

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-140/2019

ACTORA: ORGANIZACIÓN
CIUDADANA DIFERENTE A. C.

RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIADO: VIOLETA
ALEMÁN ONTIVEROS Y MARIANO
ALEJANDRO GONZÁLEZ PÉREZ

COLABORÓ: RICARDO
ARGUELLO ORTIZ

Ciudad de México, a veinticuatro de julio de dos mil diecinueve.

SENTENCIA

Que **confirma** el acuerdo INE/CG284/2019, emitido por el Consejo General de Instituto Nacional Electoral, que declaró improcedentes las pretensiones formuladas por la Organización Ciudadana Diferente A. C., relativas a la posibilidad de fraccionar la celebración de las asambleas estatales para la constitución de un partido político nacional.

ÍNDICE

ANTECEDENTES	2
COMPETENCIA.....	3
REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	4
ESTUDIO DE FONDO	5
RESOLUTIVO	29

ANTECEDENTES

1. **Emisión del Instructivo.** El diecinueve de noviembre de dos mil dieciocho, mediante acuerdo INE/CG1478/2018, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹ expidió el “Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin”².
2. **Notificación de intención.** El treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, la Organización Ciudadana Diferente A. C. comunicó al INE su intención de constituirse como partido político nacional.
3. El catorce de febrero siguiente, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE comunicó a la citada asociación que fue aceptada su notificación de intención, por lo que podía continuar con el procedimiento respectivo, previsto en la Ley General de Partidos Políticos³ y el Instructivo.
4. **Consulta.** El diecisiete de mayo, la referida organización formuló consulta al Consejo General del INE, relativa a la viabilidad de realizar dos o más asambleas estatales en una misma entidad federativa o celebrar cuantas asambleas se requieran, hasta alcanzar el número de asistentes que dispone la ley.

¹ En adelante INE.

² En adelante Instructivo. El cual fue impugnado ante esta Sala Superior, a través de los juicios SUP-JDC-5/2019 y acumulado. El veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, se confirmaron, en lo que fueron materia de controversia.

³ En adelante LGPP.

SUP-JDC-140/2019

5. **Respuesta a petición.** El veinticinco de junio, mediante acuerdo INE/CG284/2019, el Consejo General determinó improcedente la solicitud presentada.
6. **Juicio ciudadano.** Inconforme con la determinación anterior, el cuatro de julio siguiente, la Organización Ciudadana Diferente A. C. promovió juicio ciudadano federal ante el INE.
7. **Registro y turno a ponencia.** El diez de julio, la demanda y sus anexos arribaron a las instalaciones de esta Sala Superior, en esa misma fecha, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente SUP-JDC-140/2019 y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.
8. **Sustanciación.** En su oportunidad el Magistrado Instructor acordó la radicación, admisión y cierre de instrucción del presente expediente.

COMPETENCIA

9. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, pues se impugna un acuerdo emitido por el Consejo General del INE, por el que negó una petición relacionada con los mecanismos para la constitución de un partido político nacional.
10. Lo anterior, 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,

SUP-JDC-140/2019

inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁴.

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

11. El presente medio de impugnación satisface 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, tal y como se expone a continuación.
12. **Forma.** El juicio se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en él se hizo constar: la denominación de la asociación actora; el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en su representación; el acto impugnado y el órgano demandado; así como los hechos, agravios y los artículos presuntamente violados.
13. **Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió dentro del plazo legal de cuatro días hábiles —al no tratarse de una controversia vinculada con algún proceso electoral en curso— ya que la resolución cuestionada se notificó a la organización actora el veintiocho de junio del presente año⁵, y la demanda se presentó el día cuatro de julio siguiente.
14. **Legitimación.** La Organización Ciudadana Diferente A. C. cuenta con legitimación, porque se trata de una agrupación de ciudadanos que pretende obtener su registro como partido político nacional, aduciendo una supuesta vulneración a su derecho político de asociación.

⁴ En adelante Ley de Medios.

