

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-682/2017

**RECORRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**TERCEROS INTERESADOS:**  
PARTIDOS POLÍTICOS ACCIÓN  
NACIONAL, DE LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA Y MOVIMIENTO  
CIUDADANO

**MAGISTRADA PONENTE:** MÓNICA  
ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIO:** EDSON ALFONSO  
AGUILAR CUIEL

Ciudad de México a veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete.

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de apelación identificado con el número de expediente **SUP-RAP-682/2017**, interpuesto por Claudia Pastor Padilla, en su carácter de representante del Partido Revolucionario Institucional acreditada ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de impugnar la resolución INE/CG435/2017, de veintinueve de septiembre del año en curso, relativo a la aprobación de la solicitud de registro del

convenio presentados por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, para constituir el denominado "Frente Ciudadano por México".

## **RESULTANDOS**

**PRIMERO. Antecedentes.** De lo narrado por el recurrente en el escrito recursal, así como de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

**1.- Presentación del convenio del Frente.** El cinco de septiembre de dos mil diecisiete, se recibió en la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, escrito mediante el cual el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática y el Coordinador de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, presentaron el convenio para la conformación del denominado "Frente Ciudadano por México", el reglamento del mismo, así como diversa documentación para acreditar su respectiva aprobación estatutaria, al tiempo que solicitaron al Consejo General de dicho Instituto resolviera sobre su procedencia legal.

**2. Inicio de proceso electoral.** El ocho de septiembre siguiente, inició el proceso electoral federal, para la

renovación de diversos cargos de elección popular.

**3. Observaciones y requerimientos al convenio.** El ocho de septiembre de esta anualidad, mediante oficios INE/DEPPP/DE/DPPF/2329/2017 e INE/DEPPP/DE/DPPF/2330/2017, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, comunicó a los Representantes Propietarios del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General, respectivamente, diversas observaciones a la documentación presentada para acreditar la aprobación del convenio de frente, conforme a sus correspondientes disposiciones estatutarias, y requirió fueran subsanadas

**4.- Desahogo a los observaciones y requerimientos.** El once de septiembre posterior, se recibieron en la referida Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos escritos mediante los cuales, el Representante Suplente del Partido Acción Nacional y el Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General, respectivamente, presentaron diversa documentación con la cual sus representados acreditaron con diversa documentación, la aprobación del convenio de frente, con apego a los procedimientos y disposiciones estatutarias correspondientes.

**5.- Análisis e integración del expediente.** El catorce de septiembre del año en curso, mediante oficio INE/UTF/DAL/13703/17, la Unidad Técnica de Fiscalización comunicó a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos el resultado del análisis del convenio y el reglamento del denominado "Frente Ciudadano por México". A su vez, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos integró el expediente del frente con la documentación presentada por los Partidos Políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano.

**6.- Anteproyecto de resolución de registro de convenio.** En sesión extraordinaria efectuada el dieciocho de septiembre del presente año, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, conoció el anteproyecto de Resolución sobre la solicitud de registro del convenio que presentan los Partidos Políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano para constituir el "Frente Ciudadano por México".

**SEGUNDO. Resolución impugnada.** El veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió la resolución INE/CG435/2017, relativo entre otros, a la aprobación

del registro del convenio presentados por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, para constituir el denominado "Frente Ciudadano por México".

**TERCERO. *Recurso de apelación.*** Inconforme con el referido Acuerdo, el tres de octubre de esta anualidad, el Partido Revolucionario Institucional, a través de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación.

**CUARTO. *Terceros interesados.*** El siete de octubre de este año, los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano por conducto de sus representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentaron respectivamente, escritos de tercero interesado ante dicho Instituto.

**QUINTO. *Trámite y Sustanciación.***

**1. Recepción de expediente en Sala Superior.** Una vez tramitado el medio de impugnación al rubro indicado, el nueve de octubre de dos mil diecisiete, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio INE/SCG/2677/2017, por el cual el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, remitió entre otras cuestiones, el escrito recursal con sus anexos; la resolución impugnada,

## **SUP-RAP-682/2017**

escrito de tercero interesado, el informe circunstanciado correspondiente, y constancias de notificación y publicación del medio de impugnación atinente.

**2. Turno.** Por acuerdo de nueve de octubre del año en curso, emitido por la Magistrada Presidenta de este Tribunal Electoral, ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-682/2017**, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para su sustanciación, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El referido proveído se cumplimentó mediante oficio TEPJF-SGA-6242/17, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional electoral federal, en la citada fecha.

**3. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el recurso y se admitió a trámite; y, posteriormente, al no existir diligencia pendiente de desahogar, se determinó cerrar la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución; y,

### **CONSIDERANDOS:**

**PRIMERO.** *Jurisdicción y competencia.* El Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional para controvertir la resolución emitida por el máximo órgano de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional, por la cual entre otras cuestiones, aprobó solicitud de registro del convenio presentados por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, para constituir el denominado "Frente Ciudadano por México".

**SEGUNDO. *Procedencia.*** En el presente recurso de apelación, se satisfacen los requisitos establecidos en los artículos 8º; 9º, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de lo siguiente:

**a) Forma.** Se satisfacen las exigencias establecidas en el artículo 9, párrafo 1, de la citada ley adjetiva electoral, en razón de que en el escrito de demanda se señala el nombre del actor, la identificación del acto impugnado y de la autoridad señalada como responsable; la mención de los hechos y agravios que afirma le causa el acto reclamado; asimismo, obra la firma autógrafa de la representante del Partido Revolucionario Institucional.

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación que se resuelve fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8°, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Se concluye lo anterior, toda vez que la resolución impugnada se emitió el veintinueve de septiembre del presente año, y el Partido Revolucionario Institucional presentó su escrito impugnativo el tres de octubre siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la invocada ley electoral adjetiva general, por ende, dicho medio impugnativo se encuentra presentado oportunamente.

**c) Legitimación y personería.** Los elementos se encuentran satisfechos; el primero, porque el recurso de apelación es interpuesto por parte legítima, es decir, por el Partido Revolucionario Institucional, quien con fundamento en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de

Impugnación en Materia Electoral, se encuentra facultado para promover el medio impugnativo que se analiza, toda vez que se trata de un partido político que actúa a través de su representante legítimo.

Por otra parte, se tiene por acreditada la personería de Claudia Pastor Badilla, como representante del Partido Revolucionario Institucional acreditada ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, carácter que le reconoce la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la citada ley adjetiva electoral.

**d) Interés jurídico.** Se estima que en el presente caso se cumple el requisito en análisis, pues de acuerdo con el criterio sostenido por esta Sala Superior<sup>1</sup>, el partido político apelante, cuenta con interés tuitivo o difuso para impugnar la resolución impugnada emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, pues, desde su óptica, transgreden diversos preceptos constitucionales, y legales, así como los principios rectores en materia electoral, que son susceptibles analizados mediante las acciones de naturaleza tuitiva.

---

<sup>1</sup> Cfr. Jurisprudencia 10/2005. "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR". Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2013, páginas 101 y 102.

**e) Definitividad.** Se cumple también con este requisito, debido a que el recurso de apelación tiene por objeto controvertir una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del cual, no se cuenta con medio de defensa alguno por el que pudiera ser revocado o modificado.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedibilidad del medio de impugnación y no advertir causal de improcedencia alguna, lo conducente es analizar el fondo de la controversia planteada.

**TERCERO. Terceros interesados.** Se debe tener como terceros interesados en el presente recurso, a los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano por conducto de su representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ya que en términos de lo previsto en el artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la calidad jurídica del tercero interesado corresponde a los ciudadanos, partidos políticos, coaliciones de partidos políticos, candidatos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, que manifiesten tener un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho que

resulte incompatible con la pretensión del demandante.

