

SUP-JDC-748/2020 y acumulados

Actoras: Encuentro Solidario, Libertad y Responsabilidad Democrática A.C. y Gonzalo José Bolio Benítez.
Responsable: Consejo General del INE

Tema: Financiamiento público para partidos políticos nacionales.

Hechos

Instructivo	El CG del INE emitió instructivo para la creación de partidos políticos nacionales (PPN).
Solicitud	Siete organizaciones presentaron solicitud de registro como PPN.
Suspensión de actividades	El JGE emitió medidas para evitar la propagación del virus y el INE suspendió los plazos inherentes a la función electoral.
Informes	Tanto la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos como el Secretario Ejecutivo, ambos del INE, informaron qué organizaciones presentaron solicitud para formar PPN.
Reanudación de actividades	El CG del INE declaró reanudar las actividades relativas al procedimiento de creación de PPN.
Acto impugnado	El CG del INE modificó el acuerdo relativo al otorgamiento del financiamiento público, así como las prerrogativas postal y telegráfica que gozarán los partidos políticos nacionales en este año.
Demandas	Las actoras presentaron demandas en contra del acuerdo descrito.

Improcedencia

a) Desechamiento de la demanda del juicio SUP-JDC-938/2020.

El juicio ciudadano es improcedente porque el actor carece de interés jurídico para controvertir el acuerdo impugnado, pues no le causa una afectación actual y directa a sus derechos político-electorales.

El acuerdo no le causa afectación porque ese acto está vinculado con la participación de forma colectiva de una organización que pretende ser un PPN, no así con un derecho individual del actor ni mucho menos con el derecho de éste a recibir financiamiento de manera particular.

Si bien el actor puede llegar a tener un interés simple en los actos que inciden en las actividades de la organización a la que se afilió, en la medida que el acto reclamado no se dirigió directamente hacia él, sino a la organización en su conjunto, en principio, corresponde a esta (persona moral) la defensa de su esfera jurídica, por conducto de sus representantes.

b) Sobreseimiento en los juicios ciudadanos SUP-JDC-748/2020 y SUP-JDC-750/2020.

Las organizaciones carecen de interés jurídico ya que el acuerdo no causa un perjuicio a su esfera de derechos.

La pretensión de las organizaciones actoras consiste en que se les otorgue financiamiento público de manera retroactiva cuando obtengan su registro como PPN. Esto, porque no existe un agravio real y presente, al desconocerse si cumplirán los requisitos para ser registradas como PPN.

Además, la posible restitución depende de una condición que actualmente no se ha cumplido, como es obtener el referido registro. Por tanto, hasta que obtengan esa calidad podrán exigir el financiamiento público que les pueda corresponder conforme a la normativa legal.

Conclusión: Ante la falta de interés jurídico de los actores, lo procedente es sobreseer los juicios ciudadanos SUP-JDC-748/2020 y SUP-JDC-750/2020 y, por otra parte, desechar el juicio SUP-JDC-938/2020.

EXPEDIENTES: SUP-JDC-748/2020 Y
ACUMULADOS

ENCARGADO DEL ENGROSE:
MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA¹

Ciudad de México, veinticuatro de junio de dos mil veinte.

Sentencia que declara **improcedentes** los juicios ciudadanos promovidos por Encuentro Solidario, Libertad y Responsabilidad Democrática y Gonzalo José Bolio Benítez, por carecer de interés jurídico para controvertir el acuerdo INE/CG98/2020, mediante el cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral modificó el acuerdo² relativo al otorgamiento de financiamiento público y las prerrogativas postal y telegráfica que gozarán los partidos políticos nacionales en el año en curso.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	3
III. ACUMULACIÓN.....	3
IV. URGENCIA DE RESOLVER.....	4
V. IMPROCEDENCIA.....	4
RESUELVE	11

GLOSARIO

Parte actora:	Encuentro Solidario, Libertad y Responsabilidad Democrática A.C. y Gonzalo José Bolio Benítez
CG del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
DEPPP:	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Instructivo:	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
JGE:	Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PPN:	Partido político nacional

¹ Secretariado: Fernando Ramírez Barrios, Javier Ortiz Zulueta, Ismael Anaya López y Héctor Floriberto Anzures Galicia.

² INE/CG348/2019

I. ANTECEDENTES

a. Financiamiento público dos mil veinte. El catorce de agosto de dos mil diecinueve, el CG del INE aprobó el acuerdo³ que determinó el financiamiento público de los PPN para el ejercicio dos mil veinte.

b. Emergencia sanitaria

1. Informe sobre la existencia de nuevo virus. El treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, las autoridades sanitarias de Wuhan, provincia de Hubei, China, informaron sobre la existencia de un nuevo coronavirus.

2. Declaración pandemia. El once de marzo, la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote del nuevo virus COVID-19, había ocasionado una pandemia y era necesario tomar medidas.

3. Acuerdo de la JGE. El diecisiete de marzo, la JGE emitió un acuerdo⁴ sobre las medidas adoptadas para evitar la propagación del virus en el INE.

4. Suspensión de actividades. El veintisiete de marzo, el INE suspendió los plazos inherentes a la función electoral, con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del Coronavirus.⁵

5. Informes. En su momento, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y, el Secretario Ejecutivo, ambos del INE, informaron sobre el procedimiento de constitución de PPN y qué organizaciones presentaron solicitud de registro.

c. Reanudación de actividades y modificación al financiamiento público

1. Reanudación de actividades. El veintiocho de mayo, el CG del INE⁶ determinó reanudar las actividades inherentes al procedimiento de

³ INE/CG348/2019

⁴ INE/JE34/2020.

⁵ INE/CG82/2020.

⁶ Acuerdo INE/CG97/2020.

constitución de PPN.⁷

2. Acto impugnado. En la misma fecha, el CG del INE modificó el acuerdo INE/CG348/2019, relativo al otorgamiento del financiamiento público, así como las prerrogativas postal y telegráfica que gozarán los partidos políticos nacionales en este año.

3. Demandas. El cuatro y dieciocho de junio, la parte actora promovió, según correspondió, juicios ciudadanos para impugnar ese acuerdo.

4. Turno. En su oportunidad, el Magistrado Presidente acordó integrar los expedientes **SUP-JDC-748/2020**, **SUP-JDC-750/2020** y **SUP-JDC-938/2020** y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

5. Recepción, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Ponente admitió las demandas de los juicios **SUP-JDC-748/2020** y **SUP-JDC-750/2020** y declaró cerrada la instrucción, quedando en estado de resolución.

6. Sesión pública y engrose. En sesión pública de veinticuatro de junio, por mayoría de votos se rechazó el proyecto formulado por el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y se encargó al Magistrado Felipe de la Mata Pizaña el engrose correspondiente.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los asuntos al rubro indicado, porque se controvierte una resolución del CG del INE, mediante la cual se modifica el financiamiento público que se otorgará a los partidos políticos nacionales en este año.⁸

III. ACUMULACIÓN

⁷ Resolución que originalmente, en términos del artículo 19 de la Ley General de Partidos Políticos debe surtir efectos el 1º de julio de 2020 por ser el previo a la elección.

⁸ Con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo tercero, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, incisos a) y c), y 189, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1, 6, párrafo 3, 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

Procede acumular los juicios al existir conexidad en la causa, esto es, identidad del CG del INE como la autoridad responsable y del acto impugnado, consistente en el acuerdo por el cual se modifica el financiamiento público que se otorgará a los partidos políticos nacionales en este año.

En consecuencia, los juicios **SUP-JDC-750/2020** y **SUP-JDC-938/2020** se acumulan al **SUP-JDC-748/2020**, por ser el más antiguo.

Se deberá glosar la certificación de los puntos resolutivos a los expedientes acumulados.

IV. URGENCIA DE RESOLVER

El juicio es de urgente resolución conforme a lo dispuesto en los Acuerdos Generales 2/2020 y 4/2020 de esta Sala Superior, en los que se autorizó la resolución de forma no presencial de los medios de impugnación urgentes.

La urgencia se debe a que se impugna la determinación del CG del INE que modifica el financiamiento público que se otorgará a los partidos políticos nacionales en este año.

Ese acuerdo implica que, una vez que el INE resuelva sobre la procedencia del registro de nuevos PPN, el financiamiento público destinado a los partidos políticos nacionales será redistribuido.

Similares consideraciones se formularon en los juicios SUP-JDC-216/2020 y SUP-JDC-217/2020 y acumulados.

V. IMPROCEDENCIA

1. Tesis

Los juicios son improcedentes, dado que la parte actora carece de interés jurídico, en tanto el acuerdo controvertido en forma alguna

afecta sus derechos político-electorales.⁹ Por tanto, las demandas se deben desechar de plano o, en su caso, sobreseer los juicios.

2. Justificación

Marco jurídico

Las demandas de los medios de impugnación se deberán desechar cuando éstos sean notoriamente improcedentes, con base en lo dispuesto en la Ley de Medios.¹⁰

Al respecto, los juicios y recursos en materia electoral son improcedentes, cuando la resolución o acto impugnado en modo alguno afecte el interés jurídico del actor.¹¹

El interés jurídico es la afectación a un derecho; por tanto, implica la existencia de este último, para determinar si una resolución o acto realmente causa una lesión a una persona.

Sólo si se actualiza el interés jurídico, es posible, en su caso, dictar una sentencia mediante la cual se pueda modificar o revocar la resolución o acto impugnado y, con ello, restituir al actor en el derecho vulnerado.¹²

En este sentido, el interés jurídico constituye una condición indispensable para el ejercicio de la acción en los diversos medios de impugnación.

Entre los derechos tutelados a favor de los ciudadanos están el de votar, ser votado, afiliación y asociación, así como aquellos directamente relacionados con los mismos.

Por tanto, cuando un ciudadano promueve un juicio o recurso en materia electoral, es con la finalidad de lograr la restitución de alguno

⁹ Conforme a lo previsto en el artículo 10, párrafo 1, de la Ley de Medios.

¹⁰ Artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios.

¹¹ Artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

¹² Jurisprudencia 7/2002, de rubro: **"INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO"**.

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

de los anteriores derechos, el cual se afectó con motivo de una resolución o acto.

3. Caso concreto

a) Desechamiento de la demanda del juicio SUP-JDC-938/2020

El juicio ciudadano SUP-JDC-938/2020 es improcedente, en términos del artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

El ciudadano que lo promueve carece de interés jurídico para controvertir el acuerdo impugnado, pues no le causa una afectación actual y directa a sus derechos político-electorales.

Entre los derechos tutelados a favor de la ciudadanía se encuentra el de votar, el de ser votado y el de afiliarse libremente a una asociación o partido, así como aquellos que se encuentren directamente relacionados con los mismos.

Entonces, el interés jurídico procesal se actualiza cuando en la demanda se alega la infracción de algún derecho sustancial del actor y, a la vez, se advierte que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa afectación, mediante la formulación de algún planteamiento encaminado a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución impugnados, y que producirá, en su caso, la restitución al promovente en el goce y ejercicio del derecho político-electoral que se estima vulnerado.¹³

En el caso concreto, la pretensión del actor consiste en que se revoque el acuerdo impugnado, para que, en caso de que la organización a la que supuestamente está asociado logre su registro como partido político, se reconozca retroactivamente a éste el derecho a financiamiento público, desde el primero de julio.

A juicio de esta Sala Superior, el acuerdo impugnado no causa

¹³ Conforme a la citada tesis de jurisprudencia 7/2002.

afectación porque ese acto está vinculado con la participación de forma colectiva de una organización que pretende ser un partido político nacional, no así con un derecho individual del actor ni mucho menos con el derecho de éste a recibir financiamiento de manera particular.

Antes bien, ese acuerdo únicamente se encuentra relacionada con la posibilidad de que las organizaciones que buscan constituirse como partidos políticos nacionales de nueva creación puedan recibir financiamiento público si obtienen su registro.

En ese sentido, en su caso, el acuerdo impugnado únicamente afecta a las organizaciones sujetas el procedimiento de registro de partidos políticos nacionales.

De esta manera, no se advierte que el acto reclamado afecte el derecho del ciudadano a pertenecer a una organización que busca constituirse en partido, ya que no se observa que incida en el derecho del actor a formar parte de esa agrupación.

Si bien el actor puede llegar a tener un interés simple en los actos que inciden en las actividades de la organización a la que se afilió, en la medida que el acto reclamado no se dirigió directamente hacia él, sino a la organización en su conjunto, en principio, corresponde a esta –es decir, a la persona moral– la defensa de su esfera jurídica, por conducto de sus representantes.

En consecuencia, al no cumplir el requisito de procedencia en estudio, debe desecharse de plano la demanda que originó el juicio ciudadano.

b) Sobreseimiento en los juicios ciudadanos SUP-JDC-748/2020 y SUP-JDC-750/2020.

En principio, se debe señalar que, en el acuerdo impugnado, el INE determinó que los partidos políticos con registro vigente seguirían recibiendo su ministración mensual de financiamiento público en

**SUP-JDC-748/2020
Y ACUMULADOS**

términos del tercer punto resolutivo del acuerdo INE/CG348/2019, hasta en tanto no se tuviera certeza del registro de nuevos partidos políticos.

También precisó que, si bien en el párrafo 2 del artículo 19 de la Ley de Partidos se establece que el registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo a la elección, por la emergencia sanitaria el INE no estaría en condiciones de emitir las resoluciones de las solicitudes dentro del plazo legal.

Sobre esto, “Encuentro Solidario” plantea una violación al principio constitucional de equidad en su perjuicio, pues considera que, si bien hay una situación extraordinaria por la crisis sanitaria generada por la enfermedad COVID-19, esta no impide que las prerrogativas que deben recibir las asociaciones que logren su registro como partido político se otorguen como estaban presupuestadas mediante el acuerdo INE/CG348/2019.

Por su parte, “Libertad y Responsabilidad Democrática” sostiene que mediante el acuerdo impugnado se pretende reducir el financiamiento público que le correspondería en caso de obtener su registro como partido político nacional, incluyendo la partida destinada a financiar su franquicia postal, lo que trastoca su derecho de competir en condiciones de equidad frente a los demás partidos políticos, pues no contarían oportunamente con los recursos para desempeñar actividades ordinarias y las relacionadas con el proceso electoral.

En ambos casos, la pretensión es que haya efectos retroactivos del registro y, por ello, se otorgue financiamiento público desde el mes de julio.

Para esta Sala Superior, las organizaciones actoras no tienen interés jurídico para impugnar el referido acuerdo del INE, porque carecen de

un derecho sustancial y no se podría restituir, en este momento, un derecho¹⁴.

Como se desprende de los escritos de demanda, la pretensión de las organizaciones actoras consiste en que se les otorgue financiamiento público de manera retroactiva cuando obtengan su registro como partidos políticos nacionales, sin embargo, se considera que, al momento, el acuerdo impugnado no causa un perjuicio a su esfera de derechos, en atención a lo siguiente.

El financiamiento público es un derecho constitucional expresamente previsto para los partidos políticos, en términos del artículo 41 de la Constitución, es decir, son los titulares de este derecho, no así las organizaciones que busquen su registro como partidos.

En ese sentido el registro como PPN que, en su caso, otorgue el INE es de carácter constitutivo, es decir, es a partir de ese momento que surte efectos jurídicos y es cuando los partidos políticos tienen derecho de recibir financiamiento, no antes

Por lo tanto, en este momento, en modo alguno es posible restituir el derecho presuntamente vulnerado, consistente en obtener financiamiento retroactivo desde el mes de julio.

Lo anterior, porque la posible restitución depende de una condición que actualmente no se ha cumplido, como es obtener el registro como partido político nacional, ya que tal restitución solo es posible si éste ya existe y fue vulnerado.

En este sentido, en la actual situación que tienen las organizaciones demandantes, en modo alguno es posible restituirles derecho alguno, mucho menos ordenar que se les otorgue financiamiento retroactivo desde el mes de julio.

¹⁴ En términos de la mencionada tesis de jurisprudencia 7/2020.

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

Ello, porque primero es indispensable que el INE verifique que cumplieron todos los requisitos para ser PPN, hecho lo cual gozarán de los derechos, prerrogativas y deberes constitucional y legalmente previstos.

Asimismo, a partir de ese momento, esto es, del registro, posible exigir el cumplimiento de los derechos que la normativa constitucional y legal les reconoce.

De esta manera, las organizaciones demandantes pretenden la restitución de un derecho del cual aún no son titulares, porque el financiamiento público tiene como titular a los partidos políticos formal y materialmente registrados.

Por tanto, como no son titulares del derecho a recibir financiamiento y, en consecuencia, no se les puede restituir, es evidente que carecen de interés jurídico, porque en este momento ninguna afectación les genera el acuerdo impugnado.

En todo caso, será hasta que obtengan esa calidad que podrán exigir el financiamiento público que, en su concepto, les pueda corresponder conforme a la normativa aplicable.

Por tanto, en atención a que las demandas ya habían sido admitidas, lo procedente es **sobreseer** los juicios ciudadanos SUP-JDC-748/2020, así como el SUP-JDC-750/2020.¹⁵

4. Conclusión

Por tanto, como actualmente no es posible restituir un derecho de las organizaciones actoras, es que carecen de interés jurídico y, en consecuencia, los juicios se deben sobreseer.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

¹⁵ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3, y 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Medios.

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación en los términos precisados en esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se **desecha** la demanda del juicio SUP-JDC-938/2020.

TERCERO. Se **sobreseen** los juicios ciudadanos SUP-JDC-748/2020 y SUP-JDC-750/2020.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y de los Magistrados Reyes Rodríguez Mondragón e Indalfer Infante Gonzales, quienes formulan voto particular conjunto. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe, así como de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

**SUP-JDC-748/2020
Y ACUMULADOS**

**VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA
MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS
MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL JUICIO DE LA
CIUDADANÍA SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS (EFICACIA
RETROACTIVA DEL REGISTRO DE LOS NUEVOS PARTIDOS
POLÍTICOS EN RELACIÓN CON EL ACCESO AL
FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA ACTIVIDADES
ORDINARIAS Y OTRAS PRERROGATIVAS)¹⁶**

En la sesión pública por videoconferencia celebrada el veinticuatro de junio del año en curso, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón presentó un proyecto de sentencia en relación con los juicios para la protección de los derechos político-electorales 748, 750 y 938 de dos mil veinte.

Los medios de impugnación se promovieron en contra del acuerdo INE/CG98/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual modificó el diverso INE/CG348/2019, precisando que los partidos políticos nacionales con registro vigente seguirían recibiendo su ministración mensual de financiamiento público en los mismos términos y que la distribución no sufriría modificación hasta que se tuviera certeza de las organizaciones que obtienen su registro como nuevos partidos. Además, la autoridad electoral declaró que sería inviable dar efectos retroactivos a la constitución de los partidos políticos, pues en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos se prevé que los partidos políticos que obtengan su registro tendrán el derecho a financiamiento público, el cual será entregado a partir de la fecha en que surta efectos.

En la propuesta se justificó primero que las organizaciones ciudadanas que solicitaron su registro como partidos políticos tienen interés jurídico para reclamar la decisión de la autoridad electoral. Después, en el

¹⁶ Colaboraron en la elaboración de este documento: Augusto Arturo Colín Aguado, Paulo Abraham Ordaz Quintero, Sergio Iván Redondo Toca e Hiram Octavio Piña Torres.

desarrollo del estudio de fondo de la controversia, se planteó resolver que el acuerdo impugnado no garantizó el cumplimiento del modelo de financiamiento público que se estableció legalmente para atender el mandato constitucional de asegurar que los partidos políticos nacionales cuenten –de manera equitativa– con los elementos para la realización de sus actividades.

Lo anterior, porque la autoridad electoral debió tomar en cuenta que la normativa prevé una base de financiamiento público a favor de los partidos de nueva creación para el año y periodo en que debe tener efectos su constitución, por lo que debió adoptar las medidas para que las asociaciones que logren su registro como partidos políticos la obtengan en su integridad, conforme a la legislación aplicable.

El proyecto únicamente fue respaldado por la magistrada Janine M. Otálora Malassis y por el magistrado Indalfer Infante Gonzales. Por tanto, en el presente voto se retoman las consideraciones del proyecto mencionado, con el objeto de posicionarnos en contra de la decisión mayoritaria de considerar que las impugnaciones eran improcedentes. La sentencia asumida en relación con los asuntos se sustenta en la idea de que los promoventes carecen de interés jurídico para controvertir la decisión del INE, pues todavía no adquieren el carácter de partidos políticos, que es el presupuesto para tener el derecho de acceder a prerrogativas.

En los siguientes apartados se desarrollan las consideraciones en las que se sustenta nuestra postura. Formulamos el presente voto particular con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. Las organizaciones que solicitaron su registro como partido político cuentan con interés jurídico para controvertir el acuerdo INE/CG98/2020

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

Consideramos que las impugnaciones promovidas por las asociaciones cumplían con este presupuesto procesal. De conformidad con la jurisprudencia 7/2002, de la Sala Superior, por regla general, el interés jurídico procesal se surte si la parte actora: **i)** alega en su demanda la infracción de algún derecho sustancial, y **ii)** hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr que se repare la afectación que sufrió, de manera que la sentencia la restituya en el goce de su derecho político electoral violado¹⁷.

En el caso concreto, se estima que se satisfacen las condiciones anteriores por los motivos siguientes:

a) El acuerdo reclamado se dirige, de forma directa, a las organizaciones que buscan constituirse como partidos, a fin de señalarles que, a pesar de que cumplan con los requisitos exigidos para obtener el registro de partidos políticos, no obtendrán las prerrogativas relativas a los meses de julio y agosto que les hubieran correspondido. El acto que se impugna en los presentes juicios es el acuerdo INE/CG98/2020 del Consejo General del INE.

Tal determinación estableció, entre otras cuestiones, que los partidos políticos de nueva creación, cuya constitución el INE aprobará a más tardar el treinta y uno de agosto de dos mil veinte, no tendrán derecho retroactivamente a los recursos y prerrogativas de los meses de julio y agosto (a los que hubieran tenido derecho si la autoridad hubiera observado los plazos establecidos en la Ley de Partidos).

En principio, pudiera pensarse que la regla anterior se dirige a los partidos políticos de nueva creación. Sin embargo, actualmente no existe algún instituto político que tenga esa calidad, precisamente porque el INE no ha resuelto los procedimientos correspondientes.

Es decir, para generar consecuencias jurídicas respecto de los partidos políticos de nueva creación, lo ordinario hubiera sido que el INE

¹⁷ Jurisprudencia 7/2002, de la Sala Superior, de rubro **INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.** *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, página 39.

resolviera las solicitudes de registro de las asociaciones ciudadanas. Una vez definido cuáles de ellas alcanzaba la calidad de partido, el INE pudo haber determinado que no tendrían derecho al financiamiento ni a las prerrogativas postal y telegráfica, en los meses de julio y agosto.

No obstante, el INE determinó consecuencias jurídicas respecto de sujetos que aún no están constituidos como partidos.

En ese sentido, se concluye que, en realidad, el acuerdo INE/CG98/2020 se dirige de forma directa, de entre otros sujetos, a las organizaciones ciudadanas que presentaron su solicitud para constituirse como partidos políticos, estableciendo conjuntamente una condición y una consecuencia. Es decir, señalando que en caso de que esas organizaciones alcancen el estatus de partido, no tendrán derecho al financiamiento público ordinario ni al resto de las prerrogativas de los meses de julio y agosto en forma retroactiva. Las organizaciones actoras controvierten la validez de esa determinación.

Teniendo en cuenta la regla anterior, estimamos que se satisfacen los requisitos que actualizan el interés jurídico.

En primer término, derivado de la condición que el INE estableció, se observa que el acuerdo impugnado se dirige a las organizaciones hoy actoras a efecto de anticiparles que, en caso de que se constituyan como partidos políticos, no tendrán derecho a ciertas prerrogativas.

En ese sentido, se afecta su derecho a la igualdad ante la ley y el principio de legalidad, pues a las hoy demandantes se les anticipa que no recibirán el trato que la ley prevé para las organizaciones que sí cumplieron con las exigencias para constituirse en partidos, sino uno distinto, mismo que –sostienen– es arbitrario y viola su derecho a obtener financiamiento público en condiciones de equidad y certeza.

En segundo término, la intervención de este tribunal podría tener un efecto útil y reparador, pues si los actores obtuvieran una sentencia favorable a sus intereses, modificarían la consecuencia establecida por

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

el INE y tendrían certeza de que, en caso de cumplir la condición señalada por la autoridad administrativa —es decir, que obtengan su registro como partidos—, en automático recuperarían las prerrogativas de los meses señalados, de forma retroactiva.

En síntesis, hay interés jurídico pues el acto reclamado tiene incidencia en las organizaciones actoras, situación que puede ser reparada por virtud del presente juicio, en caso de que les asista la razón en sus planteamientos de fondo.

b) De forma excepcional, las organizaciones ciudadanas que aspiran a constituirse en partidos políticos tienen interés jurídico para cuestionar los actos dirigidos a incidir en los institutos políticos de nueva creación, si al momento en que se genera esa incidencia el INE ha omitido resolver las solicitudes de registro de las organizaciones respectivas. En condiciones ordinarias si una organización de ciudadanos reclama la distribución que el INE hace del financiamiento público ordinario de los partidos políticos, podría concluirse que dicha distribución no le genera una afectación directa a la organización inconforme, dado que no tiene la calidad de partido político.

Sin embargo, tal razonamiento no puede aplicarse a situaciones extraordinarias, como la presente, en las cuales la autoridad administrativa electoral —de forma justificada, según se resolvió en el juicio ciudadano SUP-JDC-742/2020 y acumulados— **no pudo garantizarles a las organizaciones** que buscan constituirse como partidos **su derecho a recibir una respuesta a la solicitud de registro respectiva** en un plazo de sesenta días.

En efecto, de conformidad con el artículo 11, párrafo 1, de la Ley de Partidos, la organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el INE deberá informar tal propósito a la autoridad en el mes de enero del año siguiente al de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el artículo 15 de la Ley de Partidos dispone que 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 la solicitud de registro ante el INE, acompañándola con los siguientes documentos: la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus afiliados; las listas nominales de afiliados y las actas de las asambleas correspondientes.

Por último, el artículo 19 de la Ley de Partidos establece que el INE “elaborará el proyecto de dictamen y dentro del plazo de sesenta días contados a partir de que tenga conocimiento de la presentación de la solicitud de registro, resolverá lo conducente”.

A su vez, los numerales 119 y 120 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” señalan lo siguiente:

119. Una vez concluido el plazo para la presentación de las solicitudes de registro como Partido Político establecido en el párrafo 1, del artículo 15 de la LGPP, el Secretario Ejecutivo rendirá un informe al Consejo General respecto del número total de organizaciones que solicitaron su registro como Partido Político.

120. El día de la sesión del Consejo General en la que se conozca el informe referido, **comenzará a computarse el plazo de 60 días al que se refiere el párrafo 1 del artículo 19 de la LGPP.**

Es decir, de las reglas anteriores se extrae la obligación del INE de resolver si una organización de ciudadanos alcanza o no la calidad de partido político en un plazo de sesenta días, contados a partir de la fecha en que el Secretario Ejecutivo rinda el informe respecto del número total de organizaciones que solicitaron su registro como partido político.

Correlativamente, puede concluirse que el citado numeral establece el derecho de la organización a obtener la respuesta a su petición en ese plazo.

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

Teniendo en cuenta el diseño de la legislación electoral federal, lo ordinario es que el INE pueda llegar a resolver las solicitudes de las organizaciones que pretenden constituirse como nuevo partido político a finales de mayo del año correspondiente.

Esta circunstancia es consistente con lo dispuesto por el artículo 19, párrafo 2, de la Ley de Partidos, que indica que **“el registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio”**.

Es decir, lo ordinario conforme a las reglas de la legislación es que el INE emita los registros correspondientes y, tiempo después, dichos registros surtan sus efectos constitutivos a partir del día primero de julio.

En esta hipótesis ordinaria, las organizaciones respectivas adquirirían su derecho de acción e interés respecto de los temas vinculados a los partidos políticos a partir de ese momento.

Sin embargo, en un supuesto en el que por causas ajenas al INE o, más aún, que le fueran directamente imputables, dicha autoridad administrativa electoral no les hubiera garantizado a las organizaciones ciudadanas su derecho a obtener oportunamente un pronunciamiento a su solicitud de registro como partidos políticos, este tribunal no podría negarles el derecho de acción o el interés que tendrían sobre los temas vinculados a los partidos de nueva creación, el cual habrían adquirido si la autoridad administrativa hubiera actuado con la oportunidad debida y les hubiera concedido su registro.

O sea, no es razonable negar el interés jurídico que las organizaciones ciudadanas tienen respecto de los actos que afectan a los partidos de nueva creación y, que los estarían afectado si tuvieran esa calidad, sobre la base de que el propio INE, si bien justificadamente, no se ha pronunciado sobre los registros de esas organizaciones.

No pasa inadvertido que no es sino hasta que el INE emite su pronunciamiento que se tiene certeza plena de qué organizaciones alcanzarán la calidad de partido político.

Sin embargo, precisamente derivado de la ausencia de ese pronunciamiento –por causas justificadas— es que, en el presente caso, **excepcionalmente** debe reconocerse que todas las organizaciones ciudadanas que presentaron su solicitud de registro tienen interés para cuestionar los actos que pudieran llegar a incidir en su esfera de derechos, si el INE les hubiera reconocido la calidad de partidos, de haber resuelto las peticiones respectivas antes de la fecha legalmente dispuesta para que el registro surta sus efectos constitutivos.

Negar esta posibilidad llevaría al tribunal a dejar de reconocer el interés jurídico que las organizaciones tendrían respecto de los actos que los llegarían a afectar como partidos de nueva creación, sobre la base de una circunstancia extraordinaria, ajena a su voluntad y que no les es directamente atribuible.

En el caso concreto, las organizaciones hoy demandantes “Encuentro Solidario” y “Libertad y Responsabilidad Democrática A. C.”, presentaron su solicitud de registro como partidos los días **veintiuno de febrero y veintiocho de febrero** de dos mil veinte, respectivamente.

Posteriormente, el veintisiete de marzo de dos mil veinte, el Secretario Ejecutivo del INE emitió el informe respecto del número total de organizaciones que solicitaron su registro como partido político¹⁸.

El mismo día veintisiete de marzo, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG82/2020 que suspendió los plazos en materia electoral. Dicho acuerdo no fue controvertido en relación con la suspensión de plazos para la constitución de partidos políticos. De tal suerte, el plazo para resolver sobre las solicitudes de registro no comenzó a correr.

¹⁸ Véase: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/113872>

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

La reanudación de plazos tuvo lugar el veintiocho de mayo por virtud del acuerdo impugnado (INE/CG97/2020). Tomando como referencia esta fecha, el plazo de 60 días para resolver sobre la solicitud de registro de partidos concluiría aproximadamente el veinte de agosto.

Esta cuestión implicó que los registros de los partidos de nueva creación no pudieran surtir efectos constitutivos el primero de julio, tal como lo indica la legislación.

Posteriormente, el veintiocho de mayo emitió el acuerdo hoy impugnado (INE/CG98/2020) a fin de determinar que en los meses de julio y agosto de dos mil veinte, solo los partidos políticos con registro vigente tendrán derecho a financiamiento público ordinario y a las prerrogativas postal y telegráfica.

Asimismo, estableció que los partidos políticos que obtengan su registro a partir del treinta y uno de agosto de dos mil veinte, no tendrán derecho a recibir retroactivamente las prerrogativas a las que hubieran tenido acceso si el INE hubiera resuelto sobre su registro antes de la fecha legalmente establecida para que esa inscripción surtiera efectos constitutivos, esto es, el primero de julio de dos mil veinte. Las organizaciones actoras cuestionan esas determinaciones.

Al respecto, se estima que excepcionalmente tienen interés jurídico para controvertir, pues el hecho de que por causas extraordinarias el INE no hubiera emitido todavía el pronunciamiento en torno a qué organizaciones alcanzaron la calidad de partido, no puede constituir un impedimento válido para desconocer que el acto reclamado incidirá negativamente en las prerrogativas de los institutos políticos de nuevo registro, por ejemplo, privándolos de las prerrogativas que hubieran debido recibir para los meses de julio y agosto.

De esta manera, las causas extraordinarias no pueden servir de base para incidir negativamente en el reconocimiento del interés que las organizaciones tienen respecto de los actos que les afectarían si se hubieran observado los plazos legales ordinarios.

Dicho de otra forma, el hecho de que el INE hubiera suspendido los plazos del procedimiento de constitución de partidos políticos y, posteriormente, los hubiera reanudado, emitiendo luego el acto reclamado —el cual incide en las prerrogativas de los partidos de nueva creación— no justifica desconocer que las organizaciones que siguen esperando la conclusión de ese procedimiento tienen interés respecto de actos que inciden en los partidos de nueva creación.

Cuestión distinta será si les asiste la razón en el fondo, pero mientras tanto no se les puede negar válidamente interés jurídico a las organizaciones demandantes, dado que se está en presencia de una situación extraordinaria en la que, por las particularidades del caso, la parte actora, aun cuando no tienen todavía el estatus de partidos políticos, están inmersas en el procedimiento legal para la obtención del registro respectivo y el establecimiento de la consecuencia a quienes obtengan su registro, las coloca en un estado de indefensión, prohibido por el artículo 17 constitucional.

En el caso concreto, teniendo en cuenta que las organizaciones actoras ordinariamente hubieran conocido si alcanzaron o no la calidad de partidos a finales del mes de mayo de este año, sí se justifica, en forma extraordinaria, que puedan cuestionar los actos que les afectarían en el caso de obtener su registro.

El reconocimiento de ese interés, como se adelantó, deriva del hecho de que la falta de pronunciamiento del INE sobre los partidos de nueva creación —por causas extraordinarias—, no puede servir de base para negar la posibilidad de defensa respecto a situaciones que afectarán a los partidos de nueva creación.

Adicionalmente, el hecho de que en el año de dos mil catorce los efectos constitutivos del registro hubiera surtido efectos hasta el mes de agosto, no constituye un elemento que justifique desconocer interés jurídico a los hoy actores, pues dicha cuestión esta relacionada con el fondo del asunto y, en todo caso, es un elemento que podría

**SUP-JDC-748/2020
Y ACUMULADOS**

considerarse si existiera similitud en las condiciones de los casos respectivos.

c) Reconocer interés jurídico a las organizaciones ciudadanas hasta que alcancen la categoría de partidos políticos de nuevo registro les generaría daños de imposible reparación. Como se adelantó, la materia del acto impugnado se circunscribe a establecer qué sujetos recibirán financiamiento público ordinario en los meses de julio y agosto, así como a excluir de esas prerrogativas a las organizaciones que obtengan su registro como partidos de nueva creación.

Si los planteamientos de las organizaciones actoras fueran fundados, tendrían certidumbre de que, si obtienen la categoría de partido político, tendrán derecho, retroactivamente, a los recursos de los meses de julio y agosto, precisamente **a partir del momento en el INE les diera su registro.**

Ello implicaría que en el mes de septiembre tendrán disponibles, de forma prácticamente inmediata, no solo las prerrogativas por financiamiento de gasto ordinario de ese mes, sino las acumuladas por ese concepto de los dos meses anteriores.

Sin embargo, si este tribunal estableciera que dichas organizaciones solo tienen interés jurídico para controvertir cuestiones vinculadas a las prerrogativas de los partidos políticos hasta que ellas mismas adquieran la calidad de partidos, solo podrían cuestionar eficazmente el acuerdo hasta ese momento.

Derivado de lo anterior, la disponibilidad presupuestal antes referida se vería mermada pues, en el caso concreto, las actoras tendrían que comenzar a exigir los recursos correspondientes después del treinta y uno de agosto, probablemente durante la primera semana de septiembre, que es la que está señalada como la de inicio del proceso electoral federal.

Evidentemente, el tiempo que le tomara litigar a la parte actora los recursos correspondientes, no lo podría recuperar, lo cual, de alcanzar su registro, le produciría una afectación de imposible reparación en términos de tiempo y de disponibilidad de los recursos de gasto ordinario justamente en el momento de inicio del proceso electoral federal.

No pasa inadvertido que, en términos de certidumbre, lo adecuado ordinariamente sería reconocer el interés jurídico para cuestionar actos que incidan en las prerrogativas de los partidos únicamente a estos, pero no a organizaciones que no tienen el carácter de institutos políticos.

Sin embargo, en un contexto en el que el acto reclamado establece reglas dirigidas a las organizaciones ciudadanas y en el que, por causas ajenas a su voluntad, no han obtenido la resolución que define si alcanzaron o no la categoría de partidos, los beneficios que, en términos de certeza, se obtienen al aplicar un criterio formal o estricto del interés jurídico son muy bajos en comparación a los beneficios que se alcanzan en términos de equidad en la contienda.

En efecto, los beneficios que se alcanzan al utilizar un criterio más flexible que implique reconocer un interés jurídico a las organizaciones ciudadanas en casos extraordinarios como el que ahora se analiza, supone mayores beneficios en términos de certidumbre y equidad, ya que:

- Por una parte, se permite a las organizaciones que alcancen la categoría de partidos saber con suficiente tiempo si tenderán derecho al total de prerrogativas que la ley les reconoce.
- Permite a los partidos de nueva creación disponer de los recursos a los que tienen derecho desde que se constituyan en partido, lo cual les ayuda a iniciar el proceso electoral en condiciones lo más semejantes a las previstas por la ley, esto es,

**SUP-JDC-748/2020
Y ACUMULADOS**

asumiendo solo las disparidades presupuestales legalmente previstas.

d) El acto reclamado incide en la planeación financiera de las organizaciones ciudadanas. Otra afectación real, directa e inmediata que el acto reclamado produce es la relativa a incidir en la estrategia financiera de las organizaciones actoras.

En efecto, es razonable reconocer que las organizaciones, aunque todavía no obtengan su registro como partidos, deben realizar una planeación y actividades orientadas a su organización interna y la implementación de estrategias para los procesos electorales que inician en septiembre del año en curso.

El acto reclamado establece que los partidos de nuevo registro no contarán con financiamiento público ordinario para los meses de julio y agosto y que tales recursos no podrían ser entregados de forma retroactiva a quienes obtengan dicho registro el último día del mes de agosto.

Teniendo en cuenta que, por causas extraordinarias, el INE no ha definido qué organizaciones se constituirán en partidos de nueva creación, el hecho de que el acto reclamado determine, en este momento, que esos partidos no tendrán financiamiento, afecta la estrategia financiera de todas las organizaciones que solicitaron su registro.

Es decir, en atención al acto reclamado, las organizaciones tienen certeza de que aquellas que alcancen la calidad de partidos no contarán con los recursos y prerrogativas correspondientes a dos meses completos.

Tal decisión de la autoridad administrativa incide de forma directa en sus actividades actuales, así como en su estrategia, pues las obliga a organizar sus labores considerando la ausencia de recursos que el INE

ha determinado que no les corresponderán, en caso de obtener la calidad de partidos.

De esta manera, el acto reclamado, desde la fecha de su emisión, obliga a las organizaciones actoras a adoptar determinaciones concretas que evidentemente serían distintas si, de asistirles la razón en el presente juicio, se reconociera, por ejemplo, que tienen derecho a recibir retroactivamente las prerrogativas correspondientes a los meses de julio y agosto.

Por las razones expuestas es que se estima que los demandantes tienen interés jurídico.

Adicionalmente, es pertinente precisar que las impugnaciones también cumplen con los demás requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, apartado 1, de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente:

- **Forma.** Las demandas se presentaron por escrito; contienen el nombre y firma de quienes promueven; se identifica la resolución impugnada, la autoridad responsable, los hechos en los que se basan las impugnaciones, se exponen agravios y los preceptos presuntamente vulnerados.
- **Oportunidad.** Los medios de impugnación se presentaron dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios. El acuerdo controvertido se les notificó a los actores el viernes veintinueve de mayo de dos mil veinte¹⁹. Por ese motivo, el plazo para demandar inició el lunes primero de junio y concluyó el jueves cuatro de ese mismo mes. Para el cómputo del plazo se descuentan los días treinta y treinta y uno de mayo, al ser sábado y domingo, ya que los asuntos no están relacionados con algún proceso electoral. En consecuencia, si

¹⁹ Véase acuses de recibo que remite la autoridad de ambos juicios.

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

las demandas se presentaron el jueves cuatro de junio²⁰, es evidente que su promoción fue oportuna.

- **Legitimación y personería.** El ciudadano Ernesto Guerra Mota y la ciudadana Johanna Cecilia Asiain Carbonell se encuentran legitimados para promover los respectivos juicios, pues se ostentan como los representantes legales de las asociaciones actoras y dicho carácter les fue reconocido por la autoridad responsable al momento de rendir sus informes circunstanciados.
- **Definitividad.** Se cumple este requisito, porque en la legislación aplicable no está previsto algún medio de impugnación que deba agotarse antes de los presentes juicios.

2. La autoridad electoral debe garantizar que los partidos políticos de nuevo registro reciban íntegramente el monto de financiamiento público dispuesto en la normativa para que realicen sus actividades en condiciones de equidad

a) Planteamiento del problema

La controversia se presenta en el marco del procedimiento para la constitución de nuevos partidos políticos nacionales, el cual inició en el año dos mil diecinueve y debe terminar en el año en curso. Con motivo de la contingencia sanitaria provocada por la pandemia de la enfermedad COVID-19, en la sesión extraordinaria de veintisiete de marzo de este año, el Consejo General del INE determinó la suspensión de plazos inherentes a actividades de la función electoral, incluyendo algunos relativos al procedimiento de registro de partidos políticos nacionales. Se estableció que la suspensión duraría hasta que se contuviera la pandemia y que el propio Consejo General del INE dictaría las decisiones para la reanudación de labores (acuerdo INE/CG82/2020).

Mediante una sesión extraordinaria celebrada el veintiocho de mayo siguiente, el Consejo General del INE aprobó la reanudación de las

²⁰ Véase demandas que se encuentran en los expedientes principales.

actividades inherentes al procedimiento de constitución de partidos políticos nacionales. Entre otras cuestiones, precisó que, a más tardar el treinta y uno de agosto de dos mil veinte, debía emitir la resolución respecto a las siete solicitudes de registro presentadas (acuerdo INE/CG97/2020).

En la misma sesión, el Consejo General del INE dictó el acuerdo INE/CG98/2020, a través del cual modificó el diverso INE/CG348/2019, relativo al financiamiento público y a las prerrogativas postal y telegráfica de los partidos políticos nacionales para el año dos mil veinte. Para justificar su decisión, señaló que los partidos políticos con registro vigente seguirían recibiendo su ministración mensual de financiamiento público en términos del tercer punto resolutivo del acuerdo INE/CG348/2019, hasta en tanto no se tuviera certeza del registro de nuevos partidos políticos. Preciso que, si bien en el párrafo 2 del artículo 19 de la Ley de Partidos se establece que el registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo a la elección, por la emergencia sanitaria el INE no estaría en condiciones de emitir las resoluciones de las solicitudes dentro del plazo legal, conforme a lo que resolvió en el acuerdo INE/CG97/2020.

La autoridad electoral consideró la inviabilidad de dar efectos retroactivos a la constitución de los partidos políticos, pues en el artículo 51 de la Ley de Partidos se prevé que los partidos políticos que obtengan su registro tendrán el derecho a financiamiento público, el cual será entregado a partir de la fecha en que surta efectos. Aunque reconoció que la razón por la cual no era posible resolver dentro del plazo legal resultaba ajena al INE y a las organizaciones, estimó que el registro no podía otorgarse retroactivamente ni, mucho menos, entregar el financiamiento público a partir del mes de julio.

El Consejo General del INE sostuvo que las organizaciones que aun no obtenían su registro solo tenían una expectativa de derecho, pues este estaba condicionado al cumplimiento de determinados requisitos,

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

siendo que para la retroactividad se necesita forzosamente de la existencia previa de un derecho que les favorezca. Si el supuesto de una norma se actualiza (constitución de un partido político) deben tener lugar las consecuencias dispuestas (el nacimiento de los derechos y las obligaciones correspondientes).

También razonó que no podía dar efectos retroactivos a un registro porque causaría un perjuicio a los partidos vigentes y estaría dando un uso o ejercicio ilícito a sus atribuciones, pues le estaría dando a los fondos públicos a su cargo una aplicación distinta a aquella para la que están destinados, o bien, haciendo una asignación ilegal a las organizaciones que no gozaban de un derecho adquirido. La autoridad electoral estableció que, de conformidad con los artículos 31, párrafo 3, de la LEGIPE y 19, párrafos 1 y 2, de la Ley de Partidos, no puede alterar el cálculo para la determinación del financiamiento público de los partidos políticos, ni los montos que del mismo resulten, pues son recursos que no forman parte del patrimonio de la institución. Por tanto, concluyó que solo redistribuiría el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y para actividades específicas correspondientes al resto del año dos mil veinte en el supuesto de que nuevos partidos políticos obtuvieran su registro, a partir de la fecha en que tuvieran lugar los efectos constitutivos.

Dos de las asociaciones civiles que presentaron oportunamente su solicitud de registro promovieron respectivas impugnaciones en contra de la determinación del Consejo General del INE. Por una parte, la organización “Encuentro Solidario” plantea una violación al principio constitucional de equidad en su perjuicio, pues considera que, si bien hay una situación extraordinaria por la crisis sanitaria generada por la enfermedad COVID-19, esta no impide que las prerrogativas que deben recibir las asociaciones que logren su registro como partido político se otorguen como estaban presupuestadas mediante el acuerdo INE/CG348/2019.

Argumenta que, aun cuando el registro de los partidos políticos surta efectos constitutivos desde el treinta y uno de agosto del año en curso, las prerrogativas que deben recibir se encontraban previamente establecidas y destinadas para tal efecto. Señala que solo así los partidos de nuevo registro podrían estar en condiciones de igualdad de oportunidades en el acceso a las competencias electorales y se evitaría que los demás partidos tengan una ventaja indebida, con un financiamiento que no les corresponde. Por lo tanto, considera que se debe dictar un nuevo acuerdo en el que se determine que las prerrogativas de los partidos de nuevo registro deben ser retroactivas al primero de julio de dos mil veinte, tal como lo establece el artículo 19, párrafo 2, de la Ley de Partidos, con independencia de la fecha en que surta efectos constitutivos su registro.

Por su parte, la promovente de “Libertad y Responsabilidad Democrática” sostiene que la autoridad electoral, de forma injustificada, modificó el plazo legal de sesenta días con que cuenta para resolver sobre la solicitud de registro. En ese sentido, señala que mediante el acuerdo impugnado se pretende reducir el financiamiento público que le correspondería en caso de obtener su registro como partido político nacional, incluyendo la partida destinada a financiar su franquicia postal. También refiere que el aplazamiento de la decisión es arbitraria, pues a la fecha la autoridad ya cuenta con los elementos suficientes para resolver sobre los registros. La organización manifiesta que con el aplazamiento se implementa un esquema distinto al diseño previsto en la ley, que prevé la recepción de financiamiento por los partidos de nuevo registro con unos meses de anticipación al inicio del proceso electoral federal, lo que trastoca su derecho de competir en condiciones de equidad frente a los demás partidos políticos, pues no contarían oportunamente con los recursos para desempeñar actividades ordinarias y las relacionadas con el proceso electoral.

La promovente señala que la autoridad parte de la premisa equivocada de que la Ley de Partidos otorga el derecho a las organizaciones que pretenden ser partidos políticos hasta el momento en que se aprueba el

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

registro correspondiente. Además, plantea que lo que se exige no es la entrega de financiamiento público como tal, sino el cumplimiento de la obligación de resolver lo conducente en los plazos que la ley prevé, con lo cual se genera el correlativo derecho al financiamiento. También sostiene que el acuerdo impugnado carece de una debida fundamentación y motivación, pues las razones que lo sustentan derivan del diverso INE/CG97/2020, las cuales considera insuficientes para justificar la limitación de sus derechos político-electorales. La organización insiste que el INE cuenta con los elementos para adoptar una decisión, por lo que es innecesario aplazarla, lo que tendría por consecuencia la entrega de las ministraciones de financiamiento correspondientes, una vez que los registros surtan efectos constitutivos, en el mes de julio de este año.

La asociación promovente considera que el acuerdo viola lo dispuesto en el artículo 41, base II, párrafo primero, de la Constitución general, en cuanto a que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Se suprime el periodo destinado a que los partidos políticos que obtengan su registro reciban oportunamente sus prerrogativas para desplegar las actividades para la operación del instituto político y, en general, de las necesarias para el proceso electoral federal dos mil veinte-dos mil veintiuno. Concluye que, en todo caso, el INE debe entregar retroactivamente a las organizaciones que obtengan su registro el financiamiento público que le corresponde a partir del primero de julio de dos mil veinte, que es la fecha en que el registro de los partidos políticos debe surtir efectos constitutivos.

Del análisis de las consideraciones en que se basa el acuerdo impugnado y de los agravios hechos valer en su contra por las promoventes, advertimos que en el caso se debe resolver si la decisión del Consejo General del INE se traduce en una vulneración del derecho de los partidos políticos de nuevo registro de acceder a un financiamiento público equitativo para la realización de las actividades orientadas al cumplimiento de sus fines. Dicho análisis implica

determinar si fue correcta la interpretación de diversas disposiciones de la Ley de Partidos que realizó la autoridad electoral, conforme a la cual concluyó que era inviable dotar de efectos retroactivos al acto de registro de los partidos políticos, de manera que se les entregaran las cantidades de financiamiento público y las prerrogativas postal y telegráfica que corresponderían a los meses de julio y agosto de este año.

En ese sentido, consideramos que el estudio debió partir del diseño legal previsto para que los partidos políticos cuenten con una determinada base de financiamiento público ordinario para el año en que se constituyen, así como el hecho de que no se cumplirá por una situación extraordinaria no atribuible a las organizaciones que buscan obtener su registro (emergencia sanitaria producida por una pandemia y la respuesta de las autoridades), la cual hace inviable que la autoridad electoral resuelva las solicitudes antes del plazo legal previsto para que los registros surtan efectos constitutivos (primero de julio de este año).

Por lo tanto, se definirá si una debida ponderación de las circunstancias del caso a la luz del mandato constitucional de equidad en el financiamiento público justifica la exigencia de que la autoridad electoral establezca que se dará una eficacia retroactiva al registro de los partidos políticos, para el efecto de que se les entreguen las prerrogativas que les corresponderían de haberse dictado las decisiones oportunamente, conforme a la ley. Los argumentos formulados por las promoventes se analizarán de forma conjunta, pues están orientados a justificar que el acuerdo impugnado no asegura condiciones de igualdad de oportunidades para las asociaciones ciudadanas que alcancen su registro como partido político nacional.

Antes de avanzar al estudio de la cuestión identificada, consideramos pertinente precisar que los planteamientos de las organizaciones respecto a la afectación de sus prerrogativas únicamente se analizarán desde el enfoque de la posibilidad de dar efectos retroactivos a la resolución en la que se otorgue el registro como partido político. En los

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

escritos de demanda se advierten algunos planteamientos que se sustentan en la idea de que el aplazamiento de la fecha legal para resolver lo procedente en relación con las solicitudes de registro les causa un agravio, porque conlleva que estén impedidas para desarrollar actividades para su organización interna y recibir las prerrogativas correspondientes por los meses de julio y agosto. Sin embargo, esas cuestiones no pueden ser materia de análisis en estas impugnaciones, porque la decisión de prorrogar los plazos del procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos nacionales y de fijar el treinta y uno de agosto de este año como fecha límite para emitir la resolución respecto a las solicitudes de registro presentadas se adoptó a través de un acuerdo distinto al que es reclamado en las impugnaciones bajo análisis (INE/CG97/2020).

En ese sentido, las organizaciones actoras promovieron respectivos juicios en contra de esa decisión del Consejo General del INE, con los cuales se integraron los expedientes SUP-JDC-747/2020 y SUP-JDC-749/2020. En consecuencia, la presunta violación de la prerrogativa de financiamiento público a los partidos de nueva creación que supuestamente se produce por la decisión de aplazar las resoluciones de registro debe ser –en su caso– materia de análisis en la sentencia que se dicte en relación con las impugnaciones señaladas. Lo expresado se corrobora porque en la decisión asumida en el acuerdo INE/CG98/2020 se tomó como premisa la postergación de la fecha para emitir las respuestas a las solicitudes de registro a través del diverso INE/CG97/2020. Así, en el acuerdo materia de impugnación únicamente se estableció la inviabilidad de dotar de efectos retroactivos al primero de julio de este año a los registros que –en su momento– sean aprobados por la autoridad electoral, a más tardar el treinta y uno de agosto.

Consideramos que **les asiste la razón** a las promoventes debido a que mediante la decisión adoptada en el acuerdo impugnado no se garantiza el cumplimiento del modelo de financiamiento público que se estableció legalmente para atender el mandato constitucional de

asegurar que los partidos políticos nacionales cuenten –de manera equitativa– con los elementos para la realización de sus actividades. La autoridad electoral debió tomar en cuenta que la normativa prevé una base de financiamiento público a favor de los partidos de nueva creación para el año en que se materializa su constitución.

Por tanto, a pesar de que la decisión de aplazar la fecha legal de aprobación de las solicitudes de registro podía estar justificada, ante la situación extraordinaria derivada de la emergencia sanitaria por la pandemia de la enfermedad COVID-19, aquella no debe traducirse en un mayor perjuicio para las organizaciones solicitantes, en el sentido de que se reduzca el monto de financiamiento público al que tendrían derecho en condiciones ordinarias. La autoridad electoral debió ponderar que una interpretación del marco normativo conforme al mandato constitucional de equidad en el financiamiento público, en un contexto en el que se presenta una situación extraordinaria que impide cumplir el plazo legal para resolver sobre la constitución de nuevos partidos políticos, le exigía establecer –como medida para garantizar las prerrogativas de dichos partidos– que el registro tendría una eficacia retroactiva al primero de julio del año en curso.

Esto es, aun en un contexto de contingencia sanitaria, es responsabilidad del Tribunal Electoral hacer que la interpretación y aplicación de las disposiciones que regulan el financiamiento público de los partidos políticos, en cuanto entidades de interés público reconocidas constitucionalmente, debe ser tal que genere los menores perjuicios posibles, salvaguardando los valores y bienes constitucionales en juego.

En los siguientes apartados se desarrollan las consideraciones con base en las cuales se adopta esta conclusión.

b) La prerrogativa de los partidos políticos de acceder a financiamiento público en condiciones de equidad está

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

comprendida en el ámbito de tutela del derecho a la libertad de asociación

En primer lugar, se estima pertinente definir los estándares sobre la forma como se deben interpretar y aplicar las disposiciones relacionadas con el financiamiento público de los partidos políticos, entendida como una prerrogativa prevista constitucionalmente para contribuir a que estas entidades de interés público cumplan con sus finalidades constitucionales.

En los artículos 9.º y 35, fracción III, de la Constitución general se reconoce el derecho de la ciudadanía mexicana de asociarse libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país²¹. También en los artículos 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se identifica la dimensión política del ejercicio de este derecho fundamental.²²

En el texto constitucional se destaca el carácter de los partidos políticos como instrumentos para que la ciudadanía ejerza su libertad de asociación y sus derechos político-electorales. En el segundo párrafo de la base I del artículo 41 de la Constitución general se dispone que solamente las ciudadanas y ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos. En el mismo precepto se identifican como finalidades de estas instituciones “promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, 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”.

²¹ El artículo 9 de la Constitución Federal establece textualmente lo siguiente: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país [...]”. En tanto, en la fracción III del artículo 35 del mencionado ordenamiento se establece entre los derechos de la ciudadanía: “Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

²² En el numeral 1 del artículo 16 de la Convención Americana se dispone: “Todas las personas tienen **derecho a asociarse libremente con fines** ideológicos, religiosos, **políticos**, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”.

El derecho a la libertad de asociación tiene una dimensión colectiva, que implica la libertad de autoorganización para alcanzar los objetivos que se delinearon por los individuos al momento de la constitución del ente²³. En consecuencia, esta dimensión de la libertad de asociación habilita a los partidos políticos para realizar las actividades orientadas al cumplimiento de sus fines, entre los que se encuentra, como se dijo, la participación en la integración de los órganos de representación política.

En el primer párrafo de la base II del artículo 41 constitucional se establece que “[l]a ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales”. Asimismo, en el segundo párrafo del precepto señalado se precisa que el financiamiento público para los partidos políticos se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. En la Constitución general también se establecen las bases fundamentales para el cálculo del financiamiento público a distribuir y se establece que en la legislación se debe desarrollar lo correspondiente.

En los artículos 23, párrafo 1, inciso d), y 50, párrafo 1, de la Ley de Partidos, se reitera que los partidos políticos tienen derecho a recibir, para el desarrollo de sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, base II, de la Constitución general.

De lo expuesto se tiene que, si bien el acceso al financiamiento público no es como tal un derecho humano o fundamental, se trata de una prerrogativa otorgada por mandato constitucional para favorecer que los partidos políticos cumplan con los objetivos para los que se

²³ La Corte Interamericana ha determinado en relación con la libertad de asociación en materia laboral, razonamiento que puede aplicarse de manera análoga al ejercicio de ese derecho con fines político-electorales, que: “[e]n su dimensión social la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”. Corte IDH. **Caso Huilca Tecse Vs. Perú**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 71.

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

constituyeron, por lo cual guarda relación con la dimensión colectiva del derecho a la libertad de asociación. Este vínculo exige que el marco normativo relacionado con esta prerrogativa se interprete y aplique de manera tal que se optimicen condiciones de igualdad de oportunidades entre partidos políticos.

Además, como estándar constitucional en relación con esta prerrogativa se establece expresamente una exigencia de garantizar condiciones de equidad en cuanto al financiamiento público. Si bien la equidad en nuestro sistema electoral suele pensarse como equidad en la contienda o como sinónimo de competitividad electoral, lo cierto es que aquella, entendida en un sentido amplio, nos lleva a analizar las condiciones en que los actores políticos llevan a cabo sus actividades de manera ordinaria y, por lo tanto, el sistema de financiamiento político en su conjunto y las implicaciones que puede tener en el desarrollo de las actividades, la estabilidad y la consolidación de un partido político.

El principio de equidad en materia electoral no exige un trato idéntico entre los partidos políticos u otros participantes, pues se ha considerado que es legítimo que se consideren aspectos como la fuerza electoral o representatividad²⁴. Este entendimiento se corresponde con la noción del principio rector de equidad en el financiamiento público entre partidos políticos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha considerado que del mismo se deriva “el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los partidos puedan llevar a cabo la realización de sus actividades ordinarias y las relativas a la obtención del sufragio universal, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de manera tal que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda, acorde con su grado de representatividad”²⁵.

²⁴ En consonancia con esa idea, en el criterio 2.3.b. del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia se establece que la igualdad de oportunidades puede ser estricta (sin tener en cuenta el número de escaños en el parlamento o el apoyo del electoral) o proporcional (en función de los resultados electorales).

²⁵ Véase, a manera de ejemplo, la tesis de rubro **EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO VIOLA ESTE PRINCIPIO EL ARTÍCULO 69, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, QUE ESTABLECE LAS REGLAS GENERALES CONFORME A LAS CUALES DEBERÁ DISTRIBUIRSE EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL ENTRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**. 9.ª época; Pleno, *Semanario*

Sin embargo, el modelo que se adopte debe asegurar condiciones mínimas de competitividad y equidad entre los contendientes. Del mandato de equidad también se pueden inferir criterios para la aplicación de las normas para el financiamiento de los partidos políticos. Por ejemplo, la legislación debe desarrollar lineamientos claros y razonables para determinar los montos de financiamiento público, los cuales deben ser asignados de manera objetiva e imparcial; aunado a que las autoridades no pueden negar a los partidos políticos la entrega de los fondos legalmente prescritos²⁶.

c) El acceso a financiamiento público en condiciones de equidad de los partidos políticos de nuevo registro

La observancia del mandato constitucional de equidad en el financiamiento público es de particular relevancia tratándose de los partidos políticos de nuevo registro. La Comisión de Venecia ha señalado que “para promover el pluralismo político, cierta cantidad de financiamiento debe ser extendida más allá de los partidos representados en el parlamento, a todos los partidos que representan un mínimo nivel de apoyo de la ciudadanía y que presenten candidatos en la elección” y que a los partidos nuevos “se les debe dar una oportunidad justa para competir con los partidos existentes”²⁷.

Si un partido político –en especial aquel de nuevo registro– no goza de un mínimo de condiciones que le permitan mantener una estructura (objetivo principal del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias), es previsible que, a pesar de recibir con posterioridad financiamiento dedicado a actividades de campaña, no cuente con los recursos humanos y materiales mínimos para desarrollar las actividades que constitucional y legalmente le son encomendadas, llevar su mensaje a la ciudadanía, ejercer los recursos específicos para actividades de campaña y ser competitivo durante el proceso electoral.

Judicial de la Federación y su Gaceta, julio de dos mil uno, tomo XIV, página 694, número de registro 189314.

²⁶ OSCE, ODHIR y Comisión de Venecia. Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos. Estudio No. 595/2010. CDL-AD(2010)024. Estrasburgo, 2010, párrs. 46 y 178.

²⁷ *Ibid*, párr. 188.

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

En correspondencia con ese imperativo, en la Ley de Partidos se contempla un régimen conforme al cual los partidos de nueva creación pueden participar del financiamiento público. Primero, en el artículo 51, párrafo 2, del ordenamiento señalado se establecen las bases para el cálculo de los montos por tipo de financiamiento, en los términos siguientes: *i)* se otorgará a cada partido político el dos por ciento (2 %) del monto que por financiamiento total corresponda a los partidos políticos, tanto para el sostenimiento de actividades ordinarias permanente como para gastos de campaña en años electorales (inciso a), y *ii)* participarán del financiamiento público para actividades específicas solo en la parte que se distribuya en forma igualitaria (inciso b). Este Tribunal Electoral ha entendido que ese régimen es acorde al mandato constitucional de equidad, pues brinda elementos mínimos para el desarrollo de las actividades de este tipo de institutos políticos y se ajusta a factores como la antigüedad y la presencia en el electorado o representatividad²⁸.

Ahora, para la definición del monto de financiamiento público al que tienen derecho los partidos de nueva creación en cada ejercicio fiscal también deben considerarse algunas variables en cuanto a la temporalidad. En el párrafo 3 del artículo 51 de la Ley de Partidos se establece que las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo 2 – es decir, las correspondientes al financiamiento por actividades ordinarias permanentes y para gastos de campaña– serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

De lo dispuesto en el precepto se infiere que: *i)* el registro tiene efectos constitutivos en cuanto a la existencia formal del partido político y, por ende, a los derechos y obligaciones respectivos, lo cual comprende el acceso a las prerrogativas, como lo es el financiamiento público, y *ii)*

²⁸ Véase la tesis LXXV/2016, de rubro FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL DOS POR CIENTO OTORGADO A PARTIDOS POLÍTICOS DE NUEVA CREACIÓN O QUE CONTIENDAN POR PRIMERA VEZ EN UNA ELECCIÓN ES ACORDE AL PRINCIPIO DE EQUIDAD. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 56 y 57.

que los montos de financiamiento contemplados en el párrafo 2 obedecen a una lógica anual, por lo que el año en que se materializa el registro únicamente debe otorgarse el monto que corresponda en forma proporcional a los meses del año en que el partido político efectivamente realizará sus actividades.

No obstante lo expuesto, también debe tomarse en cuenta otro precepto que refleja que el modelo legal de financiamiento público contempló una cantidad específica para que los nuevos partidos políticos desarrollaran sus actividades ordinarias en el año en que son constituidas, coincidente con el inicio del proceso electoral federal. En el artículo 19, párrafo 2, de la Ley de Partidos se establece que “[e]l registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la elección”.

A nuestra consideración, al dimensionar la regulación de conformidad con el mandato constitucional de equidad en el financiamiento público entre los partidos políticos, se debe entender que la disposición citada no solamente establece una fecha en la cual adquiere eficacia la constitución de los nuevos partidos políticos, sino que también prescribe un monto determinado de financiamiento público para que estos partidos de reciente creación desarrollen sus actividades ordinarias por el resto del año en que obtienen su registro. Esa cantidad es la parte proporcional por seis meses (de julio a diciembre) del monto de financiamiento público previsto en el inciso a) del párrafo 2 del artículo 51 de la Ley de Partidos.

Asimismo, puede considerarse que el modelo parte de la consideración de que es razonable que los nuevos partidos queden constituidos dos meses antes del inicio del proceso electoral, de manera que cuenten con un tiempo razonable para realizar las actividades necesarias para consolidar una organización interna para su posterior participación en las elecciones.

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

Lo expuesto evidencia que en la legislación se estableció un régimen de financiamiento público para los partidos políticos de nuevo registro, el cual comprende una cantidad específica de recursos para las actividades ordinarias relativas a la anualidad en que se materializa la constitución, con lo cual se pretendió garantizar las condiciones mínimas de igualdad de oportunidades de frente a los demás partidos políticos, considerando las necesidades derivadas de su creación, como la implementación de su organización interna, la tramitación de su acreditación en las entidades federativas, el nombramiento de sus representantes ante las autoridades electorales y otros aspectos operativos, como la adquisición o renta de inmuebles, la contratación de servicios y de personal, etcétera.

Con base en lo anterior, consideramos que la autoridad electoral tiene la obligación de garantizar que los partidos políticos reciban íntegramente las cantidades de financiamiento público derivadas del esquema legal adoptado, partiendo de la idea de que a través del mismo se satisface el mandato constitucional de equidad.

d) El aplazamiento de la fecha para resolver sobre la constitución de nuevos partidos políticos no justifica que se reduzca el monto de financiamiento público previsto legalmente para la realización de las actividades ordinarias

Consideramos que **les asiste la razón** a las promoventes en cuanto a que el acuerdo impugnado implica una violación al principio constitucional de equidad en el financiamiento público entre partidos políticos. La autoridad electoral omitió adoptar las medidas para asegurar que los partidos de nueva creación reciban el monto de financiamiento público para actividades ordinarias previsto conforme al modelo legal, así como las prerrogativas postales y telegráficas.

En primer lugar, es pertinente reiterar que es inviable analizar los conceptos de agravio dirigidos a reclamar como tal el aplazamiento de la fecha en que se debía resolver sobre las solicitudes de registro, pues

esa decisión no se adoptó a través del acuerdo materia de impugnación. Estos argumentos son **ineficaces** en la medida en que combaten las consideraciones que sustentan un acuerdo distinto al reclamado y, por lo mismo, no están orientados a controvertir las razones que respaldan a este último.

Como segundo punto, en el caso concreto no está en controversia si la decisión a través de la cual se concede el registro como partido político es un acto administrativo electoral constitutivo de derechos y obligaciones, particularmente por lo que hace al acceso a financiamiento público. Las organizaciones promoventes no combaten esta cuestión y parecen compartirla. Asimismo, quienes suscriben llegamos a la misma conclusión en el apartado anterior, al analizar el artículo 51, párrafo 3, de la Ley de Partidos.

La cuestión en litigio consiste en definir si es viable que el registro de los nuevos partidos tenga una eficacia retroactiva al primero de julio de este año, para el efecto de que se les otorgue el financiamiento público y las prerrogativas postal y telegráficas correspondientes a los meses de julio y agosto. El Consejo General del INE consideró que ello no era posible porque las asociaciones solamente tienen una expectativa de derecho en relación con el acceso a recursos públicos, siendo que para la retroactividad se necesita forzosamente de la existencia previa de un derecho que les favorezca.

No compartimos el enfoque que empleó la autoridad electoral para tratar de justificar su decisión. El Consejo General del INE se apoya en la distinción entre derecho adquirido y expectativa de derecho, la cual puede ser relevante, en ciertos casos, para evaluar cuándo se actualiza una aplicación retroactiva de una ley en perjuicio de una persona, en contravención a lo previsto en el artículo 14 de la Constitución general. La prohibición de retroactividad de la ley es una cuestión relativa al ámbito temporal de validez de las normas jurídicas, que significa que las leyes dictadas con posterioridad no pueden modificar o afectar

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas con base en una ley anterior, salvo que sea en beneficio²⁹.

En cambio, lo que debió resolver la autoridad electoral era si, de conformidad con el marco normativo aplicable y el contexto fáctico, se justificaba establecer que el registro de los nuevos partidos políticos tendría efectos retroactivos, en relación con el acceso a determinadas prerrogativas. En el ámbito del Derecho administrativo se parte de la idea de que lo ordinario es que la aprobación de un acto administrativo tiene efectos constitutivos y, por tanto, sus efectos son hacia el futuro. Sin embargo, se reconocen diversos supuestos en los que un acto administrativo puede válidamente producir efectos retroactivos, por ejemplo, “por texto expreso del acto, cuando favorece al particular, no se lesionan derechos de terceros y hay un sustento fáctico suficiente para dar validez en el pasado a lo que el acto resuelve”³⁰. Entonces, precisamente la cuestión a decidir es si se justifica que el acto actualice efectos hacia el pasado, para lo cual resulta irrelevante definir si existe un derecho adquirido o no.

A pesar de que la legislación electoral no contempla expresamente la viabilidad de que el registro de un partido político tenga efectos retroactivos, se considera que las particularidades del caso justifican que se dote de ese alcance a las determinaciones que –en su caso– dicte el Consejo General del INE en el marco del procedimiento que está en desarrollo. Primero, porque de esta manera se asegura que los nuevos partidos políticos reciban en su integridad el monto de financiamiento público para actividades ordinarias que el modelo legal contempla a su favor para el año en que obtienen su registro y, por ende, se satisface el mandato constitucional de equidad, en términos de lo razonado en el apartado **c)** del presente voto.

²⁹ Con base en la tesis de rubro **IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SOLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS**. 9ª época; Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, junio de dos mil uno, tomo XIII, página 306, número de registro 189448.

³⁰ Gordillo, Agustín. Tomo 3. El acto administrativo. 10ª ed., Buenos Aires, F. D. A., 1963/2011, pág. 36.

Segundo, porque el aplazamiento de las resoluciones a las solicitudes de registro y la imposibilidad de que surtan efectos constitutivos en el día contemplado en la legislación deriva de las medidas adoptadas para hacer frente a la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de la enfermedad COVID-19, por lo cual se trata de una situación extraordinaria que no es atribuible a las organizaciones que solicitaron su inscripción. Entonces, no hay justificación para que pierdan parte del financiamiento público que les hubiera correspondido en condiciones ordinarias, sobre todo si se considera que las asociaciones cumplieron con los trámites de manera oportuna.

Inclusive, debe destacarse que el mero aplazamiento del pronunciamiento respecto al registro representa por sí mismo un perjuicio, con independencia de que pudiera estar justificado, pues las organizaciones pierden dos meses durante los cuales podrían desarrollar actividades fundamentales para la organización interna y la preparación para los procesos electorales que inician en septiembre de este año. Entonces, tomando en cuenta que de por sí las organizaciones se verían perjudicadas en un sentido relevante, la autoridad electoral debe de procurar las condiciones menos lesivas, por lo que se debería evitar que adicionalmente dejen de recibir los recursos predispuestos si no hay una justificación de por medio para ello.

Además, si la autoridad electoral llegara a concluir que alguna organización cumplió con los requisitos para lograr su registro como partido político, eso significaría que los elementos que sustentan el acto constitutivo estaban presentes desde el momento al cual se pretenden retrotraer los efectos. La razón por la cual el acto no habría tenido eficacia en la fecha establecida en la ley sería un retardo justificado de la autoridad administrativa en la calificación respecto al cumplimiento de los requisitos, pero las condiciones necesarias se habrían materializado desde antes.

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

Por otra parte, la decisión de retrotraer los efectos no implicaría realmente una afectación para los partidos políticos vigentes, porque su derecho al acceso a financiamiento público no implica que se pueden beneficiar al obtener recursos adicionales que ordinariamente corresponderían a los partidos de nuevo registro, pero que no sucedió por una situación extraordinaria que impidió emitir las determinaciones correspondientes. De esta forma, de mantenerse el acuerdo impugnado se convalidaría una decisión mediante la cual, por un lado, se reduce sin justificación el financiamiento que podrían obtener las asociaciones que logren el registro y, por el otro, se otorga una ventaja indebida al resto de los partidos políticos.

Para evitar lo anterior, la autoridad electoral podría reservar el monto de financiamiento público que hipotéticamente tocaría a los nuevos partidos, el cual sería reintegrado a los demás partidos políticos nacionales en caso de que ninguna o solo algunas de las organizaciones obtuvieran su registro; o bien, podría mantener la misma ministración mensual bajo la advertencia a los partidos políticos de que, dependiendo de los partidos que se constituyeran, las ministraciones de los meses restantes se ajustarían para restituir a esas organizaciones los montos de financiamiento público correspondientes a los meses de julio y agosto.

A fin de procurar la equidad en esta situación de emergencia, el INE sí cuenta con las atribuciones para tutelar la integridad del financiamiento público que deberían obtener los nuevos partidos políticos, lo cual no implicaría alterar el cálculo del financiamiento público de los partidos políticos ni los montos resultantes. Tampoco resultaría en destinar los fondos públicos para fines distintos a los previstos normativamente o realizar asignaciones indebidas. Este ejercicio supondría asegurar la plena observancia del modelo legal que se dispuso para cumplir con el principio constitucional de equidad en el financiamiento público entre los partidos políticos.

De lo contrario, la disminución *de facto* de los recursos legalmente previstos como el piso mínimo con que cuentan los partidos para posicionarse ante el electorado y desarrollar sus actividades en condiciones de equidad implica ampliar la brecha existente entre los partidos con nuevo registro y los ya establecidos, condicionando las posibilidades de los primeros para prepararse, contender en la elección y lograr la conservación de su registro. Lo anterior porque se estaría actualizando una reducción equivalente al treinta y tres por ciento (33 %) del financiamiento ordinario para los partidos políticos de nuevo registro, lo cual podría trascender –de manera indirecta– al ejercicio de los derechos político-electorales en condiciones de igualdad de su militancia y de la ciudadanía que pretenda postular.

En nuestro concepto, la decisión de postergar la fecha para resolver sobre las solicitudes por una razón de fuerza mayor no puede traducirse en una reducción al monto original de financiamiento público que tendrían los partidos que obtuvieran su registro en caso de que el procedimiento se hubiera desarrollado en condiciones ordinarias.

Por último, advertimos que la autoridad responsable señala en su informe circunstanciado que no se coloca a los nuevos partidos en un estado de desproporción, considerando que en el proceso de constitución de partidos políticos nacionales 2013-2014 los efectos de los registros fueron a partir del primero de agosto de dos mil catorce, de conformidad con el artículo 31, párrafos 2 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Al respecto, estimamos que el hecho invocado por la autoridad electoral no es un referente para resolver la presente controversia, pues la fecha en que tuvo efectos constitutivos el registro de partidos políticos en el año dos mil catorce atendió a la legislación vigente en ese momento y, por ende, en ese caso sí se cumplió con el modelo legal sobre el monto de financiamiento público que deben recibir los partidos durante el año en que se materializa su constitución. El caso bajo análisis tiene sus propias particularidades, tanto normativas como fácticas.

SUP-JDC-748/2020 Y ACUMULADOS

Con base en las ideas desarrolladas, consideramos que la autoridad electoral debió ponderar que una interpretación del marco normativo conforme al mandato constitucional de equidad en el financiamiento público, en un contexto en el que se presenta una situación extraordinaria que impide cumplir el plazo legal para resolver sobre la constitución de nuevos partidos políticos, le exigía establecer –como medida para garantizar las prerrogativas de dichos partidos– que el registro tendría una eficacia retroactiva al primero de julio del año en curso para efecto de que recibieran el financiamiento público ordinario y las prerrogativas postal y telegráfica correspondientes a los meses de julio y agosto.

e) Efectos

Al considerarse sustancialmente **fundados** los agravios hechos valer en contra del acuerdo INE/CG98/2020, se debió **revocar** para el **efecto** de que el Consejo General del INE dictara uno nuevo sobre la misma materia en el que declarara que los efectos constitutivos del registro de los nuevos partidos políticos nacionales serán retroactivos al primero de julio de dos mil veinte, conforme al artículo 19, párrafo 2, de la Ley de Partidos, lo que implica el derecho a recibir el financiamiento público para actividades ordinarias y las prerrogativas postal y telegráfica a partir de esa fecha.

Lo anterior, con la finalidad de que el Consejo General del INE adoptara –en plenitud de atribuciones– el mecanismo que estimara conveniente para asegurar que las organizaciones que –en su momento– obtengan su registro como nuevo partido político reciban íntegramente los montos de financiamiento público ordinario que les corresponden, así como los montos por prerrogativas postal y telegráfica. Asimismo, debía informar de antemano a los partidos políticos con registro vigente sobre las medidas que adoptaría y la manera como podrían incidir en los montos de prerrogativas.

A partir de las consideraciones expuestas, en nuestro concepto, se debió ordenar al Consejo General del INE que estableciera que se proporcionarían los recursos públicos correspondientes a los meses de julio y agosto a las organizaciones que logren su registro como partidos políticos nacionales, una vez que surta efectos constitutivos, en el mes de septiembre. Derivado de lo anterior, los partidos políticos de nueva creación podrían ejercer los montos de financiamiento público a partir del mes de septiembre y, en consecuencia, los procedimientos de fiscalización tendrían que atender a ese periodo y apegarse a la normativa aplicable a los partidos políticos.

En conclusión, estimamos que las impugnaciones debieron resolverse de conformidad con las razones desarrolladas en el presente voto particular conjunto.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.