⁵ Según se desprende de la impresión del correo electrónico que ofrece la actora, la cual obra en el cuaderno principal del expediente en que se actúa, sin que exista constancia que indique una situación diversa.

15. **Personería.** Se cumple esta exigencia, porque la organización acude por conducto de su representante legal, quien demuestra esa calidad con la escritura pública correspondiente⁶, además de que la autoridad responsable le reconoce ese carácter en su informe circunstanciado.
16. **Interés jurídico.** La parte actora cuenta con él, toda vez que impugna la resolución del Consejo General del INE, mediante la cual dio contestación a la petición que formuló; respuesta que estima contraria a sus intereses.
17. **Definitividad.** Se satisface este requisito, pues el acuerdo impugnado no puede ser controvertido por algún otro medio de defensa.

ESTUDIO DE FONDO

Agravios en la demanda

18. A través de este juicio, la Organización Ciudadana Diferente A. C. combate el acuerdo del Consejo General del INE por el que determinó que era improcedente su petición consistente en que las asambleas estatales requeridas para su constitución como partido político se puedan llevar a cabo de forma fraccionada; es decir, en lugar de que se cumpla con la asamblea estatal con la presencia de tres mil afiliados, se puedan celebrar diversas reuniones hasta alcanzar esa cifra de asistentes en total.

⁶ Escritura número setenta mil ochenta y nueve, certificada por el Notario 79, de la Ciudad de México.

SUP-JDC-140/2019

19. Para ello, hace valer, esencialmente, que el artículo 12, numeral 1, inciso a) fracción I de la LGPP no dispone que las asambleas estatales deban realizarse en un solo acto.
20. Asimismo, considera que se vulnera el derecho de la ciudadanía de asociarse libremente, pues en los supuestos en los que no se reúne la cantidad mínima de afiliados presentes, se deja de tutelar el derecho de las personas que sí acudieron a ejercer su prerrogativa de asociación.
21. Por ese motivo, estima que la norma constituye una medida que no es proporcional, pues si bien persigue un fin constitucionalmente válido, como lo es promover la participación del pueblo en la vida democrática, impone una restricción que es ajena a dicha finalidad, pues de manera absoluta hace nugatorio el derecho de asociación de los ciudadanos.

Consideraciones de Sala Superior

22. A juicio de esta Sala Superior, los argumentos de la actora son **infundados**, pues tal como lo determinó la autoridad responsable, la norma cuestionada persigue un fin válido e impone una medida razonable.
23. Primeramente, se estima necesario formular algunas precisiones en torno al precedente de esta Sala Superior, de clave SUP-JDC-5/2019 y acumulado, que invocó en Consejo General del INE en la determinación que ahora se cuestiona.
24. En dicho asunto, la parte actora solicitó, entre otras cosas, la inaplicación por inconstitucional del artículo 10, párrafo 1, inciso

b) de la LGPP, que exige como requisito para constituir un partido político nacional, la celebración de asambleas en, cuando menos, veinte entidades federativas o doscientos distritos, porque restringe injustificadamente el derecho de asociación al establecer modalidades excluyentes: asambleas distritales o asambleas estatales.

25. Al respecto, esta autoridad consideró que la medida era constitucionalmente válida, pues se advirtió que la misma estaba encaminada a demostrar que la organización solicitante cuenta con representatividad en el país, y que la condición de exigir solo un tipo de asamblea tiene una justificación razonable.
26. Ciertamente, si la finalidad es demostrar la representatividad que poseen las organizaciones, ese objetivo no se cumpliría si se realizan ambos tipos de asamblea, derivado de que esas demarcaciones territoriales tienen características tan distintas que no permitirían demostrar esa representatividad si se pretendiera darles un carácter indistinto. Es decir, 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.
27. 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

SUP-JDC-140/2019

reflejar la representatividad de las organizaciones que lo pretenden.

28. En otro aspecto, la parte actora también solicitó 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, previsto en el inciso e) del numeral 9 del Instructivo, en relación con el artículo 12, párrafo 1, inciso a) de la LGPP.
29. Sin embargo, se estimó que no asistía razón a los actores, pues 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.
30. 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).
31. 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 LGPP.