De conformidad con lo previsto en el numeral 17, párrafo 4, de la citada Ley procesal, quien considere tener un interés incompatible con el actor, podrá presentar escrito de tercero interesado en los juicios o recursos electorales, dentro del plazo de setenta y dos horas previsto para la publicitación del medio de impugnación respectivo.

En la especie, dichos requisitos se encuentran colmados en los tres escritos presentados oportunamente por parte de los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, por ende, se tienen como reconocidos en el carácter de terceros interesados al presente medio impugnación.

**CUARTO. *Agravios y estudio de fondo.***

**I. Invalidez del convenio de constitución del “Frente Ciudadano por México” por la realización de una modificación sustancial sin la autorización de los órganos competentes partidistas.**

El partido actor sostiene en esencia que, durante la sesión del veintinueve de septiembre pasado, el representante del Partido Acción Nacional ante el

## **SUP-RAP-682/2017**

Consejo General del Instituto Nacional Electoral presentó una modificación a la cláusula sexta del referido convenio de constitución del Frente en relación con su financiamiento, sin que se hubiese acreditado que la misma hubiese sido aprobada por los órganos internos partidistas competentes, conforme a las normas estatutarias lo que genera la invalidez del citado convenio.

Señala que, si bien los partidos políticos tienen libertad para decidir sobre sus formas de asociación, entre ellas la figura del Frente, también lo es que deben cumplir con los requisitos establecidos estatutariamente para ello, como es que los órganos competentes y autorizados por sus propias normas internas sean los que aprueben los convenios, para estar en posibilidad de presentar la solicitud de registro ante el Instituto Nacional Electoral.

Por otra parte, manifiesta que los frentes políticos tienen una finalidad política, lo que significa que los partidos que lo integran se unen con una causa y propósitos en común, de manera que, si tres partidos políticos con ideologías distintas, y en uso de su libertad de autoconfiguración, decidieron hacer uso de una de las modalidades de asociación, cualquier modificación debe ajustarse a la decisión o aprobación de sus máximos órganos partidistas

conforme al procedimiento previsto para ello en cada uno de sus estatutos.

Es decir, las modificaciones a cualquier convenio de asociación, al ser de carácter sustancial, su aprobación por los órganos competentes del partido representa un elemento de existencia del acto jurídico, sin el cual el convenio no podría válidamente generar efectos jurídicos.

Por último, refiere que resulta aplicable por analogía lo sostenido por esta Sala Superior en la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-179/2016, en la cual se sostuvo en esencia el hecho de que la solicitud formal del partido Encuentro Social de que fuera aceptada su integración a la entonces coalición "Juntos hacemos más", era el que la misma no podía perfeccionarse, pues en todo caso para que existiera un acuerdo de esta naturaleza, resultaba indispensable que constara fehacientemente la voluntad de todos los integrantes de la coalición.

### **Contestación a los agravios**

En concepto de esta Sala Superior, se estima **infundados** los agravios toda vez que el impetrante parte del supuesto inexacto de que la propuesta de

adaptación al proyecto de resolución para la aprobación del Convenio de Constitución del Frente solicitada por el representante del Partido Acción Nacional, la cual fue analizada y aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, fue de carácter sustancial, siendo que fue insertada al referido documento a fin de que se ajustara a la normativa constitucional y legal en la materia.

En el desahogo del punto relativo al proyecto de resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la solicitud de registro del Convenio que presentan los Partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano para constituir el denominado "Frente Ciudadano por México", misma que obra a fojas 68 de la versión estenográfica<sup>2</sup> se puede apreciar el sentido y alcance de lo expresado por el representante del Partido Acción Nacional, que es del tenor siguiente:

*"Primero nada más una cuestión muy menor. En el Proyecto de Resolución se propone que solamente el Frente pueda obtener financiamiento de recursos públicos. Ahora con la propuesta que hace Acción Nacional de prácticamente disponer gran parte del dinero público, por lo menos por lo que hace en este próximo trimestre, y con la reiniciativa que hemos presentado del cero por ciento de financiamiento público a partidos políticos, es muy posible que las aportaciones sean lo único de lo que se financie el*

---

<sup>2</sup> Obra en autos un disco que contiene copia de la versión estenográfica de la sesión de veintinueve de septiembre del año en curso.

*Partido Acción Nacional de aportaciones de simpatizantes y militantes.*

*¿Qué implica esto? El artículo 60 del Reglamento de Fiscalización dispone que los frentes no pueden obtener recursos de militantes y simpatizantes en efectivo, pero sí en consecuencia se propone, en el Reglamento, que reciban financiamiento de militantes y simpatizantes en otras fuentes que no sea en efectivo.*

*El Proyecto de Resolución de aprobación del Frente dice que la única manera de financiamiento del Frente es por vía del financiamiento público, pero no permite financiamiento de militantes y simpatizantes que no sea en efectivo.*

*Por tanto, como el Reglamento lo dispone nuestra petición es que se modifique de tal manera que se diga en la parte conducente: "Podrán recibir aportaciones de los integrantes del Frente a través de financiamiento público y aportaciones de militantes y simpatizantes mediante aportaciones que no sean en efectivo". Como lo dice el Reglamento en el artículo 60.*

*Debo comentar que lo he consultado con el Maestro Ballados y considera que está en términos reglamentarios; también con algunos Consejeros Electorales del Instituto, y comparten que es en términos reglamentarios."*

Bajo esta tesitura, es claro que lo que sucedió fue que el representante del Partido Acción Nacional, en la sesión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, solicitó una modificación al proyecto de resolución para la aprobación del convenio del frente a efecto de reforzar la motivación relativa a las fuentes de financiamiento que podrá tener el frente, en concordancia con el artículo 60 del Reglamento

de Fiscalización, misma que fue atendida y aprobada por el citado Consejo General.

Es menester mencionar que la referida modificación no trae aparejada la negativa de registro del convenio del citado Frente y no debe considerarse un requisito *sine qua non* para la procedencia del registro, ya que solo introduce una forma más de financiamiento de los partidos y del Frente que integran, lo que conlleva a que no sea sustancial.

Es decir, solo se efectuó una precisión a fin de que el contenido del documento se sujetase a la norma reglamentaria sin que afectara o desconociera la manifestación de la voluntad de los partidos que suscribieron el convenio a fin de participar bajo sus fines y propósitos.

En ese orden de ideas, es dable señalar que los requisitos legales relativos a la determinación de su duración, las causas que lo motiven, los propósitos que persiguen y la forma que convengan los institutos políticos para ejercer en común sus prerrogativas, se debe tener por satisfechos al presentarse ante el Instituto Nacional Electoral para su aprobación, con la suscripción del convenio respectivo, *-lo que constituye en sí el acuerdo de voluntades de contender unidos en el Frente-*, con independencia de que se haya

aprobado por la citada autoridad electoral que su contenido se sujetara al artículo 60 del Reglamento de Fiscalización a fin de que los militantes y simpatizantes pudieran efectuar aportaciones que no fueran en efectivo.

Esto es, la precisión expuesta por el referido representante partidista consistente en señalar la posibilidad de establecer la leyenda "... y aportaciones de militantes y simpatizantes mediante aportaciones que no sean en efectivo" a la motivación en el considerando 17 de la resolución controvertida, se tomó en cuenta por el Consejo General porque es acorde con lo que establece la propia normativa electoral, máxime que dicho órgano debe analizar que el contenido del convenio se sujete invariablemente a la Constitución, leyes y reglamentos que lo regulan y si dicha disposición está en el Reglamento, el Consejo General podía incorporarlo toda vez que la normativa así lo dispone.

