intervención gremial que ameritaba negar el registro u ordenar una investigación más profunda de los hechos, por la relevancia del tema, porque está de por medio la probable violación a una prohibición constitucional.

El artículo 41, párrafo segundo, base I, constitucional prevé explícitamente que está prohibida la intervención gremial en la conformación de sindicatos y la afiliación corporativa; es decir, son dos supuestos normativos diferentes. Sin embargo, hay párrafos en la sentencia de la Sala Superior en la que pareciera que se trata de la misma cosa.

Tan es diferente que podría un sindicato o grupo de sindicatos intervenir en la conformación de partidos a través de la participación de sus liderazgos y con ellos hacer aportaciones a la organización partidista y no afiliarse a ningún miembro del sindicato.

También podría haber una afiliación corporativa sin la necesidad de la intervención gremial, por ejemplo, de un bloque de personas dedicadas a una cierta actividad, los cuales no estuvieran formalmente sindicalizados o agremiados.

Los ejemplos tratan de mostrar diferencias muy claras entre intervención gremial y afiliación corporativa, las cuales no se aprecian en el fallo.

Con base en esa distinción, en el caso, si bien no se encontraron elementos para demostrar una afiliación corporativa, sí los había respecto de la intervención gremial a través de algunos de sus cuadros directivos, lo cual no es menor, dadas las características del actual sindicalismo en México donde las figuras directivas tienen un control muy fuerte sobre sus agremiados.

Máxime tratándose de la CATEM, organización fundada hace 10 años por Pedro Haces, líder principal de esa confederación de sindicatos y senador por Morena. Esto es un hecho notorio que tampoco se podía dejar de tomar en consideración como parte del contexto en el que se dio el registro del partido.

Soslayar es abrir una rendija que, con los comportamientos de la clase política que tenemos y su desapego al cumplimiento de las normas, no tardará en convertirse en una grieta y el sindicalismo ya no sólo materialmente se movilizará en época de elecciones, sino tiene ahora incentivos para participar en la formalidad.

VI. CONCLUSIONES

Anuladas las razones esenciales por las que el INE negó el registro al partido político, la Sala consideró que por vía de consecuencia no podía subsistir la nulidad en aquellas asambleas que la responsable tomó como base la acreditación de la conducta ilegal.

Al restituir cinco asambleas y 19,831 afiliaciones, la Sala concluyó que la organización cuenta con suficientes asambleas y afiliaciones para dar cumplimiento a los requisitos exigidos por la norma para el otorgamiento de su registro.

A continuación, se deja la preocupación que genera el análisis de la sentencia en los puntos siguientes:

1. La discrepancia fundamental en el trato de los casos del Partido Fuerza Social por México y la Asociación Libertad y México Posible, pues mientras que a aquél se le juzgó a propósito de una supuesta presunción de certeza de las aportaciones que no fue derrotada por el INE, en el caso de éste la Sala Superior fue muy estricta en la revisión del material probatorio sobre las aportaciones de simpatizantes y estimó que la carga de la prueba debía ser cubierta completamente

- por la asociación. Hay en ese punto una falta de congruencia y consistencia que no se lo puede permitir un tribunal constitucional.
2. El cambio de enfoque en el procedimiento de fiscalización, en cuanto a quién le corresponde acreditar que las aportaciones recibidas provengan de personas identificadas, aunque se trate de aquellos casos en los que el INE identificó que el supuesto aportante no tenía movimientos financieros reportados en sus cuentas o no contaba con fondos como para hacer la aportación. Ahora se le revierte la carga de la prueba a la autoridad sobre el origen de los recursos.
 3. El estándar probatorio impuesto para tener por demostrado la intervención gremial y la participación de ministros de culto en la conformación de partidos políticos.²¹ Un estándar muy alto en ilícitos que se realizan de manera oculta o velada, en casos donde además de estar involucrado el derecho político de asociación, está la salvaguarda de principios y reglas constitucionales, fundamentales para nuestra democracia.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, “El voto como derecho fundamental de base constitucional y configuración legal. Concepto y consecuencias”, en CONCHA CANTÚ, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/345/5.pdf>.

FERNÁNDEZ LUIÑA, Eduardo y GUTIÉRREZ AIZA, Edgar, “Competencia y legislación electoral. Barreras de entrada y calidad democrática”, trabajo presentado en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Democracia, Democratización y Calidad de la Democracia, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, del 26 al 28 de julio de 2017, disponible en: <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozaNToiYT0xOntzOjEwOiJfRF9BUlFVSzZPjtzOjQ6IjI0ODMiO30iO3M6MT0iaCI7czozaMjoiYTBlNjdIMGViMmY3MWM1OTFjMzc0NTNhYTl4ZmEwMDEiO30%3D>.

²¹ Una buena explicación de la discrepancia de los criterios con que se juzgaron casos similares del registro de los partidos políticos, véase Rodríguez Mondragón, Reyes, “Política judicial y barreras de entrada al sistema de partidos políticos en México”, *Nexos*, 9 de noviembre de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=12317>.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, suplemento 5, 2002.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 8, núm. 17.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 10, núm. 20.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 9, núm. 18.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 5, núm. 11.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y VARGAS BACA, Carlos, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en ZOVARO, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/regulacion-juridica-de-los-partidos-politicos-en-america-latina/regulacion-juridica-de-los-partidos-politicos-ena-america-latina-mexico-11.pdf>.

RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, “Política judicial y barreras de entrada al sistema de partidos políticos en México”, *Nexos*, 9 de noviembre de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=12317>.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIX, junio de 2004.

TEPJF, “Versión estenográfica de la sesión pública de resolución por videoconferencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, efectuada el día de hoy”, Sala Superior, 14 de octubre de 2020, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/sesiones/estenograficas/ve_1510200020.pdf.