32. Adicionalmente, esta Sala consideró que, a partir de una petición que los enjuiciantes formularon al INE, esa autoridad estimó que aun con posterioridad a la presentación de la manifestación de intención, los actores modificar la modalidad de realización de asambleas, siempre y cuando cumplieran con los plazos y requisitos previstos en el Instructivo.
33. Del análisis del precedente señalado se advierte, en síntesis, que, si bien esta Sala Superior analizó, entre otras, los artículos, 10 párrafo 1, inciso b) y 12, párrafo 1, inciso a) de la LGPP, así como el inciso e) del numeral 9 del Instructivo, dicho estudio se centró en determinar que era apegado a los parámetros constitucionales que las organizaciones efectuaran solo un tipo de asamblea (estatal o distrital) sin la posibilidad de mezclar las modalidades; así como que era conforme a la norma suprema que las asociaciones determinaran cuál tipo de asamblea llevarían a cabo desde el momento de la notificación de intención.
34. Como se ve, el pronunciamiento de esta autoridad en dicho precedente no da respuesta a las pretensiones de la aquí accionante, es decir, en el presente caso es necesario atender los argumentos de la parte actora que estriban en la viabilidad de interpretar la norma (artículo 12, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la LGPP) de modo que se permita cumplir con la exigencia de efectuar una asamblea estatal, en dos actos o más.

SUP-JDC-140/2019

35. Sentado lo anterior, y tomando en consideración el marco normativo nacional e internacional que se alude en dicho precedente, tenemos 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.
36. Ello conforme a lo establecido en los artículos 1° de la Constitución; 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁷; 32 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos⁸; y, 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹.

⁷ 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.

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

⁸ 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.

⁹ Artículo 5

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.

37. En ese contexto, 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.
38. 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.
39. A su vez, el numeral 9 de la Constitución establece que no podrá coartarse el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con un objeto lícito, siendo prerrogativa únicamente de las personas que cuenta con ciudadanía mexicana reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país.
40. En ese mismo sentido, el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines políticos o de cualquiera otra índole.

SUP-JDC-140/2019

41. Igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político, en su numeral 22, prevé que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras.
42. Ambas normas supranacionales establecen que 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.
43. 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 estos constituyen una de las formas mediante las cuales se ejerce esta prerrogativa.
44. Al respecto, es destacable señalar que la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) en sus “Directrices sobre legislación de partidos políticos”¹⁰ 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,

¹⁰ Guidelines on Legislation on Political Parties.

atendiendo a la importancia de los partidos en un régimen democrático¹¹.

45. 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 reglamentación se observen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática¹².
46. 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 conjunto¹³.
47. Así las cosas, en términos del artículo 41 de la Constitución, los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen entre sus fines primordiales, hacer posible el acceso de la

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ En un sentido similar, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia "PARTIDOS POLÍTICOS. LA DELEGACIÓN DEL CONSTITUYENTE PERMANENTE AL LEGISLADOR ORDINARIO RESPECTO DE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACERSE PARA SU CREACIÓN, DEBE ATENDER A LOS PRINCIPIOS QUE DERIVAN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Julio de 2009; Pág. 1448. P./J. 50/2009.

SUP-JDC-140/2019

ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

48. Se trata de organizaciones de naturaleza ciudadana, integradas por personas que individual y libremente decidan afiliarse, por ello, el texto constitucional prohíbe la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente a la creación de institutos de dicha naturaleza.
49. En este sentido, si bien, la Constitución Federal garantiza la existencia de los partidos, no establece los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, sino que delega su la construcción normativa al legislador.
50. Como se explicó, 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 estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
51. En ese sentido, el capítulo I del Título Segundo de la LGPP establece los requisitos para la constitución de partidos políticos.

52. 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, entre otras cosas, lo siguiente:

“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”.

53. En congruencia con ello, el artículo 12, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la misma Ley —el cual es el objeto de la presente controversia— establece:

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 concurren 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.

SUP-JDC-140/2019

54. 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.
55. Todo ello además, a partir de la asociación genuina de ciudadanas y ciudadanos que libremente comulguen con el proyecto político que representa la organización postulante y con la ideología que lo distingue de otros partidos.
56. 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, postulen sus candidaturas conforme las reglas y directrices dispuestas en el marco legal y en su normativa interna, a través de las cuales estén en posibilidad de competir con otras fuerzas políticas, configurándose así un sistema pluralista, en el que la representación se genera justamente en elecciones competitivas.
57. 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.¹⁴

58. De ahí que resulte consecuente con la finalidad de los partidos políticos, que se exija a las agrupaciones políticas que desean conformarlos que acrediten un mínimo de representatividad en el territorio en el que habrán de participar y competir, y que la ciudadanía que simpatiza y respalda el proyecto lo haga de manera genuina y libre.
59. Al ser los partidos políticos el medio a través del cual sus afiliados pueden participar en el contexto político nacional, resulta consecuente que la totalidad o una mayoría de la ciudadanía que los integra, tenga oportunidad de discutir, y aprobar, así sea de manera regional, en igualdad de condiciones, los documentos básicos que regirán la vida interna del instituto político, así como, en su caso, en la selección y/o designación de aquellos delegados que participen en el evento o asamblea que congregue a la representación nacional del partido.

Constitucionalidad de la exigencia

60. En este sentido, 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

¹⁴ 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-140/2019

que asistirán cuando menos tres mil afiliados si se trata de las primeras o trescientos si son de carácter distrital.

61. 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 participarán en la aprobación de los documentos básicos del partido. Asimismo, nombrarán a los delegados que habrán de participar en la Asamblea Nacional.
62. Lo anterior permite advertir que la exigencia de celebrar asambleas estatales o distritales está encaminada, además de demostrar que la organización solicitante cuenta con una base sólida de personas que apoyan el proyecto político en el territorio que corresponda a un estado o un distrito uninominal; a que la autoridad pueda verificar la afiliación libre e individual de las y los simpatizantes, y su participación en la validación de los documentos básicos que recogerán los postulados ideológicos, las formas de participación, prerrogativas y obligaciones de la militancia, así como en la elección de sus representantes ante la asamblea nacional.
63. Es decir, el requisito relacionado con la realización de asambleas **tiene como finalidades** acreditar ante la autoridad, en primer término, respaldo ciudadano hacia la organización aspirante, y en segundo, la efectiva y auténtica participación de las ciudadanas y ciudadanos en la conformación del nuevo instituto político.

64. Para ello, el legislador dispuso 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, con el efecto de establecer parámetros ciertos de representatividad 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.
65. Pero la exigencia legal no se limita a demostrar un determinado número de ciudadanos que respalden la propuesta de la organización aspirante en un territorio definido, sino que, también está encaminada a acreditar que estas sea un primer e inicial medio de discusión y validación por parte de la ciudadanía que auténticamente y libremente esté interesada en el proyecto político, de los postulados y normas bajo las cuales funcionará la vida interna, las cuales, en buena medida, constituirán los instrumentos que les permitan cumplir con las finalidades constitucionales de los partidos políticos.
66. De ahí que resulte fundamental la exigencia de acreditar un mínimo de respaldo ciudadano, y que la ciudadanía interesada genuinamente en el proyecto estuvo en la posibilidad de conocer, y participar en la aprobación de los documentos básicos, así como elegir a sus representantes en la asamblea nacional, pues ningún caso tendría dar registro a una asociación

SUP-JDC-140/2019

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, y que estos serán realmente un medio para que sus militantes puedan ejercer sus derechos políticos.