La redacción de la resolución aprobada en el tema del financiamiento quedó como sigue:

<b>TEXTO DE LA RESOLUCIÓN APROBADA</b>
<p><b>17.</b> Para dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 86, párrafo 1, inciso d) de la Ley General de Partidos Políticos, la cláusula Sexta del Convenio establece:</p> <p><i>"SEXTA.- Las partes se comprometen a</i></p>

**TEXTO DE LA RESOLUCIÓN APROBADA**

*realizar aportaciones económicas o en especie, según las necesidades que se establezcan, para el desarrollo de las actividades del Frente. Estos gastos serán determinados de común acuerdo, y distribuido su financiamiento en partes iguales, por los Partidos integrantes del Frente de acuerdo con lo siguiente:*

*La comprobación de los recursos será exclusiva responsabilidad de los Partidos Políticos, en los términos del artículo 77, numeral 1, y 78 de la Ley General de Partidos Políticos y 60 del Reglamento de Fiscalización vigente.*

*Las partes acuerdan que para llevar a cabo las tareas de administración y control de los recursos del Frente deberá instalarse un órgano responsable para el desarrollo de dichas funciones, el cual se denominará 'Comité de Administración', el cual estará integrado por los titulares responsables de la administración de los bienes de los partidos integrantes y será coordinado por un Titular que será nombrado por la Comisión Ejecutiva.*

*El manejo, administración y comprobación del eficiente uso de los ingresos y egresos de los recursos del Frente será obligación de cada uno de los Partidos Políticos que integran el Frente, quienes para tal efecto estarán en todo tiempo sujetos a la fiscalización que establece el Reglamento vigente.*

*Para efectos de difusión de las actividades del Frente, la Comisión Ejecutiva acordará sobre el otorgamiento de tiempo en radio y televisión por parte de los partidos, lo que se hará siempre de manera proporcional."*

**Prerrogativa de financiamiento público**

Con lo establecido en dicha cláusula, por lo que hace a la prerrogativa de financiamiento público, se cumple con el requisito de ley

**TEXTO DE LA RESOLUCIÓN APROBADA**

señalado, toda vez que el convenio establece la forma en que los partidos políticos integrantes ejercerán y aportarán su financiamiento en común para las actividades y propósitos del denominado "Frente Ciudadano por México". Al respecto, se establece que el financiamiento será distribuido en partes iguales por los partidos políticos integrantes. No obstante lo anterior, en virtud de que el frente tiene fijados objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, este Consejo General determina que los partidos políticos integrantes únicamente podrán realizar aportaciones comunes para los fines del frente por la vía de transferencias bancarias, provenientes de su financiamiento público para actividades ordinarias permanentes **y aportaciones de militantes y simpatizantes mediante aportaciones que no sean en efectivo**. En consecuencia, a las cuentas bancarias de los partidos políticos integrantes, destinadas al frente, no deberán ingresar aportaciones en efectivo de simpatizantes o militantes, recursos por vía de autofinanciamiento, recursos locales para operación ordinaria o de campaña, o financiamiento público para actividades de campaña, en términos de lo que dispone el artículo 60, inciso d) del Reglamento de Fiscalización.

Por otro lado, de lo previsto en el artículo 86, párrafo 3 de la Ley General de Partidos Políticos se infiere que el frente no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio, razón por la cual queda prohibida la compra o adquisición de activo a favor del mismo.

En cuanto a las erogaciones para la operación del frente, todos los comprobantes de egresos deberán ser emitidos a nombre del partido político que lo realizó y cumplir con lo establecido en el artículo 46 del Reglamento de Fiscalización.

Finalmente, este órgano superior de dirección estima pertinente precisar que los órganos responsables de administración del patrimonio y recursos financieros de los partidos políticos

**TEXTO DE LA RESOLUCIÓN APROBADA**

integrantes del frente, con el apoyo e información del Comité de Administración del mismo, en sus respectivos ámbitos de actuación, quedan sujetos a las obligaciones relativas a: la presentación de los informes trimestrales y anual de ingresos y gastos ordinarios; apertura y control de cuentas bancarias específicas de los partidos políticos integrantes del frente; así como controles y requisitos de las transferencias de recursos federales para el frente, establecidas en los artículos 77, párrafo 1; 78 y demás correlativos de la Ley General de Partidos Políticos; 3, párrafo 1, inciso c); 60; 150, fracción I, párrafo 1; 160 y demás aplicables del Reglamento de Fiscalización.

El artículo 60, párrafo 1, inciso d) del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral establece expresamente que:

**Artículo 60.**

**Cuentas bancarias para frentes políticos**

1. Cada partido que forme parte de un Frente en los términos establecidos en el artículo 85 de la Ley de Partidos, se sujetará a las reglas relativas al manejo de los recursos siguientes:

(...)

**d) No deberán ingresar a la cuenta bancaria CBFTE (PARTIDO)-(FRENTE)-(NÚMERO) a que se refiere el inciso a) recursos provenientes de la recepción de aportaciones en efectivo (simpatizantes o militantes), eventos de autofinanciamiento, recursos locales (operación ordinaria o campaña), así como los provenientes del financiamiento público para actividades de campaña.**

En esa tesitura, el Consejo General del Instituto Nacional ejerció su facultad prevista en el artículo 86,

párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos que señala:

2. El convenio que se celebre para integrar un frente deberá presentarse al Instituto, el que dentro del término de diez días hábiles resolverá **si cumple los requisitos legales** y en su caso dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación para que surta sus efectos.

Es menester señalar que en la cláusula décima del convenio de constitución del citado Frente se acordó facultar en conjunto a las representaciones de los partidos ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de que solventaran las observaciones y/o requerimientos que la citada autoridad pudiera efectuar con motivo de la aprobación del citado Convenio. Dicha cláusula es del tenor siguiente:

**DÉCIMA.-** Las partes que integran el Frente convienen en facultar en conjunto a las representaciones de los partidos ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a solventar las observaciones y/o requerimientos que con motivo del presente Convenio le realicen, en su caso, las distintas autoridades.

Por tanto, si durante la referida sesión pública, el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el desahogo del punto correspondiente, solicitó una modificación al proyecto de resolución sometido a la consideración del Consejo General para aprobar el

mencionado convenio conforme a esa cláusula del mencionado Convenio, a efecto de reforzar la motivación relativa a las fuentes de financiamiento que podrá tener el denominado "Frente Ciudadano por México", tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 60 del Reglamento de Fiscalización, sin que los representantes de los demás partidos integrantes del citado Frente manifestaran objeción alguna a esa precisión<sup>3</sup>, ello no generó en modo alguno una modificación a la cláusula sexta del convenio del Frente, por lo que fue aprobado en los términos acordados por los partidos políticos que lo integran, ya que es facultad del Consejo General aprobar el citado convenio siempre y cuando cumpla con los requisitos legales y reglamentarios que lo regulen.

De ahí que se considere que la inclusión en el Convenio de la frase "*y aportaciones de militantes y simpatizantes mediante aportaciones que no sean en efectivo*" a efecto de armonizar la redacción del proyecto de resolución para la aprobación del Convenio y que fuera acorde con lo dispuesto en el referido artículo 60 del Reglamento de Fiscalización, no constituye un cambio sustancial o esencial en la conformación del Frente.

---

<sup>3</sup> De acuerdo al contenido de la versión estenográfica de la sesión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de veintinueve de septiembre pasado.

En el caso de los requisitos para registrar un Frente, se debe atender a cuáles son los requisitos esenciales, sin que por ello se tenga que advertir que al efectuarse una precisión en el contenido del documento del Convenio para hacerlo acorde con la normativa reglamentaria deben ser de esa categoría, pues se dejaría sin contenido una norma reglamentaria que regula a los Frentes.

La Real Academia de la Lengua Española define a la palabra esencial como lo sustancial, principal o notable.

De tal forma, los requisitos esenciales deben ser cuestiones principales o sustanciales, sin las cuales, evidentemente no podría existir el Frente.

Por tanto, para este órgano jurisdiccional una modificación sustancial implica que el Frente hubiera sufrido modificaciones respecto de:

- a) Duración del Frente.
- b) Las causas que los motiven y propósitos que persiguen.
- c) Los partidos integrantes del Frente.
- e) La denominación del Frente.
- f) El ejercicio de sus prerrogativas.

Lo anterior de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 86, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos.

En ese sentido, la precisión u observación en la redacción del proyecto de resolución para la aprobación del Convenio respecto de aportaciones de militantes y/o simpatizantes en relación con el Frente a fin de hacerlo acorde con el artículo 60 del Reglamento de Fiscalización, mantiene el objeto registrado originalmente que es la conformación del citado Frente para la consecución de diversos fines tales como: 1) Poner a las personas en el centro de la vida pública, 2) Gobernanza ciudadana, 3) Incentivar la movilidad social y la libertad personal para el pleno desarrollo de la persona, 4) Innovación en el combate a la desigualdad, y 5) Desarrollo humano y crecimiento con equidad.

Ello, como se dijo, no se traduce en un cambio a la modalidad del Frente pues mantiene su estatus y a sus integrantes aprobados originalmente por los órganos partidistas competentes.

Es menester señalar, que la legislación electoral, es de orden público de conformidad con los artículos 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

Electoral y de la Ley General de Partidos Políticos y del Reglamento de Fiscalización, por lo que sus disposiciones normativas deben ser claras y precisas, previamente identificadas en el cuerpo de los ordenamientos, a efecto de que su observancia general por los pasivos de la norma, cuenten con el conocimiento cierto y pleno de las taxativas y prohibiciones.

Asimismo, es importante precisar que la modificación fue a solicitud del representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional sin que los representantes de los partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano manifestaran oposición alguna a dicha petición, tal y como se advierte de la versión estenográfica que obra en autos del presente recurso.

Por esas razones el requisito esencial del Frente es la existencia del convenio respectivo. Así, si existe una solicitud de conformación del Frente en la cual se aportó documentación que permitiera presumir la voluntad de los partidos de suscribirlo, es evidente que el Instituto Nacional Electoral debe analizarlo y aprobarlo conforme a la normativa aplicable.

En ese tenor, la precisión asumida en el documento debe ser considerada como un cambio formal mas

no sustancial, puesto que no se alteraron las reglas previamente establecidas en el referido Convenio, ni haber trastocado su contenido esencial o trascendente, así como el objeto del Frente, máxime que fue efectuada al encontrarse regulada en el propio Reglamento de Fiscalización.

Por ende, contrario a lo sostenido por el impetrante, no era necesario acreditar que la precisión al proyecto de resolución para la aprobación del convenio que ahora controvierte debió ser aprobada por los órganos partidistas con atribuciones para ello, al no haber sido de carácter sustancial o esencial.

Por otra parte, tampoco resulta aplicable el criterio sostenido en la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-179/2016, ya que el impetrante parte del supuesto inexacto que el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral solicitó una modificación sustancial al convenio de constitución del citado Frente, situación que quedó desvirtuada en párrafos precedentes, además de que en dicha sentencia se analizó una cuestión relacionada con la incorporación de un partido a una Coalición.

De ahí lo **infundado** de los agravios.

**II. Invalidez del registro del convenio, al constituir un frente político en un proceso electoral.**

El partido recurrente sostiene que la autoridad responsable, al aprobar la solicitud de constitución del "Frente Ciudadano por México", incumplió con las normas que regulan las distintas formas de asociación de los partidos políticos, ya que representaría un fraude a la ley, porque a través de la figura de un frente electoral, se posicionarán ante los ciudadanos de manera anticipada a través de la comisión de actos anticipados de precampaña y campaña.

Señala que en la ley se prevé que un frente es la forma específica de asociación con objetivos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes, en cambio, cuando esa unión sea para fines electorales, la figura específica de asociación es la coalición. Esto es, la propia legislación establece ciertos límites materiales a las formas concretas de asociación sobre la base de los fines que se persiguen.

Por otro lado, expone que conforme a lo dispuesto por el artículo 207 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, durante los procesos electorales, los partidos políticos están obligados a llevar a cabo un conjunto de actividades tendentes

a la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas.

En este contexto, una vez iniciado el proceso electoral los partidos políticos podrían unirse a través de una coalición, ya que el objetivo de éstas es la unión con fines electorales y, una vez que termina el proceso electoral para el cual se formó, la coalición desaparece de pleno derecho sin necesidad de un acto posterior, y en caso de que existan algunos temas pendientes, son los partidos políticos integrantes quienes deben hacerse cargo de esas obligaciones.

Por tanto, argumenta que fuera de los procesos electorales los partidos políticos tienen el derecho de celebrar un frente, ya que, conforme a la ley, esta particular forma de asociación no debe tener fines electorales.

Esto es, considera que el propio objeto y finalidad establecidos en la normativa para cada tipo de asociación determina la temporalidad en la cual se pueden llevar a cabo: si se está en etapa de proceso electoral la figura es la coalición, y fuera de estos procesos electorales es el frente.

Estima que esos límites temporales son los que destacó la Sala Superior en la tesis XX/2007, de rubro: "COALICIONES. AL EXTINGUIRSE POR LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO ELECTORAL PARA EL QUE SE FORMARON, CUALQUIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LAS INTEGRARON SE ENCUENTRA LEGITIMADO PARA CONTINUAR LAS ACCIONES INICIADAS O INTERPONER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE CORRESPONDA A LOS INTERESES DE AQUÉLLA".

Señala que considerar lo contrario, es decir, que los partidos políticos pueden celebrar frentes durante los procesos electivos, abriría la puerta para la comisión de un fraude a la ley, al permitir que dichos institutos, a través de la figura de un frente electoral, se posicionaran ante los ciudadanos de manera anticipada a través de la comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, en contravención a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como utilizar esa figura de forma paralela a la de la una coalición, que es la forma específica de asociación electoral en un proceso electoral.

Lo anterior, según el partido recurrente, se corrobora del contenido del convenio donde se advierte que su finalidad es eminentemente electoral, toda vez que

la finalidad sustancial del Frente es la búsqueda de un Gobierno de coalición, donde participen las fuerzas políticas que lo integran.

Señalan que este objeto solo encuentra sentido en un contexto electoral, pues es evidente que la integración de un gobierno de esa naturaleza supone el triunfo en la elección presidencial que se encuentra en curso, lo cual explica que la duración de esa forma de participación sea hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro, cuando concluirá el periodo del Presidente de la República que se elegirá en dos mil dieciocho.

Aunado a las recientes declaraciones de algunos liderazgos de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, donde manifestaron aspectos relacionados con la supuesta definición del candidato presidencial del referido Frente que fuera a partir de una elección abierta entre los ciudadanos, lo que conlleva a definir que la única finalidad de dicha figura es electoral.

Asimismo, señala que lo anterior se pone igualmente de relieve porque los referidos partidos políticos se encuentran difundiendo, al menos, los spots denominados PRD: "Frente amplio es realidad TV" RV01024-17 y Versión de MC "Frente ciudadano", en

los cuales se emplean expresiones claramente vinculadas con el proceso electoral, en un evidente fraude a la ley.

### **Contestación a los agravios**

Esta Sala Superior considera **infundados** los agravios en razón de que el partido recurrente parte del supuesto inexacto de que en el actual proceso electoral federal no se puede aprobar un Frente en razón de que podría generar un fraude a la ley, ya que el objetivo del "Frente Ciudadano por México" es tener fines electorales.

Los institutos políticos gozan de la libertad de auto-organización y autodeterminación, motivo por el cual emiten sus propias normas que regulan su vida interna.

Con base en la facultad auto regulatoria, los partidos políticos tienen la posibilidad jurídica de emitir disposiciones o acuerdos que resultan vinculantes para sus militantes, simpatizantes y adherentes, como también para sus propios órganos, teniendo en consideración que sus disposiciones internas tienen los elementos de toda norma, en la medida que revisten un carácter general, impersonal, abstracto y coercitivo.

El artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución federal, establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en los términos que establezcan la Carta Magna y la ley.

Las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales deben respetar la vida interna de los partidos políticos, y privilegiar el derecho de auto-organización.

Entre los asuntos internos de los partidos están: a) la elaboración y modificación de sus documentos básicos; b) la determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos; c) la elección de los integrantes de sus órganos de dirección; d) los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, así como los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección.

### **Temporalidad de la conformación de los Frentes**

En la legislación se establece como una forma de participación electoral de los institutos políticos la celebración de convenios de Frentes.

Bajo ese contexto, el artículo 23, párrafo 1, incisos b) y c), de la Ley General de Partidos Políticos, dispone como una forma de participación electoral de los institutos políticos la celebración de convenios de Frentes.

Conforme con lo anterior, se tiene que el Poder Reformador reservó al Congreso de la Unión la regulación de las formas de participación de los partidos políticos nacionales y locales en los procesos electorales, mediante un ordenamiento de observancia general en el territorio nacional, esto es, a través de la Ley General de Partidos Políticos, que regula formas de participación para objetivos políticos y sociales de índole no electoral, como para fines electorales, por lo que esas formas de participación o asociación finalmente están reguladas, y ello se corrobora entre otros, de la lectura, en lo que interesa, a los artículos 85 al 92 de la Ley General de Partidos Políticos.

Ahora bien, contrario a lo señalado por el impetrante, los artículos 85 y 86 de la Ley General de Partidos

Políticos en modo alguno establecen la prohibición de la conformación de Frentes en alguna temporalidad, como es en el desarrollo de un proceso electoral, con excepción de lo previsto en el artículo 60, párrafo 1, inciso h), del Reglamento de Fiscalización, que señala una restricción a la realización de sus fines dentro del proceso electoral relacionados a que un mes antes del inicio de las campañas electorales y hasta un mes posterior a la conclusión de éstas, los partidos políticos no podrán destinar recursos en efectivo o especie para financiar actividades relacionadas con la consecución de los fines del Frente.

Lo que no está permitido es que ese Frente tenga fines electorales.

Lo anterior se corrobora a través de su contenido que son del tenor siguiente:

Artículo 85.

1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

(...)

6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario.

De los Frentes

Artículo 86.

1. Para constituir un frente deberá celebrarse un convenio en el que se hará constar:

- a) Su duración;
- b) Las causas que lo motiven;
- c) Los propósitos que persiguen, y
- d) La forma que convengan los partidos políticos para ejercer en común sus prerrogativas, dentro de los señalamientos de esta Ley.

2. El convenio que se celebre para integrar un frente deberá presentarse al Instituto, el que dentro del término de diez días hábiles resolverá si cumple los requisitos legales y en su caso dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación para que surta sus efectos.

3. Los partidos políticos nacionales que integren un frente, conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad.

Del marco jurídico transcrito es posible advertir la inexistencia de una mínima referencia a plazos o temporalidad en los que la conformación de un Frente no pueda ser aprobado, como es en el desarrollo de un proceso electoral, de tal manera que si no existe previsión de restricción alguna al respecto, entonces la autoridad electoral no podrá *motu proprio* establecer tal restricción, puesto que como lo

previene el 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley determinará las formas específicas de la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden; las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en la referida Ley General de Partidos Políticos, un Frente es la asociación que realizan los partidos políticos nacionales, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

Esto es, son formas de participación conjunta en tareas no electorales, según disposición expresa del artículo 85, párrafo 1, de la aludida Ley General de Partidos Políticos, y para lo cual se debe suscribir un convenio en el que se haga constar la duración, las causas que lo motiven, los propósitos que persiguen, y la forma que convengan los partidos políticos para ejercer en común sus prerrogativas. En todo caso, el convenio debe ser aprobado por el Instituto Nacional Electoral y los partidos políticos nacionales que

integren el frente, conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad, según lo establecido en el artículo 86 del mismo ordenamiento.

En ese sentido, las alianzas pueden manifestarse bajo diversas formas políticas. Una de estas formas es el pacto político a través de los Frentes, que expresa el acuerdo a que se llega entre determinadas fuerzas políticas para realizar una o varias acciones conjuntas no vinculadas con el tema electoral, respetando la autonomía de cada partido aliado, permitiendo con ello tomar decisiones colectivamente y, en general, tener una relación de acuerdo a su temporalidad.

De ahí que, contrario a lo aducido por el partido actor, nada tiene que ver con el objeto de una coalición, el que se permita conformar Frentes en el transcurso de un proceso electoral, pues éstos no tienen ninguna relación con fines o estrategias electorales, con excepción de lo de lo previsto en el artículo 60, párrafo 1, inciso h), del Reglamento de Fiscalización.

Lo anterior, porque como ya se dijo, el Poder Reformador reservó al Congreso de la Unión la regulación de las formas de participación de los partidos políticos nacionales y locales en los procesos electorales, mediante un ordenamiento de

observancia general en el territorio nacional, esto es, a través de la Ley General de Partidos Políticos, que **regula formas de participación para objetivos políticos y sociales de índole no electoral como los Frentes, como para fines electorales mediante la figura de las coaliciones**, por lo que esas formas de participación o asociación están reguladas, y ello se corrobora, entre otros, de la lectura a los artículos 85 y 87 al 92 de esa ley general.

La coalición, representa una modalidad de la contienda política, que se constituye con fines electorales en sentido estricto, para una elección en particular y por lo mismo, tiene por objeto que dos o más partidos políticos postulen candidatos para cargos de elección popular. Es decir, la principal razón de la unión es la postulación de candidatos para acceder al poder, sin que sea indispensable que exista coyuntura en la ideología de los partidos coaligados.

Asimismo, para constituir la coalición, los partidos suscriben un convenio a través de sus representantes, que registran ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el cual deja de surtir efectos una vez concluido el proceso electoral respectivo, de ahí que se afirme que sus fines son electorales en estricto sentido, a diferencia de los Frentes.

Cuestión que ha sido validada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas 24/2014, 25/2014, 27/2014 y 29/2014.

Considerar lo contrario supondría coartar la libertad política de los partidos de convenir conforme a su libertad de participación política un Frente como parte de los fines constitucionales de los partidos como entidades de interés público, y en consecuencia ir en contra del derecho de participar y asociarse políticamente para pactar lo que cada partido estime conveniente.

Máxime que como se estableció en párrafos precedentes, la Ley General de Partidos Políticos bajo ninguna circunstancia restringe la temporalidad para la suscripción y registro de los convenios de frente que celebren los partidos políticos, ni mucho menos la limita al tiempo que transcurra entre los procesos electorales federales o locales.

Por el contrario, el artículo 86, párrafo 1, inciso a) del mismo ordenamiento mandata que el convenio de frente deberá hacer constar su duración, como uno de los elementos indispensables para su registro ante la autoridad electoral, sin distinguirse una

temporalidad específica del frente, y mucho menos algún periodo de veda para realizar el acuerdo de voluntades entre los partidos políticos.

En consecuencia, la posibilidad normativa conferida a los partidos políticos de suscribir Frentes, no puede verse limitada injustificadamente porque se encuentra en curso un proceso electoral, ya que la norma no lo prevé así y sería contrario al fin que se persigue de permitir el libre ejercicio de la facultad de los partidos políticos para intervenir en la vida pública del país.

Sería pensar que estando en curso un proceso electoral, los partidos sólo podrían tener actividades relacionadas con dicho proceso sin poder participar en otras acciones que no están enfocadas a la obtención del voto.

La importancia de este derecho es fundamental, pues su consagración constitucional denota la existencia de un Estado libre y democrático de derecho, en tanto que los partidos políticos se dedican a participar activamente en la vida política nacional.

De ahí que resulte **infundado** lo aducido por el partido recurrente en el sentido de que permitir que los partidos políticos pueden celebrar frentes durante los procesos electivos, abriría la puerta para la comisión de un fraude a la ley, al permitir que dichos institutos, a través de la figura de un frente electoral, se posicionarán ante la ciudadanía de manera anticipada a través de la comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, en contravención a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que como se señaló en párrafos precedentes, los Frentes y Coaliciones son figuras con fines y propósitos distintos regulados por la Ley en la materia.

Por ende, es que no resulte aplicable al caso la tesis XX/2007, de rubro: "COALICIONES. AL EXTINGUIRSE POR LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO ELECTORAL PARA EL QUE SE FORMARON, CUALQUIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LAS INTEGRARON SE ENCUENTRA LEGITIMADO PARA CONTINUAR LAS ACCIONES INICIADAS O INTERPONER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE CORRESPONDA A LOS INTERESES DE AQUÉLLA".

### **Fines y propósitos del Frente**

Por otra parte, es menester precisar que los partidos políticos integrantes que suscribieron el Frente presentaron el convenio respectivo con sus causas y propósitos, así como el reglamento del mismo, además de diversa documentación para acreditar su respectiva aprobación estatutaria, por lo que la responsable consideró que cumplieron con todos los requisitos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos, determinando procedente el registro del convenio de frente, tomando en cuenta las consideraciones de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, tal y como se advierte de las consideraciones décimo segunda y décimo tercera de la resolución impugnada.

Del contenido de la cláusula segunda del Convenio del Frente, cuya original obra en autos del presente recurso, se puede observar que las causas y propósitos de su conformación se dirigen esencialmente a cuestiones relacionadas con temas de interés general para la ciudadanía y la atención de diversas problemáticas existentes en el país, las cuales son del tenor siguiente:

**CAUSAS:**

Quienes conformamos este Frente no vemos el futuro de México con resignación, estamos dispuestos a renunciar a nuestra responsabilidad de participar en la construcción de alternativas para el país. Partimos de tres premisas básicas: ni la corrupción es cultural,

ni la desigualdad es natural, ni la violencia es inevitable. Para nosotros la responsabilidad del gobierno no es administrar la crisis. No apostamos por un cambio de partido en el poder ni de personas en los cargos. Nos unen causas y el propósito de construir un nuevo régimen. Nuestra prioridad es erradicar la impunidad, crear condiciones para que a los honestos les vaya bien, a los corruptos mal y para que todos tengamos una vida digna y con plena seguridad jurídica, personal y patrimonial.

El agotamiento institucional que vive México es producto de un sistema disfuncional que ha alentado el quebranto del Estado de derecho, la impunidad, la corrupción y los privilegios de unos cuantos a costa de excluir a las mayorías. El actual régimen, anclado a un pasado autoritario, excluye a los ciudadanos y a sus agendas de la toma de decisiones y las acciones de gobierno, provocando repetidas crisis multidimensionales: sociales, políticas, de legitimidad, económicas, de seguridad pero sobre todo una gran crisis moral.

El actual régimen ha demostrado su incapacidad para resolver los profundos problemas del país, prevaleciendo solo para perpetuar los intereses y privilegios de las élites.

Cambiar este régimen requiere poner a los ciudadanos en el centro de las decisiones para modificar de fondo el significado del acto de gobernar. Para pasar de obedecer a las élites a obligar a los gobernantes a ejercer el poder público, guiándose por el principio de que el ciudadano manda.

Las **causas** de esta crisis son, entre otras, las siguientes:

- Un sistema político excluyente, restrictivo, con tendencia a acotar las libertades, la movilidad social y el desarrollo.
- La carencia de valores democráticos como la transparencia y la ausencia de un sistema de pesos, contrapesos y rendición de cuentas. Esos vacíos han dado pie a redes de corrupción que invaden las estructuras de autoridad y han

## SUP-RAP-682/2017

construido un presidencialismo autoritario, sin frenos y reacio al pluralismo.

- La pobreza y la profundización de la desigualdad que impiden a millones de mexicanos acceder a una vida digna. Los crecientes recursos en los programas sociales no han logrado reflejarse en un decremento de la pobreza, pues ha prevalecido una visión clientelar por encima de la más elemental sensibilidad ante el sufrimiento de millones.
- Un esquema político sin los incentivos adecuados para los acuerdos y que propicia la fragmentación política en el Poder Legislativo, frenando la toma de decisiones impostergables y la construcción de gobernabilidad a largo plazo.

Estas causas tienen dolorosas manifestaciones en la vida pública de la nación:

- La inseguridad y la violencia generalizadas.
- La incompetencia del gobierno federal para coordinar las acciones necesarias para reducir y castigar el crimen, erradicar la impunidad, defender con efectividad nuestra soberanía, instaurar un federalismo eficiente y competitivo y establecer políticas públicas necesarias para detonar el progreso en México.
- Excesos y privilegios para las élites, mal uso de los recursos de la nación y una cultura cívica basada en acuerdos al margen de la ley.
- La imposibilidad de construir una agenda pública con respaldo democrático, debido a las diferencias ideológicas, a la mezquindad y a un manejo perverso de los recursos públicos para comprar voluntades.
- Gobiernos minoritarios, sin legitimidad política, electos por bajos porcentajes de votación, tanto por la ínfima participación de los ciudadanos en los procesos electorales, como por la falta de criterios que promuevan la conformación de mayorías representativas y con mayor legitimidad.

### **PROPÓSITOS:**

El nuevo sistema político debe construirse, no en función de partidos o candidatos, sino a partir de un proyecto de país que establezca las nuevas reglas

de convivencia social, las instituciones que se necesitarán para hacerlas valer y mecanismos para asegurar que tendrán las facultades y condiciones para lograrlo. En este sentido, impulsaremos la construcción de este nuevo régimen teniendo como ejes: 1) Poner a las personas en el centro de la vida pública, 2) Gobernanza ciudadana, 3) Incentivar la movilidad social y la libertad personal para el pleno desarrollo de la persona, 4) Innovación en el combate a la desigualdad, y 5) Desarrollo humano y crecimiento con equidad.

En consecuencia, declaramos como nuestros propósitos específicos a promover:

- La conformación y consolidación de un nuevo régimen, cuya base sea el empoderamiento ciudadano. Uno en donde la participación ciudadana, el ejercicio pleno de las libertades, el debate público, la transparencia, sistemas de pesos y contrapesos, la rendición de cuentas y la vigencia de un estado de derecho, incidan en todos los niveles, procesos y decisiones de gobierno.
- Un sistema político con mecanismos que incentiven el buen desempeño, sancionen la falta de resultados y garanticen la gobernabilidad democrática en nuestro país.
- Un sistema económico incluyente que combata la desigualdad, que genere oportunidades para todos y distribuya los beneficios del crecimiento con justicia distributiva.
- Un gobierno de coalición que deberá guiarse por los siguientes principios, que deberán plasmarse en el Plan Nacional de Desarrollo que se sujetará, de forma obligada, a la ratificación por parte del Poder Legislativo:
  - Alinear todas las acciones de gobierno hacia un fin último y superior: el derecho de todas y todos los mexicanos a conquistar la felicidad.
  - Un nuevo sistema de pesos y contrapesos, transparencia y rendición de cuentas, que permita un esquema de fiscalización en el que los ciudadanos sean los actores principales en

## SUP-RAP-682/2017

el combate a la corrupción y la impunidad y que rompa con el abuso de poder en el país.

- Dignificar el servicio público y a las instituciones, garantizando su estricto apego a principios de austeridad y honestidad.
  - Impulsar un modelo de desarrollo en el que el Estado sea promotor activo del crecimiento económico con equidad: impulsando la economía colaborativa y solidaria, creando un ingreso mínimo, suficiente y universal para el trabajador y relanzando los factores de producción nacional, con una lógica de libre comercio e integración plena al mundo.
  - Transitar a una sociedad de derechos en la que se incentive la movilidad social, se respete la dignidad humana y la libertad personal para el pleno desarrollo de las personas.
  - Construir instituciones policiacas, de procuración y administración justicia honestas, confiables y eficaces que pongan fin al caos y al desorden materia de seguridad.
  - Garantizar el respeto y la preservación de los recursos naturales.
  - Establecer la democracia interna y garantizar la representatividad ciudadana en los partidos políticos para que actúen con responsabilidad y asuman el rol de facilitadores, de instrumentos para que los ciudadanos construyan, promuevan y guíen el cambio de régimen que necesita el país.
- Garantizar que se incluyan y respeten las agendas de todos en un gobierno de coalición del Ejecutivo Federal al amparo del artículo 89 Constitucional, con mayores controles democráticos por parte del Legislativo, para que se den los pasos correctos y necesarios en la construcción de un nuevo régimen.
  - Garantizar la conformación de un gabinete de composición plural e integrado con criterios de paridad de género, estableciendo la obligatoriedad legal de la ratificación de sus integrantes por ambas Cámaras, una vez

instalada la nueva Legislatura. Esto generara una dinámica de corresponsabilidad, incentivando que los secretarios de Estado ratificados por consenso de los legisladores, sean personas con el perfil adecuado para ejercer el cargo.

- El titular de la Secretaría de Gobernación, asumirá, además, la función de líder de gabinete y será propuesto por fuerzas políticas distintas a la del presidente de la República, garantizando la pluralidad indispensable para la ¿puesta en marcha del nuevo régimen.
- Fortalecer al Congreso de la Unión, frente a sus nuevas responsabilidades, garantizando que el periodo para los órganos de gobierno de las Cámaras de Diputados y Senadores que se integren, duren una legislatura completa y no un año.
- El gobierno de coalición fortalecerá el pacto federal e impulsará un nuevo andamiaje democrático, local y municipalista, con una actitud de respeto y colaboración con los gobiernos estatales y municipales.
- Se impulsará la creación de Comisiones de la Verdad, que documenten los casos más relevantes de la historia reciente de México y se impulsará una reforma a la Fiscalía General de la República y a las estatales, para que la administración y la procuración de justicia sean independientes a los intereses partidistas y de grupo.
- Desmantelaremos el régimen que tiene a México atado a su pasado y construiremos uno que haga posible un destino de grandeza e igualdad de oportunidades.

Queremos hacer posible un cambio de sistema político, que comienza por establecer de manera clara las causas y propósitos que sustentarán un proyecto de país; y lograr que los partidos políticos sean lo que siempre debieron ser: vehículos para que la ciudadanía gobierne. Los mexicanos estamos al final del desaliento y ante el umbral de la esperanza. Muchos jóvenes no lo vivieron pero lo saben: ayer tuvimos la democracia frente a nosotros

y la dejamos ir, y hoy nos vuelve a atenazar un presidencialismo perverso que ha fortalecido un sistema de desigualdades, ilegalidad y violencia.

Ese pasado plagado de errores nos tiene frente a un estado fallido que nos enseñó que regatear el cambio es ignorar el signo de los tiempos. Proponernos reanudar juntos la transformación democrática y para asegurarnos de hacerlo bien esta vez, proponemos reunimos para hacer de México nuestra casa común, con un piso de bienestar que genere condiciones de justicia, un techo de legalidad que ponga un alto a la impunidad y cuatro paredes de armonía social que nos permitan pasar de la República de la Exclusión a 1 México que nos incluya a todos y nos permita vivir felices, juntos y en paz.

Como se puede advertir, las causas y propósitos de la conformación del Frente se encuentra relacionada con temáticas relativas a diversas políticas públicas tales como fortalecer la participación ciudadana, el ejercicio pleno de las libertades, el debate público, la transparencia, sistemas de pesos y contrapesos, la rendición de cuentas y la vigencia de un estado de derecho, dignificar el servicio público, fortalecer las instituciones públicas, a los propios partidos políticos, al Congreso de la Unión, entre otros.

Sin que se invoque alguna referencia a que se vote por los integrantes de dicho Frente, ni se impulsa o promueve a un aspirante o candidato ni tampoco se alude a un proceso electoral.

## **Libertad de expresión**

La Unión de estos partidos en un Frente tiene como finalidad discutir la problemática del país, pues la complejidad de las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales de la nación, exigen su adaptación constante a esas nuevas realidades.

De ahí que la existencia y funcionamiento de los partidos políticos a través de la conformación de Frentes resulta entonces, de la misma esencia de las instituciones democráticas, no sólo como instrumentos de acceso y participación en el poder, sino también como medios para que la ciudadanía tenga la oportunidad, en beneficio de la misma democracia, de percibir el pensamiento de los demás.

Por tanto, es derecho de la ciudadanía el recibir de los partidos información sobre temas de interés general o público, con el propósito de que puedan, con conocimiento de causa, enterarse y formarse una opinión informada que responda a sus convicciones e ideología sobre el gobierno y la sociedad en que aspiran vivir.

Esta Sala Superior ha sostenido en la sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-18/2016 y su

acumulado, SUP-REP-92/2017 y SUP-JRC-48/2017 que la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país permite a los partidos políticos definir y difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, lo que conlleva, entre otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto del debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general.

En esa tesitura es que se considera que las causas y propósitos del citado Convenio forman parte del debate crítico, severo, el cual corresponde con el ejercicio de las prerrogativas que tienen los partidos políticos a un amplio ejercicio del derecho a la libertad de expresión y una crítica informativa en el contexto del debate político sobre hechos relevantes y temas de interés público, que ayuden a generar opiniones cercanas a la realidad.

Cabe mencionar que un valor fundamental de la democracia es la libertad de expresión, la cual entraña la posibilidad para cualquier ciudadano o partido, de emitir puntos de vista respecto de

cualquier tema que atañen a la cuestión pública, entre ellas, el actuar de las instituciones públicas o del Estado.

En efecto, la necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y la expresión de ideas relacionadas con temas de interés público, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el discurso político y el mantenimiento de una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.

De ahí que se estime que la conformación del denominado "Frente Ciudadano por México" no tiene un carácter electoral y tampoco se puede señalar que se puede generar un fraude a la ley al cumplir con lo previsto en los artículos 85, párrafo 1, y 86 de la Ley General de Partidos Políticos, ya que el convenio se constriñe a divulgar el contenido ideológico de los institutos políticos que lo conforman, con la finalidad de crear, transformar o confirmar ideas o críticas sobre temas de interés público, encaminados a generar opiniones cercanas a la realidad, en seguimiento a los fines que

constitucionalmente tienen conferidos los partidos políticos.

Aunado a que de ninguna manera se solicita el voto a favor o en contra respecto de alguna candidatura, ni hace alusión a una plataforma electoral determinada y, menos aún, a un proceso electoral en curso.

### **Gobiernos de Coalición**

Por otra parte, si bien en las aludidas causas y propósitos se hace referencia a los gobiernos de coalición; garantizar que se incluyan y respeten las agendas de todos en un gobierno de coalición del Ejecutivo Federal, con mayores controles por parte del Poder Legislativo; así como garantizar la conformación de un gabinete plural del Ejecutivo, es menester precisar que ello signifique una connotación electoral, ya que dichas expresiones están dirigidas a una etapa post electoral que es la conformación de gobiernos que en su momento y una vez que se haya celebrado las elecciones pueden acordar diversos partidos o entes políticos incluso diferentes a los que conforman el Frente a efecto de fortalecer la participación activa de la sociedad en las acciones de gobierno y en el cumplimiento de los objetivos de acuerdo a un

posicionamiento ideológico y un programa en común y cuya finalidad es de carácter estrictamente político.

Además de que genera información a la ciudadanía, al provocar debates respecto a ese tema de interés público, por tanto, coadyuva para que los ciudadanos cuenten con diversidad de opiniones y criterios en relación con la realidad en que viven, y se formen un criterio propio en relación con tales gobiernos de coalición.

Por otra parte, los propósitos y finalidades de la creación de gobiernos de coalición son propios de las agendas legislativas y su realización no dependen de que los partidos políticos se integren en un Frente o no, porque es un tema que va más allá de su conformación, máxime que se encuentran regulado por el artículo 89<sup>4</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra señala:

**Artículo 89.-** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

(...)

---

<sup>4</sup> De acuerdo al artículo transitorio décimo segundo del Decreto de reforma publicado el 10 de febrero de 2014, lo establecido en la fracción XVII del artículo 89 de la CPEUM, entrará en vigor el 1 de diciembre de 2018.

## SUP-RAP-682/2017

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición

En ese sentido, el gobierno de coalición es una figura prevista en la Norma Constitucional que se puede establecer en cualquier momento y con independencia de la existencia de un Frente, que se rige por su propio convenio y programa, con aprobación del Senado.

De ahí que se considere que no le asiste la razón al partido recurrente cuando aduce que la finalidad del Frente es eminentemente electoral, al establecer la búsqueda de un gobierno de coalición.

Asimismo, el hecho de que existan manifestaciones de los Presidentes de los partidos políticos que conforman el referido Frente en relación con supuestos actos relacionados con su conformación y actuación en el ámbito político, no conlleva que tenga relación con la materia electoral, toda vez que dichas dichos actos se dan en el ámbito del debate público nacional respecto al trabajo que se realizará

al interior del citado Frente, sin que puedan tener impacto alguno en el actual proceso electoral.

Consecuentemente, no puede ser válida la conducta que actualice un fraude a la ley o un abuso del derecho, en la inteligencia de que el presente análisis sólo se circunscribe a la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la cual se aprobó el registro del convenio de constitución del "Frente Ciudadano por México", siendo que, en cada caso se deberá analizar las circunstancias particulares para determinar si las actividades del citado frente se ajusta a lo dispuesto en la normativa respectiva, cuando así lo considere algún sujeto interesado en ello.

Así se dispone en el considerando décimo noveno de la resolución impugnada que es del tenor siguiente:

19. Las partes quedan sujetas al convenio del denominado "Frente Ciudadano por México" en los términos en que apruebe y registre el Instituto Nacional Electoral, **así como conducirse conjuntamente como frente dentro del marco jurídico al que están obligados como Partidos Políticos Nacionales; por lo que en caso de violación a los preceptos constitucionales y legales aplicables en materia electoral por parte de los partidos en las actividades, acciones y estrategias que lleven a cabo para alcanzar los fines políticos y sociales como "Frente Ciudadano por México" podrán ser sancionados por la autoridad electoral** en términos de los artículos aplicables de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales 442, párrafo 1, inciso a), 443 y 456, párrafo 1, inciso a), en

relación con las atribuciones establecidas para tales efectos en el artículo 44, párrafo 1, incisos j), aa) y jj) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, independientemente de las consecuencias jurídicas a las que puedan dar lugar conforme a las leyes que resulten aplicables.

Por otra parte, se estima **infundado** el agravio relativo a que la figura de un gobierno de coalición previsto en los fines del Frente trae aparejada la idea de que los partidos que lo integran se asumen ganadores en una contienda electoral.

Lo infundado radica en que del análisis del convenio no es posible desprender que los partidos que lo conforman se asumen ganadores en un proceso electoral, porque cuando se hace referencia a los gobiernos de coalición, lo destacan desde el ámbito de su promoción sin necesidad de un triunfo.

### **Promocionales difundidos**

En relación al argumento del impetrante en que a la fecha de presentación del medio de impugnación se encuentra difundiendo diversos promocionales del Frente en los cuales se emplean expresiones vinculadas con el proceso electoral, en un evidente fraude a la ley, se estiman **inoperantes** en razón de

que es un hecho público notorio<sup>5</sup> que se invoca en términos de lo previsto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que el catorce de septiembre del año en curso, el Partido Revolucionario Institucional denunció tales promocionales y posteriormente se resolvió el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRI/CG/165/PEF/4/2017, cuya sentencia emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal fue impugnada ante esta Sala Superior y resuelto el dieciséis de noviembre pasado.

Cabe mencionar que este órgano jurisdiccional al resolver el expediente SUP-REP-146/2017 estimó confirmar la resolución de diecinueve de octubre del año en curso, emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal, en los autos del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SRE-PSC-130/2017, al estimar que los promocionales denunciados denominados "Frente ciudadano" y "Frente amplio es realidad", no implicaban la actualización de las infracciones consistentes en el uso indebido de la pauta ni tampoco la actualización de actos anticipados de precampaña y campaña.

---

<sup>5</sup> De conformidad con los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-140/2017.

Lo anterior es así porque del análisis del contenido de las frases: “porque no basta con ganar elecciones” y “El Frente Ciudadano por México busca unir la oposición para sacar al PRI del poder” a que hacía referencia el inconforme así como el contenido completo de los spots denunciados, se advirtió que la línea discursiva de ambos estaba encaminada a exteriorizar un posicionamiento ideológico inclusive, no sólo del Partido de la Revolución Democrática y el Movimiento Ciudadano –partidos políticos denunciados por el inconforme en el procedimiento de origen– sino que se observó que dicha ideología era también compartida por el Partido Acción Nacional, dado que los tres institutos políticos conformaban el Frente al que se refirieron los promocionales.

Además, se consideró que de acuerdo a la ideología que transmitieron los partidos integrantes del Frente en los spots de referencia, se advirtió una postura relacionada con la necesidad de constituir un frente político para estar en aptitud de salir de los problemas que, en opinión de los emisores de los spots, padecía en la actualidad la sociedad por responsabilidad del Partido Revolucionario Institucional.

En ese tenor, como se adelantó el disenso del apelante es inoperante.

Por último, se estima **infundado** el agravio relativo al hecho de que, permitir la creación del Frente en un proceso electoral, conduciría a que los institutos políticos que lo conforman pudieran difundir propaganda en lo individual para su difusión y, en su caso, promocionar una eventual coalición, lo cual generaría una afectación al derecho a la información de la ciudadanía.

Lo infundado radica en que, de conformidad con el modelo de comunicación política derivado de la reforma constitucional de dos mil siete, los partidos políticos tienen derecho a acceder de manera permanente a los medios de comunicación social, radio y televisión, para cumplir las finalidades que la Constitución Federal les otorga.

En ese tenor, los institutos políticos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los medios de comunicación social, dentro y fuera de los procesos electorales, a efecto de transmitir promocionales de naturaleza política, que difunden la ideología y el posicionamiento político de

los partidos emisores, respecto de temas de interés general como es la postura ideológica que tiene como finalidad la conformación de un Frente político, lo cual se encuentra amparado bajo el derecho de la libertad de expresión de cada uno de los partidos políticos que lo conforman.

Por tanto, contrario a lo aducido por el apelante, los partidos políticos que conforman el citado Frente sí pueden en lo individual difundir propaganda referida al Frente, lo cual forma parte del contexto propio de un ejercicio válido del derecho de libertad de expresión en el debate político, a partir de alusiones genéricas relacionadas con la creación del citado frente político y que pueden ser del interés general para la ciudadanía, lo cual es congruente con el derecho que tienen los partidos políticos para determinar el contenido de los promocionales que les correspondan en ejercicio de sus prerrogativas y la libertad para diseñar y definir sus estrategias de comunicación política en tal sentido.

De ahí que se considere infundado dicho agravio.

Por lo anteriormente expuesto, al haberse declarado **infundados** e **inoperantes** los disensos hechos valer por el Partido Revolucionario Institucional, lo procedente conforme a Derecho es confirmar, en lo

que fue materia de impugnación, la resolución controvertida

Por lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma**, en lo que materia de impugnación, la resolución impugnada.

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, **devuélvase** las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

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

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

SUP-RAP-682/2017

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO