



JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO¹

EXPEDIENTES: SUP-JDC-1632/2020 Y
ACUMULADOS

PARTE ACTORA: RENÉ QUIROZ
HERNÁNDEZ Y OTROS²

RESPONSABLES: DIRECCIÓN EJECUTIVA
DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS
POLÍTICOS DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL³ Y OTRO

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: FERNANDO ANSELMO
ESPAÑA GARCÍA

COLABORÓ: JORGE RAYMUNDO
GALLARDO

Ciudad de México, a cinco de agosto de dos mil veinte⁴.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵ dicta sentencia en el sentido de **desestimar** los agravios planteados por las y los actores, por la supuesta violación de su derecho de audiencia y de asociación, con motivo de la cancelación de su afiliación a la organización de ciudadanos denominada Encuentro Solidario, al haberse registrado de manera posterior en otra organización también en proceso de constitución de un partido político nacional.

ANTECEDENTES

1. Notificación de intención de constituir un partido político nacional.

El treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, la organización de

¹ En lo subsecuente, juicio para la ciudadanía.

² En adelante, promoventes o parte actora.

³ En lo sucesivo, DEPPP o responsable.

⁴ En adelante todas las fechas se referirán a dos mil veinte, salvo mención en contrario.

⁵ En lo subsecuente Sala Superior o TEPJF.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

ciudadanos denominada Encuentro Solidario presentó ante la DEPPP, escrito de intención para constituirse como partido político nacional.

2. Celebración de asambleas distritales. Las y los promoventes aducen haber participado en asambleas realizadas en agosto del año dos mil diecinueve, como parte del proceso para constituir un partido político nacional, en las cuales manifestaron su voluntad de afiliarse a la organización Encuentro Solidario.

3. Información de estatus de afiliación. El veintiuno de julio, el representante legal de la organización ciudadana le informó a la parte actora, que de la revisión realizada al Sistema de Información de Registro de Partidos Políticos Nacionales⁶ se observó que su registro de afiliación se encontraba duplicado con otra organización de ciudadanos en proceso de constitución de partido político nacional distinta a Encuentro Solidario, lo que origina que no se mantendría el registro y afiliación en esa organización.

4. Juicios ciudadanos. El veintidós de julio, las y los promoventes presentaron demandas de juicios para la ciudadanía ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral⁷, para impugnar el “Listado final de asistentes” a distintas asambleas distritales de Encuentro Solidario realizadas en Veracruz.

5. Recepción y turno. El veintiocho de julio, fueron remitidas las demandas por la responsable, así como las constancias del trámite de Ley y, en su oportunidad, la Presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar los expedientes de juicio para la ciudadanía SUP-JDC-1632/2020 al SUP-JDC-1651/2020, y turnarlos a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis. Dichos expedientes son:

⁶ En lo subsecuente Sistema de Información.

⁷ En lo subsecuente INE.



SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

N°	Expediente	Parte Actora	Entidad	Distrito	Fecha	Organización - doble Afiliación
			Asamblea Encuentro Solidario			
1.	SUP-JDC-1632/2020	René Quiroz Hernández	Veracruz	8	28-agosto-2019	Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.
2.	SUP-JDC-1633/2020	Hilaria Rufino Antonio	Veracruz	8	28-agosto-2019	Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.
3.	SUP-JDC-1634/2020	Reyna Falfán Basilio	Veracruz	8	28-agosto-2019	Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.
4.	SUP-JDC-1635/2020	María Lorenzo Landa	Veracruz	8	28-agosto-2019	Alianza Mexicana Alternativa APN
5.	SUP-JDC-1636/2020	Margarita Falfán Bacilio	Veracruz	8	28-agosto-2019	Libertad y Responsabilidad Democrática A.C.
6.	SUP-JDC-1637/2020	María Ernestina Rosario Rodríguez Cabrera ⁸	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.
7.	SUP-JDC-1638/2020	Claudia Zamora Tiburcio	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.
8.	SUP-JDC-1639/2020	Gonzalo Sánchez Tamariz	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.
9.	SUP-JDC-1640/2020	Carlos Alfonso Reyes	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.
10.	SUP-JDC-1641/2020	Ángel Marcial Hurtado Aguilar	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.
11.	SUP-JDC-1642/2020	Mario Hernández García	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.
12.	SUP-JDC-1643/2020	Rafael Gerardo Téllez López	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.
13.	SUP-JDC-1644/2020	Gilberto González Frías	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.

⁸ En la demanda aparece como apellido Carrera, pero de la credencial para votar que se acompañó se advierte que su apellido correcto es Cabrera.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

14.	SUP-JDC-1645/2020	Vicente Escamilla Moreno	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.
15.	SUP-JDC-1646/2020	Adolfo Rodríguez Espinosa	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.
16.	SUP-JDC-1647/2020	Ignacio Ponce Castellanos	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.
17.	SUP-JDC-1648/2020	Julissa Heidi Aguilar Andonegui	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.
18.	SUP-JDC-1649/2020	Esteban Maximino ⁹ Santiago Alonzo	Veracruz	4	17-agosto-2019	Nosotros.
19.	SUP-JDC-1650/2020	Fernando Carvajal Paz	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.
20.	SUP-JDC-1651/2020	Jessica Liliana Collado Pérez	Veracruz	4	17-agosto-2019	Fuerza Social por México.

6. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó los expedientes, proveyó la admisión y cierre de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es la autoridad competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación¹⁰, toda vez que se trata de juicios de la ciudadanía promovidos para controvertir la posible afectación a los derechos de asociación y afiliación de la parte actora, atribuida a la DEPPP, con motivo del procedimiento de constitución de partidos políticos nacionales.

SEGUNDA. Acumulación. Procede acumular los medios de impugnación al existir conexidad en la causa, toda vez que se controvierte el mismo

⁹ Si bien en la demanda aparece como Maximiliano, de la credencial para votar que se acompaña se advierte que su nombre correcto es Maximino.

¹⁰ Con base en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso c), 79, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en lo sucesivo Ley de Medios).



acto reclamado, señalan a las mismas autoridades responsables — Consejo General y DEPPP, ambas del INE.

Por tanto, procede la acumulación de los asuntos, con el propósito de resolverlos en forma conjunta, congruente, expedita y completa.

En consecuencia, los juicios SUP-JDC-1633/2020 al SUP-JDC-1651/2020, se deben acumular al diverso **SUP-JDC-1632/2020**, por ser éste el más antiguo.

En razón de lo anterior, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive del presente acuerdo, a los autos de los expedientes acumulados¹¹.

TERCERA. Razones que justifican la resolución de este asunto a través de videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 6/2020¹², por el cual se amplió el catálogo de asuntos que se pueden resolver de forma virtual durante la contingencia sanitaria.

Lo anterior, con el propósito de cumplir con los parámetros de una justicia de proximidad con la ciudadanía, pronta, completa e imparcial, contemplados en la Constitución y evitar poner en riesgo el derecho a la salud de la ciudadanía y de las personas que trabajan en el Tribunal Electoral.

En ese sentido, se amplió el catálogo de asuntos que se pueden resolver mediante las sesiones por videoconferencia, de tal manera que además de los urgentes y los previstos en el numeral 12, segundo párrafo, del Reglamento, se puedan resolver los medios de impugnación que deriven

¹¹ Ello, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del TEPJF.

¹² El pasado primero de julio.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

de la reanudación gradual de las actividades del Instituto Nacional Electoral¹³.

En el caso, se justifica la resolución de este asunto mediante sesión virtual de la Sala Superior, porque la parte actora manifiestan una posible afectación a su derecho de asociación con motivo de la cancelación de su afiliación a una organización dentro del procedimiento para constituir un nuevo partido político nacional y considerando que el Instituto determinó reanudar determinadas actividades relacionadas con estos procedimientos, de ahí que se hace patente para este órgano jurisdiccional que el presente medio de impugnación se ubica en el supuesto previsto de la reanudación gradual de las actividades del INE.

En tal contexto, se considera que el asunto debe resolverse en sesión a través de videoconferencia, toda vez que la controversia se ubica en uno de los supuestos regulado por el Acuerdo General 6/2020, y porque es necesario que esta Sala Superior otorgue certeza jurídica y certidumbre a la parte actora, respecto de su afiliación a una organización ciudadana que se encuentra dentro del proceso de constitución de partido político nacional.

Este criterio fue tomado recientemente en el SUP-JDC-769/2020 y acumulados.

CUARTA. Requisitos de procedencia. Los medios de impugnación cumplen con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia¹⁴, conforme con lo siguiente:

1. Forma. En los escritos de demanda se precisaron las autoridades responsables y el acto reclamado, los hechos, los motivos de controversia y cuentan con firma autógrafa.

2. Oportunidad. Las demandas fueron presentadas oportunamente considerando que el reclamo lo constituye la posible afectación del

¹³ Artículo 1, primer párrafo, inciso h), del Acuerdo 6/2020.

¹⁴ De conformidad con artículos 7, párrafo 2; 9; 13, párrafo 1, inciso b); y 79 de la Ley de Medios.



derecho de afiliación de las y los actores, entre otras cuestiones, por una vulneración a su derecho de audiencia, por la omisión del INE de preguntarles a cuál de las organizaciones ciudadanas a las que se afiliaron es su voluntad pertenecer, así como de informarles de la cancelación de su afiliación a Encuentro Solidario.

Por tanto, los medios de impugnación se promovieron en tiempo, en tanto que al tratarse de omisiones atribuidas a autoridades del INE, debe entenderse, en principio, que la omisión acontece cada día que transcurre, toda vez que es un hecho de tracto sucesivo; en consecuencia, la presentación de las demandas resulta oportuna¹⁵.

3. Legitimación e interés jurídico. Se cumplen ambos requisitos. Las y los promoventes tiene legitimación al contar con ciudadanía quienes a su vez manifiestan su intención de ser tomados en consideración en la afiliación de una organización ciudadana que se encuentra en el proceso de constituirse como un partido político nacional.

Asimismo, tienen interés para promover los presentes juicios, toda vez que alegan una afectación a su ámbito de derechos con motivo de la determinación del INE de conservar su afiliación a una organización ciudadana diversa a Encuentro Solidario.

4. Definitividad. Se satisface este requisito ya que no existe otro medio de impugnación que deba agotarse de forma previa al juicio federal promovido.

No pasa inadvertido que las autoridades del INE señaladas como responsables, al rendir su informe circunstanciado manifestaron que los juicios resultaban improcedentes, en virtud de actualizarse la figura de la eficacia refleja de la cosa juzgada, ya que en el juicio ciudadano SUP-

¹⁵ Véase la jurisprudencia 15/2011, de rubro PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES. Las jurisprudencias y tesis del TEPJF pueden ser consultadas en la página electrónica: <http://bit.ly/2CYUly3>.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

JDC-769/2020 y acumulados, la Sala Superior resolvió la misma temática y agravios.

A juicio de esta Sala Superior, la referida causal de improcedencia es **infundada** en atención a las siguientes consideraciones.

La cosa juzgada puede tener eficacia directa o refleja; la primera se actualiza cuando los sujetos, objeto y causa de la pretensión son idénticos en dos juicios o recursos; en este caso, la materia del segundo asunto queda plenamente decidida con el fallo del primero.

La eficacia refleja se actualiza cuando en los casos, a pesar de no existir plena identidad de los elementos precisados, hay identidad en lo sustancial o dependencia jurídica por tener una misma causa; en esta hipótesis, el efecto de lo decidido en el primer juicio se refleja en el segundo de modo que las partes quedan vinculadas con lo decidido en la primera sentencia¹⁶.

Ahora bien, lo **infundado** de la causal de improcedencia en análisis radica en que se trata de distintos sujetos, habida cuenta de que combaten una omisión atribuida a autoridades del INE, razón por la cual se debe analizar en cada caso la existencia de la conducta negativa que atribuyen a la autoridad y si ésta le resultaba exigible a las autoridades señaladas como responsables.

Aunado a lo anterior, cabe precisar que no se puede considerar que por ser coincidente la pretensión perseguida a la de un diverso medio de impugnación, las y los promoventes de los juicios que nos ocupan hayan quedado vinculados con lo fallado en el juicio ciudadano de referencia.

De ahí que no se actualice la figura de la eficacia refleja de la cosa juzgada.

Por tanto, se procede a analizar el fondo del asunto.

¹⁶ Al respecto, véase la jurisprudencia 12/2003 de rubro COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA.



QUINTA. Cuestiones previas

1. Síntesis de conceptos de inconformidad

Esta Sala Superior ha considerado que para tener por configurados los agravios basta la causa de pedir¹⁷.

En efecto, todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido aparezcan en la demanda constituye un principio de agravio, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de ésta, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva.

Basta que se exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto impugnado y los motivos, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio.

Así, con independencia del número de conceptos de violación que son señalados en la demanda, se identifican los siguientes motivos de disenso:

1.1. Vulneración al derecho de asociación política y afiliación

Las y los promoventes argumentan que se vulnera su derecho de asociación política y afiliación, porque la autoridad administrativa electoral nacional ha dejado de contabilizar su participación en las respectivas asambleas distritales constitutivas a las que acudieron con la finalidad de afiliarse a la organización Encuentro Solidario, la cual busca constituirse como partido político nacional.

Aducen que se restringe su libertad de elegir a qué organización afiliarse, pues consideran indebido que el INE no los contabilice para formar parte

¹⁷ Jurisprudencia 3/2000 de rubro AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

del quorum en la asamblea en la que participaron, y afirman desconocer la causa por la cual se les está excluyendo de esas listas.

Refieren que su última voluntad es afiliarse a la organización Encuentro Solidario, por lo que dicha negativa, restringe y limita su derecho de asociación y afiliación, de ahí que soliciten ser restituidos en su derecho.

1.2. Violación al derecho de audiencia

En concepto de las y los actores, la autoridad administrativa, al percatarse de que se encontraban afiliados a dos organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales, antes de elegir de manera unilateral a cuál contarle su apoyo, debió requerirles a efecto de que se respetara su derecho de audiencia y fueran ellos quienes decidieran tal situación.

En tal sentido, sostienen que se vulneran sus derechos de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, colocándoles en estado de indefensión.

De igual forma señalan que vulnera su derecho de audiencia la omisión de la responsable de notificarles cuáles son las causas por las que se les excluye de la organización de manera fundada y motivada.

2. Precisión del acto reclamado y autoridad responsable

Si bien los y las actoras señalan como acto impugnado el “Listado final de asistentes” a las respectivas asambleas distritales de Encuentro Solidario a las que asistieron, que se contienen en el Sistema de Información, emitido por la DEPPP, así como señalan como responsables a dicha Dirección y al Consejo General, ambos del INE, de una lectura integral de las demandas¹⁸ se advierte que su pretensión es que prevalezca su afiliación a la organización de ciudadanos denominada Encuentro

¹⁸ Conforme a lo previsto en la jurisprudencia 3/2000, de la Sala Superior, de rubro: AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, así como: AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.



Solidario y no así de la organización ciudadana a la que se afiliaron en un segundo momento.

Esto es, lo que les genera afectación no es su inclusión o no en la lista que refieren, sino una posible vulneración a su derecho de afiliación y garantía de audiencia, a su decir, al no haber sido consultados respecto a qué organización deberían tenerse afiliados, aduciendo así la omisión por parte de la autoridad responsable de reconocer su derecho de afiliación en la organización Encuentro Solidario.

En ese mismo sentido, se advierte que en términos del artículo 18 de la Ley General de Partidos Políticos¹⁹, en relación con el numeral 95 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, aprobado por el Consejo General mediante acuerdo INE/CG1478/2018 el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho²⁰, el DEPPP es la autoridad encargada de realizar el cruce de las y los afiliados de cada organización contra los de las demás organizaciones, a través del referido Sistema de Información; por tanto, debe considerarse al DEPPP como la autoridad responsable en el presente asunto, impugnando la presunta omisión que la parte actora señala en sus escritos de demanda.

SEXTA. Estudio de Fondo.

1. Planteamiento del caso

La **pretensión** de la parte actora es conservar su afiliación a la organización de ciudadanos denominada Encuentro Solidario, así como que cuente su asistencia en la asamblea de esa agrupación en la que participaron.

¹⁹ En lo sucesivo Ley de Partidos.

²⁰ En adelante Instructivo.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

La **causa de pedir** la sustentan en el hecho de que la cancelación de su afiliación a la organización ciudadana de referencia vulnera su derecho de asociación política y afiliación porque restringe su libertad para elegir en qué asociación participar, aunado a que vulnera su derecho de audiencia, al no haber sido consultados previo a tomar tal determinación.

La **cuestión por resolver** consiste en determinar si la DEPPP incurrió en una omisión al no notificarle a la parte actora que se encontraba en más de una organización ciudadana, y en caso de estar obligado a ello, si dicha omisión implicó una restricción a sus derechos de asociación y de audiencia.

A fin de dar respuesta se analizarán sus agravios de manera conjunta dada su estrecha relación, cabe precisar que esta metodología de estudio no genera perjuicio alguno a la parte actora, porque la forma como los agravios se analizan no es lo que puede originar una lesión, sino que se omita el estudio de alguno de ellos²¹.

2. Análisis de los agravios.

2.1. Marco jurídico

Para analizar los planteamientos de la parte actora es necesario precisar los alcances y distinciones de los derechos de asociación, asociación en materia político-electoral y afiliación, para determinar si el acto impugnado vulnera tales prerrogativas. Así, como determinar el marco normativo que regula el ejercicio de estos derechos dentro del procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos nacionales.

a. Derecho de asociación

El derecho de asociación se encuentra previsto en el artículo 9 de la Constitución federal, al establecer que no podrá coartarse el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con un objeto lícito, siendo prerrogativa

²¹ Jurisprudencia 4/2000, AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.



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

Ha sido criterio de esta Sala Superior que se trata de un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que permiten que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objetivo y finalidad lícita sea de libre elección²², o bien, exclusivamente pueda adherirse a una organización previamente instituida.

Este derecho se manifiesta en tres dimensiones:

1. Como el derecho de asociarse formando una asociación o incorporándose a una ya existente;
2. Como el derecho a permanecer en una asociación o renunciar a ella, y
3. Como el derecho de no asociarse, lo que en sentido opuesto implica la correlativa obligación de la autoridad de no limitar estos derechos ni de obligar a asociarse²³.

b. Derecho de asociación en materia político-electoral

En materia político-electoral, el derecho de asociación se encuentra consagrado en el artículo 35, fracción III, de la Constitución federal, que establece como derecho de la ciudadanía, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Esta libertad propicia el pluralismo político y la participación ciudadana en los asuntos públicos, de modo que constituye una condición necesaria de todo Estado constitucional democrático de Derecho, pues sin la existencia

²² Tesis 1ª. LIV/2010. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, marzo de 2010, página 927, de rubro LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.

²³ Véase Amparo en revisión 2186/2009. Primera Sala, Resuelto en sesión de 13 de enero de 2010.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos y agrupaciones políticas, sino que incidiría negativamente en la eficacia de distintos principios constitucionales como el principio democrático, entre otros; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos²⁴ y es condición necesaria para una democracia.

Al respecto, el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

Además, que el ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Por su parte, el numeral 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras y el ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

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

²⁴ Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 40/2004. cuyo rubro es PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA. Todas las tesis y jurisprudencias de la SCJN son consultables en la página <https://bit.ly/2ErvyLe>.



su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.”²⁵

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

c. Derecho de afiliación

Sobre el derecho de afiliación, esta Sala Superior ha establecido que se trata de un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de las y los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas.

Es decir, para concretizar el derecho de afiliación es necesaria una decisión administrativa o jurisdiccional previa dentro del procedimiento de constitución de una organización ciudadana como partido político²⁶.

Sin esta determinación formal, las personas que se adhieran a una organización de ciudadanos que pretende obtener su registro como partido político no tienen el carácter de afiliados en sentido estricto, pues si bien cuentan con el derecho de asociarse en materia política y lo ejercen al adherirse a una organización con fines políticos, no cuentan con las prerrogativas específicas que tiene una persona afiliada a un partido o agrupación política.

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

²⁶ Véase al respecto el criterio sostenido al resolver los juicios SUP-JDC-2665/2008, SUP-JDC-2670/2008 y SUP-JDC-79/2019.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

Esta distinción es de gran relevancia en el caso porque los promoventes aducen vulneración a su derecho de afiliación a una organización de ciudadanos que pretende obtener su registro como partido político nacional.

Al respecto, se destaca que las personas que se adhieran a las distintas organizaciones con la pretensión de ser registradas como partidos políticos, si bien se pueden asumir como afiliadas al pertenecer a una asociación, en un sentido lato, gramatical, de la palabra, no tienen este carácter desde una óptica jurídica estricta, pues lo obtienen cuando la organización a la que forman parte es registrada como instituto político.

Si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución federal.

Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente el cual faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse²⁷.

d. Procedimiento de asociación a organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional

²⁷ Jurisprudencia 24/2002, de rubro DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES.



El artículo 41, Base I, primer párrafo, de la Constitución federal dispone que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal.

En cumplimiento a lo anterior, el artículo 10, párrafos 1 y 2, incisos a) y b), de la Ley de Partidos, establece que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional deberán obtener su registro ante el INE, para lo cual, se deberá verificar que cumpla, entre otros, con los requisitos siguientes:

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

Por su parte, el artículo 11, párrafo 1, de la misma Ley, señala que la organización ciudadana que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto deberá informar tal propósito en el mes de enero del año siguiente al de la elección Presidencial.

Además, de conformidad con lo establecido en el artículo 12, de la ley de referencia, se deberá acreditar: **a) La celebración de asambleas**, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del INE; y **b) La celebración de**

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el INE, quien certificará:

- I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a tres mil o trescientos, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por esa Ley; **que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos;** y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva;
- II. Que con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, **quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar,** y
- III. Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

Por su parte el Instructivo, aprobado por el INE mediante acuerdo INE/CG1478/2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, en el capítulo tercero, establece las reglas de registro de los asistentes a las asambleas. Al respecto, cabe destacar lo siguiente:

- **Las personas que asistan deberán llevar consigo el original de su credencial para votar vigente, para identificarse y poder registrar su asistencia, la cual sólo será válida si el domicilio de la credencial corresponde a la entidad federativa o distrito, según sea el caso, en que se realice la asamblea.**



- En ninguna circunstancia se permitirá que las y los organizadores del evento presenten la credencial para votar de quien o quienes pretendan afiliarse.²⁸
- En caso de que las personas no cuenten con el original de su credencial para votar porque ésta se encuentra en trámite, podrán presentar el comprobante de solicitud ante el Registro Federal de Electores, acompañado de una identificación original con fotografía expedida por alguna institución pública, entre otras, las siguientes: pasaporte, cartilla militar, cédula profesional, licencia de conducir o credencial expedida por el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores.
- Por ningún motivo se aceptarán, como identificación, credenciales expedidas por algún Partido Político, organización política o institución privada.²⁹
- Únicamente las personas asistentes a la asamblea que deseen pertenecer al partido político deberán entregar al personal del INE el original de su credencial para votar, a fin de que éste proceda a realizar la búsqueda de sus datos en el padrón electoral del distrito o entidad correspondiente y a imprimir, en su caso, la respectiva manifestación, la cual una vez leída por la persona y estando de acuerdo con su contenido, deberá ser suscrita ante el personal del Instituto.
- La o el Vocal designado no recibirá manifestaciones de quienes no registren personalmente su asistencia a la asamblea en términos del Instructivo³⁰.

Asimismo, el artículo 18 de la Ley de Partidos prevé, en su numeral 1, que se deberá verificar que no exista doble afiliación a partidos ya existentes o en formación.

²⁸ Numeral 30 del Instructivo.

²⁹ Numeral 31 del Instructivo.

³⁰ Numeral 35 del Instructivo.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

En el numeral 2, establece el procedimiento a seguir para el caso de que un ciudadano aparezca en más de un padrón de afiliados de partidos políticos.

A fin de reglamentar tal actuación respecto del supuesto de doble afiliación en relación con partidos políticos en formación, es decir, otras organizaciones ciudadanas que se encuentren en el proceso para el registro de nuevos partidos políticos nacionales, el Instructivo de referencia establece en el numeral 95, que la DEPPP, a través del Sistema de Información realizará un cruce de las y los afiliados válidos de cada Organización contra los de las demás organizaciones en proceso de constitución como partido político nacional. En caso de identificarse duplicados entre ellas, se estará a lo siguiente:

- **Cuando una o un asistente válido a una asamblea de una Organización se encuentre a su vez como válido en una asamblea de otra Organización, prevalecerá su manifestación de afiliación en la asamblea de fecha más reciente y no se contabilizará en la más antigua.**
- Cuando una o un asistente válido a una asamblea de una Organización se identifique como válido en los afiliados del resto del país, bajo el régimen de excepción o a través de la aplicación móvil, de otra Organización se privilegiará su afiliación en la asamblea.
- Cuando una o un afiliado de una Organización en el resto del país —a través de la aplicación móvil o bajo régimen de excepción— se localice como válido en el resto del país de otra Organización, prevalecerá la afiliación de fecha más reciente. De ser el caso de que ambas manifestaciones sean de la misma fecha, el Instituto, a través de la Junta Distrital más cercana, consultará al ciudadano para que manifieste en qué Organización desea continuar afiliado. De no recibir respuesta por parte del ciudadano, la afiliación dejará de ser válida para ambas organizaciones.

2.2. Análisis del caso



No asiste razón a la parte actora, ya que el numeral 95 del Instructivo, al reglamentar lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de Partidos, establece que cuando un asistente a una asamblea válida de una organización se encuentre, a su vez, como válido en la asamblea de otra no se contabiliza en la más antigua.

Lo anterior, porque debe prevalecer la manifestación de voluntad de los actores de ejercer su derecho de afiliación a favor de una segunda organización que pretende constituirse como partido político nacional, y que implica, a su vez, la declaración de no hacerlo a favor de Encuentro Solidario, lo cual resulta razonable, en la medida que, esta segunda manifestación se efectuó dentro del plazo previsto para la realización de las correspondientes asambleas y registros de afiliación en aras de dar certeza jurídica a las organizaciones políticas y la propia ciudadanía respecto de la validez del procedimiento de constitución.

a. Hechos no controvertidos

Es importante destacar que, de lo relatado por las y los promoventes en sus demandas, se advierte que **no existe controversia** respecto a que:

- Los actores participaron en diversas asambleas distritales constitutivas de la organización Encuentro Solidario dentro del procedimiento para la obtención de su registro como partido político.
- Expresan que desean ser contados exclusivamente en las asambleas de Encuentro Solidario en que participaron.

b. Procedimiento para afiliarse a una organización que pretende su registro como partido político

La pretensión de la parte actora es que se les reconozca como afiliados de Encuentro Solidario, dado que es su última voluntad afiliarse a tal organización de forma voluntaria, libre e individual.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

Lo anterior, porque, desde su perspectiva, decidieron de forma definitiva pertenecer a tal organización en todo momento, por lo que, la responsable indebidamente limitó el ejercicio de su derecho basada en restricciones inexistentes en la Constitución federal.

Por su parte, la responsable, en su informe circunstanciado, manifestó que la parte actora fue registrada como afiliada de Encuentro Solidario en las diversas asambleas en las que participaron, pero que, posteriormente, también se registró como afiliado en una diversa organización que también pretende constituirse como partido político nacional, por lo que, existía duplicado en esa afiliación.

Agrega la responsable que, para que una persona sea registrada como afiliada se requiere de una serie de actuaciones de su parte, a fin de que, el personal del propio INE verifique su identidad y realice la correspondiente búsqueda en el padrón electoral, hecho lo cual, se imprime la correspondiente manifestación. Actuaciones que la parte actora realizó en su momento en las correspondientes asambleas de ambas organizaciones.

Por tanto, para la responsable, se optó por definir que la asistencia a la asamblea más reciente sería la válida y no contabilizar la previa, en términos, del numeral 95 del Instructivo.

Ello, en virtud de que como se precisó en el apartado previo, el proceso de adhesión de un ciudadano, durante una asamblea, a una organización que pretende constituirse como partido político, es un acto jurídico que busca generar plena certeza sobre que existe la voluntad del ciudadano de ejercer su derecho de asociación y afiliación, puesto que en la celebración de las asambleas se deben observar distintas formalidades que son certificadas por un funcionario designado por el INE, en cuya ausencia las asambleas y las afiliaciones carecen de validez.

De conformidad con las formalidades que ya fueron señaladas en el marco jurídico, se advierte que para que las y los ciudadanos puedan asociarse durante una asamblea deben acudir personalmente, con su credencial



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

Ello, porque la afiliación de la ciudadanía representa una expresión de voluntad que debe exteriorizarse en la forma y modalidad que establece la ley y el Instructivo, como la suscripción de distintos documentos y la entrega de otros documentos personales que permitan identificarlos y advertir su voluntad para adherirse a la organización.

Por otro lado, cobra especial relevancia el deber de la autoridad electoral de verificar que no existan duplicidades en las afiliaciones, establecido en el artículo 18 de la Ley de Partidos, pues la controversia surge a partir de que se advirtió una participación más reciente de las y los actores en una asamblea constitutiva de otra organización que intenta su registro como partido político.

El mencionado precepto establece, en primer lugar, la obligación de verificar que no exista doble afiliación a partidos ya registrados o en formación.

Como segunda hipótesis normativa prevé un procedimiento exclusivamente para el caso de un ciudadano aparezca en más de un padrón de afiliado de partidos políticos, sin que precise qué hacer en el supuesto de que se encuentre duplicada la participación de ciudadanos en dos organizaciones en formación.

No obstante, este supuesto es regulado en el numeral 95 del Instructivo, al establecer que la autoridad electoral realizará un cruce de las afiliaciones válida en cada organización y, en caso de identificar duplicados entre ellas, se procederá de acuerdo a los siguientes tres supuestos.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

El primero de ellos, que es el supuesto en el que se encuentran las y los actores, establece que cuando un asistente válido a una asamblea de una Organización se encuentre como válido en una asamblea de otra Organización, prevalecerá su manifestación de afiliación en la asamblea de fecha más reciente y no se contabilizará en la más antigua.

Como segundo supuesto, cuando un asistente válido a una asamblea de una Organización se identifique como válido en los afiliados del resto del país, bajo el régimen de excepción o a través de la aplicación móvil, de otra Organización, se privilegiará su afiliación en la asamblea.

Finalmente, cuando ambas afiliaciones hayan sido a través de la aplicación o bajo el régimen de excepción, se privilegiará la más reciente.

Precisado lo anterior, es necesario definir el alcance del derecho de asociación política y el derecho de afiliación de la parte actora, para estar en aptitud de determinar si la actuación de la autoridad administrativa vulnera en alguna medida tales prerrogativas.

c. Alcance de los derechos de asociación política y afiliación

Ha sido criterio de esta Sala Superior que el derecho político-electoral de asociación es de base constitucional-convencional y de configuración legal, de forma que, no tiene el carácter de absoluto, ilimitado e irrestricto, sino que, posee ciertos alcances jurídicos que pueden ser configurados o limitados legalmente, en tanto que, se respete su núcleo esencial³¹.

De ahí que, el artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución federal, establezca que, en los Estados Unidos Mexicanos, toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que se establece en el texto constitucional.

³¹ Sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-702/2020, así como la tesis XIX/2019, DERECHO DE ASOCIACIÓN. LA RESTRICCIÓN DE MILITAR EN MÁS DE UN PARTIDO POLÍTICO ES CONSTITUCIONAL.



Asimismo, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Entre otras formas, el derecho de asociación en materia político-electoral se garantiza al permitir a la ciudadanía el formar una organización para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Es decir, es un derecho que se agota al garantizar la posibilidad de la ciudadanía forme una organización, o bien, se adhiera a ella, para participar en la vida democrática del país.

La manera en la que se ejerce este derecho es variable y depende de las pretensiones de los asociados, es decir, puede ejercerse por medio de asociaciones civiles, agrupaciones políticas y partidos políticos.

En este sentido, no se advierte vulneración al derecho de asociación en materia política de las y los actores porque participaron en las asambleas distritales de dos organizaciones que pretenden obtener el registro como partidos políticos y en ellas se adhirieron a dichas organizaciones, lo que implicó que en ese momento ejercieran con plena libertad esta prerrogativa.

El hecho de que no se haya contabilizado su participación en la asamblea de Encuentro Solidario no representó en modo alguno violación al derecho de asociación, pues ello se debió a que, **en ejercicio de esa libertad de asociación política, se adhirieron a una diversa organización con fecha posterior y ese derecho fue garantizado por la autoridad al contar su participación en la asamblea más reciente.**

En efecto, a fin de garantizar los principios de certeza y seguridad jurídica a favor de las propias organizaciones políticas y ciudadanía que se afilia a

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

ellas, en el Instructivo se prevén una serie de mecanismos tendentes a tener, precisamente, la seguridad de la identidad y voluntad de aquellos ciudadanos que acuden a las asambleas constitutivas para afiliarse a la agrupación y participar en tales asambleas.

Asimismo, el numeral 95 de tal Instructivo establece lo procedente en el caso de que un mismo ciudadano se hubiese afiliado a dos agrupaciones distintas.

En lo que interesa, cuando la afiliación se realiza en las asambleas constitutivas de una organización se establecen una serie de actuaciones para garantizar la certeza de la identidad y voluntad de la ciudadanía que acude a afiliarse en ese acto.

Actuaciones que implican que la ciudadana o ciudadano debe acudir personalmente a presentar su credencial para votar ante el personal designado por el INE para certificar lo realizado en tal asamblea.

Los referidos servidores deben verificar la identidad de la o el ciudadano y realizar la correspondiente búsqueda en la base de datos del padrón electoral, para verificar que esté en pleno ejercicio de sus derechos. Hecho lo cual, se imprime la manifestación formal de afiliación para que el ciudadano la lea y suscriba.

Tales actuaciones están dirigidas a tener plena certeza de que es voluntad de la ciudadana o del ciudadano ejercer su derecho de afiliación a favor de una determinada organización que pretende constituirse como partido político nacional y que tal voluntad no es suplantada, alterada o forzada.

En ese orden, se estima que, es razonable que el artículo 95 del Instructivo establezca que, en caso, de que un ciudadano se hubiera afiliado a dos distintas organizaciones que pretenden constituirse como partido político nacional al participar en las correspondientes asambleas, deba prevalecer la última manifestación de voluntad.



Contrario a lo señalado por la parte actora, el hecho de considerar válida la última manifestación de voluntad resulta razonable y, por ende, no vulnera indebidamente el ejercicio de su derecho de afiliación.

Se reitera que, el derecho de asociación en materia política está sujeto a ciertas limitaciones, como la de afiliarse única y exclusivamente a un solo partido político, a fin de salvaguardar los principios democráticos y derechos de terceros.

Conforme con el criterio de esta Sala Superior, la limitación de no pertenecer a más de un partido político —sean nacionales o locales—, en forma alguna afecta el derecho de asociación político-electoral de los ciudadanos, puesto que, tienen el derecho de escoger el instituto político que les permita alcanzar sus aspiraciones políticas o bien solicitar su desafiliación del que dejó de cumplirlas y cambiar al que considere que sí lo hace³².

Si bien el referido criterio se emitió en asuntos relacionados con ciudadanos afiliados a diversos partidos políticos, lo cierto es que, por mayoría de razón, resulta aplicable también a las agrupaciones que pretenden constituirse como partidos políticos.

Esto último, porque, justamente, uno de los requisitos que deben satisfacerse para obtener tal registro es que la agrupación interesada tenga un mínimo de afiliados en asambleas y a nivel nacional.

Consecuentemente, no resultaría válido que un mismo ciudadano o ciudadana se inscriba a dos o más organizaciones que pretenden su registro, en primer lugar, porque se carecería de elementos para validar que una determinada agrupación cuenta con el suficiente respaldo ciudadano para alcanzar el estatus de partido político.

³² Tesis XIX/2019, cuyo rubro es DERECHO DE ASOCIACIÓN. LA RESTRICCIÓN DE MILITAR EN MÁS DE UN PARTIDO POLÍTICO ES CONSTITUCIONAL.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

Asimismo, porque, de permitir múltiples afiliaciones violentaría los principios democráticos al permitir la conformación de partidos políticos con las mismas personas.

Ahora bien, el problema surge cuando, de forma válida, como en el caso, una ciudadana o ciudadano acude a diversas asambleas de diferentes agrupaciones y se afilia a ellas. Se dice que de forma válida porque, en ambos casos, existió manifestación de voluntad verificada por el personal del INE de ejercer el derecho de asociación política a favor de esas distintas agrupaciones.

Problema que se reduce a definir cuál de esas manifestaciones o declaraciones de voluntad debe prevalecer.

Se estima que, la solución prevista en el artículo 95 del Instructivo, relativa a que debe prevalecer la última, es la adecuada y razonable conforme con el ejercicio del derecho de asociación política.

Por tanto, resulta improcedente la pretensión de la parte actora de que se declare que deben considerarse como afiliados de Encuentro Solidario, por ser ello su última voluntad manifestada en la propia demanda.

Asimismo, la propia parte actora carece de razón cuando afirma que resulta violatorio del derecho de asociación en materia política que no se otorgue la posibilidad a los ciudadanos que se afiliaron a diversas agrupaciones que manifestaron su intención de conformar un partido político de manifestarse respecto de a cuál organización desean pertenecer.

Tal argumento de la parte actora implica que, en relación con el derecho de asociación política, en cualquier momento pueden manifestar su voluntad en relación con la organización a la que desean apoyar y afiliarse, de manera que, las reglas del instructivo que privilegian la afiliación más reciente, sin previa consulta a la ciudadanía, restringe tal derecho fundamental.



Contario a lo alegado, la afiliación de la ciudadanía a una organización que pretende constituirse como partido político nacional involucra la manifestación de voluntad de ejercer el derecho fundamental de asociación en su vertiente de afiliación, de manera que, al expresarse a favor de una subsecuente organización constituye la declaración de ese ciudadano de no formar parte de la primera.

De manera que, resulta apegado a la regularidad constitucional y legal que deba prevalecer la afiliación más reciente y, la imposibilidad jurídica de que el interesado en cualquier momento, dentro del procedimiento de constitución, pueda modificarla, dado que, iría contra los principios de certeza y seguridad jurídica, al colocar a las agrupaciones pretendientes de un registro y sus propios afiliados en una situación que no les permita contar con los elementos para sustentar y acreditar que cumplen con el mínimo de afiliados.

La noción jurídica de la declaración de voluntad constituye una cuestión esencial de la teoría del acto jurídico basado en el principio de autonomía de la voluntad, cuyo reconocimiento es el fundamento de las relaciones jurídicas.

El reconocimiento de la declaración la voluntad como consagración de la autonomía de la voluntad garantiza un tráfico jurídico orientado al interés general.

A consideración de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de autonomía de la voluntad goza de rango constitucional porque el respeto del individuo como persona requiere el respeto de su autodeterminación individual, por lo que, si no existe libertad del individuo para estructurar sus relaciones jurídicas de acuerdo con sus deseos, no se respeta la autodeterminación de ese sujeto, de forma que ese elemento central del libre desarrollo de la personalidad, y en cuya virtud las partes de una relación jurídica son libres para gestionar su propio interés y regular sus relaciones, sin injerencias externas.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

Conforme con la doctrina, la voluntad jurídica es la declarada y apta para generar consecuencias jurídicas, en tanto que, la autonomía de la voluntad es la que determina la relevancia jurídica de la voluntad; confiere a la voluntad jurídica la atribución de crear efectos jurídicos sin sobrepasar el ordenamiento coactivo.

En tal contexto, el acto voluntario de mayor relevancia para el Derecho es la manifestación o declaración de voluntad, precisamente, porque, a partir de ella, se genera el acto jurídico.

Así, el Derecho considera una declaración de voluntad a la voluntad manifestada, pero cuando pueda presumirse que se origina en una intención seria y libre del declarante, exteriorizada correctamente a través de un proceso normal y voluntario, a lo que se le conoce como, **presunción de idoneidad** de la declaración de voluntad.

Quien recibe una declaración de voluntad la somete a un examen de razonabilidad y confiabilidad que, según las circunstancias personales, de lugar y de tiempo, le permiten determinar el sentido de la intención del declarante y si la voluntad revelada puede ser razonablemente atribuida a la verdadera intención del individuo que declara.

Si de la manifestación se infiere indubitablemente una voluntad jurídica razonable y confiablemente atribuible al declarante, la declaración de voluntad queda amparada por la presunción de idoneidad.

De esta forma, el que la declaración sirva para que la voluntad sea conocible presupone que existe una voluntad como sustrato de la declaración que le sirva de base, y ahí está el fundamento de la presunción de idoneidad que integra la noción jurídica de la declaración de voluntad aportando seguridad al tráfico jurídico.

Sin embargo, el problema que interesa a la teoría del acto jurídico es que una declaración de voluntad considerada por el Derecho como revelación de la voluntad del individuo protegida por una presunción fundada en su



razonabilidad y confiabilidad no satisface tal presunción de idoneidad (declaraciones de voluntad impropias).

Las soluciones de la doctrina respecto de la impropiedad de una declaración de voluntad se refieren a la desvinculación del aparente declarante de las consecuencias jurídicas de esa declaración impropia, como lo serían la anulación o la rectificación.

Al trasladar lo anterior al caso bajo análisis, nos encontramos que tratándose del procedimiento de constitución de partidos políticos se establece un periodo, lapso o plazo expreso para que las organizaciones cuyas manifestaciones fueron procedentes realicen las correspondientes asambleas constitutivas y la afiliación de sus militantes.

Concluido tal periodo, entonces inicia aquel en el cual el INE realiza el análisis y revisión para verificar, entre otras cuestiones, que las organizaciones cumplan con el mínimo legal requerido de afiliados tanto en asambleas como a nivel nacional.

En ese orden, se estima que, para garantizar los principios de certeza y seguridad jurídica, en el referido periodo de constitución es el idóneo para que la ciudadanía interesada manifieste su voluntad de afiliarse a determinada organización para efectos de esa constitución.

Ello porque, justamente, es el referido periodo el establecido para la conformación de la militancia y de la organización del partido político en formación, por lo que, en principio, para efectos de tal conformación, no resultarían procedentes aquellas afiliaciones realizadas a la conclusión del señalado periodo.

Lo anterior, es acorde con los principios de certeza y seguridad jurídica, en la medida que las organizaciones, ciudadanía, autoridad y todo interesado deben conocer de forma fehaciente y previa, el momento cuando deben

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

recabar aquellas afiliaciones que serán consideradas para efectos de la constitución como partido político.

Aunado a lo anterior, en el referido periodo es cuando se cuentan con los elementos necesarios para verificar la autenticidad de la voluntad ciudadana de querer asociarse o afiliarse a una determinada agrupación, ya sea que, tal voluntad se manifieste en una asamblea o a través de la aplicación electrónica o régimen de excepción; lo que no sucede con aquellas afiliaciones realizadas fuera del plazo, dada que, éstas se realizan directamente en la organización y una vez que han concluido esas actividades de verificación.

Sin que ello signifique que la ciudadanía no pueda ejercer su derecho fundamental de asociación política a favor de una organización con posterioridad al referido periodo, pero tales afiliaciones no podrán ser contabilizadas o consideradas para efectos de verificar el cumplimiento de los correspondientes requisitos.

Por tanto, las manifestaciones de voluntad de los ciudadanos para afiliarse a una determinada asociación que deberán ser tomadas en cuenta para efectos del procedimiento de constitución, serán aquellas que se realicen en el correspondiente periodo.

Ahora bien, si en el señalado periodo un ciudadano o ciudadana manifiesta su voluntad de afiliarse a una determinada organización en la respectiva asamblea y, posteriormente, realiza una nueva manifestación de voluntad de ejercer su derecho de asociación política a favor de una diferente organización, debe prevalecer esta última.

Esto es así, porque esta segunda manifestación de voluntad goza de una presunción que es voluntad del individuo afiliarse a favor de esa otra organización, derivado de que, conforme con el Instructivo aplicable, el personal del INE verificó su identidad, que estuviese en ejercicio de sus derechos y le entregó la correspondiente manifestación para que la suscribiese.



Asimismo, porque esta última declaración de voluntad de ejercicio del derecho de asociación política también implica una manifestación de voluntad de renunciar a la afiliación anterior, es decir, dejar de apoyar a la primera organización; declaración de voluntad que también goza de la presunción de idoneidad.

En efecto, como se señaló, la declaración de voluntad implica que es voluntad del individuo ejercer su derecho fundamental de asociación y que se generen las correspondientes consecuencias de Derecho o efectos jurídicos y, hasta en tanto no se demuestre lo contrario, tal declaración de voluntad es válida al gozar de una presunción de idoneidad.

Así, conforme con el numeral 95 del Instructivo, en caso de una múltiple afiliación manifestada en asambleas de distintas organizaciones debe prevalecer la más reciente.

Tal disposición, acorde con la prohibición de doble afiliación y la declaración de voluntad emitida, tiene como finalidad invalidar las afiliaciones duplicadas entre organizaciones que pretenden su registro como partido político, de manera que, sólo se considerarán válidas las más recientes, a fin de asegurar la certeza y seguridad jurídicas del propio procedimiento de constitución, en relación con las afiliaciones que han de considerarse para efectos de determinar el cumplimiento de los atinentes requisitos.

Incluso, atendiendo a la declaración de voluntad de ejercicio del derecho fundamental de asociación política, debe tenerse presente que en términos del acuerdo INE/CG125/2019 por el que se adopta el criterio de estatus de afiliado y se da respuesta a la consulta formulada por la asociación civil denominada “redes sociales progresistas”, en caso de que alguna organización no cumpla con los requisitos para constituir un partido político nacional, o cumpliéndolos, no presente su solicitud de registro, las afiliaciones duplicadas que se hubiesen identificado con tal organización mantendrán ese carácter y no se podrán contabilizar para la que

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

efectivamente haya cumplido con los requisitos legales y presentado la solicitud respectiva.

Además, debe tenerse presente que, dada la situación jurídica de la organización, los promoventes no tienen el carácter de afiliados hasta que la organización en la que desean participar obtenga el registro como partido político.

Es decir, su calidad como afiliados en sentido jurídico estricto y su participación en la correspondiente asamblea se encuentran sujetas a la condición de que la organización a la que se adhirieron cumpla los requisitos correspondientes y obtenga su registro por parte de la autoridad administrativa electoral, lo que aún no acontece.

Mediante acuerdo INE/CG125/2019, el Consejo General del INE determinó que el estatus de afiliado de una persona que asista a una asamblea que celebre una organización interesada en constituirse como partido político, ya sea estatal o distrital; o bien, suscriba su manifestación formal de afiliación a través de la aplicación móvil o en el formato del régimen de excepción; **en todos los casos será preliminar, al estar sujeta dicha afiliación a la revisión –conforme a lo establecido en los numerales 48 y 92 del Instructivo- y a los cruces -con el padrón electoral y los padrones de partidos políticos y otras organizaciones- necesarios para garantizar su validez y autenticidad.**

Por tanto, esta afiliación en sentido amplio no genera un derecho definitivo de pertenencia a la organización sino una expectativa que está condicionada a la revisión que haga la autoridad y, en caso de encontrar duplicidad, se debe proceder como lo establece el Instructivo en los tres supuestos mencionados.

En tal contexto, la presunción de idoneidad de la segunda manifestación de voluntad hecha por la parte actora no se ve afectada, en la medida que, en el expediente no obran elementos que permitan acreditar fehacientemente que la parte actora no participó en asambleas de otras organizaciones distintas a Encuentro Solidario.



Si bien la parte actora señala que desconocen cuáles sean las otras agrupaciones respecto de las cuales la autoridad señala que participaron en sus asambleas, debe tenerse en cuenta que, en cada informe circunstanciado, la responsable señala, precisamente, cuáles son esas diversas agrupaciones, aunado que, los propios actores aportaron las correspondientes manifestaciones de afiliación.

De esta forma, es dable sustentar que la parte actora sí participó en asambleas y se afilió a otras agrupaciones que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales, de forma posterior de haberlo hecho a favor de Encuentro Solidario, siendo inexistentes las constancias que acrediten lo contrario.

Más aún, del contenido del formato afiliación a la segunda agrupación se observa que, bajo protesta de decir verdad, no se habían afiliado a alguna otra organización interesada en obtener su registro como partido político nacional durante el proceso de registro 2019-2020, tal como se advierte de la siguiente imagen:

[Emblema de la asociación]	[Etiqueta que emite el sistema]		
[Nombre preliminar de la agrupación política en formación]			
<u>DATOS DEL AFILIADO:</u>			
_____	_____		
APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO		
_____	201		
NOMBRE (S)	FECHA DE AFILIACIÓN (día, mes, año)		
DOMICILIO: _____			
CALLE	NO. EXT.	NO. INT.	COLONIA
_____		_____	
DELEGACIÓN O MUNICIPIO	ENTIDAD		
CLAVE DE ELECTOR:	<input type="text"/>		
Manifiesto mi voluntad de afiliarme de manera libre e individual a [nombre preliminar de la agrupación política en formación]			

FIRMA O HUELLA DIGITAL DEL AFILIADO			
Declaro bajo protesta de decir verdad que no me he afiliado a ninguna otra asociación interesada en obtener el registro como agrupación política nacional, durante el proceso de registro correspondiente a los años 2019-2020.			
Aviso de privacidad			

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

Formato que es coincidente con los aportados por cada uno de los actores.

En tal contexto, se estima que, contrario a lo pretendido por la parte actora, no es factible considerar que debe prevalecer la manifestación de voluntad de ejercer su derecho a favor de Encuentro Solidario, en la medida que, tal manifestación fue superada por una nueva declaración de voluntad, hecha en tiempo y forma, a favor de una segunda agrupación.

Asimismo, no resulta viable considerar que, en términos de lo manifestado en las demandas, la última manifestación de voluntad de los actores es la de afiliarse a Encuentro Solidario, porque, en todo caso, se efectuaron fuera del plazo legalmente previsto para realizar los actos constitutivos del partido y recabar la militancia, por lo que, tales manifestaciones no pueden ser consideradas para efectos de verificar si la organización cumple con el respectivo requisito.

Las reglas relativas a la doble afiliación del Instructivo persiguen como finalidad salvaguardar la certeza y seguridad jurídica de que, en caso de que el ciudadano se afilió a dos o más organizaciones, será válida sólo aquella afiliación más reciente, atendiendo a la propia voluntad ciudadana de elegir a la opción política de su preferencia, que no se agota con la primera opción, ya que, al afiliarse a más de una organización implica, por la misma acción, que no existía tal preferencia, sino indecisión por la corriente política que la primera organización representaba.

De esta manera, la invalidación de afiliaciones duplicadas garantiza la certeza de que las afiliaciones presentadas son válidas y suficientes para acreditar el correspondiente requisito para la obtención del registro, así como que el ciudadano emitió una decisión consciente de favorecer a una organización en específico.

Lo anterior, porque la libre predilección de un ciudadano por una agrupación que pretende ser partido político no puede estimarse reflejada ni certera cuando apoya o se afilia a una subsecuente organización, ya



que, tal preferencia sólo se expresa válidamente si es fehaciente la manifestación de voluntad de afiliarse a una organización y no a varias.

En tal contexto, se estima que, la manifestación de afiliarse a una segunda organización implica que, el ciudadano renueva el ejercicio de su derecho de afiliación a favor de esa segunda organización y deja sin efectos la anterior, dado que es su voluntad expresa formar parte de la segunda.

De ahí que, no sea jurídicamente viable implementar un procedimiento que implique verificar con el ciudadano cuál declaración de voluntad debe prevalecer, y menos aún para que la primera agrupación recupere esas afiliaciones, ya que, ello rompería con los principios de certeza y seguridad jurídica.

Por estas razones, carece de razón la parte actora cuando aduce que se violentó su derecho fundamental de audiencia y que el INE omitió notificarle que dejó sin efectos su afiliación a favor de Encuentro Solidario.

En efecto, en principio, porque se parte de la base de que la o el ciudadano declaró su voluntad de ejercer su derecho de afiliación a favor de la subsecuente organización con la clara intención de que se generaran las correspondientes consecuencias de Derecho, de forma que, el INE no estaba obligado a señalarle que esa segunda afiliación dejaba sin efectos la primera, precisamente, por ser consecuencia de esa segunda declaración de voluntad y, por lo mismo, no hay violación alguna al derecho de audiencia de los actores.

En este contexto, la DEPPP llevó a cabo el cruce de afiliados correspondiente —en cumplimiento del artículo 18 de la Ley de Partidos— y advirtió que sus registros se encontraban duplicados al haber participado en una asamblea de diversa organización en formación, por lo que, conforme a lo establecido en el numeral 95 del Instructivo, garantizó su afiliación al tomar en cuenta su participación más reciente.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

Se reitera, para que los actos humanos produzcan efectos jurídicos es necesaria la manifestación de voluntad del agente mediante signos que puedan considerarse expresivos.

La declaración de voluntad es uno de los elementos esenciales de todo negocio jurídico, así como de aquellos actos de ejercicio de un derecho frente a otro.

Dicho lo anterior, es dable sustentar que, si un ciudadano se afilia a una segunda o tercera asociación que pretende constituirse como partido político nacional, debe prevalecer la última manifestación de voluntad en ese sentido, en la medida que ha realizado las actuaciones conscientes tendentes a lograr esta afiliación, por lo que, de forma tácita manifiesta su voluntad de dejar sin efectos sus afiliaciones anteriores.

En ese sentido, contrario a lo aducido, los lineamientos no restringen el ejercicio del derecho de asociación de materia política, sino que, establecen una presunción de idoneidad de que, si un ciudadano se afilia a una subsecuente organización después de haberse manifestado a favor de una previa, ello implica que es su voluntad que prevalezca la afiliación más reciente y se deje sin efectos la anterior.

Ello derivado de que, el propio ciudadano realiza actos tendentes a obtener esa segunda afiliación. Presunción que, en todo caso, no fue desvirtuada.

En suma, se concluye que no se actualiza una violación a los derechos de asociación y afiliación de la parte actora, puesto que, conforme a la normativa aplicable, continúan en su ejercicio respecto de la segunda organización a la que participaron en su asamblea constitutiva.

3. Decisión y conclusiones

Con base en todo lo anterior, se califican de **infundados** los agravios expuestos por la parte actora porque la circunstancia de que no se hubiere contabilizado su participación en la asamblea distrital constitutiva de la



organización Encuentro Solidario no representa alguna vulneración, restricción o menoscabo en sus derechos de asociación política y afiliación, sino que atiende a que, con fecha posterior, participaron en una asamblea distrital constitutiva de otra organización que también busca obtener el registro como partido político nacional.

De acuerdo con lo previsto en el numeral 95 del Instructivo, cuando un asistente válido a una asamblea de una organización se encuentre, a su vez, como válido en la asamblea de otra organización, prevalecerá la manifestación en la asamblea más reciente y no se contabiliza en la más antigua.

Por tanto, es razonable que se contabilice únicamente la expresión de la voluntad de afiliación más reciente, pues esta revoca a la expresión de voluntad hecha con anterioridad.

Ello en tanto que atendiendo a la finalidad de los procedimientos para la obtención del registro como partidos políticos, en el que se busca que las manifestaciones de apoyo ciudadano a las organizaciones sean individuales y auténticas.

Es importante resaltar que este principio también rige con las afiliaciones a un partido político, esto es, conforme al propio marco normativo, en el caso de que un ciudadano aparezca en más de un padrón de afiliados de partidos políticos, el Instituto, dará vista a los partidos políticos involucrados para que manifiesten lo que a su derecho convenga; de subsistir la doble afiliación, el Instituto requerirá al ciudadano para que se manifieste al respecto y, en caso de que no se manifieste, subsistirá la más reciente.

Al respecto, debe precisarse que en esos casos sí se encuentra como posibilidad el que se le requiera al ciudadano para que se pronuncie al respecto, porque en ese supuesto sí se encuentra involucrado el derecho de afiliación, a diferencia de lo que ocurre en el caso en estudio, en el que,

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

dada la situación jurídica de la organización, los promoventes no tienen el carácter de afiliados hasta que la organización en la que desean participar obtenga el registro como partido político.

Por otro lado, no pasa desapercibido que manifiestan que lo expresado en su demanda sea considerado como su decisión final de pertenecer a la organización Encuentro Solidario; sin embargo, ello es inviable jurídicamente, ya que la oportunidad para expresar su apoyo a la organización a la que optaron adherirse feneció.

Además, como se precisó, esta manifestación de voluntad se debe llevar a cabo en la temporalidad y con las formalidades previstas en la ley y en los instrumentos normativos aprobados por la autoridad administrativa electoral nacional, si no se lleva a cabo de esa manera no puede tener validez.

Al respecto, es necesario observar el principio de certeza, contenido en los artículos 41 y 116 de la Constitución federal, que funge como una garantía para el respeto del orden jurídico, en el que están inmersos los valores, principios y derechos fundamentales reconocidos en ella, los tratados internacionales y la legislación secundaria.

Este principio fundamental tiene como finalidad que no exista duda o incertidumbre en cuanto al contenido de las normas y actos que establecen o determinan las directrices para su válida celebración, ya que resulta imprescindible que todos los participantes en los procedimientos democráticos conozcan previamente, con claridad y seguridad las reglas que rigen la actuación de todos los sujetos que han de intervenir, así como la de las autoridades electorales.

La observancia del principio de certeza se traduce en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los que participen en la actividad electoral conozcan las normas electorales que los rigen, dotándolo de seguridad y transparencia.



En tal contexto, darle efectos a una expresión de voluntad fuera del marco normativo genera una clara vulneración al principio constitucional de certeza, al establecer, a partir de una decisión jurisdiccional, reglas diferenciadas para los participantes en el procedimiento de constitución de partidos políticos nacionales, lo que también incide en distintos principios fundamentales como el de legalidad y equidad.

Finalmente, esta decisión no vulnera el principio constitucional pro persona, ya que parte de una interpretación que, por un lado, privilegia el derecho de asociación de la ciudadanía al garantizar la libertad de que participen en las asambleas constitutivas que deseen y, por otro lado, se armoniza con los fines constitucionales de los partidos políticos al permitir que solo se contabilice uno de los apoyos otorgados y no se otorgue el registro a partidos políticos con una base de afiliados común.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la invocación de dicho principio no implica necesariamente que la autoridad jurisdiccional deba atender las pretensiones de las partes tal como lo solicitan.³³

Tampoco vulnera el principio de progresividad, como lo afirma la parte actora, ya que no estamos ante una norma, acto o criterio que implique una exigibilidad progresiva, sino ante un reclamo concreto con características particulares.

Dicha línea argumentativa ya fue sostenida por esta Sala Superior al resolver el juicio para la ciudadanía SUP-JDC-769/2020 y sus acumulados.

Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes

RESOLUTIVOS

³³ Jurisprudencia 1a./J. 104/2013, de rubro: PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.

SUP-JDC-1632/2020 Y ACUMULADOS

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios en los términos del considerando segundo de la presente sentencia.

SEGUNDO. Es **inexistente** la omisión alegada por la parte actora y, en consecuencia, infundada su pretensión.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe de que el presente acuerdo 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.