67. Todo ello se evidencia con la evolución histórica de la disposición legal motivo del análisis de constitucionalidad, la cual denota que la intención del legislador ha estado orientada en el sentido de que las organizaciones de la ciudadanía que soliciten su registro como partidos políticos nacionales deben contar con una verdadera representatividad y dispersión entre la ciudadanía y el país, lo cual deben demostrar en un solo acto y, pues ello permitirá advertir el apoyo real que tiene la organización de la ciudadanía que pretende conformar un nuevo instituto político nacional, como se concluyó en la resolución controvertida.
68. Bajo tales consideraciones, contrariamente a lo argumentado por la organización actora, la correcta interpretación de dicha norma implica entender que las asambleas deben ser realizadas “en un solo acto”, esto es así, porque fragmentar la celebración de una asamblea hasta cumplir el quórum requerido por la ley hace que la medida pierda su idoneidad.
69. En efecto, tomando en cuenta que la realización de asambleas tiene como primer objetivo, el que la organización interesada

demuestre ante la autoridad, un grado mínimo de representatividad o respaldo, es acorde con ese objetivo que se exija a las asociaciones interesadas que ejecuten dichas reuniones en un solo acto, ya que de permitirse una segmentación dejan de ser útiles como mecanismos para medir la capacidad organizativa y de convocatoria de la asociación aspirante, lo que se traduce en un elemento mínimo para inferir que, en efecto, participarán en términos competitivos en las elecciones en las que postulen candidaturas¹⁵.

70. En este sentido, si bien, la celebración de las asambleas es uno de los medios que dispone la normativa para que la ciudadanía pueda manifestar su respaldo hacia la organización pretendiente e integrarse a sus padrones, este no es el único, pues la propia autoridad dispuso en el Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituirse como partido político, de otra herramienta como es el uso de una aplicación de dispositivos móviles, con la cual las agrupaciones también podrán acreditar el mínimo de afiliados exigidos por la LGPP.¹⁶
71. Es por ello que, la limitación de que sea únicamente una asamblea es una medida razonable también para que la organización acredite ante el representante de la autoridad, que las ciudadanas y ciudadanos interesados en integrar el partido, lo hacen de manera libre y genuina, sin que participen organizaciones gremiales o de cualquier otro tipo —atendiendo

¹⁵ Como base de este argumento se retoma lo considerado en el SUP-JDC-5/2019 y acumulado. Véase la página 47.

¹⁶ Véanse los capítulos CUARTO, QUINTO Y SEXTO del Instructivo, relativos al uso de la aplicación móvil para recabar afiliaciones en el resto del país.

SUP-JDC-140/2019

a la prohibición constitucional—, y que esta base ciudadana será la que validará los documentos que normaran la vida interna del posible partido, así como la designación de sus representantes ante la asamblea nacional.

72. Lo anterior además guarda congruencia con los elementos que ha identificado esta Sala Superior como los comunes característicos del sistema partidos en las democracias constitucionales como es el que la deliberación y participación de los ciudadanos en el mayor grado posible en los procesos de toma de decisiones, así como el de que cada ciudadano participe con igual peso respecto de los demás.¹⁷

73. De hecho, la exigencia de la celebración de la asamblea estatal (o distrital) como evento en el cual los posibles afiliados validarán los documentos básicos del partido y elegirán a sus representantes, guarda consonancia con el esquema mínimo dispuesto por el legislador por cuanto al principal órgano decisorio de los partidos políticos, recogido en el artículo 43 de la propia LGPP, la cual dispone que dichos institutos políticos deben prever la existencia de una asamblea u órgano equivalente, integrado por representantes de todas las entidades, la cual será la máxima autoridad del partido, con facultades deliberativas.

74. De esta forma, de permitir la segmentación de las asambleas se impediría la celebración del evento que conglomerará a la base

¹⁷ Véase la jurisprudencia 3/2015, de esta Sala Superior, de rubro: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.

social que respalda a la organización en un determinado territorio, y su participación conjunta en la discusión y aprobación de sus documentos básicos, así como en la designación de sus representantes ante la asamblea nacional.

75. Otro aspecto que se tutela con la interpretación que se propone, es el relativo a la planeación que el INE debe llevar a cabo para asistir a cada uno de los eventos programados por las organizaciones.
76. Conforme al procedimiento establecido¹⁸, el INE debe 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.
77. En ese sentido, a juicio de esta Sala Superior, al informar a la autoridad electoral cuál es la modalidad de asamblea que celebrarán¹⁹ —decisión que toman en total libertad— ello se traduce para el INE en una serie de actos preparativos que debe realizar con el objeto de disponer de suficientes recursos materiales y humanos para llevar a cabo su tarea de verificación de forma debida.

¹⁸ Véase el Instructivo, a partir del numeral 15.

¹⁹ Obligación que, como se ha explicado, esta Sala consideró era apegada a los parámetros constitucionales y convencionales.

SUP-JDC-140/2019

78. Permitir que las asociaciones decidan el número de eventos necesarios para el efecto de completar el quórum que requiere la Ley, implica el interferir de manera injustificada en las labores de validación de la autoridad electoral, lo que finalmente puede derivar en una imposibilidad de ejecutar su labor. Dicha manera de interpretar la norma colocaría al órgano electoral en una situación de incertidumbre que no abona a las tareas de la autoridad electoral nacional.
79. Además de lo apuntado, se observa que las normas establecen mecanismos flexibles y deferentes hacia las organizaciones al considerar que la celebración de asambleas constituye un acto complejo que puede verse afectada por diversos factores.
80. En ese sentido, primeramente, la normativa 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 se trata de una norma flexible que posibilita diseñar la estrategia más acorde a facilitar el cumplimiento del requisito²⁰.
81. Es de destacar que el requisito no exige una determinada representatividad en todas las entidades o distritos que comprenden el territorio nacional, sino un mínimo de veinte estados o doscientos distritos electorales, a pesar de que, de conseguirse el registro como partido político sí concede

²⁰ Argumento contenido en el SUP-JDC-5/2019 y acumulado.

facultades para participar y competir electoralmente en la totalidad del país²¹.

82. En segundo lugar, compete a cada una de las agrupaciones interesadas el determinar la planeación y tipo de sus asambleas, conforme a sus propias posibilidades, debiendo presentar a más tardar el treinta de noviembre de dos mil diecinueve a la autoridad electoral la agenda de la totalidad de las asambleas²².
83. En tercer lugar, el Instructivo, en su numeral 20, prevé la posibilidad de que las organizaciones cancelen las asambleas que hubieran programado. Para ello, únicamente exige que se informe a la autoridad con un plazo previo de cinco días hábiles cuando se trate de asambleas estatales, y de dos días hábiles, cuando sean distritales.
84. Asimismo, el numeral 21, dispone a favor de las organizaciones la posibilidad de reprogramar las reuniones que fueron canceladas, respetando los plazos de aviso previo: ocho días hábiles para las estatales, y cinco días hábiles para las distritales.
85. De esta forma, no se comparte el ejercicio de validez constitucional realizado por la asociación actora, en el que concluye que la exigencia de realizar en un solo evento las asambleas estatales o distritales resulta excesivo y atenta contra el derecho de afiliación de los ciudadanos.

²¹ SUP-JDC-5/2019 y acumulados.

²² Numeral 15 del Instructivo.

SUP-JDC-140/2019

86. Como se aprecia del análisis previamente expuesto, y conforme los pasos dispuestos en el método para el análisis de proporcionalidad de la norma,²³ la exigencia controvertida persigue un **fin constitucional** que es el de que los partidos políticos sean organizaciones representativas, integradas por ciudadanas y ciudadanos afiliados libre e individualmente, que permitan el acceso al poder público, bajo los objetivos, e ideología que lo distingue de otras opciones políticas.
87. De igual forma, la disposición resulta **idónea** para alcanzar las finalidades que persigue, pues la celebración de una sola asamblea en el estado, o el distrito que corresponda, permite que las ciudadanas y ciudadanos que viven en el ámbito territorial correspondiente, y que estén interesados con el proyecto político de la agrupación, acudan libre e individualmente al evento, manifiesten que es su deseo conformar el nuevo instituto político, y participen en la discusión y aprobación de los documentos básicos, y en la designación de los delegados que acudirán a la asamblea nacional.
88. De igual manera, de esta forma se posibilita que la autoridad verifique, en un solo acto, parte del proceso de afiliación de las personas que genuinamente respalden el proyecto político de la agrupación aspirante, y que una base representativa de la sociedad del territorio respectivo, comulga con el plan de acción, los objetivos y la ideología.

²³ Véase la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.

89. La exigencia también es **necesaria** ya que, conforme lo dispone el texto constitucional, los partidos políticos son organizaciones integradas por ciudadanos y ciudadanas, a través de los cuales participan, en igualdad de condiciones, en la vida política; por lo que celebración de eventos regionales, en los que la militancia acude a demostrar el respaldo al proyecto político, y a participar en la discusión de los documentos que guiarán la vida interna, así como los delegados que los representaran ante la asamblea nacional.
90. En buena medida, las asambleas constituyen un instrumento inicial que permiten a la militancia el involucrarse activamente en el proyecto político que enarbola la organización aspirante.
91. Y será a través de la celebración de tales asambleas, que la organización podrá acreditar ante la autoridad, la afiliación libre de las personas que comulgan con el proyecto, así como la participación de estos en la vida interna, en un evento masivo en el que acudan una buena parte de su apoyo social.
92. Por el contrario, de permitir que sean las organizaciones interesadas las que definieran el número de las asambleas para satisfacer la exigencia legal y acreditar su representatividad, como lo sostiene la agrupación actora, impediría el que se pueda verificar efectivamente la base social de la organización aspirante en la entidad o distrito, y que las personas que libremente se afiliaron al proyecto, validaron los documentos básicos del partido, y la designación de los delegados que los habrán de representar en la asamblea.

SUP-JDC-140/2019

93. Finalmente la medida también resulta **proporcional en sentido estricto** ya que, si bien, se impone como una exigencia para la organización en agotar uno de los procesos de afiliación, de validación de sus documentos básicos y designación de sus delegados, en un evento masivo —frente a la posibilidad de segmentar la asamblea—, dicha exigencia resulta mínima, frente a la finalidad perseguida que es la de que la propia organización propicie las condiciones que posibiliten que las personas interesadas en el proyecto en el determinado ámbito territorial, tengan la oportunidad de afiliarse, y participar activamente, en su conjunto, en la discusión de los documentos básicos, y la selección de sus delegados que habrán de integrar la asamblea nacional.
94. De manera que, lejos de imponerse como una medida que imposibilite o dificulte la constitución del partido político, la celebración de una sola asamblea, en los Estados o distritos, permite que una base social representativa del proyecto político, interactúe y participe en la vida interna de la organización aspirante, y que la autoridad verifique su autenticidad.

Conclusiones

95. Atento a las consideraciones expuestas, es posible determinar que, en oposición a la interpretación que propone la parte actora, la celebración de las asambleas exigidas para constituir un partido político nacional deben ocurrir en un solo acto, en donde se reúna la asistencia mínima de afiliados, para considerar cubierto el requisito legal.

96. Lo anterior, porque lo contrario implica que la norma deja de hacer su función como parámetro que refleje un grado mínimo de respaldo auténtico y legítimo al proyecto político, que enarbola la organización pretendiente, y que sus simpatizantes participaron en la validación de sus documentos básicos, y la selección de sus representantes ante el órgano de deliberación nacional.
97. Aunado a que la medida es razonable, máxime que las normas aplicables disponen mecanismos que permiten que las organizaciones planeen sus eventos y puedan ajustar su celebración en casos no previstos.
98. Sin que todo el entramado o condiciones para la celebración válida de una asamblea sea violatorio del derecho individual de asociación de las personas que acudan a alguna reunión en donde no se alcance el quórum, pues, como se vio, el derecho de asociación en materia política no es absoluto, sino que puede ser objeto de modulaciones y condicionamientos, mientras estos sean razonables, como ocurre en el caso.
99. Así, al estimarse infundados los planteamientos de la organización actora, lo procedente es **confirmar** el acto controvertido.

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se confirma el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

SUP-JDC-140/2019

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación correspondiente a la responsable.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADA

MAGISTRADA

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE