

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

**EXPEDIENTES:** SUP-JDC-5/2019 Y  
ACUMULADO

**PROMOVENTES:** MARGARITA ESTER  
ZAVALA GÓMEZ DEL CAMPO Y OTROS

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

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIADO:** LUCILA EUGENIA  
DOMÍNGUEZ NARVÁEZ, JESÚS RENÉ  
QUIÑONES CEBALLOS, VÍCTOR MANUEL  
ROSAS LEAL Y ROLANDO VILLAFUERTE  
CASTELLANOS

**COLABORARON:** CELESTE CANO  
RAMÍREZ, SAMANTHA M. BECERRA  
CENDEJAS Y MARYJOSE SOSA BECERRA

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de veintisiete de febrero de dos mil diecinueve.

**VISTOS** para resolver, los juicios al rubro indicados.

**R E S U L T A N D O**

**1. Presentación de las demandas.** El veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, la agrupación política nacional “Vamos Juntos”, por conducto de su Coordinador Nacional de Gobierno, interpuso recurso de apelación y el diez de enero de dos mil diecinueve, Margarita Ester Zavala Gómez del Campo y la organización “Libertad y Responsabilidad Democrática A. C.”, a través de su

## SUP-JDC-5/2019 y acumulado

representante legal, presentaron demanda de juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano.

Todos para controvertir el acuerdo **INE/CG1478/2018**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup>, 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 deben de cumplir para ese fin<sup>2</sup>.

Tal acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre siguiente.

**2. Turno.** Por proveído de diez y catorce de enero respectivamente, la entonces Magistrada Presidenta acordó integrar los expedientes y ordenó turnarlos a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>3</sup>

**3. Radicación.** El dieciséis de enero de dos mil diecinueve, el Magistrado Instructor acordó radicar los expedientes.

**4. Reencauzamiento.** En su oportunidad, este órgano jurisdiccional acordó reencauzar el recurso de apelación SUP-RAP-2/2019 a juicio ciudadano, al considerar que el acuerdo impugnado podría implicar

---

<sup>1</sup> En adelante INE.

<sup>2</sup> En adelante, el Instructivo.

<sup>3</sup> En adelante Ley de Medios.

la vulneración al derecho de asociación de la agrupación política actora, correspondiéndole la clave de expediente SUP-JDC-27/2019.

**5. Admisión y cierre de instrucción.** El Magistrado Instructor acordó admitir las demandas, declarar cerrada la instrucción y ordenar formular el proyecto de resolución correspondiente.

## **C O N S I D E R A N D O**

### **1. Competencia**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, 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; 184, 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso c), 79, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

Lo anterior, al tratarse de juicios ciudadanos promovidos en contra del acuerdo del Consejo General del INE, 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 deben de cumplir para dicho fin, aduciendo la vulneración al derecho de asociación en materia política.

### **2. Acumulación**

## **SUP-JDC-5/2019 y acumulado**

De la lectura integral de las demandas, se advierte que los promoventes impugnan el acuerdo **INE/CG1478/2018** del Consejo General del INE, por el que se expide el citado Instructivo.

En ese sentido, al existir identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General de Medios, y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación del expediente SUP-JDC-27/2019 al diverso SUP-JDC-5/2019.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria, al expediente acumulado.

### **3. Requisitos de procedibilidad**

Los juicios ciudadanos cumplen con los requisitos de procedibilidad, previstos en los artículos 8; 9; párrafo 1; 10; 79 y 83, párrafo 1, inciso a); de la Ley de Medios, debido a lo siguiente:

**3.1. Forma.** Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, en las que consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación de la agrupación política nacional y de la asociación civil, así como de quien promueve por propio derecho; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado; y se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que aducen, les causa el acuerdo reclamado.

**3.2. Oportunidad.** Los juicios ciudadanos se promovieron dentro del plazo legal de cuatro días previsto en la Ley de Medios.

Para arribar a la anterior conclusión, se debe tener presente que el acto reclamado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho y los escritos se presentaron ante la responsable, según se advierte del sello de recepción, el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho y el diez de enero de dos mil diecinueve, esto es, dentro del término previsto para tal efecto por la ley de la materia.

Cabe señalar que el siete de diciembre de dos mil dieciocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Aviso relativo al segundo periodo vacacional del personal del INE para el año 2018”, el cual comprendía del veinte de diciembre de dos mil dieciocho al cuatro de enero de dos mil diecinueve.

En ese documento, se señaló que durante dicho periodo se suspenderían las labores, con objeto de otorgar al personal del INE esta prestación, y que no contaría para el cómputo de los plazos para la interposición y trámite de los medios de impugnación, quejas administrativas, procedimientos ordinarios y especiales, incluso los relativos a los juicios laborales, así como cualquier otro plazo en materia electoral, que pudieran promoverse; siempre y cuando no estuvieran vinculados a algún proceso electoral, en cuyo caso todos los días y horas serían hábiles.

A fin de ilustrar lo anterior, se presenta el siguiente cuadro:

DICIEMBRE						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
			20	21	22	23

**SUP-JDC-5/2019 y acumulado**

			<i>Inhábil</i>	Publicación en el DOF del acto impugnado	<i>Inhábil</i>	<i>Inhábil</i>
24 <i>Inhábil</i>	25 <i>Inhábil</i>	26 <i>Inhábil</i>	27 <i>Inhábil</i>	28 Presentación de la demanda SUP-JDC-27/2019	29 <i>Inhábil</i>	30 <i>Inhábil</i>
<b>ENERO</b>						
31 <i>Inhábil</i>	1 <i>Inhábil</i>	2 <i>Inhábil</i>	3 <i>Inhábil</i>	4 <i>Inhábil</i>	5 <i>Inhábil</i>	6 <i>Inhábil</i>
7 <i>Surte efectos</i>	8 (1)	9 (2)	10 (3) Presentación de la demanda SUP-JDC-5/2019	11 (4) <i>Vence el plazo para impugnar</i>	12	13

Cabe precisar que, para efecto del cómputo del plazo no se tomaron en consideración los días inhábiles, dado que el acuerdo impugnado no guarda relación con el proceso electoral, en atención a lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Medios y el “Aviso relativo al segundo periodo vacacional del personal del Instituto Nacional Electoral para el año 2018”.

**3.3. Legitimación y personería.** Dichos requisitos se encuentran satisfechos plenamente, en primer término, porque los juicios ciudadanos se promovieron por parte legítima, pues se trata de una agrupación política nacional, una asociación civil y una ciudadana, quienes se encuentran facultados para promover los medios impugnativos, toda vez que aducen una vulneración a su derecho político de asociación en materia política.

Por lo que hace a la personería, también se tiene por acreditada, ya que la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado reconoce a Ignacio Pinacho Ramírez, el carácter de Coordinador de la Comisión Nacional de Gobierno de la agrupación política nacional “Vamos Juntos”.

A su vez, Oscar Fernández Prado acredita su personería en términos del artículo primero, apartado II, del acta notarial número ciento treinta y seis mil nueve del libro dos mil setecientos nueve de la Notaría número nueve del entonces Distrito Federal, que en copia simple anexa a la demanda.

**3.4. Interés.** Se satisface este requisito dado que los promoventes controvierten un acuerdo emitido por el Consejo General del INE, por el que se expide el Instructivo, al considerar que afecta su derecho de asociarse porque impone requisitos excesivos e inconstitucionales para constituir como partidos políticos nacionales.

**3.5. Definitividad.** El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que en la Ley de Medios no hay algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación de los presentes juicios ciudadanos.

#### **4. Pretensión y motivos de agravio**

La **pretensión** de los promoventes del juicio SUP-JDC-27/2019, es que se deje sin efectos el numeral 23, inciso D), de los considerandos del Acuerdo, así como el numeral 74 del Instructivo, relativos al requisito de tomar fotografía de quienes acepten afiliarse a la agrupación, al momento de manifestar su intención en ese sentido, así como la ampliación del régimen de excepción al uso de la aplicación informática.

En tanto que los actores del juicio SUP-JDC-5/2019 solicitan inaplicar el régimen previsto en los artículos 10, numeral 2, inciso b); 11, numeral 1; 12, numeral 1, inciso a); 14, numeral 2; y 15, numeral

## SUP-JDC-5/2019 y acumulado

1, todos de la Ley General de Partidos Políticos,<sup>4</sup> así como las obligaciones de formar un partido político a través de asambleas estatales o distritales de manera excluyente y de presentar su solicitud de intención en enero del año siguiente a la elección del titular de la Presidencia de la República, cada seis años.

Sustentan su **causa de pedir** esencialmente en lo siguiente:

- La autoridad excede su facultad reglamentaria al imponer en el Instructivo un requisito adicional a los previstos en Ley para afiliarse a un partido político de nueva creación, como lo es la captura de la “fotografía viva” de quien desea afiliarse a través de la aplicación móvil lo que, además, vulnera el derecho fundamental de privacidad y oposición al manejo de datos personales en virtud de que una fotografía de su rostro o de su cuerpo parcial o total constituye un dato personal sensible.
- El numeral 23 del Instructivo atenta contra el principio de igualdad y el derecho humano de asociarse políticamente porque excluye a determinados ciudadanos, atendiendo a sus condiciones económicas para estar en posibilidad de ejercer su derecho de asociación política, puesto que los sistemas operativos contemplados para el uso de la aplicación móvil no están al alcance de toda la ciudadanía que pretenda fungir como auxiliar o gestor.
- La autoridad no tomó en cuenta que existen en el país regiones adicionales a las consideradas en el Instructivo que también se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad, o que son

---

<sup>4</sup> En lo sucesivo, Ley de Partidos.

comunidades indígenas, a las cuales debe ampliarse el régimen de excepción establecido a fin de observar estrictamente los principios de igualdad y no discriminación.

- El requisito de informar qué tipo de asambleas se van a celebrar es excesivo porque pide una definición de estrategia cuando no se tienen elementos para decidir, al no haber iniciado el proceso de afiliación, lo que excede lo establecido en la Ley de Partidos al adicionar con ello un requisito.
- El Instructivo obliga indebidamente a formar un partido político a través de asambleas estatales o distritales, de manera excluyente una de la otra, restringiendo y limitando injustificadamente el derecho de asociación política, ya que no existe razón lógica, ni jurídica para establecer tal limitante, si bien la intención de la ley es que un partido político nacional debe tener representación en la mayoría del territorio nacional, no existe razón lógica que conduzca a establecer que se deben realizar sólo bajo un tipo de asambleas, siendo la lógica garantizar representación nacional.
- La limitante consistente en que solamente en el mes de enero siguiente a la elección de presidente se pueda presentar la notificación de intención de conformar un partido político es un requisito no previsto por la Constitución, y no encuentra sustento racional alguno.

## **5. Litis**

Por lo tanto, la litis del presente asunto se traza por diversas vías en tanto consiste en determinar, por una parte, si la autoridad administrativa excedió su facultad reglamentaria al añadir requisitos adicionales a los establecidos en la Ley de Partidos; si las disposiciones controvertidas del Instructivo, respecto al uso de la

aplicación móvil, afectan el derecho a la protección de datos personales, y si debe ampliarse su uso a sistemas operativos adicionales; de igual forma, si debe ampliarse el régimen de excepción a regiones adicionales a las ya contempladas.

Por otra parte, debe dilucidarse si la norma es restrictiva por cuanto a que las organizaciones de ciudadanos tengan que elegir una vía de manera excluyente para la celebración de asambleas, ya sean estatales o distritales; y, si el procedimiento de creación de partidos políticos puede intentarse en cualquier momento.

## **6. Estudio de fondo**

### **Metodología**

Conforme a los agravios que fueron formulados, éstos se analizarán de manera conjunta unos y de forma separada otros, atendiendo a qué agravios se plantearon en los dos medios impugnativos, **iniciando con las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el SUP-JDC-27/2019** porque el análisis de tales inconformidades podrían otorgar un mayor beneficio a los recurrentes, y con ello se privilegia el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Federal consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, para lo cual se atenderá a la siguiente temática:

- Temporalidad para constituir un partido político.
- Celebración de asambleas distritales o estatales.
- El INE excedió su facultad reglamentaria al incorporar el requisito de tomar la fotografía viva en la aplicación móvil.
- Omisión de considerar municipios en el régimen de excepción.

- Sistema operativo para el uso de la aplicación.

Lo anterior no genera perjuicio de los recurrentes a partir de lo considerado en la jurisprudencia P./J. 3/2005 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>5</sup>.

### 6.1. Temporalidad para constituir un partido político

La parte actora en el juicio SUP-JDC-27/2019 aduce como motivo de inconformidad que es inconstitucional el artículo 11, párrafo 1, de la Ley de Partidos por limitar el derecho humano a la libre asociación previsto en el artículo 9 de la Constitución Federal, al establecer que únicamente en el mes de enero del año siguiente a la elección presidencial se pueda presentar la notificación de la intención de conformar un partido político, pues en su concepto tales restricciones no están previstas constitucionalmente, ni persiguen un interés público, lo que restringe injustificadamente el derecho de asociación política al impedir a los ciudadanos participar en todos los momentos en la vida nacional así como participar en las elecciones intermedias.

Como se advierte los agravios de la asociación actora pretenden combatir dos requisitos que establece la norma: Los consistentes en que la solicitud se presente en el mes de **enero** y que la manifestación de intención de creación de partidos políticos solamente pueda presentarse **cada seis años**.

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia P./J. 3/2005. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE, AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, febrero de 2005. Pág. 5.

Tales inconformidades se analizarán en ese orden.

**I. Análisis del requisito respecto a que la intención para crear un partido político se presente en el mes de enero**

La asociación actora afirma que la exigencia de establecer que solo en el mes de **enero** se puede ejercer el derecho humano de libertad de asociación para manifestar la intención de constituir un partido político **hace nugatorio el ejercicio de dicho derecho** el tiempo restante.

En este sentido, considera que dicha restricción o suspensión no está justificada dado que en la constitución federal no existe limitante alguna en relación con la temporalidad de su ejercicio por lo que en su concepto dicho derecho se puede ejercer en cualquier momento, máxime que no se afecta el interés público si la misma se plantea en febrero o marzo del mismo año.

Finalmente, afirma que el anterior Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente hasta al catorce de enero de dos mil ocho, establecía que los ciudadanos interesados en constituir un partido político nacional contarían con un **lapso de seis meses para notificar dicha intención**, por lo que no se justifica que el plazo se haya reducido a solo un mes.

Por lo que solicita que se inaplique al caso concreto dicha porción normativa a fin de que pueda presentar su manifestación de intención de formar un partido político en cualquier tiempo.

***Tesis de la decisión***

Esta Sala Superior considera **que la porción normativa en su aplicación al caso concreto resulta constitucional** porque el hecho de que se exija que la intención para crear un partido político se presente en el mes de enero es una medida razonable y objetiva si se analiza el periodo de tiempo que tienen los ciudadanos para reunir los requisitos para constituir un partido político una vez que se manifiesta dicha intención y su finalidad, esto es, que el INE esté en posibilidades de planificar con la debida oportunidad y anticipación los actos necesarios para certificar y constatar que las organizaciones de ciudadanos reúnan los requisitos necesarios para poder constituirse como un partido político sin que ello signifique un menoscabo en el derecho de asociación de los ciudadanos.

Ahora bien, el precepto controvertido establece lo siguiente:

Artículo 11.1. La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto deberá, tratándose de partidos políticos nacionales, o ante el Organismo Público Local que corresponda, en el caso de partidos políticos locales informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el **mes de enero** del año siguiente al de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de registro nacional, o de Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local.

Como se observa la medida impugnada consiste en el deber de los ciudadanos que pretenden constituir un partido político nacional de

informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el **mes de enero** del año siguiente al de la elección presidencial.

En concepto de esta Sala Superior, la medida controvertida es razonable y consistente con la facultad que tiene el legislador ordinario para establecer las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos, derivada a su vez de lo previsto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal que dispone precisamente que **la ley determinará las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos.**

Por lo anterior, la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo al disponer que la intención de constitución de un partido político se informe en el mes de enero **lo que tiene como propósito que el INE pueda desplegar los actos necesarios para verificar, entre otros datos, si se reúne el mínimo de afiliados y su distribución geográfica a nivel nacional.**<sup>6</sup>

Además, es objetiva porque si las solicitudes de registro para constituir un partido político se presentan en **enero** ello tiene como consecuencia que se alcance el fin pretendido, esto es, que el INE pueda, con la debida oportunidad y con el tiempo suficiente, certificar que las organizaciones de ciudadanos celebren las asambleas

---

<sup>6</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J.40/2004 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA.

distritales, estatales o nacionales con el número de afiliados exigidos en la ley.

En este sentido la temporalidad exigida permite, desde el inicio del año, a la autoridad administrativa prepararse para verificar el proceso por el cual los ciudadanos buscarán acreditar los requisitos exigidos por la ley, además indirectamente dicha medida beneficia a los ciudadanos porque contarán con un año para buscar cumplir tales requisitos.<sup>7</sup>

Sobre todo, si se toma en consideración que de conformidad con el artículo 15, numeral 1, de la Ley de Partidos una vez realizados **los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido**, la organización de ciudadanos interesada, **en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección**, presentará ante el Instituto o el Organismo Público Local competente, **la solicitud de registro**, acompañándola de diversos documentos.<sup>8</sup>

De manera que, si la intención para formar un partido político debe comunicarse a la autoridad electoral en el mes de enero, después de la elección presidencial y en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección debe presentarse propiamente la solicitud de

---

<sup>7</sup> Tales como contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso; así como que bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

<sup>8</sup> a) La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus afiliados; b) Las listas nominales de afiliados por entidades, distritos electorales, municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, a que se refieren los artículos 12 y 13 de esta Ley. Esta información deberá presentarse en archivos en medio digital, y c) Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas, distritos electorales, municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, y la de su asamblea nacional o local constitutiva, correspondiente.

#### SUP-JDC-5/2019 y acumulado

registro es evidente que dicha temporalidad otorga a la autoridad y a la ciudadanía el plazo de un año aproximadamente para realizar los actos necesarios para la constitución de un partido político.

Además, de conformidad con el artículo 16, numerales 1 y 2, de la Ley de Partidos, al conocer la solicitud de la organización que pretenda su registro como partido nacional, el Instituto **verificará el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución establecidos en esta Ley**, y formulará el proyecto de dictamen correspondiente para ello debe, de acuerdo con el mencionado artículo 19 elaborar el dictamen dentro del plazo de sesenta días.

De manera que, si se permitiera presentar la solicitud de intención en un mes distinto a enero se reduciría el tiempo tanto de la autoridad como de la ciudadanía para realizar los actos necesarios para la constitución de un partido político.

**Por lo anterior, es válido concluir que la** medida impugnada **es razonable** ya que afecta mínimamente el derecho de asociación política de los ciudadanos y en modo alguno altera su contenido esencial y por otra parte beneficia en mucho al interés público y a la democracia que, la autoridad electoral pueda diseñar una estrategia para certificar la autenticidad de las afiliaciones así como el desarrollo de las asambleas exigidas en ley, dado que ello genera a su vez la certeza respecto a que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como un partido político realmente tengan la representatividad necesaria a nivel nacional para poder competir en las elecciones y con ello tengan derecho a las prerrogativas públicas de las que gozan los institutos políticos.

En efecto, exigir que la manifestación de intención de un partido político se presente en enero no constituye una carga extraordinaria ya que a través de ella solamente se informa de dicha intención a la autoridad administrativa y, si bien el Instructivo exige determinados datos, ellos son mínimos y en modo alguno imposibilitan a la asociación actora asociarse.

Por el contrario, al posibilitarse que la autoridad administrativa, con la debida anticipación y oportunidad, defina los actos necesarios para certificar a su vez las actuaciones de los ciudadanos que quieren constituir un partido político, genera certeza a la ciudadanía de que realmente dichas organizaciones celebraron las asambleas exigidas con el número de afiliados requeridos, lo que en su caso permitirá al Consejo General del INE contar con los elementos de prueba suficientes para dictaminar a favor o en contra respecto al registro solicitado.

De manera que, si la medida controvertida permite verificar que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como un partido político realmente cuenten con la fuerza necesaria para que se les otorgue el registro atinente y puedan gozar los derechos y prerrogativas que les corresponden a todos los partidos políticos, y si ello constituye una carga mínima para el derecho de asociación es evidente que la misma debe considerarse constitucionalmente justificada.

Por otra parte, es ineficaz el agravio por el cual la asociación actora pretende que se inaplique por inconstitucional la porción normativa que dispone que la intención deberá comunicarse en el **mes de enero porque** el anterior Código de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta al catorce de enero de dos mil ocho

establecía que los ciudadanos interesados en constituir un partido político nacional contarían con un **lapso de seis meses para notificar dicha intención.**

En principio porque esa afirmación en modo alguno contrasta la porción controvertida con la Constitución de manera que es un argumento de mera legalidad que imposibilita a esta Sala Superior realizar en análisis de constitucionalidad atinente para poder decretar su inaplicación al caso concreto; en segundo lugar, porque no constituye una razón válida pretender la inconstitucionalidad a partir de una norma legal que no está vigente; y finalmente porque, como ya se analizó, es razonable que la exigencia de manifestación de intención se presente en enero.

## **II. Análisis del requisito respecto a que la intención para crear un partido político se presente cada seis años**

La parte actora de igual modo señala que es inconstitucional la porción normativa que se refiere a **“de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” pues ello significa que solamente puede presentar la solicitud cada seis años,** lo que restringe injustificadamente el derecho de asociación política al impedir a los ciudadanos participar en todos los momentos en la vida nacional así como participar en las elecciones intermedias.

La porción normativa controvertida establece lo siguiente:

Artículo 11.1. La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto deberá, tratándose de partidos políticos nacionales, o ante el Organismo Público Local que corresponda, en el caso de partidos políticos locales informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el mes de enero del año siguiente al de la elección **de**

**Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, en el caso de registro nacional, o de Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local.

Como se advierte, la norma en cuestión dispone que los ciudadanos que pretendan constituirse en un partido político nacional deberán informar tal propósito a la autoridad que corresponda en enero del año siguiente al de la elección presidencial. Es decir, la solicitud de intención de creación de un partido político nacional solamente puede realizarse cada seis años.

### ***Tesis de la decisión***

Esta Sala Superior considera **inoperantes** los motivos de disenso, en virtud de que la porción normativa controvertida “de **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**” no le genera perjuicio a la asociación actora por lo que a ningún fin práctico conduciría realizar el análisis de tal cuestión dado que con la emisión de una sentencia no se repararía el pretendido derecho.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que para determinar cuándo una norma general causa una afectación con su sola entrada en vigor y cuándo se requiere de un acto de aplicación existe la distinción entre normas heteroaplicativas y autoaplicativas en función de las posibilidades de afectación de una norma general.

El criterio de clasificación de ambos tipos de normas gira alrededor del concepto de "individualización incondicionada", con el cual se ha entendido la norma autoaplicativa como la que trasciende directamente para afectar la esfera jurídica del quejoso, sin condicionarse a ningún acto. Si su contenido está condicionado, se trata de una norma heteroaplicativa.

Pero en ambos casos, **para realizar el estudio de constitucionalidad atinente** es necesario que se demuestre que se afecta el interés jurídico de los accionantes, es decir que se afecte un derecho subjetivo.

En efecto, tanto en un caso como en otro, debe demostrarse por parte de la promovente que la norma ocasionó, ya sea desde el inicio de su vigencia o través del acto de aplicación, un **perjuicio a su esfera jurídica**.

Por lo anterior, no basta que el actor aduzca la infracción de un derecho sustancial, sino que es necesario que también haga ver que la intervención de este Tribunal Constitucional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación y que con la emisión de la sentencia se producirá **la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado**.

Por tanto, para que tal interés jurídico exista, el acto o resolución impugnado, en la materia electoral, **debe repercutir de manera cierta, actual, directa e inmediata en el ámbito de derechos de quien acude al proceso**, pues sólo de esa manera, de llegar a demostrar en juicio que la afectación del derecho de que aduce ser titular es ilegal, se **podrá restituir en el goce de la prerrogativa vulnerada** o bien se haría factible su ejercicio.

En este orden de ideas, es dable concluir que la ley controvertida solo puede ser analizada a través de este juicio, si los efectos de la resolución que emita este Tribunal Constitucional tendrán como

consecuencia la reparación al derecho de asociación que los actores estiman vulnerado, lo que no suceden en la presente controversia.

### ***Justificación de la decisión***

Como se adelantó, esta Sala Superior considera **inoperantes** los agravios porque la norma controvertida no genera un perjuicio a la parte actora, como se demuestra a continuación.

En el caso, la promovente no tiene un derecho subjetivo que se vea afectado de manera cierta, actual, directa e inmediata puesto que, contrario a lo que aduce, la **norma controvertida se aplica en su favor** y le permitió ejercer el derecho de asociación política en su vertiente de manifestación de intención de constituir un partido político en el presente. Por lo que a ningún fin práctico conduciría que esta Sala Superior se pronuncie respecto a este tema, si no existe ningún derecho político electoral que reparar.

En efecto, actualmente se encuentra en curso el proceso para constituir un partido político nacional y si lo que pretende la parte actora es que este tribunal se pronuncie sobre una circunstancia hipotética para el caso de que no obtenga su registro y busque ejercer ese derecho de nueva cuenta en una temporalidad distinta, tampoco es factible realizar el estudio, ya que para efectuar el análisis de constitucionalidad es necesario que exista un acto concreto de aplicación que le cause perjuicio.

En este sentido, si bien la parte actora aduce que la norma en cuestión vulnera su derecho de asociación en materia política, ya

#### SUP-JDC-5/2019 y acumulado

que lo obliga a presentar su intención de constituir un partido político cada seis años, lo que le imposibilita injustificadamente ejercer dicho derecho, ya que estima que la solicitud debería poder presentarla en cualquier tiempo y por lo menos cada tres años; lo cierto es que la aplicación de la norma no le produce **en este momento** una afectación a su derecho de asociación política.

De ahí que es claro para esta Sala Superior, que la asociación actora, hasta el momento, está en posibilidad de realizar todos los actos necesarios para la constitución del partido político que pretende conformar como lo son, entre otros, la celebración de asambleas y una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político, podrá en su momento presentar la solicitud de registro atinente.

De manera que, como la presunta violación no repercute de manera clara y suficiente en el ámbito de los derechos de quien acude al proceso y que, en virtud de lo anterior, la emisión de una sentencia por parte de esta Sala Superior no tendría como consecuencia reparar el derecho de asociación de la actora, el análisis pretendido por la solicitante a ningún fin práctico llevaría.

Por otra parte, si lo que pretende la asociación actora, es que esta Sala Superior determine que la solicitud de registro pueda presentarse en cualquier tiempo o por lo menos cada tres años en caso de que su registro como partido político sea improcedente, y quisiera de nueva cuenta presentarla tampoco es factible realizar el análisis en cuestión.

Ello, porque para efectuar el análisis de constitucionalidad se requiere de un acto concreto de aplicación de la disposición controvertida que le cause perjuicio.

En efecto, el artículo 99 de la Constitución Federal establece que sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la propia Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Del precepto constitucional referido se advierte que está impedido para este órgano jurisdiccional pronunciarse sobre cuestiones en abstracto, por lo que no resulta atendible la pretensión del recurrente.

Similar criterio sustentó esta Sala Superior al resolver el SUP-JDC-246/2018 y acumulados en donde el actor en ese caso pretendía que la sala superior inaplicara diversas disposiciones que no le habían sido aplicadas al actor de ahí que en ese asunto también se hayan declarado inoperantes los agravios.

## **6.2. Celebración de asambleas distritales o estatales**

### **6.2.1 Por cuanto al tipo de Asambleas**

La parte actora solicita la inaplicación, por inconstitucional, de la exigencia de elegir el modelo de realización de asambleas que habrán de celebrarse para cumplir el requisito atinente, ya sea

estatales o distritales, porque, a su juicio, restringe indebidamente su derecho de asociación al limitar la estrategia que podría implementar para lograr su registro como partido político nacional.

### ***Tesis de la decisión***

Es **infundado** el agravio porque la exigencia de elegir la realización de Asambleas estatales o distritales no es un requisito contrario a la Constitución, ya que **tiene una justificación razonable** basada en la necesidad de demostrar una representatividad mínima para alcanzar registro como partido político, cuyos parámetros territoriales no pueden conjuntarse, sino que sólo mediante la elección de una de esas modalidades resultan medibles.

### ***Justificación de la decisión***

La parte actora, hace valer la inconstitucionalidad del artículo 10, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Partidos que exige, como requisito para constituir un partido político nacional, la celebración de asambleas en, cuando menos, veinte entidades federativas o doscientos distritos, por considerar que se transgrede el derecho humano de libre asociación previsto en los artículos 1, 9 y 35, fracción III de la Constitución, porque lo restringe injustificadamente al establecer modalidades excluyentes: asambleas distritales o asambleas estatales, sin que exista razón lógica ni jurídica, pues no es necesario que sea de esa forma para que pueda cumplirse con el sentido de la norma, relacionado con acreditar cierto grado de representación nacional y recabar el apoyo de cuando menos el 0.26 % del Padrón Electoral.

Al respecto, esta Sala Superior considera que es equivocado el planteamiento de la parte actora en cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 10, párrafo 2, inciso b) y 12, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Partidos.

Con base en el planteamiento de la parte enjuiciante, quien alega la inconstitucionalidad de los citados numerales por considerar que se trata de requisitos excesivos para conseguir su registro como partidos político nacional y restrictivos de la libertad de asociación en materia política que prevén los artículos 1, 9 y 35 fracción III de la Constitución, resulta necesario verificar si los requisitos impugnados superan el examen de proporcionalidad, toda vez que podrían representar una restricción irrazonable al citado derecho político.

Se tiene presente que los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano se rigen por un postulado esencial que consiste en que su ejercicio se sujetará a las limitaciones establecidas en la ley, con el fin de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las exigencias del orden público y del bien común en una sociedad democrática.

Ello conforme a lo establecido en los artículos 1° de la Constitución; 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>9</sup>; 32 de la

---

<sup>9</sup> **Artículo 29.**

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos<sup>10</sup>; y, 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>11</sup>.

En el contexto apuntado, es necesario tener presente que los requisitos de constitución de partidos políticos están encaminados a enmarcar el ejercicio del derecho de asociación política y de votar y ser votado de la ciudadanía, tutelados en los artículos 9 y 35 fracciones I, II y III de la Constitución, que se encauzan por medio de dichas entidades de interés público, reguladas en el numeral 41 del mismo cuerpo normativo supremo.

En términos del artículo 35, fracciones I, II y III, son derechos de la ciudadanía votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley a través de los partidos políticos o de manera independiente, así como que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, así como asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

A su vez, el numeral 9 de la Constitución establece que no podrá coartarse el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con un

---

3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

<sup>10</sup> **CAPITULO V. DEBERES DE LAS PERSONAS.**

**Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos**

1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.

2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

1.1.1. <sup>11</sup> **Artículo 5**

1.1.2. 1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

objeto lícito, siendo prerrogativa únicamente de las personas que cuenta con ciudadanía mexicana reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En igual sentido, el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lo conducente, dispone:

**Artículo 16. Libertad de Asociación**

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
  2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
- [...]

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone:

**Artículo 22**

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.
  2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
- [...]

Sobre este precepto, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General No. 25, destacó que los ciudadanos *“también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo público con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta*

*participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.”<sup>12</sup>*

El derecho de libre asociación en materia política supone que los Estados establezcan las condiciones necesarias para garantizar dicha libertad. Una de esas condiciones está relacionada con la constitución y registro de los partidos políticos, por considerar que éstos constituyen una de las formas mediante las cuales se ejerce esta libertad.

Así, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha enfatizado, respecto del artículo 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (que reconoce la libertad de reunión y de asociación en términos similares a los del Pacto Internacional)<sup>13</sup> que dicho precepto es aplicable a asociaciones, tales como a los partidos políticos y que la negativa de registro de un partido político puede constituir una violación a la libertad de asociación.<sup>14</sup>

Al respecto, en el mismo ámbito del Consejo de Europa, por ejemplo, la Comisión Europea para la Democracia a través del

---

<sup>12</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25, *El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho a votar y el derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas*, adoptada durante el 57º periodo de sesiones, 1996, párr. 8.

<sup>13</sup> El Convenio Europeo dispone: Artículo 11. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses. 2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.

<sup>14</sup> Entre otros, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Case of Presidential Party of Mordovia v. Russia*, (Application no. 65659/01), Judgment, Strasbourg, 5-10- 2004, pars. 28 y 29.

Derecho (Comisión de Venecia) en sus “Directrices sobre legislación de partidos políticos” (*Guidelines on Legislation on Political Parties*) reconoce que el registro, como paso necesario para el reconocimiento de una asociación como partido político, no constituye *per se* una vulneración a la libertad de asociación; sin embargo, cualquier requerimiento para el registro debe ser “*necesario en una sociedad democrática*” y proporcional respecto del objeto que se pretende alcanzar con la medida, atendiendo a la importancia de los partidos en un régimen democrático.<sup>15</sup>

En el mismo sentido, como lo precisan el Pacto Internacional y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el ejercicio de la libertad de asociación en materia política sólo puede estar sujeto a restricciones legales que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

En consecuencia, el derecho a organizar partidos políticos como parte del derecho a la participación política no es absoluto y puede estar sujeto a limitaciones.

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha destacado que la previsión y aplicación de requisitos para ejercer los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida los derechos políticos, pero es indispensable que en su

---

<sup>15</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines and explanatory report on legislation on political parties: some specific issues*, Venice, March, 2004, CDL-AD(2004)007rev., p. 3.

reglamentación se observen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.<sup>16</sup>

Diferentes instancias e instrumentos internacionales han reconocido la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia.<sup>17</sup>

Ejemplo de tal tendencia internacional lo representa en nuestro continente la Carta Democrática Interamericana (aprobada por los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, el 11 de septiembre de 2001 durante la Asamblea Extraordinaria de la OEA), que, en su artículo 3, reconoce entre los elementos esenciales de la democracia representativa, “el régimen plural de partidos y organizaciones políticas” y, en su artículo 5, que “[e]l fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia.”

Tal importancia responde también a la necesidad de garantizar el pluralismo democrático y la mayor participación posible. A este respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha reiterado el papel esencial de los partidos políticos para asegurar el pluralismo y la democracia, y la particular importancia del pluralismo, la tolerancia

---

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama Vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de Junio de 2005, (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), pár. 206. En el mismo sentido, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Case of Hirst v. the United Kingdom (no. 2)*, no. 74025/01, § 36, ECHR-2004.

<sup>17</sup> Por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama Vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de Junio de 2005, (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), pár. 215; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Case Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, 2003-II, pár. 87; *Case of Yazar and Others v. Turkey*, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, 2002-II, pár. 32; y *Case of Socialist Party and Others v. Turkey*, Judgment of 25 May 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III, pár. 29.

y la apertura como elementos esenciales de una “sociedad democrática”.<sup>18</sup>

Todo lo anterior, ilustra una tendencia clara a que las restricciones legales establecidas para la constitución y el registro de partidos políticos, deben resultar necesarias y proporcionales a la finalidad que se pretende alcanzar, para garantizar el pluralismo y la apertura del sistema electoral en su conjunto.

En términos del artículo 41 de la Constitución, los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fin primordial, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Dicho numeral garantiza la existencia de los partidos políticos, pero no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, porque existe una delegación al legislador en ese sentido.

Sin embargo, **estos elementos deben estar sujetos a criterios de razonabilidad que busquen precisamente el que los partidos políticos cumplan con los fines previstos en la Norma Fundamental**, como son el que dichas entidades sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al

---

<sup>18</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Case of Baçzkowski and others v. Poland*, (Application no. 1543/06), Judgment, Strasbourg, 3/05/2007, final 24/09/2007, parrs. 62, 63.

## **SUP-JDC-5/2019 y acumulado**

ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En ese sentido, el capítulo I del Título Segundo de la Ley de Partidos establece los requisitos para la constitución de partidos políticos.

En el artículo 10, párrafo 2, inciso b) de la Ley de Partidos establece que para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político nacional, se deberá verificar que ésta cuente con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tenga trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales y que el número total de sus militantes en el país no sea inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior.

En congruencia con ello, el artículo 12, párrafo 1, inciso a) de la misma Ley establece que para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar la celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del INE.

La parte actora cuestiona la exigencia contenida en las mencionadas normas consistente en acreditar la celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales.

En concepto de la parte enjuiciante, las citadas disposiciones no son acordes con la Constitución porque le obligan a decidir realizar asambleas distritales o estatales, porque es restrictivo que solo

pueda realizar esas reuniones en alguna de esas modalidades y no en ambas.

La parte actora solicita la inaplicación de la referida normativa por considerarla inconstitucional, al ser una norma restrictiva para ejercer el derecho de asociación política y una carga excesiva o de imposible cumplimiento, sin embargo, esta Sala Superior considera que no le asiste razón, como enseguida se demuestra.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y el orden público no pueden derivar en la supresión de un derecho fundamental. En ese sentido, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

En consecuencia, los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados que no puedan ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que se encuentren previstas en la legislación y no sean irracionales, injustificadas o que se traduzcan en privar de su esencia cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

También ha sostenido que toda restricción a un derecho fundamental debe cumplir con criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Es decir, deben existir razones suficientes que justifiquen la restricción o limitación, a efecto de que sean asequibles y no arbitrarias o caprichosas.

#### SUP-JDC-5/2019 y acumulado

En ese sentido, conforme a la base I del artículo 41 de la Constitución, los partidos políticos son entidades de interés público; **la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal**, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Lo cual se reitera en la Ley de Partidos, al establecer en su artículo 3, párrafo 1 que los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el INE o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Con base en los fines constitucional y legalmente establecidos es claro que los partidos políticos deben contribuir al funcionamiento del régimen democrático representativo de gobierno; se les considera

como el mecanismo por excelencia para expresar el pluralismo político pues tienen la función de contribuir a la integración de la representación política.

Lo anterior, tomando en cuenta que para la postulación de candidaturas a cargos electivos (que no se postulen de manera independiente) se precisa de los partidos políticos, que como asociación respalde la postulación y le permita competir con otras fuerzas políticas, configurándose así un sistema pluralista, en el que la representación se genera justamente en elecciones competitivas.

Ello equivale a decir que para que haya representación democrática se precisa que la ciudadanía pueda organizarse según sus afinidades en cuanto a ideas, intereses, propuestas y liderazgos, y estas organizaciones deben someterse a la decisión ciudadana al competir con otros grupos que también se han organizado y postulado candidaturas.<sup>19</sup>

De ahí que, resulte consecuente con la finalidad de los partidos políticos que se exija a las agrupaciones políticas que desean conformarlos, un mínimo de representatividad en el territorio en el que habrán de participar y competir.

En ese sentido, la Ley de Partidos, prevé:

**Artículo 10.**  
[...]

---

<sup>19</sup> Sobre el tema, véase Line Bareiro, Lilian Soto "XXIII. Los partidos políticos: Condiciones de inscripción y reconocimiento legal" en Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Dieter Nohlen y otros (comp.), 2ª ed., México, FCE, 2007, pp. 606 y ss.

## SUP-JDC-5/2019 y acumulado

2. Para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político, se deberá verificar que ésta cumpla con los requisitos siguientes:

a) Presentar una declaración de principios y, en congruencia con éstos, su programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades; los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en esta Ley;

b) Tratándose de partidos políticos nacionales, contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate,

### **Artículo 12.**

1. Para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar lo siguiente:

a) La celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará:

I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a tres mil o trescientos, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva;

II. Que, con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y

III. Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

b) La celebración de una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:

I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales;

II. Que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de este artículo;

III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente;

IV. Que los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y

V. Que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por esta Ley. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior.

Por su parte, el Instructivo establece:

## **TÍTULO III**

### **DE LAS ASAMBLEAS**

#### **Capítulo Primero**

De la programación de las asambleas estatales o distritales.

15. Una vez que la DEPPP haya notificado a la organización que su notificación de intención resultó procedente, por lo menos 10 días hábiles antes de dar inicio al proceso de realización de la primera asamblea estatal o distrital, según sea el caso, y a más tardar el 30 de noviembre de 2019, la organización, a través de su o sus representantes legales acreditados, comunicará por escrito a la DEPPP la agenda de la totalidad de las asambleas, la cual deberá incluir los datos siguientes:

- a) Tipo de asamblea (estatal o distrital);
- b) Fecha y hora del evento;
- c) Orden del día, mismo que deberá contener exclusivamente:
  - c.1) Verificación del quórum,
  - c.2) Aprobación de los documentos básicos,
  - c.3) Elección de las y los delegados propietarios y, en su caso, suplentes que asistirán a la asamblea nacional constitutiva, y
  - c.4) Cualquier otro asunto que tenga un vínculo directo con la constitución del Partido Político;
- d) Estado o distrito en donde se llevará a cabo;
- e) Dirección completa del local donde se llevará a cabo la asamblea (calle, número, colonia, alcaldía o municipio y entidad);
- f) Croquis de localización; y
- g) Nombre de las personas que habrán de fungir como presidente (a) y secretario (a) en la asamblea de que se trate, incluyendo los datos necesarios para su ubicación previa, esto es números telefónicos y domicilios. Los domicilios que se señalen para la localización de las personas mencionadas deberán estar comprendidos dentro de la entidad o distrito en que se celebre la asamblea.

[...]

17. En el caso de las asambleas distritales, la organización deberá verificar que el domicilio señalado para celebrar su asamblea corresponda efectivamente al distrito en donde se pretende llevar a cabo la misma, para lo cual podrá consultar en la página electrónica del Instituto [www.ine.mx](http://www.ine.mx) la información que requiera sobre la delimitación de los distritos electorales.

[...]

### **Capítulo Tercero** **Del registro de asistentes a las asambleas**

[...]

30. Las personas que asistan a la asamblea y deseen pertenecer al Partido Político en formación, deberán llevar consigo el original de su credencial para votar vigente, para identificarse y poder registrar su asistencia, la cual sólo será válida si el domicilio de la credencial corresponde a la entidad federativa o distrito, según sea el caso, en que se realice la asamblea. En ninguna circunstancia se permitirá que las y los organizadores del evento presenten la credencial para votar de quien o quienes pretendan afiliarse.

[...]

32. Únicamente las personas asistentes a la asamblea que deseen pertenecer al Partido Político, deberán entregar al personal del Instituto el

## SUP-JDC-5/2019 y acumulado

original de su credencial para votar, a fin de que éste proceda a realizar la búsqueda de sus datos en el padrón electoral del distrito o entidad correspondiente y a imprimir, en su caso, la respectiva manifestación, la cual una vez leída por la persona y estando de acuerdo con su contenido, deberá ser suscrita ante el personal del Instituto.

[...]

41. Las asambleas deberán realizarse conforme al siguiente orden del día:

- a) Verificación del quórum,
- b) Aprobación de los documentos básicos, mismos que debieron darse a conocer previamente a las y los afiliados y deberán reunir los requisitos establecidos en el presente Instructivo,
- c) Elección de los delegados propietarios y, en su caso, suplentes que asistirán a la asamblea nacional constitutiva, y
- d) Cualquier otro asunto que tenga un vínculo directo con la constitución del Partido Político;

42. Para ser electo delegada o delegado a la asamblea nacional constitutiva, se requerirá:

- a) Estar presente en la asamblea estatal o distrital de que se trate,
- b) Pertenecer al distrito o entidad en la que se lleve a cabo la asamblea<sup>20</sup>,
- c) Estar inscrito en el Padrón Electoral, y
- d) Encontrarse afiliado (a) al Partido Político en formación.

Como se observa en la normativa transcrita, para constituir un partido político nacional las agrupaciones solicitantes deberán celebrar asambleas por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, a las que asistirán cuando menos tres mil afiliados si se trata de las primeras o trescientos si son de carácter distrital.

Los asistentes deberán registrarse ante el personal del Instituto y presentar su credencial para votar original con la que acrediten residir en el Estado o Distrito en el que se celebra la Asamblea en la que manifestarán su libre decisión de afiliarse y aprobarán los documentos básicos del partido. Asimismo, nombrarán a los delegados que habrán de participar en la Asamblea Nacional.

---

<sup>20</sup> Énfasis añadido.

Lo anterior permite advertir que el requisito de celebrar Asambleas estatales o distritales está encaminado a demostrar que la organización solicitante cuenta con un determinado número de afiliados en cuando menos veinte de las treinta y dos entidades federativas, o en doscientos de los trescientos distritos electorales que conforman el país.

Es decir, el requisito relacionado con la realización de asambleas está encaminado a acreditar que la organización aspirante cuenta con representatividad en el territorio nacional o, cuando menos, en unas dos terceras partes de él. Esto es, en doscientos de los trescientos distritos electorales de los que se compone la circunscripción nacional (el 66%) o veinte de las treinta y dos entidades de la República (el 62.5%).

En ese sentido, la celebración de Asambleas no debe entenderse únicamente como un mecanismo de afiliación, ya que el número de afiliados, no menor al 0.26 % que exige la Ley de Partidos también puede alcanzarse por medios distintos a la celebración de Asambleas, ya sea mediante la utilización de la aplicación diseñada para recabar la manifestación de voluntad de afiliarse o por escrito, en los lugares en que ese sistema no será utilizado.

De esta forma, la finalidad de la celebración de las asambleas estatales o distritales consiste en que quienes asistan conozcan y aprueben los documentos básicos que la organización propone para constituirse como partido político nacional al cual pretenden afiliarse, que suscriban el documento de manifestación formal de afiliación, que se formen las listas de personas afiliadas y que se elijan las y los delegados propietarios y suplentes que asistirán a la asamblea

#### **SUP-JDC-5/2019 y acumulado**

nacional constitutiva, en términos de lo dispuesto en el inciso a), del párrafo 1, del artículo 12 de la Ley de Partidos.

Ello, con la exigencia de que quienes asistan a las Asambleas estén vecindados en el Estado o Distrito en el que se celebren, como lo constatará la o el funcionario del Instituto designado para certificar su celebración, que el asistente esté inscrito en el Padrón electoral correspondiente y que suscriba la manifestación formal de afiliación impresa que le será proporcionada.

La reiterada exigencia de la normativa en el sentido de que la organización celebre Asambleas en cuando menos el 62.5 % de las entidades federativas o el 66 % de los distritos del país, a las que asistan personas que residan en esas mismas demarcaciones territoriales, se encamina a establecer parámetros de representatividad o respaldo de la organización que pretende su registro como partido político nacional, lo cual es acorde con la finalidad constitucional de ser la vía de postulación de candidaturas a ocupar los cargos públicos de elección popular mediante su participación en la competencia política.

De ahí que sea necesaria la acreditación de un mínimo de respaldo ciudadano, pues ningún caso tendría dar registro a una asociación como partido político nacional, con todos los derechos y obligaciones que ello implica, si no se cuenta con elementos mínimos que permitan inferir que en efecto participarán en términos competitivos en las elecciones municipales, estatales y nacionales en las que estará facultado para postular candidaturas.

Ahora bien, la parte actora argumenta que es una restricción indebida que la normativa impugnada la fuerce a elegir entre

organizar asambleas estatales o distritales y no poder celebrar ambos tipos de asambleas o cambiar de opción con posterioridad a dicha manifestación.

Sin embargo, contrariamente a ese argumento, en consideración de esta Sala Superior, la realización de asambleas estatales o distritales como requisito para constituir un partido político nacional y no ambos tipos de celebración, **tiene una justificación razonable.**

En efecto, tomando en cuenta que la realización de asambleas en cuando menos dos terceras partes de las entidades federativas o de los distritos electorales que conforman el país, tiene por objeto demostrar un grado mínimo de representatividad o respaldo, es acorde con ese objetivo que se elija una de esas dos formas de demostrarlo pues no se cumpliría su objeto si se pretendieran realizar ambos tipos de asambleas, ya que esas demarcaciones territoriales tienen características tan distintas que no permitirían demostrar esa representatividad si se pretendiera darles un carácter indistinto.

En efecto, como lo establece el artículo 43 de la Constitución la Federación mexicana se conforma con los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como la Ciudad de México.

## SUP-JDC-5/2019 y acumulado

Entidades que, como es sabido, no guardan similitud en forma o extensión territorial. Verbigracia, el territorio de Tlaxcala representa el 0.2%<sup>21</sup> de la República Mexicana mientras que Chihuahua constituye el 12.62%<sup>22</sup>. Tampoco arrojan a un número similar de población: por ejemplo, la Ciudad de México tiene una población aproximada de 8 918 653 habitantes (el 7.5% del total del país)<sup>23</sup>, mientras que en Morelos 1 903 811 personas aproximadamente (1.6% del total del país)<sup>24</sup>.

En cambio, los distritos electorales están conformados de la manera más homogénea posible, conforme a los estudios técnicos que genera la autoridad electoral, pues de acuerdo a lo previsto en el artículo 53, párrafo primero de la Constitución, la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados, con el objeto de concretar el principio democrático de igualdad del voto<sup>25</sup>.

Para emitir la distritación, la autoridad electoral, tomó en cuenta, diversos criterios, a saber: el equilibrio poblacional, los distritos integrados por población indígena protegiendo la integridad electoral de las comunidades indígenas, integridad municipal, compacidad (que la forma del Distrito sea lo más cercana a un polígono regular),

---

<sup>21</sup> <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/tlax/default.aspx?tema=me&e=29>

<sup>22</sup> <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chih/default.aspx?tema=me&e=08>

<sup>23</sup> <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/default.aspx?tema=me&e=09>

<sup>24</sup> <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mor/default.aspx?tema=me&e=17>

<sup>25</sup> SUP-RAP-274/2015

tiempos de traslado, continuidad geográfica y los factores socioeconómicos y accidentes geográficos<sup>26</sup>:

Así, puede entenderse que la distritación en sí, implica redimensionar un espacio geográfico dado en áreas geo-electorales que permitan un equilibrio poblacional que se traduzca en una cabal representación de los puestos de elección popular, dicha tarea es inevitable al comprobar que la población cuenta con una naturaleza dinámica, derivado por factores de migración, nacimientos y defunciones, o bien, cambios en la geografía política, por lo cual, necesita ser calculada de manera periódica para evitar distorsiones en los procesos electorales que vulneren la equidad en la representatividad política.

Como se observa, la conformación heterogénea de las entidades federativas en las que, por disposición constitucional se integra nuestro país, no es comparable con la distribución homogénea que por criterios técnicos y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias se determinan los trescientos distritos electorales.

De ahí que, ante esas diferencias, la normativa atinente al registro de partidos políticos nacionales establezca que debe optarse por alguno de estos dos modelos territoriales para reflejar la representatividad de las organizaciones que lo pretenden.

---

<sup>26</sup> Acuerdo INE/CG59/2017 del Consejo General del INE, por el que se aprueba la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de mayo de 2017.

#### **SUP-JDC-5/2019 y acumulado**

Interpretarlo en sentido distinto implicaría combinar parámetros que no pueden conjuntarse, dadas sus sustanciales diferencias y de esa forma no podría generarse una conclusión sostenible sobre el grado de representatividad o respaldo con que deben contar las agrupaciones solicitantes.

En ese sentido, a juicio de esta Sala Superior, es necesario que las agrupaciones políticas que pretendan registrarse como partidos políticos nacionales decidan, si realizarán asambleas distritales o estatales pues, conforme al procedimiento de verificación que ésta debe desplegar, tendrá que realizar las actuaciones necesarias para que su personal asista a las Asambleas y certifique que asisten el número legalmente previsto para su validez, se identifiquen con su credencial para votar, pertenezcan al territorio en el que se celebra, estén inscritos en el Padrón Electoral y manifiesten libremente su voluntad de afiliarse, así como la aprobación de los documentos básicos necesarios y el nombramiento de delegados que asistirán a la Asamblea Nacional Constitutiva.

Lo anterior, ante la necesidad de demostrar la representatividad mínima que permita considerar que la agrupación política cumplirá el objetivo de postular, en circunstancias de competencia a las personas que deseen hacerlo en los diversos cargos de representación popular, a nivel municipal, estatal y federal.

En congruencia con ello, esta autoridad jurisdiccional considera que la exigencia legal y reglamentaria de elegir e informar a la autoridad administrativa electoral sobre la modalidad de realización de asambleas, ya sea distritales o estatales, para acreditar la representatividad territorial y el respaldo ciudadano con que cuenta

la agrupación solicitante, no es una carga excesiva o desproporcionada para el ejercicio del derecho de asociación.

Lo anterior, tomando en cuenta que, además de la importancia de demostrar tal representatividad, si la agrupación política tiene como objetivo presentarse como opción política en la competencia electoral, debe estar en posibilidades de analizar su capacidad organizativa y de convocatoria para cubrir el quórum de asistencia necesario para celebrar las asambleas atinentes, diseñando la estrategia territorial que se lo permita, máxime considerando que está en posibilidades de planear su organización en los meses siguientes y presentar a más tardar el treinta de noviembre de dos mil diecinueve a la autoridad electoral la agenda de la totalidad de las asambleas.

Destacándose que, como se ha dicho, al no existir equivalencia entre el modelo territorial de entidades federativas con el de distritos electorales, no puede flexibilizarse la norma, con objeto de no generar cargas a las agrupaciones solicitantes, hasta el punto de combinar y desequilibrar las opciones de acreditación de representatividad y respaldo que prevé el artículo 12 de la Ley de Partidos.

Además, que la normativa cuestionada permite a las agrupaciones políticas interesadas optar por la modalidad con la que puedan acreditar la realización de asambleas y no las constriñe a una sola opción, de manera que ya es, en sí, una norma flexible que posibilita diseñar la estrategia más acorde a facilitar el cumplimiento del requisito.

Requisito que, adicionalmente, no exige una representatividad total en el territorio nacional, sino un mínimo de veinte entidades federativas o doscientos distritos electorales, a pesar de que, de conseguirse el registro como partido político sí concede facultades para participar y competir electoralmente en la totalidad del país.

### **6.2.2. Por cuanto a la exigencia de elegir el tipo de Asambleas, desde la presentación de la manifestación de intención**

La parte actora solicita la inaplicación, por inconstitucional, de la exigencia de especificar en la manifestación de intención de constituir un partido político, el tipo de asambleas que habrán de celebrarse para cumplir el requisito atinente ya sea estatales o distritales, por considerar que se trata de un requisito excesivo y de imposible cumplimiento.

#### ***Tesis de la decisión***

Es **infundado** el agravio porque la especificación establecida en el Instructivo de que en la manifestación de intención se señale el tipo de asambleas que habrán de celebrarse (distritales o estatales), no es un requisito contrario a la Constitución ya que es una exigencia justificada para demostrar la representatividad mínima con la anticipación debida para que la autoridad electoral esté en posibilidad de contar con los elementos materiales necesarios para verificar la legalidad de su realización.

#### ***Justificación de la decisión***

La parte actora solicita que esta Sala Superior inaplique, por inconstitucional, el inciso e) del numeral 9 del Instructivo, por las siguientes razones:

- a) Es un requisito adicional a la previsión legal, que excede las facultades del INE, ya que, conforme al artículo 41 de la Constitución, los aspectos relacionados con la conformación de partidos políticos y requisitos para su registro son facultad exclusiva del poder legislativo.
- b) Su cumplimiento es imposible porque exige que se defina, anticipadamente, una estrategia, sin que se cuente con elementos para ello, pues se requiere información y análisis político, social, económico, logístico, financiero y de seguridad para decidir si se harán asambleas distritales o estatales.
- c) Restringe y obstaculiza innecesariamente el ejercicio de derechos humanos de libertad de asociación política, al impedir a la organización modificar la opción escogida inicialmente para la celebración de las asambleas.

Como se ha precisado, en términos del inciso e) del numeral 9 del Instructivo, las agrupaciones políticas que deseen conformar partidos políticos nacionales deben especificar en el documento de manifestación de intención, el tipo de Asambleas que habrán de celebrar ya sea estatales o distritales.

Lo anterior, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 12, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Partidos que establece que para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar la celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del INE.

En ese sentido, la necesidad de enterar a la autoridad electoral de la decisión de realizar asambleas, bajo uno u otro modelo, con la anticipación suficiente, permite a ésta preparar las condiciones materiales para desplegar su facultad de vigilancia y certificación que le corresponde y que le exige presentarse a cada asamblea con los elementos técnicos necesarios, para verificar que los asistentes estén inscritos en el Padrón Electoral del mismo distrito o entidad federativa.

Asimismo, calcular el número de personas que se requerirán para esa verificación que hagan ágil y completa esa revisión, pues no se trata del mismo esfuerzo para hacer constar la presencia de tres mil personas (en las asambleas estatales) que de trescientas (en las asambleas distritales).

De ahí la necesidad de que la autoridad electoral esté en aptitud de prever allegarse de los elementos materiales y humanos suficientes para la certificación de su realización, con las características que exige el numeral 12 de la Ley de Partidos.

Aunado a lo anterior, es un hecho notorio para esta Sala Superior, que mediante acuerdo de seis de febrero de dos mil diecinueve<sup>27</sup>, el Consejo General del INE dio respuesta a la consulta planteada el veintitrés de enero de dos mil diecinueve, por los promoventes del expediente SUP-JDC-5/2019, en los que plantearon la posibilidad de

---

<sup>27</sup> INE/CG39/2019 acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el cual se da respuesta a los CC Margarita Ester Zavala Gómez del Campo y Óscar Fernández Prado, la primera por propio derecho y el segundo como representante legal de la organización de ciudadanos denominada "Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C."

variar la determinación sobre el tipo de asambleas (estatales o distritales) con posterioridad a la presentación de la manifestación de intención atinente, en el sentido de que:

[...] si bien el Instructivo no establece la posibilidad de modificar el tipo de asambleas, notificado a través del escrito en el que se manifieste la intención de constituirse como Partido Político Nacional, tampoco lo restringe puesto que, al presentar el escrito que contenga la agenda de celebración de asambleas, la organización deberá nuevamente manifestar el tipo de asambleas de que se trata (estatal o distrital), lo que permite que éste sea distinto al que se haya señalado en un primer momento; es decir, en el escrito de manifestación de intención.

De lo anterior se desprende que, la organización se encuentra en posibilidad de modificar el tipo de asambleas notificadas al Instituto en su escrito de intención, siempre y cuando cumpla con los plazos y requisitos señalados en el mencionado Instructivo en su Capítulo Primero "De la Programación de las asambleas estatales o distritales". Se precisa, además, que por disposición expresa de la ley no se pueden realizar asambleas estatales y distritales indistintamente.

De lo cual se desprende que la autoridad electoral ha estimado posible que los mencionados promoventes puedan, con posterioridad a la presentación de la manifestación de intención para constituirse como partido político nacional, modificar la modalidad de realización de asambleas, siempre y cuando cumpla con los plazos y requisitos previstos en el Instructivo, para la programación de las asambleas estatales y distritales, de ahí que no exista perjuicio para los actores por la normativa impugnada, materia de análisis en este apartado.

### **6.3. El INE excedió su facultad reglamentaria al incorporar el requisito de tomar la fotografía viva en la aplicación móvil**

Por otra parte, la agrupación política nacional Vamos Juntos alega que el Consejo General del INE excede sus atribuciones al imponer requisitos adicionales a los previstos en Ley, específicamente en lo previsto en el numeral 23, inciso D), en el que se impone el requisito

de capturar la fotografía de quien desea afiliarse para adjuntarse a los datos en la aplicación móvil a efecto de corroborar la autenticidad de la afiliación.

- El procedimiento infringe la Ley, porque si bien el INE tiene facultades para constar la autenticidad de las afiliaciones, tal proceso debe estar fundado por el legislador y no por una autoridad administrativa.
- El instructivo aprobado constituye un acto de molestia que establece requisitos de afiliación mayores a los establecidos en Ley, los cuáles son que la afiliación debe darse de manera individual, no corporativa, personal, libre, voluntaria y pacífica, sin que el afecto la ley establezca la necesidad de registrar el aspecto físico del afiliado.
- Aunado a que, el artículo 74 del Instructivo no encuentra fundamento y constituye una infracción al derecho fundamental de privacidad y oposición al manejo de datos personales en virtud de que una fotografía de su rostro o de su cuerpo parcial o total constituye un dato personal sensible en términos de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de particulares, de ahí que resulta excesivo condicionar a la toma de fotografía que surta efectos su afiliación.

### ***Tesis de la decisión***

A juicio de esta Sala Superior, la disposición contenida en el Instructivo no resulta excesiva ni vulnera los derechos de quienes buscan afiliarse a un partido político de nueva creación, ya que el Consejo General cuenta con facultades para normar el procedimiento de registro de partidos políticos nacionales, dentro de

lo cual, la toma de la fotografía viva mediante la aplicación móvil no constituye un requisito adicional, sino un mecanismo de seguridad para la verificación de las afiliaciones.

Además, resulta **infundado** el hecho de que con la toma de la fotografía viva se vulnere el derecho a la vida privada, así como el derecho a la oposición de proporcionar o acceder a datos personales, ya que el tratamiento de tal información es únicamente con fines de verificación por parte de la autoridad electoral nacional, y no de difusión o publicación, de tal forma que resulta proporcional al fin buscado.

### ***Consideraciones de la responsable***

La autoridad responsable, al emitir el Instructivo, estableció un apartado relacionado al uso de una aplicación móvil para la captación de afiliaciones dentro de lo cual estableció como parte del procedimiento un mecanismo consistente en:

- A) Acceso a la App
- B) Captura de la fotografía del original de la credencial para votar (anverso y reverso) emitida por el INE a favor de la o el ciudadano que hace su manifestación formal de afiliación
- C) Proceso de reconocimiento de código QR o código de barras.
- D) Tomar de la fotografía viva (presencial), en ese momento, de la persona que hace su manifestación formal de afiliación
- E) Recaba la firma de la o el ciudadano
- F) Envío de la información capturada

La responsable justificó la obligatoriedad de capturar la fotografía viva de la persona mediante la aplicación móvil en lo siguiente:

- Es un mecanismo para la protección de la identidad de la o el ciudadano a efecto de que ninguna otra persona pueda presentar el original de su credencial para votar emitida por el INE con la finalidad de afiliarla a un partido político en formación sin su conocimiento o su consentimiento.
- El INE tendrá certeza de que la persona que está presentando la credencial es a quien la autoridad expidió esa credencial, que se encuentra presente en ese momento y que está manifestando su voluntad de afiliarse de manera libre e individual.
- Ello servirá para que la autoridad realice la comparación de los datos biométricos que obran en las bases de datos del padrón electoral, contra la fotografía viva que se tome a través de la aplicación móvil.
- Con ello, se podrá evitar que otras personas que tengan a la mano credenciales para votar con fotografía de las cuales no son titulares puedan usarlas para generar un registro.

Lo anterior lo justificó además en el hecho de que, en el proceso para recabar apoyos de candidaturas independientes en 2017-2018, el dejar como opcional la toma de fotografía viva facilitó que se intentara presentar apoyos no válidos.

### ***Justificación de la decisión***

Como se anticipó, no asiste la razón a la Agrupación Política Nacional “Vamos Juntos”, en virtud de que la captura de una

fotografía viva mediante la aplicación móvil de las personas que deseen afiliarse no constituye un exceso en las atribuciones del INE, ni vulnera el derecho a la oposición respecto de sus datos personales.

Los artículos 9; 35, fracción III; y 41, base I, segundo párrafo, todos de la Constitución General, reconocen como derecho exclusivo de los ciudadanos de la República asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país. En específico, la porción aludida del artículo 41 señala como vía para tal asociación la conformación de partidos políticos, para cuyo registro la Ley establecerá normas y requisitos aplicables.

A su vez, el mismo artículo constitucional, en el apartado A de su base V, reconoce al INE como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, sujeto al cumplimiento de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, como rectores del ejercicio de sus funciones.

Por su parte, los artículos 32, numeral 1, inciso b), fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 7 de la Ley de Partidos confieren al INE la facultad de llevar a cabo el registro de partidos políticos nacionales.

La Ley de Partidos, en sus artículos 10, numeral 2; 11, 12 y 15, dispone los requisitos que debe acreditar una organización de ciudadanos para ser registrada como partido político. De igual forma, en los artículos 16; 17, numeral 3; 18 y 19 de la misma ley, se estipula cómo debe proceder el INE ante la actuación de las organizaciones que pretendan constituir un nuevo partido político.

Es decir, en atención a lo que señala la Constitución, la Ley de Partidos fija cuáles son las normas y requisitos para la constitución de nuevos partidos políticos, lo que debe ser observado por la autoridad electoral nacional al momento de verificar el registro de una organización de ciudadanos o agrupación política nacional como partido.

En particular, el artículo 10 de la Ley de Partidos dispone:

**Artículo 10.**

(...)

**2.** Para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político, **se deberá verificar que ésta cumpla con los requisitos siguientes:**

- a) Presentar una declaración de principios y, en congruencia con éstos, su programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades; los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en esta Ley;
- b) Tratándose de partidos políticos nacionales, contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate, y
- c) (...)

**(El resaltado es propio)**

Asimismo, el artículo 16 de la misma Ley dispone:

**Artículo 16.**

**1.** El Instituto, al conocer la solicitud de la organización que pretenda su registro como partido nacional, **verificará el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución** establecidos en esta Ley, y formulará el proyecto de dictamen correspondiente.

2. Para tal efecto, **constatará la autenticidad de las afiliaciones al partido en formación, ya sea en su totalidad o a través del establecimiento de un método aleatorio, en los términos de los lineamientos que al efecto expida el Consejo General**, verificando que cuando menos cumplan con el mínimo de afiliados requerido inscritos en el padrón electoral; actualizado a la fecha de la solicitud de que se trate, cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo, dentro del partido en formación.

**(El resaltado es propio)**

En virtud de ello, se advierte que, desde la Ley de Partidos, el legislador dotó al INE de la competencia para verificar el procedimiento para constitución de los partidos políticos, dentro de lo cual, debe verificar que las afiliaciones presentadas por cada partido en formación sean auténticas.

Incluso se reconoce la necesidad de establecer lineamientos expedidos por el Consejo General, cuestión que le habilita a crear normas adicionales que regulen el procedimiento, dentro del cual se contemple algún método mediante el cual se pueda corroborar la autenticidad de las afiliaciones.

Ahora bien, en el artículo 44, numeral 1, inciso jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que el Consejo General del INE cuenta con la atribución de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones ahí contempladas y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable; artículo en el cual se materializa la expresión de la autonomía normativa del INE.

La autonomía de que goza el INE proviene de su naturaleza constitucional, que consiste en ejercer su competencia sin intervención o injerencia de ninguna autoridad, siempre que esta se lleve dentro de los límites que marca la Constitución y la ley;

elemento *sine qua non* de la independencia del órgano frente a los poderes públicos primarios.

La referida autonomía se manifiesta en el ámbito normativo a través de la facultad reglamentaria, que es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.

Dicha facultad del INE se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Norma Suprema y la ley.

Su ejercicio se encuentra acotado por una serie de principios derivados del diverso de seguridad jurídica, entre otros, los de reserva de ley y primacía de la ley, motivo por el cual no deben incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, debido a que se deben ceñir a la previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

De este modo, del principio de legalidad derivan los subprincipios de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica, siendo estos aplicables a la naturaleza de los acuerdos normativos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

Así, mediante el principio de reserva de ley, se evita que la facultad reglamentaria aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

En efecto, una disposición constitucional puede reservar expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, excluyendo la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, el reglamento; pudiendo a su vez la norma constitucional, permitir que otras fuentes diversas a la ley, regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero condicionadas a que la propia ley determine expresa y limitativamente las directrices correspondientes.

En este supuesto, la ley debe establecer los principios y criterios conforme a los cuales, el desarrollo específico de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria, lo que no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas adicionales, pero sin que tales referencias hagan posible una regulación independiente y no subordinada al propio ordenamiento legal del que derivan, ya que esto supondría una degradación de la reserva establecida por la Constitución.

Por tanto, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, tales ordenamientos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

#### **SUP-JDC-5/2019 y acumulado**

En tal sentido se pronunció esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-232/2017, en el cual se realizó un análisis respecto de la facultad reglamentaria del INE.

En el caso concreto, el promovente alega que la autoridad excedió sus atribuciones por establecer mayores requisitos de afiliación, al emitir el Instructivo que deben observar las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir un partido político nacional, donde se precisó que, al capturar los datos de las afiliaciones, se debía tomar la fotografía viva de quien manifestaba formalmente su afiliación, mediante la aplicación móvil.

Sin embargo, este órgano jurisdiccional considera que tal elemento no constituye un requisito adicional a los establecidos en la Ley de Partidos, sino que la captura de la fotografía forma parte del procedimiento de afiliación establecido por la autoridad electoral nacional, lo que hace en uso de la atribución contenida en el artículo 44, inciso jj), de la Ley General de Instituciones y Partidos Políticos y el 16, numeral 2, de la Ley de Partidos.

Al respecto, en el marco del proceso de creación de partidos políticos nacionales, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG1478/2018, en el cual se expidieron normas que regulan el procedimiento de registro de un partido político nacional.

Estas normas, se encuentran emitidas al amparo de lo que establece el artículo 16, numeral 2 de la Ley de Partidos referido, el cual hace referencia lineamientos que el INE emitió a manera de “instructivo”, donde se contemplan cuestiones procedimentales que permiten dar certeza sobre la forma en que se verificará que aquellas organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir un partido

político nacional cumplan con los requisitos establecidos en la Ley de Partidos, como lo son:

- Presentar una declaración de principios y, en congruencia con éstos, su programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades; los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en esta Ley.
- Contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso.
- Contar con un número total de militantes en el país mayor al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.
- Informar la intención de constituirse como partido político nacional al INE en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Informar mensualmente al INE sobre el origen y destino de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes.
- Acreditar la celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del INE.
- Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante quien designe el INE.
- Presentar ante el INE en el mes de enero previo al de la siguiente elección los documentos internos del partido político aprobados por sus afiliados; las listas nominales de afiliados; y las actas de las asambleas realizadas.

El registro de partidos políticos normado en la Ley de Partidos no debe entenderse únicamente como el acto de aprobación del inicio

#### **SUP-JDC-5/2019 y acumulado**

de la vida jurídica del ente público, sino como el conjunto de etapas necesarias para constituirlo legalmente ante la autoridad electoral.

En ese sentido, a fin de que los interesados conozcan cuál es la forma en que se desarrollará el procedimiento es que el INE estableció las normas impugnadas, en particular la contenida en el Título Quinto, Capítulo Quinto, correspondiente a la obtención de afiliaciones a través de la aplicación móvil dispuesta para tal fin.

En ella se definió cuál era el mecanismo para corroborar la autenticidad de las afiliaciones de aquellas personas que no asistan a las asambleas, siendo tal la aplicación móvil desarrollada por el INE, mediante la cual se acreditará la solicitud de afiliación y a partir de la información ahí recabada la autoridad administrativa podrá constatar la autenticidad de las afiliaciones.

Esto es, para dar cumplimiento al requisito de contar con un total de militantes en el país mayor al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior, se prevé la captación de afiliaciones fuera de las asambleas para alcanzar el requisito de número de militantes mínimo.

Tal situación implica que en este procedimiento de captación complementario no estarán presentes los funcionarios del INE para verificar que la manifestación de voluntad de la ciudadanía se exprese de manera individual, no corporativa, libre, voluntaria y pacífica en los términos señalados en la Ley de Partidos.

Por ende, el INE realizará una verificación posterior de los datos que se cargaron en la Mesa de Control implementada para la revisión de

información captada por las y los auxiliares mediante la aplicación móvil, dentro de lo cual se encuentra la correspondencia de la fotografía viva del afiliado, con la que obra en su credencial para votar.

Tales normas se presentan como parte del procedimiento de registro, y no como requisitos adicionales que deban cubrirse, sino que buscan dar cumplimiento a una disposición legal y fortalecer la certeza en la captación de afiliaciones por parte de las organizaciones de ciudadanos, a través de sus auxiliares.

En ese sentido, resulta **infundado** lo alegado por el promovente en tanto que el INE no excedió su facultad reglamentaria, ya que, como se señaló, el Consejo General se encuentra facultado para emitir los acuerdos que den funcionalidad a las obligaciones que dispone la Ley General y obligado a emitir lineamientos para constatar la autenticidad de las afiliaciones al partido en formación.

Se advierte que el INE únicamente incorporó dentro del procedimiento la forma en que debe constatar la autenticidad de las afiliaciones, lo que se realizará con apoyo de la aplicación móvil, generando un mecanismo de verificación que cumpla tal objetivo corroborando la identidad de las personas que realizaron el trámite de afiliación ante un auxiliar, lo que realizan previa revisión con los datos biométricos que obran en poder del INE.

Al resolver el SUP-JDC-841/2017 y sus acumulados, esta Sala Superior reconoció como válido hacer uso de los avances tecnológicos disponibles, para implementar mecanismos que doten de mayor agilidad y certeza la obtención, resguardo y verificación de

#### **SUP-JDC-5/2019 y acumulado**

información por parte del INE, en ese caso, de los apoyos emitidos a favor de un aspirante a una candidatura independiente.

Para aquel procedimiento, la fotografía viva fue implementada de manera optativa para los auxiliares y la ciudadanía que otorgara su apoyo a un aspirante; si bien en el presente asunto se está ante la obligación de captar la fotografía de la persona, como se reconoció en el juicio ciudadano citado, tal elemento dota de certeza al acto de emisión de apoyo, en este caso, a la constitución de un partido político, lo que se realiza a través de la afiliación. Máxime que permite dar cumplimiento a la obligación mencionada de corroborar la autenticidad de las afiliaciones

Como ya se dijo, el INE tiene la obligación de verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley por las organizaciones de ciudadanos que buscan constituir un partido político nacional, por lo que cuenta con la posibilidad de buscar mecanismos, no sólo que faciliten dicha revisión, sino que fortalezcan el sistema democrático y doten de certeza el procedimiento.

Resulta relevante en el presente caso, distinguir el apoyo ciudadano de la afiliación a un partido político, puesto que se trata de cuestiones distintas al involucrar derechos y obligaciones diversos.

Al respecto, el apoyo ciudadano es la forma de participación mediante la cual la ciudadanía otorga su respaldo a una persona que busca postularse a una candidatura de manera independiente a los partidos políticos.

El respaldo que se otorga a estos aspirantes debe realizarse en cumplimiento al procedimiento establecido por la norma, con el cual se garantiza que cierto porcentaje de electores dan su aval para que determinada persona se postule a un cargo de elección popular fuera del sistema de partidos.

Tal conducta no representa por lo tanto un ejercicio del derecho de asociación, en tanto su única finalidad es dar su respaldo a una persona para que pueda participar en una contienda electoral, lo que no le genera obligaciones para con la candidatura independiente que respaldó pudiendo no apoyarla durante el período de campaña o, incluso, ejercer el sufragio en la jornada electoral por una candidatura diversa.

Tampoco le genera derechos a quien otorga dicho apoyo respecto del aspirante en la etapa de obtención de apoyo ciudadano, ni de la candidatura independiente en la etapa de campaña o con posterioridad a esta.

Es pues un acto que se ejerce con la manifestación de apoyo por la vía legal establecida y que genera efectos únicamente para el cómputo del respaldo exigido por la norma, mas no así para con quien otorga el apoyo.

En cambio, la militancia en un partido político constituye una figura distinta de quien apoya una candidatura ciudadana durante el procedimiento de obtención de firmas.

## SUP-JDC-5/2019 y acumulado

Conforme a la tesis CXXI/2001<sup>28</sup> de esta Sala Superior, se denomina militante o afiliado partidista a los ciudadanos mexicanos que formalmente pertenecen a un partido político, quienes participan en las actividades propias del mismo instituto ya sea en su organización o funcionamiento, y que estatutariamente cuentan con derechos, como el de ser designados candidatos a un puesto de elección popular, y obligaciones, como la de aportar cuotas.

Es esta figura una de las manifestaciones del ejercicio del derecho de afiliación de la ciudadanía, lo que involucra no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos, sino también adquirir todos los derechos inherentes a tal pertenencia.

El artículo 40 de la Ley de Partidos reconoce los derechos mínimos que se deben reconocer a los militantes, dentro de los cuales se pueden enunciar, entre otros:

- Participar personalmente y de manera directa o por medio de delegados en asambleas, consejos, convenciones o equivalentes, en las que se adopten decisiones relacionadas con la aprobación de los documentos básicos del partido político y sus modificaciones, la elección de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular, la fusión, coalición, formación de frentes y disolución del partido político.
- Postularse dentro de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de representación popular.

---

<sup>28</sup> Tesis CXXI/2001. MILITANTE O AFILIADO PARTIDISTA. CONCEPTO. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 98.

- Postularse dentro de los procesos de selección de dirigentes, así como para ser nombrado en cualquier otro empleo o comisión al interior del partido político.
- Recibir capacitación y formación política e información para el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.
- Tener acceso a la jurisdicción interna del partido político.

A su vez, el artículo 41 establece las obligaciones mínimas que se deben contener en los estatutos de los partidos políticos, como lo son:

- Respetar y cumplir los estatutos y la normatividad partidaria.
- Contribuir a las finanzas del partido político en los términos previstos por las normas internas y cumplir con el pago de cuotas que el partido determine.
- Cumplir con las resoluciones internas que hayan sido dictadas por los órganos facultados para ello y con base en las normas partidarias.
- Participar en las asambleas, convenciones y demás reuniones a las que le corresponda asistir.

Con base en ello, se puede señalar que la participación en un partido político como militante o afiliado, involucra el acceso a derechos reconocidos por el partido político, en consonancia con lo establecido por la ley, así como el cumplimiento de diversas obligaciones.

Es entonces la militancia una figura que se distingue del apoyo ciudadano en virtud de su naturaleza y consecuencias jurídicas.

Sirve como criterio orientador el sostenido por esta Sala Superior<sup>29</sup> en el sentido de que la lista de apoyo ciudadano a un aspirante no es asimilable al padrón de militancia partidista.

Al respecto, se advierte que la obligación de los partidos políticos de constituir un padrón de militantes se encuentra directamente vinculada con la de mantener el mínimo de afiliados que las normas requieren a fin de conservar su registro.

Por el contrario, el listado de ciudadanos que apoyan una candidatura independiente es un documento relacionado con el cumplimiento de uno de los requisitos para contender a un cargo público por esa vía, que se circunscribe exclusivamente al proceso electoral para el cual se obtenga el registro.

Asimismo, que **el carácter de militante** que se deriva de dicho padrón **implica para el ciudadano derechos y obligaciones**, en relación con la normativa interna del partido político al que se encuentre afiliado, en contraposición, **quien firma la lista de apoyo no adquiere derechos y obligaciones con el aspirante o con el candidato independiente.**

En la tesis citada se concluyó que ambas figuras atendían a diversa naturaleza de las obligaciones, finalidades y regulación, por lo que la lista de apoyo ciudadano no es asimilable al padrón de militantes.

---

<sup>29</sup> Tesis VI/2015. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA LISTA DE APOYO CIUDADANO A UN ASPIRANTE NO ES ASIMILABLE AL PADRÓN DE MILITANCIA PARTIDISTA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 43 y 44.

Dicho lo anterior, podemos concluir que resulta justificado el rigor adoptado por el Instituto para corroborar la autenticidad de las afiliaciones de un partido político en creación, en tanto de ello depende la creación de derechos y obligaciones respecto del militante y el partido político; lo que no prejuzga sobre la posible implementación en el futuro de mecanismos similares en los procesos de captación de apoyo ciudadano.

En torno a lo anterior, al emitir el Acuerdo impugnado, el Consejo General tomó en cuenta la experiencia anterior en cuanto al uso de la aplicación electrónica para recabar apoyo ciudadano, lo que sirvió de base para la implementada en el procedimiento de registro de partidos políticos nacionales.

Al respecto, señaló, respecto de dicha herramienta tecnológica que:

- Facilitará la verificación y validación de las afiliaciones preliminares enviadas por la organización,
- Con ella se podrá conocer la situación registral en el padrón electoral de dichas personas.
- Se generarán reportes para verificar los nombres y el número de afiliaciones recibidas por las organizaciones
- Otorgará certeza sobre la autenticidad de las afiliaciones presentadas por cada organización
- Evitará errores en el procedimiento de captura de información.
- Garantizará la protección de datos personales.
- Reducirá los tiempos para la verificación del número mínimo de afiliadas y afiliados con que debe contar la organización.

#### SUP-JDC-5/2019 y acumulado

Respecto de la toma de la fotografía viva mediante la aplicación móvil, lo reconoció como un mecanismo para la protección de la identidad de la ciudadanía, para que ninguna otra persona pueda presentar el original de su credencial para votar y, con ello, afiliarla a un partido político en formación sin su consentimiento o conocimiento.

Asimismo, dijo que tal mecanismo permitirá tener certeza de la correspondencia de la identidad entre **quien presenta** una credencial para votar a un auxiliar y **el titular** de esa credencial, corroborando con eso la presencia ante el auxiliar y su manifestación de voluntad para afiliarse libre e individualmente.

De la motivación del Acuerdo se advierte que el INE busca contar con un elemento que le permita detectar cualquier intento de vulneración a la norma, como ocurrió en la experiencia de la obtención de apoyo ciudadano en el proceso electoral anterior, por lo que incluyó en el procedimiento un mecanismo de seguridad para que se acredite que sólo los titulares de las credenciales para votar sean quienes presenten su documento ante el responsable de la afiliación.

Por tal razón, el Consejo General emitió la disposición sin vulnerar la facultad reglamentaria con que cuenta, a partir de las normas precisadas, lo que no constituyó un requisito adicional, sino un mecanismo válido que fortalece la verificación de uno de los requisitos exigidos a las organizaciones que pretenden constituir un partido político nacional y da cumplimiento a la obligación de corroborar la autenticidad de las afiliaciones, por lo que tal agravio es **infundado**.

Por otra parte, no obstante que la disposición contenida en el Instructivo no constituye un requisito adicional a los establecidos en la Ley de Partidos, al estar involucrada la captación de datos personales de las personas que deseen afiliarse a un nuevo partido político, resulta necesario analizar si tal medida resulta excesiva al vulnerar su derecho a la imagen personal, a su vida privada, y a su derecho a la oposición, tal y como lo plantea el promovente.

Al respecto, se considera que **la medida resulta conforme** con el bloque de constitucionalidad, así como con el marco legal que rige para el ejercicio del derecho de asociación en relación con el derecho a la protección de datos personales.

En la Tesis XXI/2016<sup>30</sup>, esta Sala Superior estableció el método para analizar una norma combatida, en ejercicio del control de constitucionalidad o convencionalidad para los órganos que lo realicen.

Se sostiene que, previo a la inaplicación de una norma, debe imperar la presunción de validez de la norma cuestionada y, a partir de ello, se debe realizar una interpretación conforme en sentido amplio mediante la lectura más favorable a la persona, sin embargo, de haber un derecho en conflicto entre dos personas, se debe proceder a realizar una interpretación conforme en sentido estricto.

---

<sup>30</sup> Tesis XXI/2016. CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 74 y 75.

## SUP-JDC-5/2019 y acumulado

Entre las lecturas jurídicamente válidas, debe estarse a aquella que sea más acorde al bloque constitucional de derechos humanos, por lo cual:

- a) Cuando el significado de la norma sea conforme al bloque de constitucionalidad deberá ser considerada válida.
- b) Cuando la norma no sea abiertamente contraria a la Constitución, pero instrumente, regule o delimite, en alguna medida el ejercicio de un derecho humano, para determinar su regularidad constitucional, necesariamente, debe sujetarse a un test de proporcionalidad, en el cual se verifique si atiende a un fin jurídicamente legítimo, así como a la necesidad, idoneidad y proporcionalidad para alcanzarlo.
- c) Finalmente, cuando no existe posibilidad de que las alternativas sean directamente acordes al sistema, se deberá decretar la inaplicación.

Así, resulta necesario que se agoten dichas etapas a fin de concluir con la inaplicación de una norma, lo que en el caso no acontece puesto que el artículo cuestionado resulta conforme con el bloque de constitucionalidad.

En tal virtud, se considera que la disposición normativa, controvertida por el actor, relacionada con el procedimiento de registro de partidos políticos nacionales, es conforme con el marco constitucional y legal que rige en materia de protección de datos personales, a partir de los siguientes razonamientos.

La porción normativa impugnada es la contenida en el numeral 74 del Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas

disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin, la cual se transcribe a continuación:

*74. La o el Auxiliar solicitará a la persona que se afilia la captura de la fotografía de su rostro a través de la Aplicación móvil, a efecto de que esta autoridad cuente con los elementos necesarios para constatar la autenticidad de la afiliación. En caso de negativa de la o el ciudadano, no podrá continuar con el procedimiento de obtención de la manifestación formal de afiliación.*

Tal medida establecida por el Consejo General del INE al aprobar el acuerdo INE/CG1478/2018, se emitió en ejercicio de su facultad reglamentaria que deriva del artículo 44, numeral 1, inciso jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que, como ya se ha señalado, habilita al INE a emitir los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones contenida en esa Ley o en otra legislación aplicable.

Lo anterior, leído en consonancia con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Partidos, permite concluir que el INE puede emitir normas idóneas para constatar la autenticidad de las afiliaciones del partido en formación, siempre que estas no resulten excesivas.

Dicho precepto normativo conlleva la obligación de capturar la fotografía presencial de las personas que deseen afiliarse a un partido político en creación, fuera de las asambleas, lo que se realizará a través de la aplicación móvil dispuesta por el INE.

La captura de una fotografía presencial de la persona que desea afiliarse a un partido político de nueva creación, denominada por la autoridad como fotografía viva, busca impedir que una persona diversa al titular, mediante el uso de una credencial para votar con fotografía distinta de la suya, pretenda ejercer un derecho como es el de asociación, a través de un documento del cual no es titular.

En el caso, debe tenerse en cuenta que el derecho de asociación se imprime como derecho fundamental dentro de la Constitución Federal, por lo que resulta exigible para las autoridades garantizar su ejercicio.

Tal derecho a asociarse de manera libre e individual para tomar parte de los asuntos políticos del país en forma pacífica corresponde de forma exclusiva a los ciudadanos mexicanos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9; 35, fracción III; y 41, base I, segundo párrafo, de la Carta Magna.

Respecto del derecho a la protección de la vida privada frente a las cuestiones de índole público se reconoce que tal garantía se encuentra normada desde la Constitución, así como en los Tratados Internacionales de que México forma parte.

Los artículos 6 y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales y a la información relativa a su vida privada por lo que, cuando estén en poder de algún órgano de gobierno o inclusive de particulares, ésta debe ser protegida contra la posible utilización indebida por terceros y sólo excepcionalmente podrá hacerse pública.

Por su parte, tanto el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, como el artículo 17 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, prohíben las injerencias arbitrarias en la vida privada de las personas, su familia, domicilio o correspondencia, así como los ataques a su honra o a su reputación.

En el mismo sentido se pronuncian los artículos 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

Este marco jurídico internacional sirve como punto de partida para identificar que los derechos humanos han ido en un campo progresivo a ampliar la protección de la vida privada de las personas, dentro de lo cual se encuentran los datos personales.

En el contexto nacional, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados define a los datos personales, en su artículo 3, fracción IX, como cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información.

El mismo artículo, en la fracción X, identifica como datos sensibles los que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste señalando como tales de manera enunciativa, más no limitativa, los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual.

Para efectos de la protección de datos personales, se entienden como tratamiento de ellos aquellos actos relacionados con la obtención, uso, registro, organización, conservación, elaboración, utilización, comunicación, difusión, almacenamiento, posesión,

## SUP-JDC-5/2019 y acumulado

acceso, manejo, aprovechamiento, divulgación, transferencia o disposición de datos personales, de conformidad con lo establecido en la fracción XXXIII del artículo 3 antes referido.

A su vez, a nivel jurisprudencial la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el derecho a la propia imagen deriva de la dignidad humana, principio que a su vez está implícitamente contenido en el artículo 1 constitucional, e implica la imagen que uno conserva para mostrarse a los demás y que, como tal, gran parte de la doctrina ubica, a su vez, dentro del derecho a la intimidad, constituyéndose como derechos personalísimos, pertenecientes al ámbito propio del ser humano, fuera de la injerencia de personas extrañas”, de tal manera que el individuo tiene el derecho de decidir, en forma libre, sobre su propia imagen<sup>31</sup>.

Ahora bien, de una lectura al marco constitucional, legal y jurisprudencial, se advierte que es al INE a quien le corresponde garantizar a la ciudadanía el derecho a la protección de datos personales –respecto de lo cual se encuentra inmerso el derecho a la vida privada–, dentro del procedimiento de constitución de partidos políticos, para lo cual salvaguardan y posibilitan el ejercicio del derecho de afiliación a estos.

A su vez, las organizaciones de ciudadanos y las agrupaciones políticas se instrumentan como vía para acceder a la conformación de partidos, tanto nacionales, como locales, y es en la búsqueda de tal fin que los ciudadanos participan para ejercer el derecho que les

---

<sup>31</sup> Amparo directo 6/2008. Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno.

es exclusivo de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, conforme a los artículos 9 y 35 de la Constitución.

En lo particular, a partir de las normas trazadas por el INE para definir el procedimiento de registro de partidos políticos nacionales, se cuestiona la existencia de un mecanismo como lo es la toma de la fotografía viva de las personas que pretenden afiliarse a un nuevo partido, sin acudir a una asamblea.

Tal norma es presentada por el promovente como infractora de diversos derechos de índole personalísima como lo es la protección a los datos personales, la privacidad, la vida y la imagen personal.

La medida bajo análisis se sitúa dentro del marco normativo del procedimiento de registro de los partidos políticos nacionales, específicamente en el Instructivo aprobado por el INE, donde se estableció la ruta a seguir para dar cumplimiento a los requisitos exigidos por la Ley de Partidos.

Dicha medida resulta acorde con lo establecido en la Ley de Partidos y busca un fin constitucionalmente válido por cuanto a que su objetivo reside en evitar la infracción consistente en que una persona pretenda ejercer indebidamente un derecho que no le corresponde mediante el uso de una credencial para votar con fotografía de una persona diversa.

En tal virtud, la exigencia de capturar la fotografía viva mediante la aplicación móvil atiende a un fin legítimo que es garantizar la certeza en la obtención del registro de los partidos políticos, y el libre ejercicio del derecho de asociación mediante la incorporación de

## SUP-JDC-5/2019 y acumulado

mecanismos de seguridad que protejan a los ciudadanos de posibles afiliaciones sin su consentimiento o conocimiento.

En el caso, debe tenerse en cuenta que, dentro del marco jurídico de la protección de datos personales, se establecen excepciones para el tratamiento de los datos personales, dentro de lo cual se encuentra su obtención.

El artículo 22 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados señala que el responsable, en este caso el INE, no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales cuando tales datos se requieran para ejercer un derecho o cumplir obligaciones derivadas de una relación jurídica entre el titular y el responsable.

Debemos partir de que afiliarse a un partido político –existente o en creación– constituye un derecho de la ciudadanía, el cual no es absoluto en tanto debe estar sujeto a cierto marco regulativo que ciñe el actuar de las organizaciones políticas, y que dota de certeza también la revisión del cumplimiento de sus obligaciones.

En el marco normativo referido, se encuentran los requisitos para el ejercicio de tales derechos, dentro de lo cual se contempla que debe existir una manifestación de voluntad de individual y libre, lo que implica también que en la misma no haya de por medio participación de una organización gremial o con objeto social distinto al de constituir un partido político.

Así, resulta evidente que la medida resulta conforme con el contexto jurídico que rige para el ejercicio de los derechos de asociación y de protección de datos personales, puesto que el mismo resulta

congruente y no excesivo, a partir de lo que el propio artículo 22 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados determina por cuanto a la excepción para recabar el consentimiento de los titulares de datos personales, puesto que la toma de fotografía viva resulta necesaria para el ejercicio del derecho de afiliarse a un partido de nueva creación, considerando aquellos de afiliaciones recabadas fuera de una asamblea.

En efecto, se advierte la captura de la fotografía viva de la persona guarda una vinculación con el derecho de asociación ejercido por los ciudadanos que pretenden militar en algún partido político de nueva creación, en tanto deriva del mecanismo establecido dentro del procedimiento de registro, consistente en la captación de afiliaciones fuera de las asambleas, para atender uno de los requerimientos exigidos por la Ley.

Con la medida determinada por la responsable se corrobora que la identidad de quien pretende ejercer el derecho de asociación, materializado con la solicitud de afiliación presentada ante el auxiliar mediante la aplicación móvil, es la misma del titular del documento que avala su personalidad, lo que se concreta a través de la revisión de datos biométricos que realizará la responsable.

Es por ello, que esta Sala Superior considera adecuada la medida ya que contribuye a dotar de certeza la solicitud de afiliación por cuanto a la identidad de quien ejerce el derecho, al mismo tiempo que da cumplimiento a la obligación de corroborar la autenticidad de las afiliaciones.

De no establecerse el mecanismo implementado, se corre el riesgo de que personas que cuenten en su poder con una credencial para

votar expedida por el INE de la cual no sean titulares, puedan afiliarse a quienes sí lo son, a través de la plataforma.

Lo anterior, en virtud de que, del procedimiento de **captación de afiliaciones** fuera de asambleas puede observarse que sólo intervienen el auxiliar y la persona que desea afiliarse, no existiendo en ese momento la validación de algún funcionario del INE que pueda corroborar que la persona que solicita la afiliación es la misma que el titular de la credencial y, con ello, la manifestación de su voluntad de manera libre e individual.

Si bien dentro del procedimiento el INE realiza la compulsión de que la credencial para votar cuya fotografía se toma mediante la aplicación móvil, corresponda con la que obra en su base de datos, ello no implica que fue el titular quien presentó dicha credencial, motivo por el cual se torna necesaria la implementación de un mecanismo de seguridad adicional en el que la autoridad pueda constatar tal cuestión.

Es por ello que, al analizar el contexto normativo que implica el presente asunto, puede reconocerse que, por una parte, el bloque de constitucionalidad se informa como una garantía de que no existan injerencias arbitrarias en la vida privada de las personas, su familia, domicilio o correspondencia.

Ello conlleva la necesidad de que el Estado tome determinaciones para impedir que se vulnere la privacidad de las personas, a partir de la protección de sus datos personales, lo que en el caso se ve cubierto por la medida del INE en tanto no se encuentra comprometida la difusión, divulgación o publicación de dato alguno.

De igual forma, a partir del contexto relativo al derecho de asociación, se identifica que la incorporación de la medida aprobada por el INE garantiza el ejercicio del derecho de asociación el cual, precisamente para poder ejercerse, exige la entrega de datos personales al INE, tales como el domicilio, nombre, firma y, en el caso, la fotografía viva.

Tal situación permite dar razonabilidad a la medida, porque con la entrega de tales datos se garantiza que el derecho de afiliación que tiene la ciudadanía, siendo este una vía para agruparse en organizaciones políticas y tomar parte de las decisiones públicas, y con esto se previene el mal uso causado por terceros.

Por lo anterior, resulta **infundado** el planteamiento del actor, ya que la medida bajo estudio resulta conforme con el bloque de constitucionalidad y convencionalidad trazado para la protección de datos personales y libre asociación.

Tal conclusión no contraviene la línea jurisprudencial que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha seguido en relación con el derecho a la propia imagen de las personas y la concepción de vida privada que se ha establecido<sup>32</sup>, en tanto no se advierte que la captura de la imagen mediante la fotografía viva no tiene como finalidad la difusión, divulgación, publicación o cualquier otra conducta de tratamiento que pudiera derivar en la puesta en riesgo de la imagen de las personas.

---

<sup>32</sup> Como la que ha adoptado al resolver el amparo en revisión 2044/2008, amparo directo 6/2008 y amparo directo en revisión 3619/2018.

#### SUP-JDC-5/2019 y acumulado

Finalmente, en relación con el agravio que hace valer el promovente respecto a que con tal medida se vulnera el derecho de oposición a los datos personales de las personas, el mismo resulta igualmente infundado a partir de lo siguiente.

El artículo 3 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en su fracción XI, identifica los derechos de acceso, rectificación, cancelación u **oposición** sobre el tratamiento de sus datos personales.

Conforme al artículo 6 de la Ley General en comento, el derecho a la protección de los datos personales sólo puede limitarse por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

En el recurso de apelación SUP-RAP-203/2014 y acumulados se sostuvo que los datos personales son información confidencial concerniente a una persona física, dentro de la cual se comprenden tanto los datos que se relacionan con los atributos de la persona a que se haga referencia, esto es, el nombre, apellido, edad, domicilio, estado civil y propiedades, como aquellos datos "sensibles" que afecten a la esfera de derechos de su titular, cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación, como por ejemplo, el origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual.

Dichas consideraciones derivan en la característica de confidencialidad con que se encuentran revestidos tales datos

personales, lo que implica su no divulgación sin consentimiento expreso de los titulares de los mismos.

En el caso, al tratarse de fotografías, resulta evidente que tal información constituye un dato personal dadas las características que reviste, puesto que permiten que una persona pueda ser identificada e identificable.

El criterio 5/09<sup>33</sup> del Pleno del otrora Instituto Federal de Acceso a la Información Pública señala que las fotografías constituyen la reproducción fiel de las características físicas de una persona en un momento determinado, por lo que representan un instrumento de identificación, proyección exterior y factor imprescindible para su propio reconocimiento como sujeto individual. En consecuencia, las fotografías constituyen datos personales y, como tales, susceptibles de clasificarse con el carácter de confidenciales.

Ahora bien, no obstante que la fotografía viva de la persona que pretende afiliarse constituye un dato personal, susceptible de clasificarse como confidencial, resulta necesario identificar si, en el caso, tal elemento vulnera el derecho de oposición previsto en la Ley General mencionada.

El promovente alega que con la disposición emitida por el Consejo General del INE se vulnera el derecho de oposición de las personas a la obtención de sus datos personales, como lo es la fotografía viva.

---

<sup>33</sup> Criterio 5/09. Fotografía de servidores públicos es un dato personal confidencial. Consultable en <http://criteriosdeinterpretacion.inai.org.mx/Criterios/05-09.docx>

#### SUP-JDC-5/2019 y acumulado

Ello lo hace depender de que se condiciona el derecho de asociación contenido en la Constitución, a la captura de la fotografía de la persona, a través de la aplicación móvil desarrollada por el INE, puesto que tal aspecto es un requisito necesario para la validez de la afiliación.

Sin contar que ya se ha dicho que la captura de la fotografía no constituye un requisito, y que la misma resulta conforme con el bloque de constitucionalidad, tal consideración resulta **infundada**, en virtud de que el derecho de oposición surge respecto de datos que obran en poder de una autoridad y que buscan ser divulgados o publicados.

Al respecto, de la lectura del Instructivo se aprecia que la obtención de las fotografías de las personas que busquen afiliarse a un nuevo partido político tiene como único fin servir a la autoridad administrativa electoral nacional como instrumento de validación de identidad, al contrastarse con los datos biométricos que obran en las bases de datos del padrón electoral.

Es decir, el tratamiento que se dará a los datos recabados es únicamente con fines de validación de tal información con otra que ya fue proporcionada al INE, con lo que no se advierte que exista una pretensión de divulgar la fotografía en cualquier modalidad puesto que no se señala en el Instructivo que vayan a hacerse públicos los datos relativos al listado de afiliados vinculados con la fotografía.

En todo caso, sólo sirve para que la autoridad pueda validar que se está registrando a una persona que se encontró frente al auxiliar al

momento de realizar la solicitud de afiliación fuera de una asamblea y que fue esta quien proporcionó los datos requeridos, como lo es:

- La credencial para votar, de la que se tomará fotografía por anverso y reverso y se verificará que la fotografía que obra en ella, la clave de elector, la firma, el OCR, el CIC, el código QR y el Código de barras sean legibles; y
- Firma, la cual plasmará a través de la aplicación móvil.

Vale considerar que toda la información que se capture mediante la aplicación móvil se almacenará con un mecanismo cifrado de seguridad de información, lo que, al enviarse por los auxiliares, se concentrará en el servidor central del INE.

Además, como se advierte del numeral 81 del Instructivo, al ser recibida la información por el INE, esta se borrará del dispositivo móvil de manera definitiva, lo que deja claro que los auxiliares o las organizaciones no contarán con acceso a ésta, salvo por la consulta que se haga directamente a través de la responsable.

Todo esto implica que la información en ningún momento corre el riesgo de ser utilizada por entes ajenos al INE, por lo que su tratamiento reside directamente en éste y para los propósitos que fueron detallados.

Es entonces que puede decirse que el derecho a la oposición no se vulnera, en tanto que no existe una divulgación y una difusión de los datos, en específico de la fotografía y, además, en caso de detectar un tratamiento diverso al contemplado en el Instructivo, se cuenta siempre con este derecho, el cual se encuentra a salvo para oponerse al tratamiento que se le dé.

Esta autoridad judicial considera que la oposición se formula en tanto existe un dato personal entregado y cuyo tratamiento podría vulnerar el derecho a la privacidad del titular de los datos personales, por lo que, de inicio, la simple captura de la fotografía no implica *per se* la vulneración al derecho de oposición contenido en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Adicionalmente, y atendiendo al agravio del promovente respecto a que con la medida se vulnera lo señalado en la Jurisprudencia 13/2016<sup>34</sup> de esta Sala Superior, debe decirse que el mismo es **infundado** por los razonamientos señalados en tanto tal precedente reconoce el derecho de los titulares de datos personales a decidir sobre su difusión.

Como se ha explicado, en el caso no se está frente a un caso de difusión de datos personales, sino al tratamiento de estos consistente en la verificación de datos biométricos al comparar la fotografía que obra una credencial para votar, con la fotografía que presencialmente se toma a través de la aplicación móvil.

Es entonces que, al no existir la posibilidad de que tales datos se difundan, no resulta aplicable la jurisprudencia aducida máxime que, en el Instructivo, la autoridad hace mención de medidas de seguridad para el tratamiento de los datos personales, lo que brinda

---

<sup>34</sup> Jurisprudencia 13/2016. **DATOS PERSONALES. LOS TITULARES ESTÁN FACULTADOS PARA DECIDIR SU DIFUSIÓN.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 23, 24 y 25.

certeza de que se salvaguarda el derecho a la no divulgación de los datos sin consentimiento de los titulares.

#### **6.4. Omisión de considerar municipios en el régimen de excepción**

El promovente cuestiona la falta de fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, al considerar que el Consejo General del INE omitió incluir en el Anexo III, a los municipios y regiones con porcentajes y números de habitantes en situación de pobreza extrema o pertenecientes a pueblos indígenas.

Asimismo, aduce que la responsable omitió exponer consideraciones respecto a la brecha digital que pudiera darse en otras entidades federativas que no sean Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán, donde existe pobreza extrema, de conformidad con la información que aporta la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

De igual modo, afirma que, si bien la responsable tomó en cuenta quince municipios que en dos mil quince tuvieron los mayores porcentajes de población en situación de pobreza, sin considerar otras regiones en las que existen ciudadanos en pobreza extrema y concluye que el criterio discrecional de la autoridad electoral no favorece a esas demarcaciones con el régimen de excepción.

Por último, el actor indica que se debió exponer, porque fueron privilegiados los ciudadanos en situación de pobreza extrema o pertenecientes a pueblos indígenas, de una entidad federativa

respecto a otra, en observancia al principio de igualdad y no discriminación.

### ***Tesis de la decisión***

El agravio es **infundado**, porque el acuerdo controvertido está fundado y motivado, toda vez que, en uso de su facultad reglamentaria, el Consejo General del INE utilizó bases objetivas para determinar los municipios y localidades en los que resulta aplicable el llamado “régimen de excepción”, el cual permite recabar en papel, la información concerniente a la manifestación formal de afiliación a la agrupación que pretende constituirse como partido político.

### ***Marco normativo***

El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución General establece la obligación a cargo de todas las autoridades de fundar y motivar los actos que emitan, esto es, exige que los actos de autoridad se emitan solamente cuando exista un respaldo legal para hacerlo (fundamentación); y se haya producido algún motivo para dictarlos (motivación).

Esto tiene por finalidad evitar la arbitrariedad en el actuar de las autoridades, ya que, si éstas no expresan debidamente el precepto jurídico aplicable y el motivo para su aplicación, o bien, no existe adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso, se transgreden en perjuicio del gobernado el derecho de legalidad previsto constitucionalmente.

De **manera ordinaria**, se produce *falta o ausencia de fundamentación y motivación*, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. En cambio, existe una *indebida fundamentación* cuando el precepto legal invocado resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una *incorrecta motivación*, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma que se aplica en el caso.<sup>35</sup>

No obstante, en cuanto a la **fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por la autoridad administrativa electoral** en ejercicio de su facultad reglamentaria, se ha establecido que es entendible que no se exprese en términos similares que otros actos de autoridad.

Razón por la cual, para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley; mientras que la motivación se cumple, cuando el reglamento se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que cada una de

---

<sup>35</sup> Sirve de apoyo a lo expuesto, la jurisprudencia 5/2004, de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES)". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 36 y 37.

las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de motivación específica.<sup>36</sup>

Ello, porque debe recordarse que los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, por lo que es patente que su confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación debe hacerse sobre la base de otro punto de vista.

### ***Justificación de la decisión***

Contrario a lo alegado por el promovente, se advierte que la resolución controvertida está fundada y motivada, dado que, en uso de su facultad reglamentaria<sup>37</sup>, el Consejo General del INE utilizó bases objetivas para determinar los municipios y localidades en los que resulta aplicable el régimen de excepción, a través del cual, es posible recabar manifestaciones de afiliación en papel y no mediante el uso de la aplicación informática.

En efecto, en el *acuerdo combatido*, el Consejo General estableció que existían comunidades con un impedimento material o tecnológico para recabar las afiliaciones a través de la aplicación informática, por lo que era necesario implementar un “régimen de excepción” que maximizara la participación de la ciudadanía que

---

<sup>36</sup> Jurisprudencia 1/2000, de rubro “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA”. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 16 y 17.

<sup>37</sup> Lo que ya fue analizado en el apartado previo.

residiera en esos municipios en los que exista desventaja material para ejercer su derecho de asociación.

Para tal efecto, se consideró necesario acudir a mediciones objetivas, para determinar aquellas zonas que deberán recibir un tratamiento especial, por lo que se allegó el Índice de Marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población, con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía,<sup>38</sup> publicada quinquenalmente, a través del cual se mide la carencia de oportunidades sociales y de capacidades para adquirirlas, así como las privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar, clasificando a los municipios en cinco estratos con base en el grado de marginación.

Así, se estimó que el citado índice brindaría elementos objetivos y certeza a las organizaciones interesadas en constituirse como partido político nacional sobre aquellos municipios que, dado su grado muy alto de marginación, podrían optar por la utilización complementaria del registro de afiliaciones en papel.

En concordancia, en el *Anexo III* del acuerdo controvertido se enlistan doscientos ochenta y tres municipios pertenecientes a los estados como Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán, cuyo grado de marginación en dos mil quince se calificó como “muy alto” con base en información del Consejo Nacional de Población.

---

<sup>38</sup> En adelante, INEGI.

Por su parte, el Instructivo reitera en el artículo 88, que la organización solicitante podrá optar por el régimen de excepción al uso de la aplicación informática, a través del cual puede recabar la información concerniente a la manifestación formal de afiliación en papel en las secciones pertenecientes a los municipios identificados como de muy alta marginación o declarados en situación de emergencia.

Asimismo, del artículo 90 al 92 del mencionado Instructivo se establecen los requisitos que deben contener las manifestaciones de las personas que se registren en los municipios en los que aplique el régimen de excepción.

En atención a lo reseñado, este órgano jurisdiccional considera que la resolución impugnada está fundada, porque como se expone, se emitió de conformidad con la facultad que otorga al Consejo General del INE lo dispuesto por el artículo 44, párrafo 1, inciso jj),<sup>39</sup> en relación con el inciso m)<sup>40</sup> del mismo numeral, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, se advierte que la resolución controvertida se encuentra motivada, porque tomó en consideración que existen demarcaciones geográficas con un impedimento material o tecnológico para que la

---

<sup>39</sup> Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(...)

jj) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.

<sup>40</sup> m) Resolver, en los términos de esta Ley, el otorgamiento del registro a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas nacionales, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en la Ley General de Partidos Políticos, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;

agrupación interesada en constituirse como partido político pueda recabar las manifestaciones de afiliación a través de la aplicación informática, por lo que estableció un “régimen de excepción” que permite obtener en papel la manifestación respectiva y así maximizar el derecho de asociación de los ciudadanos residentes en esas comunidades.

De esa manera, el Consejo General enumeró doscientos ochenta y tres municipios de distintas entidades federativas y calificados con un “muy alto” grado de marginación, con base en el Índice de Marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población, con información del INEGI, a través del cual se mide la carencia de oportunidades a bienes y servicios fundamentales para el bienestar.

En ese tenor, debe desestimarse el planteamiento del promovente, relativo a que la autoridad responsable omitió considerar a otros municipios y comunidades con determinado grado de marginación según la información de la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Ello es así, porque como se expone en la resolución reclamada, el Consejo General consideró necesario acudir a mediciones objetivas, realizadas por instituciones del Estado mexicano sobre comunidades con grado de marginación, para lo cual se allegó el Índice de Marginación efectuado por el Consejo Nacional de Población con información del INEGI.

En el entendido de que el listado serviría para que las organizaciones en proceso de constitución como partido político nacional, tuvieran certeza sobre los municipios en los que podrían recabar afiliaciones sin el uso de la aplicación electrónica.

Así, se advierte que el apelante se limita a referir que no se consideró la información de la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, sin demostrar por qué ese instrumento resulta más idóneo que el utilizado por la responsable, a efecto de medir el grado de marginación de las comunidades y los obstáculos que tienen para el acceso y uso de la aplicación informática.

Es por todo lo anterior que el presente agravio resulta **infundado**.

#### **6.5. Sistema operativo para el uso de la aplicación**

La parte promovente aduce lo siguiente:

- El numeral 23 del Instructivo atenta contra el principio de igualdad y derecho humano de asociarse políticamente porque concibe las tecnologías de la información y comunicación como un elemento para privilegiar y excluir a determinados ciudadanos, atendiendo a sus condiciones económicas para estar en posibilidad de ejercer su derecho de asociación política y no como instrumentos para facilitar el trabajo.
- El acuerdo discrimina a 28.3 millones de ciudadanos que no cuentan con dispositivos móviles a los que se refiere el acuerdo, lo que imposibilita que puedan fungir como auxiliares o gestores, lo que restringe indebidamente su derecho de afiliación.
- El hecho de que existan 64.7 millones de usuarios con teléfonos inteligentes en el país, no quiere decir que la mayoría tengan acceso a ellos, en virtud de que el sistema Android 5.0, así como IOS 8.0, fueron presentados en junio

2014; de ahí que no todos los teléfonos inteligentes son compatibles con los sistemas operativos para poder afiliar a ciudadanos, aunado a que la autoridad no tomó en cuenta que existen sistemas operativos óptimos para poder afiliar a los ciudadanos tales como Windows Phone, BlackBerry Os y Firex OS.

### ***Tesis de la decisión***

Se **desestiman** los agravios que hace valer la parte actora en virtud de que contrario a lo que afirma, de los datos estadísticos que sustentan en el acuerdo recurrido que los dispositivos móviles deban contar con sistema Android 5.0 o IOS 8.0, no constituye una carga insuperable y extraordinaria que pueda considerarse como un elemento de exclusión, porque su uso se encuentra ampliamente extendido entre la ciudadanía usuaria de dicha tecnología.

### ***Marco normativo***

Como se razona en el acuerdo impugnado, de conformidad con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), realizada por el INEGI en colaboración con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Instituto Federal de Telecomunicaciones,<sup>41</sup> se aprecia lo siguiente:

---

<sup>41</sup> Consultable en la página de internet del INEGI [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/especiales/especiales2017\\_03\\_02.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/especiales/especiales2017_03_02.pdf)

#### SUP-JDC-5/2019 y acumulado

- En México existen 64.7 millones de usuarios de teléfonos inteligentes
- Lo anterior se traduce en que por lo menos 8 de cada 10 usuarios cuentan con un teléfono celular inteligente
- Aproximadamente al menos 36.4 millones de usuarios instalan aplicaciones en ellos durante el año 2016.
- La ENDUTIH 2016 reveló que 65.5 millones de personas utilizan Internet, cifra que representa el 59.5 por ciento de la población de seis años y más en el país. La cifra significa un avance de 2.1% respecto a los datos de 2015.
- Actualmente, 15.7 millones de hogares disponen de conexión a Internet (47.0 por ciento del total nacional) ya sea mediante una conexión fija o de una de tipo móvil, lo que significa un incremento de 7.8 puntos porcentuales respecto a la penetración del año anterior.
- El uso de Internet se encuentra mayoritariamente extendido entre los jóvenes, ya que el 79.1 por ciento de la población entre 18 a 34 años se declaró como usuaria.
- Entre 2015 y 2016, el número total de usuarios que sólo utilizan un teléfono inteligente o smartphone creció de 50.6 millones de personas a 60.6 millones.
- La población prefiere realizar actividades en internet (comunicación, conexión a las redes sociales, entre otras) a través de un teléfono inteligente en lugar hacerlo por la vía de la computadora. Entre 2015 y 2016, los usuarios de telefonía celular que disponen de un smartphone aumentaron en 10.0 millones de personas, mientras que en el mismo periodo los usuarios de computadora disminuyeron en 4.0 millones de personas.

#### ***Justificación de la decisión***

De acuerdo con las finalidades esenciales que el propio acuerdo reclamado establece a través de la implementación de la aplicación móvil que regula se aprecia que son las siguientes:

- a)** Recabar la información de las personas que deseen afiliarse a un partido político de nueva creación, sin la utilización de papel para la elaboración de cédulas de afiliación, o para fotocopiar la credencial para votar;
- b)** Facilita conocer a la situación registral en lista nominal de dichas personas;
- c)** Genera que los auxiliares den a conocer los documentos básicos de la organización que pretende constituirse informando a los ciudadanos el alcance y responsabilidades de afiliarse a ese partido y,
- d)** Evita el error humano en el procedimiento de captura de la información.

Tales objetivos están encaminados a que el proceso de creación de los institutos políticos cumpla con el principio de certeza en materia electoral, al proteger de manera efectiva los datos personales de los ciudadanos que los apoyen, así como facilitar el proceso de autenticación de los afiliados, lo que se traduce en la protección de su derecho humano a la identidad y a su vida privada.

Aunado a ello, como se desprende, de los datos estadísticos demuestran que la utilización de la aplicación móvil no constituye un obstáculo insuperable que, por sí mismo, implique la negación del

## SUP-JDC-5/2019 y acumulado

ejercicio del derecho de asociación, sino que se trata de una herramienta facilitadora para la constitución del partido político al proporcionar mejores elementos para lograr una mayor participación ciudadana, es evidente que los agravios del inconforme carecen de razón.

Ello es así en virtud de que, según la información arrojada por la encuesta, entre los años dos mil quince y dos mil dieciséis, los usuarios de telefonía celular que disponen de un smartphone aumentaron en diez millones (10'000,000) de personas, asimismo, se incrementó el uso de aplicaciones.

El uso del sistema operativo a través del cual se puede operar la aplicación móvil permite que cumpla sus finalidades, ya que, ocasiona que el proceso resulte más eficiente y permita garantizar la certeza de forma que los afiliados que obtenga no sean afiliados por otros institutos políticos, o bien que se allegue de información carente de veracidad a través de la cual, personas que no existen o que no se encuentran sean contemplados para cuantificar la cantidad de afiliados, evitándose fraudes y abusos que perjudican a la ciudadanía en su conjunto y afectan la credibilidad del sistema.

Además, si bien los actores señalan que existen diversos sistemas operativos no brindan argumentos orientados a evidenciar posibles alternativas más benéficas o menos intrusivas respecto al derecho humano que sean, por lo menos, igualmente idóneas que las implementadas en los Lineamientos impugnados a efecto de alcanzar las finalidades mencionadas.

En efecto, es posible que existan otras medidas menos lesivas e igualmente idóneas; sin embargo, ello debe ser argumentado y

demostrado por los actores a través de elementos empíricos, lo cual no sucede en el caso.

Máxime que si la agrupación enjuiciante no argumenta y menos aún demuestra que existan medidas menos lesivas e igualmente idóneas para cumplir con ese objeto, esta autoridad no está en posibilidad de analizar esa circunstancia.

La aplicación **equivale** al recabo manual de la manifestación formal de afiliación a través del papel, con lo cual el INE regula de forma diversa el requisito contenido en el artículo 312, párrafo 1, inciso a), fracción II de la Ley de Partidos en la que establece que a efecto de constatar la voluntad libre e individual de la ciudadanía para afiliarse a un partido político en formación deberán recabarse el nombre, apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar.

En ese sentido, la implementación de la aplicación únicamente implica actualizar los métodos de recopilación de datos mediante la utilización de la tecnología de uso corriente en la población, que permite mayor certeza sobre la voluntad de quienes desean adherirse a la agrupación para que esta cumpla con el número de afiliados suficiente para alcanzar su registro como partido político nacional.

Cabe resaltar que el uso de sistema operativo a través del cual opera la aplicación que se reclama, solamente operará respecto de los ciudadanos que pretendan afiliarse, pero no mediante su asistencia a las asambleas que al efecto se celebren; de ahí que, tampoco puede considerarse que los gestores o auxiliares únicamente puedan operar a través de teléfonos con la aplicación,

sino que, sus actividades también las pueden desplegar al llevar a cabo tales asambleas.

## **7. Decisión**

En mérito de lo expuesto, lo procedente es confirmar, en la materia de impugnación, el acuerdo controvertido, con la precisión interpretativa expuesta en la última parte de la ejecutoria.

Conforme con lo razonado en la presente ejecutoria, se

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

**PRIMERO.** Se **acumula** el juicio ciudadano SUP-JDC-27/2019 al diverso SUP-JDC-5/2019, en consecuencia, deberá agregarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos del expediente acumulado.

**SEGUNDO.** Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

**NOTIFÍQUESE** como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado que emite la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, así como con la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez y la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS    REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**

**VOTO RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-5/2019 Y SU ACUMULADO.<sup>42</sup>**

Si bien comparto el sentido de la sentencia, formulo el presente voto a fin de expresar mi posición con relación a una de las cuestiones centrales que plantea este asunto, relativa al requisito de la “fotografía viva”, previsto en el *Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los*

---

<sup>42</sup> Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

*requisitos que deben cumplir para dicho fin*, emitido mediante el acuerdo INE/CG1478/2018 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>43</sup>.

El requisito en cuestión implica la captura, a través de la aplicación móvil, de la fotografía del rostro de la persona que manifiesta su afiliación al partido político en formación.

Al dar respuesta al planteamiento de la ciudadana y de las asociaciones demandantes, en la sentencia se considera, en esencia, que la disposición que prevé ese requisito, no resulta excesiva ni vulnera los derechos de quienes buscan afiliarse a un partido político de nueva creación, ya que el Consejo General del INE cuenta con facultades para normar el procedimiento de registro de partidos políticos nacionales, dentro de lo cual, la toma de la fotografía viva mediante la aplicación móvil no constituye un requisito adicional, sino un mecanismo de seguridad para la verificación de las afiliaciones.

Asimismo, se determinó infundado el motivo de disenso relativo a que, con la toma de la fotografía viva, se vulnera el derecho a la vida privada, así como el derecho a la oposición de proporcionar datos personales, ya que el tratamiento de tal información es únicamente con fines de verificación por parte de la autoridad electoral nacional, y no de difusión o publicación, de tal forma que resulta proporcional al fin buscado.

Coincido con la lógica que sustenta tales conclusiones, pues resulta necesario reconocer al Consejo General del INE la posibilidad de

---

<sup>43</sup> En adelante, *INE*.

## SUP-JDC-5/2019 y acumulado

implementar mecanismos que garanticen la autenticidad respecto del cumplimiento de los procesos de creación de partidos políticos, sobre todo cuando se usan mecanismos como aplicaciones móviles.

Sin embargo, a mi juicio, la autoridad administrativa electoral nacional debió considerar que existen alternativas mejores, más idóneas y menos intrusivas de otros derechos de las personas que buscan afiliarse a las organizaciones ciudadanas que pretenden constituirse en partido político.

En particular, estimo que la firma o incluso la huella dactilar constituye un mecanismo de verificación más confiable para el proceso de autenticación.

Esta idea se refuerza si se tiene en cuenta que el INE ya cuenta con una variedad importante de datos de identificación de las personas que acuden a fin de solicitar su incorporación al Padrón Electoral, para de que les sea expedida su credencial para votar, como pueden ser las huellas dactilares o la firma digital.

Tales datos podrían ser los elementos de comparación, a fin de que ese Instituto pueda constatar la manifestación voluntaria y libre de las y los ciudadanos de afiliarse a la organización que pretende su registro como partido político nacional.

De lo anterior se advierte, que mi posición no es en el sentido de que la autoridad administrativa electoral nacional no pueda recabar o exigir datos personales para verificar la autenticidad de la afiliación, sino que, desde mi perspectiva, se deben explorar medidas más idóneas y menos lesivas a los derechos de las personas, como es el tratamiento de un dato personal tan relevante como es una fotografía viva.

Lo anterior, no implica exigir una carga desproporcionada a la autoridad electoral nacional o que, con este criterio se comprometa el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

En esta lógica, en el caso concreto, mi opinión es que resultaría viable señalar al INE que, para posteriores procedimientos de constitución de partidos políticos, o de apoyo para candidaturas independientes, en un plazo razonable valorare la pertinencia de utilizar, como parámetros de autenticación, las huellas dactilares o la firma en formato electrónico, a fin de constatar la efectiva manifestación voluntaria, libre y cierta, expresada a través de la aplicación móvil, de las personas que se afilian a las organizaciones ciudadanas interesadas en constituirse como partido político o brinde su apoyo a una candidatura independiente.

Por estas razones, si bien voto a favor del proyecto, estimo relevante fijar mi posicionamiento en los términos indicados.

**MAGISTRADA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**