



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-124/2020

ACTOR: MOVIMIENTO
AMBIENTALISTA SOCIAL POR
MÉXICO, A.C.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

En la Ciudad de México, a veintiséis de febrero de dos mil veinte. Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **SENTENCIA de veintiséis de febrero del año en curso**, dictada por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, en el expediente al rubro indicado, siendo las **dieciocho horas** del día en que se actúa, el suscrito Actuario lo **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia de la referida determinación judicial, constante de **SETENTA Y SIETE** páginas con texto. **DOY FE.** -----

ACTUARIO

LIC. ALFREDO MONTES DE OCA CONTRERAS



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARIOS



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DEL CIUDANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-124/2020

ACTOR: MOVIMIENTO AMBIENTALISTA
SOCIAL POR MÉXICO, A.C.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIA: LUCILA EUGENIA
DOMÍNGUEZ NARVÁEZ

Ciudad de México, a veintiséis de febrero de dos mil veinte.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que confirma el acuerdo **INE/CG32/2020** mediante el cual, el Consejo General del INE determinó que no era atendible la solicitud de ampliación de plazo para la celebración de asambleas necesarias para alcanzar registro como partido político nacional, presentada por el enjuiciante.

R E S U L T A N D O

1. Acuerdo impugnado INE/CG32/2020. En sesión extraordinaria de veintidós de enero del presente año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹, respondió la solicitud formulada por Movimiento Ambientalista Social por México, A.C. y otras organizaciones en el sentido de que no era atendible la ampliación de plazo para la celebración de asambleas necesarias para alcanzar registro como partidos políticos nacionales, en razón de que los plazos establecidos en el Instructivo que deberán observar las

¹ En lo sucesivo, INE.

SUP-JDC-124/2020

organizaciones interesadas en constituir un Partido Político Nacional² y su modificación (Acuerdo General INE/CG302/2019) fueron establecidos con base en plazos idóneos para que el personal del INE, encargado de la certificación de asambleas, realice las actividades conducentes.

2. Demanda. El veintinueve de enero de dos mil veinte, la organización Movimiento Ambientalista Social por México, A.C. interpuso recurso de apelación para controvertir el acuerdo **INE/CG32/2020**.

3. Recepción. El dos de febrero de dos mil veinte, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, oficio del Secretario del Consejo General del INE mediante el cual remitió la demanda, informe circunstanciado y demás documentación que consideró pertinente.

4. Turno. En la misma fecha, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente SUP-RAP-8/2020 y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral³.

5. Reencauzamiento. El once de febrero del año en curso, este órgano jurisdiccional acordó reencauzar el recurso de apelación SUP-RAP-8/2020 a juicio ciudadano, al considerar que el acuerdo impugnado podría implicar la vulneración al derecho de asociación de la parte actora, correspondiéndole la clave de expediente SUP-JDC-124/2020.

² En adelante, Instructivo.

³ En adelante Ley procesal.



6. Ampliación de la demanda. El ocho de febrero de dos mil veinte, la asociación promovente presentó escrito de ampliación de demanda aduciendo hechos que consideró supervenientes.

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

CONSIDERANDO

1. Competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación⁴, al tratarse de un juicio ciudadano promovido en contra del acuerdo del Consejo General del INE, por el que determinó no atendible la solicitud de ampliación de plazo para la celebración de sus asambleas, planteada por la organización promovente, en el marco del procedimiento que deben observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, aduciendo la vulneración al derecho de asociación en materia política.

Asimismo, si el juicio ciudadano procede para impugnar actos o resoluciones de la autoridad que violen los derechos político-electorales o los derechos fundamentales, siempre que estén relacionados con los de carácter político-electoral, en el caso, de asociarse para constituir un partido político nacional, es evidente que

⁴ Ello con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso c), 79, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso a) de la Ley procesal.

X

la presente vía es procedente para desahogar la controversia planteada.

2. Requisitos de procedibilidad

El juicio ciudadano cumple con los requisitos de procedibilidad, previstos en los artículos 8; 9; párrafo 1; 10; 79 y 83, párrafo 1, inciso a); de la Ley de Medios, debido a lo siguiente:

2.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación de la asociación civil, se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado; y se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que aducen, les causa el acuerdo reclamado.

2.2. Oportunidad. El medio de impugnación se promovió dentro del plazo legal de cuatro días previsto en la Ley procesal.

Lo anterior porque el acto reclamado se emitió el veintidós de enero de presente año y fue notificado a la parte actora el veintitrés siguiente⁵ y el escrito se presentó ante la responsable el veintinueve de enero de dos mil veinte, según se advierte del sello de recepción, esto es, dentro del término previsto para tal efecto por la ley de la materia.

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

⁵ Como se asentó al margen superior derecho de la copia del acuerdo impugnado, que remitió la autoridad responsable.

ENERO						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
20	21	22	23	24	25	26
		Emisión del acuerdo	Notificación del acuerdo	(1)	Inhábil	Inhábil
27	28	29	30			
(2)	(3)	(4) Presentación de la demanda				

Cabe precisar que, para efecto del cómputo del plazo no se tomaron en consideración los días inhábiles, dado que el acuerdo impugnado no guarda relación con el proceso electoral, en atención a lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 2, de la Ley procesal.

2.3. Legitimación y personería. El juicio ciudadano fue promovido por parte legítima, por tratarse de una asociación civil que pretende alcanzar registro como partido político nacional, aduciendo una vulneración a su derecho político de asociación en materia política.

Por lo que hace a la personería, también se tiene por acreditada, ya que la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado reconoce a Mauricio Soto Caballero, el carácter de presidente y representante de Movimiento Ambientalista Social por México, A.C.

2.4. Interés jurídico. Se satisface este requisito dado que la Asociación Civil, controvierte un Acuerdo del Consejo General del INE, mediante el cual determinó que su solicitud de ampliación de plazo no era atendible porque los plazos para la celebración de asambleas estaban calculados y acordes para que el personal del INE pueda certificar su realización, además de que la inconforme tuvo desde mediados de febrero de dos mil diecinueve para registrar su agenda de asambleas y los motivos de imposibilidad para su celebración que expresó, no son justificación suficiente para conceder una prórroga que implicaría un trato inequitativo para el resto de asociaciones.

2.5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que en la Ley procesal no hay algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente juicio.

3. Ampliación de demanda

Es criterio de este órgano jurisdiccional que una ampliación de demanda es admisible en fecha posterior a la presentación del escrito primigenio, cuando surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquellos en los que el actor sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban. Dicha vinculación se exige, toda vez que sería incongruente analizar argumentos tendentes a ampliar algo que no fue controvertido.

Dicho criterio está inmerso en la Jurisprudencia 8/2018 de rubro: "AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR".

En el caso, la Asociación actora en el escrito de ampliación de demanda aborda dos temáticas, respecto de las cuales, señala:

a. Actos de violencia

Yuririra, Uriangato, Salamanca, San Miguel de Allende, Guanajuato

El veinte de enero del año en curso al presentar, ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas de Partidos Políticos del INE, solicitud para el cambio de sede de la asamblea distrital programada para el 2 de febrero a las 16:00 horas, en el distrito federal 8, con cabecera en Salamanca, Guanajuato, manifestaron que se habían suscitado hechos de violencia generalizada en más de cinco puntos de la periferia del salón sede donde se llevaría a cabo la asamblea y que comprendía localidades vecinas, lo cual, inhibió la participación de ciudadanos y hubo una afectación directa al ejercicio del derecho de reunión en materia política.

X



Sumado a ello hubo tiroteos, muertos, emboscadas y levantones que se deben considerar como parte del clima de inseguridad del país, el despliegue de la Guardia Nacional, Policía Estatal, Municipal y retenes que inhibieron la tranquilidad de los ciudadanos para que con seguridad acudieran a la asamblea distrital convocada, como muestra de ello se puede corroborar con los hechos noticiosos la balacera que hubo en vía pública en la Comunidad de Cárdenas, que se encuentra a tan solo once minutos del lugar donde se iba a llevar a cabo la asamblea, de ahí que se debe atender a estos hechos delictivos como razones por las cuáles no hubo quórum, toda vez que la serie de hechos extraordinarios ponen en evidencia que la ampliación del plazo para llevar a cabo las asambleas está debidamente justificado.

Asimismo hace referencia a diversas notas periodísticas y páginas de internet de diversas fechas del mes de enero de dos mil veinte, en las que se describen hechos delictivos manifestando que el clima de inseguridad de la localidad ha mermado la participación ciudadana y que deben ser tomados en cuenta por la autoridad a efecto de valorar debidamente la circunstancia de inseguridad generalizada del país y tienen vinculación directa con las asambleas programadas y que se tuvieron como no validadas por falta de quórum, en el entendido de que los hechos delictivos perpetrados a la periferia de los lugares sede de las asambleas hicieron nugatorio el derecho de reunión en materia política.

Poncitlán, Guadalajara y Chapala, Jalisco

Refiere el escrito de ampliación de demanda que, en los mencionados municipios, geográficamente juntos y pertenecientes a los distritos 15 de La Barca, 14 de Guadalajara y 17 de Jocotepec, en los que se celebrarían asambleas el veinticinco y veintiséis de enero y dos de febrero de este año también prevalecía un clima de inseguridad, como se demuestra con el hecho de que se hiciera saber mediante notas periodísticas que describieron la existencia de diversas fosas clandestinas en la entidad, según diversas notas periodísticas publicadas en enero de dos mil veinte.

Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México

Bajo las mismas condiciones de inseguridad, el uno de febrero, cerca de la asamblea distrital que se llevaría a cabo a las 12:00 horas en Ciudad Nezahualcóyotl, se desató una balacera, por lo que varios de los simpatizantes de la asociación se inhibieron de participar en la asamblea, al efecto el promovente insertó el contenido de noticias y portales de internet de los que se observan múltiples acontecimientos delictivos, así como la

declaración de robo a mano armada en transporte público en tal municipio.

Al efecto, la Asociación actora manifiesta que la percepción de inseguridad tiene estrecha relación con los hechos delictivos que acontecen y afectan la intención de los simpatizantes de la Asociación de participar en la construcción de un sistema político plural e incluyente.

Hermosillo, Sonora

Aduce que hubo una oleada de hechos delictivos que tuvieron impacto en la participación de los ciudadanos y simpatizantes de la Asociación, al efecto inserta múltiples links de noticias referentes actos delincuenciales diversos, con base en los cuáles insiste en que el ambiente de violencia e inseguridad que impera en el país ha generado la deserción de la participación política en asuntos de la democracia mexicana y por ello solicita a esta Sala Superior que en plenitud de jurisdicción amplíe el término y plazo señalado por la norma y conceda el incremento del plazo para que la Asociación pueda llevar a cabo sus asambleas distritales.

Como se observa, la pretensión de la asociación promovente, es que se revoque la negativa de concederle una prórroga para realizar asambleas hasta el último día hábil de abril de dos mil veinte, dentro del procedimiento de obtención de registro como partido político nacional, bajo el argumento de que los hechos delictivos que acontecieron en los días en que tuvo agendadas algunas asambleas distritales mermaron la participación de sus simpatizantes y la autoridad debió tomarlo en cuenta al negarle la ampliación del plazo, de ahí que resulte contrario a derecho que el Consejo General del INE determinara como no procedente la solicitud de ampliación del plazo para llevar a cabo sus asambleas, que presentó el diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve y fue respondida el veinte de enero de dos mil veinte.

b. Indebida cancelación de la Asamblea del Distrito 16 de la Ciudad de México y de la negativa de prórroga para el registro de simpatizantes en la Asamblea del Distrito 31 del Estado de México



Refiere la Asociación promovente que al comunicarse vía telefónica el representante de la asociación con el Vocal Ejecutivo de la 16 Junta Distrital, en la Ciudad de México, el siete de febrero a las trece horas, le indicó que “había mandado un cartógrafo, un técnico y que habían medido el lugar” donde se realizaría la asamblea, manifestando que “él no había acudido y había mandado dicho personal”, dejando una hoja en el lugar sede de la asamblea con el encargado de vigilancia de la misma manifestando que no acudiría a la misma, ya que a su criterio, no reunía las condiciones suficientes y necesarias para la celebración de la asamblea, ello sin asidero legal y en desapego al Manual de Procedimientos para la certificación de Asambleas emitido por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas de Partidos Políticos del INE, numerales 4, 4.1. y 4.2.

Lo anterior, señala, que afecta a la Asociación en virtud de que se transgreden la normativa electoral, principio de transparencia, garantía de audiencia, en franca contravención al principio de legalidad.

Ello porque la cancelación de la asamblea contenida en el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/2763/2020, la realizó la autoridad con razones vagas e imprecisas que el Vocal Ejecutivo manifestó en el informe circunstanciado que brindó a la Dirección Ejecutiva del INE, dejando de observar como lo marca el Manual que los interesados no contestaron de manera reiterada las llamadas telefónicas, lo que evidencia que el informe del Vocal no señala condiciones de modo, tiempo y lugar, y tampoco le correspondía adjetivar el lugar donde se llevaría a cabo la asamblea.

Aunado a ello, el informe circunstanciado resulta incongruente, ya que por una parte refiere el Vocal que sí tuvo comunicación con el Secretario de la asamblea designado y por otro lado refiere que no

tuvieron comunicación con la vocalía, por lo que con lo precisado se evidencia que el actuar del Vocal fue indebido y transgresor de la normativa aplicable.

Asimismo, los inconformes aducen que el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital 31 puso trabas para ampliar la prórroga a efecto de que más simpatizantes pudieran acudir a la asamblea citada, al efecto manifestó *“que ya habían esperado 2 minutos”* dejando de registrar a las 12:10 horas y negándose a registrar a las personas que iban llegando y argumentando que *“si no habían juntado a la gente en dos horas menos lo iban a juntar en una hora”*.

3.1. Procedencia de la ampliación de la demanda

Los derechos de defensa y audiencia, así como la tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 14, 16 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implican que los justiciables conozcan los hechos en que se sustentan los actos que afecten sus intereses, para garantizarles la adecuada defensa con la posibilidad de aportar los elementos de prueba que considere pertinentes.

Así, cuando en una fecha posterior a la presentación de la demanda surgen nuevos hechos, que están estrechamente relacionados con aquellos en los que la parte promovente sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, es admisible la ampliación de demanda, siempre que estos nuevos hechos guarden vinculación con los actos reclamados en la demanda inicial, dado que sería incongruente el análisis de argumentos tendentes a ampliar algo que no fue controvertido.

Por ello, se considera que el escrito de ampliación de demanda no debe constituir una segunda oportunidad de impugnación respecto



de hechos ya impugnados, ni un obstáculo que impida resolver la controversia dentro de los plazos legalmente establecidos⁶.

Así mismo, este órgano jurisdiccional ha concluido que los escritos de ampliación se deben presentar dentro de un plazo igual al previsto para el escrito inicial, contado a partir de la respectiva notificación o de que se tenga conocimiento de los hechos materia de la ampliación, siempre que sea anterior al cierre de instrucción⁷.

En este sentido, es procedente la ampliación de la demanda respecto de los hechos que, según aduce, acontecieron a partir del treinta de enero de dos mil veinte, toda vez que el escrito respectivo se presentó el ocho de febrero.

Lo anterior, tomando en consideración que la controversia no está vinculada con proceso electoral alguno, por lo que de conformidad con el artículo 7, párrafo 2, de la Ley procesal y el punto Primero del Acuerdo General 3/2008⁸, el plazo para hacer valer esos hechos transcurrió del treinta y uno de enero al siete de febrero, siendo inhábiles los días uno, dos, tres y cinco de febrero.

3.2. Improcedencia de la ampliación de la demanda por cuanto a la cancelación de una asamblea distrital.

Los planteamientos de la parte actora encaminados a controvertir el indebido actuar del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, contrariamente a lo que indica el promovente, no guardan relación con la problemática del presente juicio.

⁶ El criterio mencionado ha sido sustentado en la jurisprudencia 18/2008, de rubro AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE.

⁷ Tal criterio está contenido en la jurisprudencia 13/2009, de rubro AMPLIACIÓN DE DEMANDA, PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES).

⁸ Relativo a la determinación de los días inhábiles, para los efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos jurisdiccionales competencia del Tribunal Electoral

En efecto, se trata de una impugnación y motivos de agravio independientes y autónomos de la cadena impugnativa planteada en contra del Acuerdo General INE/CG32/2020, mediante el cual la autoridad responsable consideró inatendible la solicitud de ampliación del plazo para llevar a cabo las asambleas distritales, en la que la asociación actora aducía afectación por la percepción de inseguridad en el país.

Esto es así, porque las manifestaciones que ahora expone hacen valer el indebido actuar del personal del INE encargado de certificar la realización de la Asamblea correspondiente al Distrito 16 de la Ciudad de México, así como la determinación del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de cancelar su celebración, que se había programado para el ocho de febrero de dos mil veinte.

Así, el acto que se controvierte en la segunda parte del escrito de ampliación de la demanda es el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/2763/2020, mediante el cual, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE determinó cancelar la celebración de la citada asamblea, con base en la información que le fue proporcionada por el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital en el sentido de que el lugar donde se pretendía realizar, no cumplió con los requisitos necesarios para ello, por ser insuficiente para acoger al número de participantes, así como por ser inadecuado al detectar olores penetrantes del río de aguas negras que está cercano.

También hace referencia a que, en la Asamblea del dos de febrero, a celebrarse en el Distrito 31 de la Ciudad de México, el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital puso trabas para permitir que se siguieran registrando simpatizantes después de la hora de su inicio, cuando tenían derecho a que se prorrogara el registro una hora más.

✓



De la simple lectura de los planteamientos del actor, se advierte que los hechos que aduce no se relacionan con la petición de prórroga para la realización de Asambleas, presentada el diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve, sino que se pretende el estudio y revocación de un acto distinto, consistente en el oficio mencionado, de siete de febrero de este año.

En esa virtud, no es admisible la ampliación de la demanda en relación a los planteamientos relacionados con la cancelación de la Asamblea programada para el ocho de febrero de dos mil veinte en el distrito 16 de la Ciudad de México, tomando en consideración que la ampliación sólo es admisible cuando en una fecha posterior a la presentación de la demanda surgen nuevos hechos, que están estrechamente relacionados con aquellos en los que la parte promovente sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, siempre que estos guarden vinculación con los actos reclamados en la demanda inicial, dado que sería incongruente el análisis de argumentos tendentes a ampliar algo que no fue controvertido.

4. Estudio de la controversia.

4. 1. Pretensión y causa de pedir.

La pretensión de la asociación promovente, es que se revoque la negativa de concederle una prórroga para realizar asambleas hasta el último día hábil de abril de dos mil veinte, dentro del procedimiento de obtención de registro como partido político nacional.

Lo anterior, porque, a su juicio, la autoridad responsable no ponderó adecuadamente las causas de su solicitud y aplicó un criterio alejado del principio *pro homine* al determinar que no procedía ampliar el

plazo de celebración de las asambleas, a pesar de que lo hizo anteriormente por motivos de suspensión de labores de su personal.

4. 2. Resumen de agravios

En contra del acuerdo impugnado, la asociación actora hace valer, en esencia, lo siguiente:

- Su falta de fundamentación y motivación, porque la responsable no precisó la norma aplicable a cada cuestionamiento o interrogante, ni las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que consideró para emitir el acuerdo impugnado ni adecuó sus motivos con las normas aplicables, pues de manera dogmática señaló que los plazos previstos en el Instructivo y su modificación se establecieron con base en los plazos idóneos para que el personal encargado de la certificación de asambleas realice las actividades inherentes para ello.
- La omisión de resolver bajo una perspectiva *pro homine*, conforme a la cual debe darse la protección más favorecedora a sectores en desventaja, como es su caso ante la inseguridad que se vive en el país.
- Transgredió lo establecido en el artículo 8 de la Constitución Federal porque no atendió la petición. Esto porque lo que se le planteó fue que si modificó el plazo de celebración de asambleas por las vacaciones del personal del INE también debió hacerlo por las razones que se le expusieron. La responsable sí consideró sus circunstancias particulares pero no las que adujo al solicitar prórroga argumentando que solo puede hacer lo que la ley le autorice, lo cual genera inequidad, máxime que los artículos 10 a 19 de la Ley General de Partidos Políticos no establecen como justificación para suspender los plazos del procedimiento de conformación de partidos políticos los periodos vacacionales de las autoridades.
- El INE sí pudo manipular la norma pero se negó a ajustarla en beneficio de las asociaciones solicitantes que por una eventualidad de fuerza mayor requieren la ampliación de plazo.



- La responsable debió ponderar que la solicitud de ampliación de plazo no vulnera la fecha establecida en el artículo 19, párrafo 2 de la Ley General de Partidos Políticos (el uno de julio de dos mil veinte) pues no merma la actuación de la autoridad para la validación y certificación de las asambleas, ya que se solicitó ampliar el plazo hasta el último día hábil del mes de abril de dos mil veinte. Además, no se pronunció con exhaustividad pues no explicó las etapas y fechas de las actividades que debe desarrollar, con lo que generó indefensión al formular un argumento dogmático.
- No valoró los argumentos relacionados con la inseguridad, que debió considerar como caso fortuito o fuerza mayor, no imputables a las asociaciones solicitantes y soslayó las tribulaciones a las que se enfrentan, de ahí que indebidamente dejó de analizar el caso concreto.
- Adujo que, de conceder la prórroga generaría inequidad para quienes de manera puntual han realizado los actos tendentes para su registro, pero con ello pierde de vista que el hecho de que algunas asociaciones sí hayan podido cumplir de ahí no se sigue que ello aplique para todas, pues se acreditó con estadísticas que, en su caso, ha enfrentado poca participación política y ciudadana por la inseguridad en el país.
- Que la responsable, contrariamente al debido proceso, no justipreció que con las pruebas que aportó, acreditó que en diversos estados es sumamente complicado realizar las asambleas en los plazos vigentes, por lo que es necesaria la ampliación solicitada.
- Que la responsable no analizó que la ciudadanía no acude a las asambleas por la inseguridad. De haberlo hecho se habría percatado que por ello se han cancelado asambleas por falta de quórum o no existen condiciones suficientes y necesarias para celebrarse, para no exponer la integridad física de los asistentes.
- Que en el acuerdo impugnado se ponen como ejemplos algunos estados en los que sí se celebraron asambleas, lo que constituye un argumento dogmático que incurre en el vicio lógico de petición de principio y argumento circular pues se le

hizo valer que en algunas entidades sí pudo realizarlas y en otros no.

- Que con un argumento falaz dejó de atender la petición y la declaró inatendible, al referir que por el artículo décimo quinto transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales solo podía ajustar plazos de manera general y no particular, cuando lo correcto hubiera sido que aplicara la norma en su mayor beneficio y potenciara de manera general el derecho de todas las organizaciones para coadyuvar a que la sociedad organizada acceda a nuevos esquemas de participación política y ciudadana. Con ello violó el derecho de petición al no desvirtuar sus argumentos sino simplemente no atender su petición.
- No se dieron razones válidas para dejar de atender su planteamiento relacionado con las cuestiones climáticas pues la responsable únicamente dijo que éstas no son permanentes pero no tomó en cuenta la dificultad logística de reprogramar las asambleas.
- Que la autoridad responsable no consideró que, si bien no fue impugnado el Instructivo ello fue porque no se actualizaban en su momento los hechos delictivos en la periferia de las localidades y comunidades donde se realizarían las asambleas respectivas por lo que la afectación a la esfera jurídica se actualizó posteriormente.
- Que la obligación de presentar la programación de asambleas hasta el quince de enero de dos mil veinte inhibe su celebración, pues obliga a apartar el lugar de su realización con mes y medio de anticipación.

4.3. Marco normativo.

Los requisitos de constitución de partidos políticos están encaminados a enmarcar el ejercicio del derecho de asociación política y de votar y ser votado de la ciudadanía, tutelados en los artículos 9 y 35 fracciones I, II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se encauzan por medio de dichas entidades de interés público, reguladas en el numeral 41 del mismo



cuerpo normativo supremo.

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

A su vez, el numeral 9 de la Constitución establece que no podrá coartarse el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con un objeto lícito, siendo prerrogativa únicamente de las personas que cuenta con ciudadanía mexicana reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país⁹.

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

⁹ En igual sentido, el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lo conducente, dispone:

Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

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

[...]

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

Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

[...]

éstos constituyen una de las formas mediante las cuales se ejerce esta libertad.

El derecho a organizar partidos políticos como parte del derecho a la participación política no es absoluto y puede estar sujeto a limitaciones, mismas que deben resultar necesarias y proporcionales a la finalidad que se pretende alcanzar, para garantizar el pluralismo y la apertura del sistema electoral en su conjunto.

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

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

Lo cual se reitera en la Ley General de Partidos Políticos, al establecer en su artículo 3, párrafo 1 que los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el INE o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la



vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Con base en los fines constitucional y legalmente establecidos los partidos políticos deben contribuir al funcionamiento del régimen democrático representativo de gobierno; se les considera como el mecanismo por excelencia para expresar el pluralismo político pues tienen la función de contribuir a la integración de la representación política.

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

Así, el artículo 41 constitucional garantiza la existencia de los partidos políticos, pero no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, porque existe una delegación al legislador en ese sentido.

Sin embargo, estos elementos deben estar sujetos a criterios de razonabilidad que busquen precisamente el que los partidos políticos cumplan con los fines previstos en la Norma Fundamental.

En ese sentido, la Ley General de Partidos Políticos y el Instructivo, así como su modificación mediante acuerdo INE/CG302/2019 establecieron el procedimiento para obtener el registro como partido político nacional.

Al respecto, esta Sala Superior ha explicado que éste se constituye

por dos etapas: la **etapa constitutiva** y la **etapa de registro**¹⁰.

La etapa constitutiva a su vez se divide en dos **subetapas**: la etapa *preliminar* y la etapa *formativa* o propiamente la de constitución de los partidos políticos.

En la etapa *preliminar*, la organización que pretende constituirse como partido político notifica por escrito al Consejo General del INE, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, su manifestación de intención dentro del plazo del siete al treinta y uno de enero¹¹.

Dicha Dirección analiza la documentación presentada¹² y comunica el resultado a la organización. En caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el Instructivo, hará del conocimiento de la organización los errores u omisiones detectados a efecto de que en un plazo improrrogable de cinco días hábiles los subsane, de no hacerlo, se tendrá por no presentada la manifestación de intención¹³.

Las organizaciones cuyas manifestaciones de intención hayan sido aceptadas podrán continuar con el procedimiento¹⁴, iniciando con

¹⁰ SUP-JDC-79/2019.

¹¹ De conformidad con el numeral 9 del anexo 1 del Instructivo, el texto de la notificación deberá incluir, al menos, lo siguiente:

- a) Denominación de la organización.
- b) Nombre o nombres de los representantes legales.
- c) Domicilio para oír y recibir notificaciones, así como números telefónicos.
- d) Denominación preliminar del partido político a constituirse, descripción del emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos.
- e) Tipos de asambleas -estatales o distritales- que llevará acabo la organización; así como correo electrónico de la organización.

Por otra parte, la documentación que debe adjuntarse al escrito de notificación se establece en el numeral 10 del Instructivo (original o copia certificada del acta o minuta de asamblea que acredite la constitución de la organización; original o copia certificada del acta o minuta de la asamblea que acredite la personalidad de quien suscribe la notificación de intención; en el caso de las agrupaciones políticas nacionales el certificado de registro expedido por el consejo general o la certificación expedida por el secretario ejecutivo; carta firmada por la o el representante de la organización manifestando la aceptación de notificaciones vía correo electrónico; medio óptico que contenga el emblema del partido político en formación que aparecerá en las manifestaciones formales de afiliación).

¹² En el plazo de diez días hábiles.

¹³ Numerales 11 y 12 del Instructivo.

¹⁴ Numeral 13 del Instructivo.



ello la etapa de *constitución o formativa*.

En esta etapa las organizaciones implementan acciones para la difusión de los principios, valores, objetivos y políticas públicas, entre otros temas, que marcan su agenda política, a efecto de hacer del conocimiento de la ciudadanía la nueva opción ideológica del partido en formación.

En ese sentido, la Ley General de Partidos Políticos establece los requisitos para la constitución de partidos políticos de la forma siguiente.

Artículo 10.

[...]

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

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

Artículo 12.

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

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

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

II. Que, con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los

apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el Instructivo establece:

TÍTULO III

DE LAS ASAMBLEAS

Capítulo Primero

De la programación de las asambleas estatales o distritales.

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

a) Tipo de asamblea (estatal o distrital);

b) Fecha y hora del evento;

c) Orden del día, mismo que deberá contener exclusivamente:

c.1) Verificación del quórum,

c.2) Aprobación de los documentos básicos,

c.3) Elección de las y los delegados propietarios y, en su caso, suplentes que asistirán a la asamblea nacional constitutiva, y

c.4) Cualquier otro asunto que tenga un vínculo directo con la constitución del Partido Político;

d) Estado o distrito en donde se llevará a cabo;

e) Dirección completa del local donde se llevará a cabo la asamblea (calle, número, colonia, alcaldía o municipio y entidad);

f) Croquis de localización; y

g) Nombre de las personas que habrán de fungir como presidente (a) y secretario (a) en la asamblea de que se trate, incluyendo los datos necesarios para su ubicación previa, esto es números



telefónicos y domicilios. Los domicilios que se señalen para la localización de las personas mencionadas deberán estar comprendidos dentro de la entidad o distrito en que se celebre la asamblea.

[...]

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

[...]

Capítulo Tercero

Del registro de asistentes a las asambleas

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

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

- a) Estar presente en la asamblea estatal o distrital de que se trate,
- b) Pertenecer al distrito o entidad en la que se lleve a cabo la asamblea,

- c) Estar inscrito en el Padrón Electoral, y
- d) Encontrarse afiliado (a) al Partido Político en formación.

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

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

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

Concluidas las asambleas respectivas, la organización deberá presentar por escrito la solicitud de registro respectiva ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos en el mes de febrero de dos mil veinte, en términos de la modificación a los numerales 113 y 115 del Instructivo, realizada mediante acuerdo INE/CG302/2019, conforme al cual no podrán celebrarse asambleas constitutivas durante el periodo vacacional del personal del INE, por lo que se dispuso ampliar el plazo de solicitud de registro.

Con la solicitud anterior inicia la *etapa de registro*, la cual tiene como



finalidad verificar que las organizaciones que pretenden constituirse como partido político nacional cumplan con los requisitos establecidos en la normativa. Para ello, el Secretario Ejecutivo del INE rendirá un informe al Consejo General del INE respecto del número total de organizaciones que presentaron la solicitud.

A partir del día en que el Consejo General del INE sesione y conozca el informe presentado por el Secretario Ejecutivo del INE, empezará a computarse el plazo de sesenta días¹⁵ para que la citada Dirección presente el proyecto de dictamen a la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos para que ésta, a su vez, lo remita al Secretario Ejecutivo del INE y se someta a consideración del máximo órgano colegiado y éste apruebe, de ser el caso, la procedencia del registro como partido político¹⁶.

La Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos está facultada para implementar mecanismos para asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos, además de que será la autoridad responsable para resolver las consultas relacionadas con el Instructivo.

4.4. Hechos relevantes

Tomando en consideración que la controversia se centra en determinar si, a la luz de los agravios planteados, es apegada a derecho la negativa de la autoridad responsable de la solicitud de la asociación promovente de concederle ampliación de plazo para la celebración de Asambleas dentro del procedimiento de constitución de partidos políticos nacionales, resulta pertinente referir los términos de dicha solicitud y las razones de la referida negativa.

¹⁵ Artículo 19, párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos.

¹⁶ Numerales 119 al 124 del Instructivo.

El veinte de diciembre de dos mil diecinueve, la organización actora presentó solicitud de ampliación del plazo para llevar a cabo las asambleas correspondientes, aduciendo los siguientes motivos:

- Derivado de la logística en cuanto a la contratación y disponibilidad de sedes o salones para la realización de asambleas, en relación con el periodo vacacional del INE, se debe ponderar que es necesario contar con un mayor plazo para llevarlas a cabo, aunado que en términos del artículo 1° Constitucional se debe dar la interpretación más favorable a la persona.
- Se debe tomar en cuenta el aumento de violencia e índices delictivos que han aumentado en el país e inhiben la participación política de la ciudadanía, ello se observa porque el segundo trimestre de 2019, el 33.4% de la población mexicana de dieciocho años consideró que la delincuencia seguirá igual de mal, mientras que el 26.9% señaló que empeorará, de ahí que es evidente que este factor ha inhibido la participación de los ciudadanos y originado la programación de agenda de asambleas distritales o se han tenido que reprogramar una segunda o tercera ocasión a efecto de no poner en riesgo la integridad física de los ciudadanos.
- La Asociación ha celebrado asambleas distritales en por lo menos 28 Estados, el número de cancelaciones se debe a la presencia de policía federal o estatal.
- En los Estados de Sonora, Chiapas, Tabasco, Yucatán, Durango, Campeche, Tlaxcala, Morelos, Coahuila, Hidalgo, Guerrero, Oaxaca, Querétaro, entre otros, la presencia de retenes de la guardia nacional ha mermado la participación política en virtud de que retrasan la asistencia puntual de ciudadanos a las asambleas.
- En Estados como Tabasco, Yucatán, Sonora, Sinaloa, Michoacán, se han tenido que reprogramar o cancelar asambleas por los cambios climáticos que han sufrido.

Asimismo, el dieciocho de enero de dos mil veinte la asociación promovente remitió escrito al Consejo General del INE, solicitando la



cancelación y reprogramación de la asamblea programada en el Distrito 01, Panuco, Veracruz, en virtud del secuestro y homicidio de uno de sus operadores políticos en el propio municipio, así como el despliegue de elementos de seguridad para inhibir y controlar posibles actos vinculados a dicho acto delictivo, misma que estaba programada para el día diecinueve siguiente.

Por su parte, la autoridad responsable, mediante el acuerdo impugnado (INE/CG32/2020), dio respuesta a ambas solicitudes en el sentido de estimarlas inatendibles, por las siguientes razones:

- Los plazos establecidos en el Instructivo y su modificación, hechos del conocimiento de todas las organizaciones que notificaron su interés en constituir un partido político nacional, son idóneos para que el personal del INE encargado de la certificación de asambleas realice las actividades necesarias para ello.
- En la normativa aplicable quedó establecido que una vez que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos hubiera notificado a la organización que su notificación de intención resultaba procedente, por lo menos diez días hábiles antes de dar inicio al proceso de realización de la primera asamblea estatal o distrital, según fuera el caso, y a más tardar el quince de enero de dos mil veinte, debía comunicar por escrito la agenda de la totalidad de las asambleas. A su vez, la fecha límite para la celebración de asambleas distritales o estatales está estrechamente relacionada con la celebración de la Asamblea Nacional, pues éstas deben celebrarse al menos un día antes de la Asamblea Nacional, que debe celebrarse a más tardar el veintiséis de febrero.
- Que la petición de ampliación del plazo para la celebración de las asambleas y, por ende, la ampliación del plazo para presentar la solicitud de registro, no era atendible porque, conforme al principio de legalidad la autoridad sólo puede hacer aquello para lo que expresamente le faculta la legislación de la materia, por lo que conforme al artículo Décimo Quinto Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el

Consejo General solo está facultado para realizar los ajustes necesarios a los plazos establecidos en la ley, siempre que con ello se garantice la debida ejecución de actividades y procedimientos electorales, dentro de los cuales se encuentra lo relativo al proceso de constitución de los partidos políticos; sin embargo, dicha facultad no se puede ejercer sobre casos individuales, sino de manera general.

- Que las razones para solicitar la prórroga se hicieron valer de forma tardía, ya que de febrero a diciembre de dos mil diecinueve (transcurrieron diez meses), esto es, desde que se les notificó que fue aceptada su notificación de intención de constituirse como partido político, a la fecha de presentación de sus escritos, no se pronunciaron ante la autoridad, ni impugnaron el Instructivo y/o el Acuerdo INE/CG302/2019.
- Que no está justificado que seis meses después de la emisión del Acuerdo INE/CG302/2019 en el que se amplió el plazo de celebración de las asambleas y del cual tuvieron conocimiento pretendan modificar una determinación que ya está firme por haberla consentido.
- Que desde que se le notificó la procedencia de su manifestación de intención pudieron presentar la agenda de celebración de asambleas y no lo hicieron de manera inmediata. La notificación de intención de la asociación actora fue aceptada desde mediados de febrero de dos mil diecinueve y presentó su agenda hasta el veintiuno de marzo siguiente.
- Que de aceptarse su solicitud se generaría un tratamiento no equitativo con las demás organizaciones que tienen el mismo fin y que de manera puntual han llevado a cabo todos los actos tendentes, en tiempo y forma, para lograr su registro.
- Que la modificación realizada mediante el multicitado Acuerdo se realizó tomando en consideración los plazos con que cuenta la autoridad electoral para resolver sobre el registro de un partido político nacional, mismo que con la reforma electoral de 2014 se redujo de ciento veinte a sesenta días hábiles.
- Que, en conformidad con el artículo 19, párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos y 100 del Instructivo, sería imposible cumplir en tiempo y forma con el desahogo del



procedimiento atinente, incluyendo el ejercicio de la garantía de audiencia para las asociaciones políticas si no se respetaran los plazos ya establecidos, sin modificación alguna.

- Que, pese a todas las condiciones adversas que se hayan podido presentar en el país en el año dos mil diecinueve, referentes a seguridad o clima, diversas organizaciones que se encuentran en proceso de constitución como partidos políticos a la fecha ya han logrado el número de asambleas requeridas por ley; es por ello, que los argumentos esgrimidos por las organizaciones referentes a las percepciones de seguridad del país y las condiciones climatológicas no acreditan la existencia de una situación extraordinaria para que la autoridad electoral deba otorgar una dispensa para el aplazamiento respecto a la celebración de asambleas, y por ende, para la presentación de la solicitud de registro.
- Que, la percepción de seguridad no es una causa establecida en la normatividad que permita eximir el cumplimiento de los requisitos legales.
- Que la organización actora, al nueve de diciembre del dos mil diecinueve, había intentado o celebrado 165 asambleas distritales, sin que hubiera reportado incidentes de la magnitud que refería en su solicitud.
- Que hace referencia a que en Campeche, Tlaxcala y Yucatán ha logrado celebrar todas las asambleas en cada uno de los Distritos, porque son las entidades de índices más bajos de percepción de inseguridad; no obstante, también celebró todas las asambleas en Tabasco y Morelos, donde el porcentaje de percepción de inseguridad es de lo más altos, de conformidad con información que proporcionó.
- Que no eran atendibles los argumentos relativos a las cuestiones climatológicas, porque la organización ha contado, desde el catorce de febrero de dos mil diecinueve, con tiempo suficiente para llevar a cabo dichas asambleas y, en este período, las condiciones climatológicas adversas no han sido permanentes, por lo que se han presentado fechas favorables para llevar a cabo las asambleas relativas, además de contar con tiempo suficiente para, en su caso, reprogramarlas.

- Que respecto del escrito presentado el dieciocho de enero de dos mil veinte, en el cual solicita la cancelación y reprogramación de una asamblea programada al día siguiente en el Distrito 01, Panuco, Veracruz, por una situación relativa al tema de inseguridad, lo que considera inhibe la participación de la ciudadanía en su asamblea, vinculándolo como justificación de su escrito presentado con anterioridad, el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, no es atendible su petición por las mismas razones, además de que no se acredita cómo el hecho que narra inhibiría la participación de la ciudadanía que pretendía acudir a la asamblea.

4.5 Análisis de agravios.

Como se adelantó, en contra de los citados razonamientos del acuerdo impugnado, la asociación actora hace valer motivos de inconformidad que pueden agruparse en los siguientes temas¹⁷:

- A. Falta de fundamentación y motivación.
- B. Omisión de resolver con perspectiva *pro homine*.
- C. Trato inequitativo al ponderar de distinta manera las razones para suspender los plazos por periodo vacacional de la autoridad y las aducidas en su solicitud.
- D. Conceder la prórroga no afecta las actividades revisoras de la autoridad electoral.
- E. Omisión de analizar el factor climático referido en la solicitud.
- F. Omisión de ponderar lo indebido del requisito de programar la celebración de Asambleas hasta el quince de enero.
- G. Omisión de valorar los hechos relacionados con su solicitud de cancelación de la asamblea de Panuco, Veracruz.

Dichas temáticas se abordarán enseguida, en el orden de su

¹⁷ En relación con los disensos, cabe puntualizar que pueden ser estudiados en forma conjunta o separadamente, sin que esto constituya una violación procesal. En este tenor, dada la relación conceptual que guardan entre sí, los motivos de inconformidad expresados por el accionante se analizarán acorde con lo dispuesto en la jurisprudencia 04/2000, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.



planteamiento.

A. Falta de fundamentación y motivación.

Tesis de la decisión.

Es infundado el planteamiento de la parte actora pues contrariamente a su afirmación, la autoridad responsable sí señaló los preceptos jurídicos que estimó aplicables y expuso los argumentos conforme a los cuales determinó calificar como inatendible la solicitud de ampliación de plazo materia del acuerdo impugnado.

Justificación de la decisión.

Los actos o resoluciones deben ser emitidos por autoridad competente, así como expresar las normas que sustentan su actuación, además de exponer con claridad y precisión las consideraciones que le permitan tomar las medidas adoptadas, estableciendo su vinculación y adecuación con los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, que se configuren las hipótesis normativas¹⁸.

Por fundamentación se entiende la exigencia a cargo de la autoridad de señalar el precepto legal aplicable al caso concreto, en tanto que la motivación se traduce en demostrar que el caso está comprendido en el supuesto de la norma.

El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de las ciudadanas y ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas

¹⁸ Jurisprudencia 5/2002, de rubro FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES).

X

en el marco de una sociedad democrática¹⁹.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que la motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión²⁰.

La falta de tales elementos ocurre cuando se omite argumentar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para juzgar que el caso se puede adecuar a la norma jurídica, o hipótesis normativa.

En el caso concreto, la asociación actora hace valer que la responsable no precisó la norma aplicable a cada cuestionamiento o interrogante, ni las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que consideró para emitir el acuerdo impugnado ni adecuó sus motivos con las normas aplicables; pues de manera dogmática señaló que los plazos previstos en el Instructivo y su modificación se establecieron con base en los plazos idóneos para que el personal encargado de la certificación de asambleas realice las actividades inherentes para ello.

Al respecto, esta Sala Superior considera que no asiste razón al actor toda vez que el acuerdo impugnado contiene la fundamentación y motivación que la autoridad responsable consideró atinente.

En efecto, en el acuerdo impugnado, la responsable estableció los fundamentos jurídicos con base en los cuales resultaba competente para responder a la solicitud de la asociación actora.

¹⁹ Caso *Apitz Barbera y otros* ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 77 y Caso *Escher y otros* Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200.

²⁰ Caso *Apitz Barbera y otros* ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela, párr. 78 y Caso *J. Vs. Perú*, párr. 224.



Así, refirió que, de conformidad con los artículos 41, Base V, Apartado A, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, párrafo 1, 30, párrafo 2, 31, párrafo 1, y 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, le correspondía la organización de las elecciones y que ejercía esa función estatal, bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Además, que si bien de conformidad con el numeral 124 del Instructivo, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos tiene atribuciones para desahogar las consultas que con motivo del Instructivo se presenten ante el Instituto que se relacionen con la manera en que deben interpretarse o aplicarse las disposiciones del Instructivo aprobado por el Consejo General, con base en lo determinado por esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-69/2019, las consultas relativas al registro de los PPN corresponde contestarlas al Consejo General del INE, de conformidad con el artículo 44, párrafo 1, inciso jj) en relación con el m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Refirió que los artículos 7, párrafo 1, inciso a), 10, 11 y 12 de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 32, párrafo 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales otorgan al INE las atribuciones para el registro de partidos políticos y establecen los requisitos que deben observar las organizaciones interesadas en constituirse como partidos políticos nacionales.

Que en armonía con dicha normativa expidió el Acuerdo INE/CG1478/2018 que contiene el Instructivo, mismo que fue impugnado y confirmado por esta Sala Superior en la sentencia al expediente SUP-JDC-5/2019 y acumulado.

X

Que con motivo de los dos períodos vacacionales del personal del Instituto, del año dos mil diecinueve mediante el Acuerdo INE/CG302/2019 de veinticinco de junio de dos mil diecinueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de julio de ese año, se modificaron los plazos establecidos en el Instructivo, así como los Lineamientos para la operación de la Mesa de Control y la Garantía de Audiencia en el Proceso de Constitución de Partidos Políticos Nacionales 2019-2020, emitidos por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos mediante el Acuerdo INE/ACPPP/01/2019 de doce de febrero de dos mil diecinueve y que dicho acuerdo no fue combatido dentro del plazo previsto para ello, por lo que también se encuentra firme y que se emitió con la finalidad de dotar de certeza los actos relativos a las asambleas que deben efectuar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional.

A su vez, estableció que no era atendible conceder una ampliación de plazo para celebrar asambleas constitutivas y solicitar registro porque con ello se contravendría el principio de legalidad, conforme al cual las autoridades únicamente tienen facultades para aquello que le confiere la ley, de ahí que el Consejo General solo está facultado para realizar los ajustes necesarios a los plazos establecidos en la ley, siempre que con ello se garantice la debida ejecución de actividades y procedimientos electorales, dentro de los cuales se encuentra lo relativo al proceso de constitución de los partidos políticos; sin embargo, dicha facultad no se puede ejercer sobre casos individuales, sino de manera general.

Que fue tardía la petición de prórroga pues transcurrieron diez meses desde que el plazo se fijó y no fue impugnado ni se hicieron valer los argumentos que en la solicitud se plasmaron y seis meses después de la ampliación que se estableció en el Acuerdo INE/CG/302/2019.



Que de aceptarse su solicitud se generaría un tratamiento no equitativo con las demás organizaciones que tienen el mismo fin y que de manera puntual han llevado a cabo todos los actos tendentes, en tiempo y forma, para lograr su registro.

Que la modificación del plazo se hizo tomando en cuenta el tiempo necesario para que la autoridad electoral resuelva sobre el registro, es decir, los sesenta días hábiles que establece el artículo 19, párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos y 100 del Instructivo y que sería imposible cumplir en tiempo y forma con el desahogo del procedimiento atinente, incluyendo el ejercicio de la garantía de audiencia para las asociaciones políticas si no se respetaran los plazos ya establecidos.

Que la asociación actora refirió que en Campeche, Tlaxcala y Yucatán ha logrado celebrar todas las asambleas en cada uno de los Distritos, porque son las entidades de índices más bajos de percepción de inseguridad; no obstante, también celebró todas las asambleas en Tabasco y Morelos, donde el porcentaje de percepción de inseguridad es de lo más altos, de conformidad con información que proporcionó.

Que no eran atendibles los argumentos relativos a las cuestiones climatológicas, porque la organización ha contado, desde el catorce de febrero de dos mil diecinueve, con tiempo suficiente para llevar a cabo dichas asambleas.

Por último, que la reprogramación solicitada respecto de la Asamblea Distrital de Pánuco, Veracruz no era atendible al no haber acreditado que el hecho violento que narra hubiera tenido alguna repercusión en la participación ciudadana en la Asamblea.

Como se observa, la autoridad responsable plasmó, en el acuerdo

impugnado, los motivos y normativa que estimó aplicable a su decisión, de ahí que no asista razón a la asociación actora en el sentido de que ésta no cuenta con fundamentación y motivación. Ello, con independencia de que a continuación se respondan los planteamientos que el actor endereza en contra de las razones particulares del acuerdo impugnado.

B. Omisión de adoptar un criterio *pro homine* para resolver la solicitud de ampliación de plazo

Tesis de la decisión

Se estima que los argumentos que hace valer devienen **ineficaces** dado que su planteamiento genérico lo hace insuficiente para acreditar que las cuestiones fácticas relacionadas con la inseguridad del país tuvo una repercusión directa en la agenda de asambleas; ello en virtud de que el actor omite precisar cuántas asambleas fueron canceladas o re agendadas por tal motivo, cuáles fueron los hechos delictivos o relacionados con la inseguridad que aduce o acontecimientos específicos que tuvieron efecto alguno en la celebración de las asambleas.

Justificación de la decisión

Hace valer la parte actora que la responsable incurrió en la omisión de resolver la solicitud bajo una perspectiva *pro homine*, conforme a la cual debe darse la protección más favorecedora a sectores en desventaja, y pasó por alto lo señalado respecto a las dificultades que se presentan para realizar las asambleas ante la inseguridad que se vive en el país.

Si el principio que señala el actor, consiste en ponderar ante todo la fundamentalidad de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más favorable, ello no



significa que necesariamente va a alcanzar su pretensión o se le deba dar la razón.

El principio pro persona o pro homine consiste en un parámetro constitucional en la interpretación de los derechos humanos que en todo momento buscará la mayor protección, entonces dicho principio impone la obligación a cualquier autoridad de emitir actos de molestia, siempre que se verifique cuál es la opción usada por el operador de la normas que resulte menos lesiva y que genere una mayor protección en términos de elementos de regulación normativa del derecho humano que se podría afectar, en el caso, el derecho a percibir un salario igual.

Esto, porque en la interpretación directa del artículo 1º constitucional, en torno al principio de igualdad, subyace como elemento de apreciación del operador cuando el sujeto implicado forma parte de un grupo en igualdad de circunstancias no debe ser tratado de forma diferenciada, para precisamente hacer operativa y funcional la protección al sujeto desfavorecido con un trato diferenciado²¹.

Asimismo, bajo tal figura, se prevé el acceso a la tutela judicial efectiva, la existencia de un sistema integral de medios de impugnación que, entre otros, tendrá por objeto la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de normas electorales. Ello, en virtud

²¹ Véase como referencia a la interpretación los siguientes criterios de la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Tesis: 1a. CCXIV/2013 (10a.) de rubro: DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Tesis: 1a. CCVII/2018 (10a.) de rubro: PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES; Tesis: 1a. XXVI/2012 (10a.) de rubro: PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL; Tesis: 2a. LXXXII/2012 (10a.) de rubro: PRINCIPIO PRO PERSONA O PRO HOMINE. FORMA EN QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN DESEMPEÑAR SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.

de que el tema bajo estudio incide en la protección de derechos fundamentales y la optimización de derechos fundamentales de los particulares.

Por tanto, se desestiman las manifestaciones del actor en virtud de que si bien es cierto, la situación relacionada con la inseguridad en el país, la actividad política de la ciudadanía, la Asociación en la solicitud debió establecer puntualmente los elementos fácticos y hechos precisos que ocasionaron la cancelación de asambleas, precisar en qué entidades federativas, la fecha y cuáles son los hechos delictivos que repercutieron en tal organización.

Al no establecer circunstancias de modo, tiempo y lugar de supuestas dificultades derivadas de situaciones de inseguridad, generaron que se reagendaran cuántas y cuáles asambleas, torna a sus manifestaciones insuficientes y carentes de sustento; además de que no acreditó cómo la ciudadanía derivado de esta situación se abstuvo de participar en tales asambleas, por lo que podría tratarse de suposiciones del solicitante, de ahí que la autoridad atendió su petición acorde con los elementos aportados, sin que de autos se advierta una valoración diversa o incompleta como lo propone la asociación actora.

Si bien la responsable al dar respuesta en el acuerdo impugnado determinó no atendible la solicitud de la Asociación principalmente porque la ampliación de plazo para la celebración de asambleas necesarias para alcanzar registro como partidos políticos nacionales fueron establecidos con base en plazos idóneos para que el personal del INE, encargado de la certificación de asambleas, realice las actividades conducentes aunado a que al darle un mayor plazo, se estaría poniendo en desigualdad de condiciones a tal asociación respecto las demás que están desarrollando el procedimiento de constitución de partidos políticos, ello no implica que se haya



desatendido el reclamo de aplicación del principio pro homine, toda vez que la existencia de situación de inseguridad fueron manifestaciones genéricas en las que el actor no precisa la lesión a su esfera jurídica, ni la repercusión que tuvo en la celebración de la asambleas requeridas.

Aunado a lo anterior y como está precisado anteriormente, conforme al procedimiento de conformación de nuevos partidos, la legislación no prevé que elementos fácticos como lo son la inseguridad, expuestos en términos generales como se hizo en la solicitud, puedan servir de base para que se otorgue la ampliación del plazo para llevar a cabo las asambleas de las organizaciones o agrupaciones políticas nacionales, sin afectar además el principio de equidad, de ahí que resulte insuficiente lo que hace valer el actor.

Cobra aplicación al caso la siguiente Jurisprudencia de rubro PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES²², conforme a la cual del principio pro homine o pro persona no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.

²² Registro: 2004748, Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 104/2013 (10a.), Página: 906.

C. Trato inequitativo al ponderar de distinta manera las razones para suspender los plazos por periodo vacacional de la autoridad y las aducidas en su solicitud.

Tesis de la decisión

Es **infundado** el agravio toda vez que no asiste razón a la asociación actora cuando aduce que la autoridad responsable debió conceder su petición de ampliar el plazo del procedimiento de registro para partidos políticos nacionales por los motivos que expuso en su solicitud, por haber emitido un acuerdo de ampliación de plazos previamente, por razones vinculadas a los periodos vacacionales de su personal.

Lo equivocado de su planteamiento deriva de que la ampliación de plazo para el desahogo del procedimiento de registro de asociaciones aspirantes a registrarse como partidos políticos nacionales para garantizar la certificación de las asambleas atinentes por parte de cualquiera de dichas asociaciones no obliga a la autoridad a conceder plazos diferenciados por virtud de sus peticiones particulares ni implica que deba tener un criterio idéntico ante motivos y consecuencias que no guardan similitud ni existe fundamento normativo para su actuación.

Justificación de la decisión

El promovente hace valer que la autoridad responsable evadió responder a sus planteamientos pues lo que adujo fue que si modificó el plazo de celebración de asambleas por las vacaciones del personal del INE también debió hacerlo por las razones que se le expusieron.



Sostiene que, ejerció un trato inequitativo porque al suspender los plazos del procedimiento de registro de partidos políticos sí tomo en cuenta las circunstancias particulares de la autoridad pero no para las asociaciones solicitantes para quienes argumenta que solo puede hacer lo que la ley le autorice, siendo que en los artículos 10 a 19 de la Ley General de Partidos Políticos no establece como causa justificada para la suspensión de plazos, los periodos vacacionales de las autoridades.

Que con un argumento falaz dejó de atender la petición y la declaró inatendible, al referir que por el artículo décimo quinto transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales solo podía ajustar plazos de manera general y no particular, pues lo correcto hubiera sido que aplicara la norma en su mayor beneficio y potenciara de manera general el derecho de todas las organizaciones para coadyuvar a que la sociedad organizada acceda a nuevos esquemas de participación política y ciudadana, de manera que violó el derecho de petición al no desvirtuar sus argumentos sino simplemente no atender su petición.

Son infundados los citados planteamientos.

En primer término, cabe destacar que, si bien la autoridad responsable calificó como "inatendible" la petición de ampliar el plazo para continuar el procedimiento lo cierto es que, como se ha precisado al referir los fundamentos y motivos expuestos en el acuerdo impugnado, si dio respuesta a la petición del ahora promovente y a las causas que adujo para solicitar una ampliación de plazo, de ahí que no sea acertada la apreciación del actor en el sentido de que la autoridad evadió el estudio de su solicitud al declararla inatendible.

X

Por otro lado, la parte actora sostiene que la responsable debió conceder su petición flexibilizando su criterio, como lo hizo al ampliar el plazo para presentar solicitud de registro como partidos políticos nacionales en el acuerdo INE/CG302/2019. Al respecto considera que es falaz el argumento de que no puede concederle prórroga por virtud del principio de legalidad cuando ya lo hizo en el citado acuerdo por el período vacacional de su personal, cuando esa causa no está prevista en la ley.

En consideración de esta Sala Superior, no asiste razón al actor en este planteamiento toda vez que no existe similitud entre las causas ni efectos de la decisión de ampliar el plazo contenida en el Acuerdo INE/CG302/2019 con los términos de la petición del promovente.

En el acuerdo referido, la autoridad responsable precisó que, de conformidad con el artículo décimo quinto transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales tenía la facultad de hacer ajustes a los plazos establecidos en la dicha norma a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos que prevé, entre ellos, el de registro de Partidos Políticos Nacionales.

Que dicha facultad también tenía fundamento en la jurisprudencia 16/2010 de rubro FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.

Refirió que conforme al numeral 4 del Instructivo los plazos que establece aducen a días hábiles y estos son todos los días con excepción de sábados, domingos, los inhábiles en términos de ley y los que comprenda el período de vacaciones institucionales y que el numeral 16 preveía que durante los periodos vacacionales institucionales, las organizaciones podrán celebrar asambleas; no



obstante, al no ser días hábiles, las organizaciones deberán tenerlo presente para efecto de los plazos establecidos para notificar al Instituto la programación, cancelación o reprogramación de asambleas.

Sin embargo, como las Asambleas deben celebrarse en presencia de las y los funcionarios del Instituto para que certifique el número de personas afiliadas que concurrieron a la asamblea y suscribieron voluntariamente 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 como delegados (as) propietarios (as) y suplentes a las personas que deberán asistir a la asamblea nacional constitutiva; que con las y los ciudadanos mencionados, quedaron formadas las listas de personas afiliadas, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y que no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

Igualmente, tratándose de la Asamblea nacional constitutiva deben certificar: que asistieron las y los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales; que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en la normatividad aplicable; que se comprobó la identidad y residencia de las y los delegados; que las y los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y Estatutos; y que se presentaron las listas de personas afiliadas con las y los demás ciudadanos con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por la ley.

Por tanto, aunque el numeral 16 permitía la celebración de Asambleas durante periodos vacacionales institucionales, lo cierto

X

era que se requería la presencia de quienes certificaran su realización, lo que no podía hacerse en ese lapso, de ahí que para dar certeza a los actos relativos a las asambleas debía modificarse el citado numeral para quedar:

"...16. Durante los periodos vacacionales del personal del Instituto, las organizaciones no podrán celebrar, programar, reprogramar o cancelar asambleas..."

Consecuentemente, para no afectar las actividades de las organizaciones interesadas, **se estimó necesario ampliarlos por veinte días hábiles más, para que realicen las asambleas faltantes y puedan cumplir con los demás requisitos que contempla la etapa de solicitud de registro.**

Por lo que hace a lo dispuesto en el artículo 15, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos, una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución, la organización de la ciudadanía interesada, en el mes de febrero de dos mil veinte, presentará ante este Instituto la solicitud de registro; es decir, se amplía del mes de enero de dos mil veinte, al mes de febrero de ese año.

Por lo mismo, modificó los numerales 113 y 115 del Instructivo, a fin de que se sustituya la fecha perentoria para la presentación de la solicitud de registro del treinta y uno de enero de dos mil veinte al veintiocho de febrero de dos mil veinte, para quedar como sigue:

"...113. La organización deberá presentar por escrito ante la DEPPP la solicitud de registro dentro del periodo comprendido del 8 de enero al 28 de febrero del año 2020, en días y horas hábiles, acompañada de la siguiente documentación:

[...]

115. En caso de que la organización interesada no presente su solicitud de registro en el mes de febrero de 2020, dejará de tener efecto la notificación formulada..."



Lo anterior, en el entendido de que no se afectará la fecha del uno de julio de dos mil veinte establecida en el artículo 19, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos, para que el registro de los partidos políticos surta efectos constitutivos.

A su vez, se amplían las fechas mencionadas en los numerales del Instructivo 15, 83, 87, 96, 98, 101 y 110²³ por veinte días hábiles más

²³ Por lo que quedan de la siguiente forma:

"...15. Una vez que la DEPPP haya notificado a la organización que su notificación de intención resultó procedente, por lo menos 10 días hábiles antes de dar inicio al proceso de realización de la primera asamblea estatal o distrital, según sea el caso, y a más tardar el 15 de enero de 2020, la organización, a través de su o sus representantes legales acreditados, comunicará por escrito a 13 la DEPPP la agenda de la totalidad de las asambleas, la cual deberá incluir los datos siguientes..."

"...83. Todos los registros recibidos serán remitidos a la Mesa de Control que implementará el Instituto desde el 1 de febrero de 2019 para la revisión de la información captada por las y los Auxiliares mediante la aplicación móvil, de las manifestaciones formales de afiliación; es decir, contra el documento base de ésta que es el original de la credencial para votar que emite este Instituto a favor de la ciudadanía, verificando que esos datos sean idénticos a los mostrados en la captura de la App. El resultado de dicha revisión deberá reflejarse en el Portal web en un plazo máximo de diez días después de haberse recibido en la Mesa de Control, salvo en el caso de que los registros sean recibidos los últimos 10 días del mes de febrero de 2020, en cuyo caso, la DEPPP contará con 20 días adicionales para su revisión..."

"...87. La DERFE realizará la verificación de la situación registral de las personas cuyos datos fueron captados a través de la aplicación móvil en la base de datos del padrón electoral vigente al 28 de febrero de 2020..."

"...96. La DEPPP, a través del Sistema de Información de Registro de Partidos Políticos Nacionales (SIRPP), realizará un cruce de las y los afiliados válidos de cada Organización contra los padrones de afiliados de los Partidos Políticos Nacionales y locales con registro vigente. Para tales efectos se considerarán los padrones verificados y actualizados al mes anterior a la fecha de la celebración de la asamblea y, en el caso de las y los afiliados en el resto del país -a través de la aplicación móvil o bajo régimen de excepción-, con corte al 28 de febrero de 2020..."

"...98. Las y los representantes de las organizaciones -previa cita- podrán manifestar ante la DEPPP lo que a su derecho convenga, únicamente respecto de aquellas afiliaciones que no hayan sido contabilizadas de conformidad con lo establecido en el numeral 48 del presente Instructivo. Lo anterior, una vez que hayan acreditado haber reunido al menos la mitad del número mínimo de asambleas requeridas por la Ley para su registro y hasta el 13 de febrero de 2020..."

"...101. Para que los registros que se encuentren dados de baja del padrón electoral por "Suspensión de Derechos Políticos", puedan ser considerados válidos, será necesario que la organización presente original o copia certificada de documento expedido por autoridad competente que acredite que la persona se encontraba rehabilitada en sus derechos políticos a la fecha de celebración de la asamblea o al 28 de febrero de 2020, si se tratare de afiliados en el resto del país..."

"...110. A fin de contar con el acta de la Asamblea Nacional Constitutiva, que se integrará al expediente de solicitud, antes del vencimiento del plazo previsto para su presentación, las asambleas nacionales constitutivas deberán celebrarse a más tardar el 26 de febrero de 2020..."

y en los numerales 9, 27 y 30²⁴ de los Lineamientos para la operación de la Mesa de Control y la Garantía de Audiencia en el Proceso de Constitución de Partidos Políticos Nacionales 2019-2020, aprobados por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos mediante Acuerdo INE/ACPPP/01/2019.

En congruencia con lo señalado, en caso de que alguna organización de ciudadanos haya notificado la programación de sus asambleas durante los periodos vacacionales, éstas se tendrán por canceladas, quedando a salvo su derecho para su reprogramación por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, a quien se le instruyó para que notificara a las organizaciones la cancelación de las asambleas ya programadas durante los periodos vacacionales del Instituto, con el fin de ser reprogramadas.

Como puede observarse la determinación de ampliar por veinte días los plazos del procedimiento de registro de partidos políticos nacionales derivó de que la autoridad electoral advirtió que existía incongruencia en la normativa, al establecer que podían celebrarse asambleas constitutivas durante los periodos vacacionales del personal del INE y, al mismo tiempo disponer que durante su

²⁴ Quedando de la forma siguiente:

"...9. La clasificación o estatus preliminar de los registros de afiliación recibidos deberá reflejarse en el Portal web en un plazo máximo de diez días después de haberse remitido a la Mesa de Control. La DEPPP contará con 20 días adicionales para su revisión en el caso de que los registros sean recibidos los últimos 10 días del mes de febrero de 2020..."

"...27. Las organizaciones podrán solicitar cita para ejercer su garantía de audiencia, una vez que la organización haya acreditado haber reunido al menos la mitad del número mínimo de asambleas requeridas por la Ley para su registro y hasta antes del 13 de febrero de 2020; es decir, la celebración de diez asambleas estatales o cien asambleas distritales, según corresponda..."

"...30. Las organizaciones podrán solicitar cita para ejercer su garantía de audiencia, una vez que la organización haya acreditado haber reunido al menos la mitad del número mínimo de asambleas requeridas por la Ley para su registro y hasta antes del 13 de febrero de 2020; es decir, la celebración de diez asambleas estatales o cien asambleas distritales, según corresponda..."



celebración debe asistir quien certifique diversos datos y circunstancias de su realización.

Por tanto, el Consejo General del INE corrigió tal incongruencia, con base en la atribución que le otorga el artículo décimo quinto transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y sus facultades reglamentarias, en beneficio de las organizaciones interesadas en alcanzar registro como partidos políticos nacionales cuya manifestación de intención fue procedente al modificar diversos numerales y descontar del plazo de realización de diversas actividades propias del procedimiento de registro, el lapso en que el personal electoral no está en funciones para con ello no exigirles sujetarse a condiciones que dificultarían el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios.

Cabe destacar que, si bien en el expediente SUP-RAP-163/2019 Movimiento Ciudadano planteó ante esta Sala Superior, que fue indebida dicha determinación, los agravios respectivos resultaron ineficaces toda vez que se hicieron valer, de forma indirecta, en contra de un oficio de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos emitido en respuesta a una consulta relacionada con la decisión de ampliar los plazos del procedimiento de registro de partidos políticos nacionales que se ha descrito. De ahí que dicha decisión se encuentre firme.

De lo precisado, se advierte con claridad que la determinación contenida en el Acuerdo INE/CG302/2019 constituyó una decisión que benefició a todas las organizaciones aspirantes y que con ello se corrigió una incongruencia normativa que les hubiera generado un obstáculo para alcanzar su registro como partidos políticos nacionales, resultando indispensable armonizar las disposiciones aplicables.

Así, a diferencia de lo que plantea la asociación enjuiciante, no existe similitud en las circunstancias ni consecuencias de esa decisión con la petición que presentó el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, mediante la cual solicitó se le autorizara realizar asambleas constitutivas y trámites atinentes al citado procedimiento de registro, hasta el último día hábil del mes de abril de dos mil veinte porque, a su juicio, la percepción de inseguridad que reflejan las estadísticas que presentó así como las condiciones climáticas de algunos Estados de la República han inhibido la participación ciudadana y la asistencia a dichas asambleas; situación que no le es imputable y la autoridad debió considerar como causa de fuerza mayor suficiente para justificar que se le otorgue la prórroga que pidió.

Sin embargo, como lo sostuvo la autoridad responsable en el acuerdo impugnado, conceder dicha prórroga constituiría la modificación inequitativa e incierta de las condiciones y términos para el registro de partidos políticos nacionales, contraria al principio de legalidad y equidad.

Ello porque la petición planteada ante la responsable tenía el interés de que se modificaran los plazos para culminar el procedimiento de registro como partido político nacional únicamente para la asociación solicitante y por los motivos que, desde su situación particular, consideró que justificaban esa concesión.

Tal circunstancia implicaría una modificación al procedimiento de registro que conllevaría un trato ventajoso para el solicitante en detrimento del principio de certeza respecto de las reglas aplicables para cualquier asociación que aspire al mismo objetivo de registrarse como partido político nacional.

Además, constituiría un cambio de condiciones que, en su momento, no fueron controvertidas a través de los medios de impugnación de



la materia, sin una justificación general o cambio de situación que alterara el curso del procedimiento para quienes participan en su desarrollo, sin asidero legal y sin que la normativa faculte a la autoridad para cambiar una regla de aplicación general para beneficiar a una de las asociaciones participantes.

No es óbice para esta consideración el que la parte actora aduzca en este juicio que la autoridad responsable debió, conforme al principio *pro homine*, ampliar el plazo para la celebración de asambleas y solicitud de registro como partidos políticos, a todas las asociaciones que tiene ese objetivo para que con ello se fomentara la participación democrática de la ciudadanía a través de las diversas corrientes políticas pues; en principio, no fue de esa manera como lo planteó ante la responsable, sino que la pretensión de su solicitud era que se le concediera un plazo mayor al previsto para las demás asociaciones porque, desde su punto de vista, la situación de inseguridad del país y las condiciones climatológicas de diversas entidades afectaron la asistencia de la ciudadanía a sus asambleas constitutivas.

Aunado a lo anterior, como se analizará con mayor detalle, conceder un plazo extraordinario para el registro de partidos políticos nacionales de manera general, como ahora lo aduce, implicaría una violación al artículo 19, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos que establece un plazo de sesenta días para que la autoridad verifique el cumplimiento de los requisitos atinentes, incluyendo el cruce de información respecto de las afiliaciones de las y los ciudadanos a las diversas asociaciones aspirantes y desahogue la garantía de audiencia correspondiente, en detrimento del normal desarrollo del procedimiento y el ejercicio de las facultades de la autoridad electoral.

D. De concederse la prórroga solicitada, no se afectan las

actividades revisoras de la autoridad electoral.

Tesis de la decisión

Es **ineficaz** el agravio en virtud de que la parte actora refiere que la responsable no tomó en cuenta que de permitirle continuar celebrando asambleas y solicitar su registro como partido político nacional hasta el último día hábil del mes de abril de dos mil veinte, no se afectaría su facultad revisora pues dicho registro surte efectos a partir del uno de julio.

Tal calificativa deriva de la vaguedad de su argumento e insuficiencia de su planteamiento para combatir las razones de la responsables, así como la imposibilidad de modificar por virtud del mismo los plazos del procedimiento de revisión de cumplimiento de los requisitos atinentes se establecieron en el Instructivo y su modificación mediante acuerdo INE/CG302/2019, mismos que no fueron controvertidos oportunamente.

Justificación de la decisión

Refiere la asociación actora que, de concederle prórroga para la celebración de asambleas no se merma la actuación de la autoridad responsable para validarlas pues se solicitó conceder hasta el último día hábil de abril, cuando el plazo para que surta efectos el registro de partidos políticos es hasta el uno de julio, de conformidad con el artículo 19, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos.

Dicho argumento genérico es insuficiente para considerar que la supuesta posibilidad de desarrollar el procedimiento normal de revisión de requisitos para conformar un partido político nacional no se vea afectado a pesar de acortarlo dos meses, como pretende la asociación actora, en contravención directa con la normativa



aplicable a su desarrollo.

En principio, se precisa que la normativa que prevé las condiciones y plazos de verificación de los requisitos necesarios para obtener registro como partidos políticos nacionales, con posterioridad a la celebración de las asambleas correspondientes y la etapa de obtención afiliados, no fue impugnada de manera oportuna, por lo que no sería procedente su modificación por virtud del agravio que se estudia.

Así, conforme al artículo 15 de la Ley General de Partidos Políticos la organización interesada que haya realizado los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político nacional, deberá presentar su solicitud de registro ante el INE en el mes de enero de dos mil veinte, acompañándola de la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus afiliados; b) Las listas nominales de afiliados por entidades y distritos electorales y las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas, distritos electorales y la de su asamblea nacional o local constitutiva, correspondiente.”

Con ello se inicia la etapa de registro, la cual tiene como finalidad verificar que las organizaciones que pretenden constituirse como partido político nacional cumplan con los requisitos establecidos en la normativa.

Dentro de esta etapa, la autoridad electoral realizará el cruce de información relativo a la posibilidad de que las y los ciudadanos hubieran solicitado su afiliación a más de una de las organizaciones aspirantes a registrarse como partidos políticos, así como el desahogo de la garantía de audiencia de estas para aclarar esa circunstancia.



Así, conforme a lo establecido en el numeral 95 del Instructivo, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos realizará cruces de información a través del Sistema de Información de Registro de Partidos Políticos Nacionales entre las y los afiliados válidos de cada organización contra aquellos de las organizaciones en proceso de constitución como partidos políticos nacionales.

A su vez, en los numerales 97 y 98 del Instructivo, se establece que, en todo momento, las organizaciones tendrán acceso al Portal web de la Aplicación móvil, así como al mencionado Sistema de información, en los cuales podrán verificar los reportes que les mostrarán el número de manifestaciones cargadas al sistema y los nombres de quienes las suscribieron, así como el estatus de cada una de ellas.

Las y los representantes de las organizaciones -previa cita- podrán manifestar ante la DEPPP lo que a su derecho convenga, únicamente respecto de aquellas afiliaciones que no hayan sido contabilizadas de conformidad con lo establecido en el numeral 48 del Instructivo. Lo anterior, una vez que hayan acreditado haber reunido al menos la mitad del número mínimo de asambleas requeridas por la Ley General de Partidos Políticos para su registro.

Desahogadas dichas etapas de verificación y aclaraciones, el Secretario Ejecutivo del INE rendirá un informe al Consejo General del INE respecto del número total de organizaciones que presentaron la solicitud²⁵.

A partir del día en que el Consejo General del INE sesione y conozca el informe presentado por el Secretario Ejecutivo del INE, empezará

²⁵ A partir del día en que el Consejo General del INE sesione y conozca el informe presentado por el Secretario Ejecutivo del INE, empezará a computarse el plazo de sesenta días para la presentación del proyecto de dictamen correspondiente.



a computarse el plazo de sesenta días²⁶ para que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos presente el proyecto de dictamen a la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos para que ésta, a su vez, lo remita al Secretario Ejecutivo del INE y se someta a consideración del máximo órgano colegiado y éste apruebe; de ser el caso, la procedencia del registro como partido político²⁷.

Así las cosas, es insuficiente el argumento de la parte actora en el sentido de que concederle una ampliación de plazo de dos meses para continuar realizando asambleas constitutivas y recabando afiliaciones para solicitar registro como partido político nacional no afectaría las actividades de verificación de la autoridad electoral para considerar que le asiste razón, cuando lo cierto es que implicaría una transgresión a los plazos y condiciones que la normativa dispone y, lógicamente la alteración del procedimiento establecido en la misma que debe ejecutar la autoridad administrativa electoral.

No obsta a esta conclusión que la asociación enjuiciante refiera que la autoridad responsable debió especificar en el acuerdo impugnado cuáles eran las etapas o actividades a las que se refería cuando estableció que de concederle un plazo ampliado éstas se afectarían, tomando en consideración que el procedimiento de verificación de requisitos para la constitución de partidos políticos nacionales está establecido en la Ley General de Partidos Políticos, el Instructivo y los Acuerdos emitidos por la autoridad electoral que modificaron este último, cuyo contenido y firmeza son del conocimiento de la accionante o de cualquier interesado en el procedimiento de registro.

E. Omisión de análisis en relación al factor climático, indebido requisito de programar Asambleas anticipadamente y valorar los

²⁶ Artículo 19, párrafo 1 de la Ley de Partidos.

²⁷ Numerales 119 al 124 del Instructivo.

✓

hechos relacionados con la cancelación de la Asamblea de Pánuco.

Tesis de la decisión

Son **inoperantes** los motivos de inconformidad dado su planteamiento genérico y reiterativo de la solicitud cuya respuesta se controvierte.

Justificación de la decisión

Resultan inoperantes los planteamientos cuando no precisan argumentaciones concretas ni contienen argumentaciones lógico-jurídicas que permitan contraponer los razonamientos de la autoridad responsable así como cuando constituyen la reiteración de lo alegado en la instancia anterior, pues con ello no se cumple con la carga procesal de fijar su posición argumentativa frente a la asumida por la responsable, con elementos orientados a evidenciar y poner de manifiesto, que sus razonamientos no están ajustados a Derecho, por haber aplicado o interpretado de manera incorrecta o bien por haber valorado indebidamente las pruebas aportadas o por una incorrecta apreciación de los hechos sometidos a su conocimiento y decisión.

En el caso, al referirse a la **situación climática** que adujo el accionante en su solicitud de prórroga, la responsable precisó que todas las asociaciones tuvieron un plazo idóneo y suficiente para organizar sus asambleas, que aun con las condiciones adversas meteorológicas o de inseguridad lograron celebrar la cantidad de asambleas requeridas por la ley y por ello las manifestaciones de Movimiento Ambientalista Social por México, A.C. no ocasionaban una situación extraordinaria que ameritara una dispensa respecto la celebración de asambleas, aunado a que en todos los Distritos del país al menos una organización ha podido celebrar una asamblea, lo



cual reveló que no son circunstancias generalizadas que imposibiliten llevarla a cabo las asambleas.

Además que, si desde el catorce de febrero de dos mil diecinueve la Asociación estuvo en posibilidad de agendar y planificar los lugares, fechas y procedimiento a seguir para celebrar sus asambleas, era evidente que contó con tiempo suficiente para ello y en su caso para reprogramarlas.

Por tanto, si el actor insiste, de forma vaga y sin prueba o elemento alguno que acredite que las cuestiones meteorológicas impactaron en la celebración de sus asambleas o imposibilitó que fueran reagendadas, es evidente que son insuficientes para revocar el acuerdo impugnado.

Cabe destacar que el actor omite enderezar agravios en contra de las razones que la responsable sustentó en el acuerdo impugnado, ya que omite controvertir o manifestar si desde febrero de dos mil diecinueve pudo organizar sus asambleas, no lo hizo y porqué tal plazo le resulta insuficiente. No acredita alguna situación extraordinaria que diera lugar a que en algún distrito fuera imposible realizar asambleas y menos aún señala o evidencia porque hay organizaciones o asambleas que contaron con el mismo plazo y sin embargo ellas lograron llevar a cabo sus asambleas en los plazos previsto para ello.

Por otra parte, es **inoperante** el planteamiento relacionado con la supuesta omisión de la responsable de considerar su argumento en el sentido de que la **obligación de entregar la programación de sus asambleas a más tardar el quince de enero de dos mil veinte** inhibe su realización, pues la norma que dispone esa circunstancia no fue impugnada oportunamente y, por ello, está dotada de firmeza, sin que pueda alterarse su contenido por virtud del alegato genérico



que se estudia, consistente a que con ello se inhibe su celebración pues obliga a apartar el lugar de su realización con mes y medio de anticipación.

Al respecto, en el acuerdo impugnado se precisó que la fecha límite para la programación de las asambleas, en la normativa aplicable quedó establecido que una vez que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos hubiera notificado a la organización que su notificación de intención resultaba procedente, por lo menos diez días hábiles antes de dar inicio al proceso de realización de la primera asamblea estatal o distrital, según fuera el caso, y a más tardar el quince de enero de dos mil veinte, debía comunicar por escrito la agenda de la totalidad de las asambleas.

A su vez, que la fecha límite para la celebración de asambleas distritales o estatales está estrechamente relacionada con la celebración de la Asamblea Nacional, pues éstas deben celebrarse al menos un día antes de la Asamblea Nacional, que debe celebrarse a más tardar el veintiséis de febrero.

En ese contexto, tomando en consideración que la obligación de entregar la programación de asambleas constitutivas a más tardar el quince de enero de dos mil veinte se previó en el numeral 15 del Instructivo y fue posteriormente modificada por virtud del acuerdo INE/CG302/2019, sin que éste se hubiera impugnado oportunamente, no es dable estimar que el argumento relacionado con la dificultad para reservar anticipadamente un lugar para la realización de asambleas sea eficaz para modificar tal disposición normativa, revestida de firmeza.

A su vez, es **inoperante** el planteamiento del actor en relación a la **falta de valoración de los hechos violentos que adujo en la petición de cancelación y reprogramación de la Asamblea del**



distrito Pánuco, Veracruz, al no controvertir la razón de la determinación de la responsable.

La calificativa apuntada deriva de que la parte actora no expone algún argumento que confronte las razones del acuerdo impugnado en el que se estimó que era inatendible la solicitud presentada por la asociación enjuiciante el dieciocho de enero de dos mil veinte respecto de la cancelación y reprogramación de la Asamblea prevista para el día siguiente en el distrito 01 de Pánuco, Veracruz, en virtud de que no acreditó que el hecho violento que refirió hubiera tenido alguna repercusión en la participación ciudadana en la Asamblea.

En efecto, la parte actora, en relación a dicho razonamiento aduce que la autoridad responsable no fue sensible a su petición respecto de los hechos que oportunamente le enteró, con lo cual, no subsana la omisión de argumentar y acreditar la influencia de los hechos que aduce en la celebración u obstáculo para la realización de la Asamblea de referencia, de ahí que esta autoridad jurisdiccional esté imposibilitada para modificar o revocar el razonamiento de la responsable al no ser confrontado con lo sostenido en la demanda.

4. 6. Análisis de los planteamientos de la ampliación de la demanda.

Como se estableció en el apartado de procedencia de la ampliación de la demanda, corresponde analizar los hechos que la parte actora aduce sucedieron a partir del treinta de enero y hasta la presentación del escrito respectivo en relación a los cuales hace valer que inhibieron la participación de sus simpatizantes en diversas asambleas que realizó.

En concreto refiere:

- En el Distrito 8, con cabecera en Salamanca, así como en San Miguel de Allende (Distrito 2), Guanajuato, el dos de febrero en

diversas colonias cerca del lugar donde la Asociación llevaría a cabo sus asambleas, se suscitaron diversos hechos de violencia que originaron el despliegue de la Guardia Nacional, Policía estatal y municipal, que hicieron nugatorio el derecho de tránsito de la ciudadanía.

- En la misma fecha, se realizaría asamblea en Jocotepec, Jalisco, en donde se encontraron dos fosas clandestinas con 60 y 29 víctimas, respectivamente.
- En Ciudad Nezahualcóyotl, el uno de febrero del año en curso, se registraron asaltos a mano armada en transporte público.

Los citados planteamientos son **ineficaces** tomando en consideración que, si bien buscan reforzar el argumento conforme el cual solicitaron que se les concediera prórroga para continuar realizando asambleas haciendo referencia a hechos posteriores a la emisión del acto impugnado, lo cierto es que se trata de afirmaciones genéricas que no señalan ni demuestran la afectación cualitativa y cuantitativa que tuvo en la celebración de las asambleas, y se limita a indicar de manera general que el INE desconoció la situación de violencia que se vive en el país.

Mismo argumento que planteo al solicitar la prórroga cuya negativa combate sin que con ello desvirtúe los razonamientos que contiene en el sentido de que se generaría un trato inequitativo para las organizaciones que comparten su pretensión de alcanzar registro como partidos políticos nacionales pues todas se han enfrentado a las condiciones que adujo y no se han visto impedidas de realizar asambleas, además de que la propia organización actora ha podido hacerlo en lugares donde con su misma información evidenció altos índices de percepción de inseguridad.

Tampoco son eficaces para desvirtuar argumento de la responsable en el sentido de que se trastocaría el principio de legalidad si se



arrogara la facultad de conceder, en casos particulares, un plazo distinto a aquel al que se sujetaron todas las asociaciones que se inscribieron al procedimiento de constitución de partidos políticos, mismo que está revestido de firmeza por no haberse impugnado y que se contraviene el artículo 19, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos si se acortara el plazo para la revisión del cumplimiento de los requisitos atinentes.

5. Decisión

En mérito de lo expuesto, ante lo **infundado, ineficaz o inoperante** de los agravios del promovente, lo procedente es **confirmar**, en la materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

Conforme con lo razonado en la presente ejecutoria, se

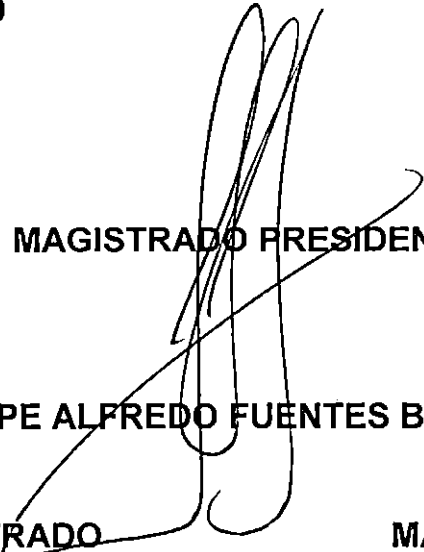
RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

Notifíquese como corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo acordaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.


MAGISTRADO PRESIDENTE

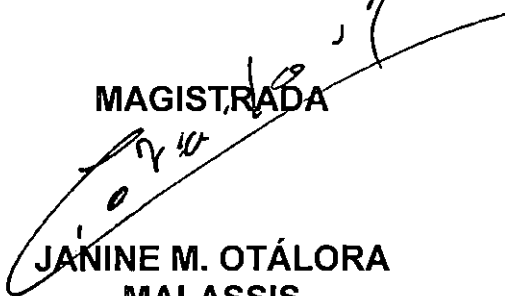
FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA


MAGISTRADO

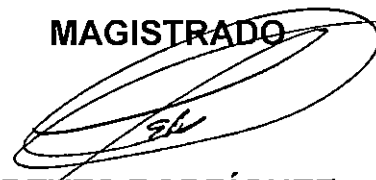
FELIPE DE LA MATA
PIZANA


MAGISTRADO

INDALFER INFANTE
GONZALES


MAGISTRADA

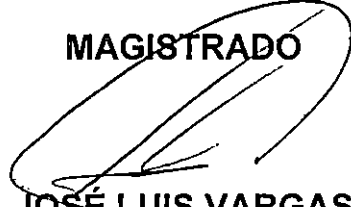
JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS


MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

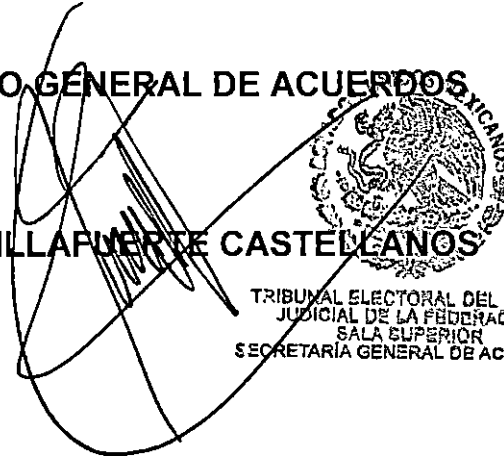

MAGISTRADA

MÓNICA ARAÍ SOTO
FREGOSO


MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS


ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS


TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL ASUNTO SUP-JDC-124/2020 (AMPLIACIÓN DEL PLAZO PARA LA CELEBRACIÓN DE ASAMBLEAS PARA EL REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL)²⁸

En el presente documento desarrollo las ideas con base en las cuales, de manera respetuosa, me aparto de algunas de las consideraciones que se sostienen en la sentencia adoptada por el pleno de la Sala Superior y preciso las razones por las que comparto la conclusión de que se debe convalidar la respuesta formulada por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante "INE"), en el sentido de que –en las circunstancias del caso– no se justifica la ampliación del plazo para la celebración o reprogramación de las asambleas distritales a favor de la asociación civil Movimiento Ambientalista Social por México.

El principal motivo por el que no acompaño la sentencia en sus términos es que, a mi consideración, no queda clara cuál es la postura que está asumiendo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en relación con un problema jurídico de relevancia, que se refiere al establecimiento de las condiciones para que se asegure el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, en su vertiente de formar partidos políticos, con el objetivo de tomar parte en la dirección de los asuntos públicos del país. En específico, el asunto implica que respondamos a la interrogante sobre si es viable que la autoridad electoral amplíe los plazos previstos para la celebración del mínimo de asambleas establecido en la Ley General de Partidos Políticos como presupuesto para que una asociación pueda solicitar su registro como partido político nacional. De considerarse una respuesta en sentido positivo, entonces se deben establecer cuáles son las condiciones normativas y fácticas en las que sería legítimo tomar una decisión en ese sentido; es decir, cuáles

²⁸ Augusto Arturo Colín Aguado colaboró en la elaboración de este documento.

serían los supuestos de hecho en los que sería válido ampliar el plazo o adoptar alguna medida orientada a garantizar el derecho de libre asociación.

La sentencia se sustenta en razonamientos que no parten de la misma premisa en cuanto a la problemática planteada, lo que genera una percepción de incongruencia. Por una parte, al responder al planteamiento sobre la supuesta omisión de la autoridad electoral de apoyarse en un criterio *pro homine* o *pro persona* al atender la solicitud de la asociación, se resuelve que el agravio es ineficaz, porque se trata de un planteamiento genérico y no se precisan cuántas asambleas fueron canceladas o reagendadas por motivos de inseguridad o factores climatológicos, ni cuáles fueron los hechos delictivos relacionados con la inseguridad o los demás acontecimientos que, de manera específica, incidieron en la celebración de las asambleas.

Asimismo, en el apartado relativo a la omisión de analizar el factor climatológico y a la carga de programar anticipadamente las asambleas, en la sentencia se establece que la asociación no acredita ninguna situación extraordinaria que diera lugar a que en algún distrito fuera imposible realizar asambleas, ni justifica por qué se encontró en una situación diversa a las asociaciones que contaron con el mismo plazo y que lograron llevar a cabo sus asambleas. Como se aprecia, estos razonamientos parten de la idea de que si se acreditara que se actualizaron situaciones específicas que afectaron o imposibilitaron la celebración de las asambleas o su reprogramación, entonces estaría justificado que se adoptaran ciertas medidas para restituir a la asociación afectada en la posibilidad de cumplir con los requisitos necesarios para constituirse en un partido político.

En cambio, al atender el planteamiento sobre la no afectación de las actividades revisoras, en la sentencia se le califica de ineficaz, por la



imposibilidad de modificar los plazos del procedimiento de revisión del cumplimiento de los requisitos para la constitución de partidos políticos nacionales, derivado de que se establecieron en el Instructivo y en el acuerdo a través del cual fue modificado (INE/CG302/2019), lo cual no fue controvertido de manera oportuna. En otro apartado, se señala que, de conceder la prórroga, se actualizaría una modificación inequitativa e incierta de las condiciones y términos para el registro de partidos. Estos razonamientos parecen apoyarse en la premisa de que, bajo ninguna circunstancia, sería válido que se concediera más tiempo al determinado en un principio, para la celebración de las asambleas.

En consecuencia, considero que en la sentencia se debió adoptar un criterio que brinde certeza respecto al planteamiento formulado por la asociación. A mi consideración, desde un enfoque de derechos humanos, como el procedimiento de registro de partidos políticos es una vía para concretar el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, la obligación de garantía –reconocida en el párrafo tercero del artículo 1.º constitucional– implica que la autoridad electoral debe valorar las situaciones que le planteen y los elementos que le aporten para acreditar que se actualizó una imposibilidad material de celebrar una o más asambleas y, de ser el caso, adoptar las medidas adecuadas para restituir a la asociación en el ejercicio de sus derechos. Dependiendo de las circunstancias específicas, como lo sería la fecha en que se realizarían las asambleas y el día límite para la programación y celebración de las mismas, la medida podrá consistir en que se le brinde más tiempo para realizar las asambleas respecto de las que se vio afectada.

En los siguientes párrafos desarrollo la línea argumentativa en la que se sustenta mi postura. Formulo este voto concurrente 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. Estándares para la garantía del derecho a la libertad de asociación en el marco del procedimiento para el registro de partidos políticos

Como señalé, la controversia guarda relación con el derecho humano a la libertad de asociación en materia política, lo cual es determinante para definir el enfoque del análisis a realizar.

En los artículos 9º y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce el derecho de la ciudadanía mexicana de asociarse libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país²⁹. 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 fundamental³⁰.

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 fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal se dispone que solamente las ciudadanas y ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas sostiene que “los partidos políticos y sus afiliados desempeñan una función primordial en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos electorales”³¹.

²⁹ 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”.

³⁰ 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”.

³¹ Comité de Derechos Humanos de la ONU (CCPR). Observación General núm. 25. Artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 57º periodo de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párr. 26.



Por su parte, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la Organización de las Naciones Unidas reconoce que los partidos políticos son un “subgrupo” de asociaciones a las que debe aplicarse el derecho a la libertad de asociación, pero reconoce que, en tanto organizaciones establecidas para cumplir objetivos específicos, pueden estar sujetas a un régimen particular³². Como todo derecho humano, la libertad de asociación no tiene un carácter absoluto y, por ende, su ejercicio puede estar sujeto a ciertas restricciones, siempre que se cumplan ciertas condiciones (que se prevea en la ley, que se persiga un fin legítimo y que se cumpla el estándar en una sociedad democrática).

Sin embargo, al estar involucrado el ejercicio de un derecho fundamental, también se ha entendido que existe una presunción a favor de la formación y no disolución de los partidos políticos, la cual implica: *i)* la obligación del Estado de implementar una regulación que respete esta presunción; *ii)* la interpretación restringida de las exigencias para el registro por parte de las autoridades judiciales y administrativas; *iii)* el deber de adoptar medidas adecuadas para asegurar que los derechos se ejerzan en la práctica; *iv)* el deber de que las limitantes se construyan de tal manera que sean idóneas para alcanzar objetivos específicos y que la negativa de registro solamente se aplique cuando no haya una medida menos restrictiva para alcanzar la finalidad perseguida, y *v)* que las decisiones adversas se encuentren estrictamente justificadas³³. En otras palabras, se debe adoptar una reglamentación y procedimientos administrativos que favorezcan las condiciones para que las asociaciones interesadas logren su registro como partido político.

³² Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (CDH). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad pacífica y de asociación. A/68/299, 7 DE AGOSTO DE 2013, párr. 30.

³³ *Idem*, párr. 32. Véase también: Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Código de buenas prácticas en el ámbito de los partidos políticos. CDL-AD(2009)021, Estudio núm. 414/2006, 3 de junio de 2009, párrs. 43, 50 y 51.

Lo expuesto guarda relación con la obligación de garantía que se contempla en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, la cual supone que el Estado establezca –mediante medidas positivas– las condiciones institucionales y los mecanismos para que las personas puedan ejercer de manera efectiva sus derechos fundamentales, lo cual es particularmente relevante, tratándose de los derechos político-electorales³⁴.

En ese sentido, se ha entendido que –en principio– es legítimo condicionar el registro como partido político a la obtención de un respaldo mínimo de la ciudadanía. La obtención de este respaldo puede lograrse mediante distintas modalidades, incluyendo la afiliación partidista; es decir, que un número determinado o porcentaje de personas se afilie a la asociación que pretende convertirse en un partido. No obstante, el diseño e implementación de esta exigencia debe atender criterios de razonabilidad y proporcionalidad, de modo que no se traduzca en una carga excesiva que desincentive la participación o que limite considerablemente las posibilidades de cumplir con el requisito, sobre todo considerando circunstancias en las que se trate de asociaciones que buscan representar los intereses de minorías insulares. Para determinar la justificación del requisito en cada contexto político y social en el que se adopta, se precisa valorar aspectos tales como si la exigencia tiene como base un número mínimo de ciudadanos o un porcentaje del listado electoral, si se requiere de una distribución geográfica mínima y en qué medida, así como el tiempo otorgado para conseguir el apoyo necesario, de entre otros.

Ahora, en el caso concreto, no se cuestiona propiamente la constitucionalidad de la exigencia de respaldo mínimo prevista en el artículo 12 de la Ley General del Partidos Políticos, conforme al cual se exige la celebración de un número determinado de asambleas

³⁴ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 145.



estatales o distritales en las que –a su vez– participen un mínimo de personas que se afilien a la asociación que pretende convertirse en partido político. Tampoco se reclama como tal algún aspecto de la reglamentación adoptada por la autoridad electoral respecto al procedimiento administrativo para la verificación del cumplimiento de los requisitos para constituir un partido político nacional, como lo es el plazo contemplado desde un inicio –y extendido con posterioridad– para la programación y celebración de las asambleas.

La asociación plantea que diversas situaciones de hecho que se actualizaron en ciertas entidades federativas y municipios incidieron en la adecuada celebración de algunas de las asambleas previstas, lo cual imposibilitó que cumpliera con el quórum de personas afiliadas. A su consideración, diversos hechos de violencia y condiciones climatológicas inhibieron la participación de la ciudadanía en sus asambleas, lo cual justifica que se amplíe a su favor el plazo para su programación y celebración.

En mi opinión, con base en el principio de presunción a favor de la formación de los partidos políticos y en el deber de garantía respecto a la libertad de asociación, es necesario que la autoridad electoral implemente, en el marco del procedimiento para el registro de partidos políticos, un mecanismo para atender los planteamientos que formulen respecto a circunstancias que hayan afectado o imposibilitado la realización de una asamblea. Se debe evaluar si –de manera objetiva– se demuestra que tuvo lugar una situación no atribuible ni previsible para la asociación, la cual –a partir de un nexo de causalidad– hubiese derivado en la imposibilidad material de cumplir con las condiciones para la celebración de la asamblea en forma válida.

Mediante esta medida se armonizan las tres variables siguientes: *i)* la necesaria observación del requisito de respaldo mínimo; *ii)* la sujeción a una calendarización sobre las distintas etapas que

integran el procedimiento de registro, y *iii*) las condiciones para el ejercicio del derecho a la libertad de asociación. No se eximiría a la asociación del cumplimiento de estos requisitos, sino que únicamente se adoptarían las medidas –dentro de lo posible– para restituirle las condiciones para su cumplimiento. En principio, se tendría que respetar el plazo fijado de manera previa para la etapa de realización de las asambleas y solamente se podría ampliar –cuando las condiciones del caso lo ameriten– por el tiempo estrictamente necesario; por ejemplo, si se tenía prevista una asamblea en los últimos días de la etapa respectiva y su realización se obstruyó por circunstancias no atribuibles a la asociación, entonces tendría que reprogramarse para la fecha más próxima, incluso fuera del periodo establecido para tal efecto.

Es necesario establecer las condiciones organizacionales del procedimiento, como la previsión de plazos claros y razonables para el cumplimiento de la exigencia, con lo cual se brinda certeza a todas las asociaciones participantes y se logra la operatividad del mecanismo que sirve como vía para el ejercicio de la libertad de asociación. Sin embargo, no se puede llegar al extremo de desconocer que se pueden materializar situaciones no previsibles que justifiquen que se flexibilicen los aspectos procedimentales en pro de favorecer –dentro de lo razonable– el fin sustantivo, consistente en que las asociaciones que tengan un cierto respaldo material de la ciudadanía logren su constitución como partidos políticos.

La adecuada implementación de este mecanismo llevaría a que no se genere inequidad o incertidumbre. En primer lugar, el mecanismo no debe entenderse en términos de brindar un trato privilegiado no justificado, pues la oportunidad de celebrar una nueva asamblea respondería a la demostración de que la asociación se vio afectada por una situación específica, por lo que estaría en una posición



distinta que justificaría que se le restituya en el ejercicio de sus derechos.

Tampoco se produce incertidumbre, pues se deben atender ciertos estándares que brindan objetividad y razonabilidad al momento de evaluar si las circunstancias planteadas efectivamente fueron la causa por la cual se incumplieron las condiciones para la celebración de la asamblea. La autoridad electoral debe valorar la situación planteada y, de considerar que se actualizó una imposibilidad material, definir cuáles son las medidas adecuadas para garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de asociación.

En la valoración de esta cuestión la autoridad electoral debe servirse de las figuras de “caso fortuito” y “fuerza mayor”, las cuales encuentran sustento en el principio general de Derecho consistente en que “nadie está obligado a lo imposible”. Se debe considerar lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución, en el sentido de que en las controversias del orden civil se pueden emplear como fundamento los principios generales del Derecho. Asimismo, estas figuras se reconocen en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 276 y 299) y en el propio Instructivo (numeral 28), como eximentes del reembolso del costo de la certificación del lugar en el que se programó la celebración de la asamblea, en caso de que la organización no se hubiese presentado.

Entonces, se estima que, para establecer las condiciones en las que se actualizaría una imposibilidad material de realizar una asamblea, por analogía pueden aplicarse estas figuras, ante el imperativo de salvaguardar el derecho a la libertad de asociación. Contrario a lo considerado por el Consejo General del INE, lo cual es retomado en la sentencia, no resulta indispensable que la propia normativa contemple los supuestos y mecanismos para atender situaciones en las que se genera la imposibilidad de realizar la asamblea. Dichas

cuestiones pueden derivar de una integración normativa, tal y como se propone en este voto, ejercicio que encuentra respaldo en la necesidad de salvaguardar un derecho fundamental.

La obtención de un respaldo mínimo es una cuestión trascendente y de orden público, por lo que la imposibilidad material de su cumplimiento precisa valorarse en términos objetivos. Esta imposibilidad significa que debe derivar de causas ajenas e inevitables que impidan –de forma insuperable– cumplir con la exigencia, las cuales están comprendidas en las figuras del “caso fortuito” y la “fuerza mayor”.

A continuación, se precisa lo que debe *entenderse* por “caso fortuito” y “fuerza mayor”, así como sus características esenciales³⁵. El “caso fortuito” o “fuerza mayor” es todo acontecimiento de la naturaleza (fenómenos sin intervención humana) o del ser humano³⁶, imprevisible o inevitable, que impide, en forma general y de manera insuperable, cumplir con una obligación o exigencia.

La definición expuesta implica los siguientes elementos:

- i)* Que se trate de hechos ajenos al sujeto obligado. Sobre este punto cabe resaltar que de entre los hechos relativos al ser humano se encuentran **los actos de autoridad**.
- ii)* Que los mismos sean imprevisibles o, siendo previsibles, inevitables. Ello supone que quede fuera del alcance del

³⁵ Se estima pertinente apoyarse en las reflexiones desarrolladas desde la Teoría de las obligaciones, que es una vertiente del Derecho Civil. Se debe considerar que es un ámbito en el que se ha profundizado de manera importante en el tema. Además, el requisito de obtener un respaldo mínimo de la ciudadanía puede guardar cierta analogía con una obligación personal, pues si bien no existe un acreedor que pueda exigir su cumplimiento, se trata de un presupuesto para ejercer el derecho a ser electo y, por ende, habría cierto apremio en cuanto a su observancia. Las ideas expuestas se toman, centralmente, de las obras siguientes: Martínez Alfaro, Joaquín. **Teoría de las obligaciones**. 11.^a ed. México, Porrúa, 2008, págs. 269-272; y Azúa Reyes, Sergio T. **Teoría de las obligaciones**. 15.^a ed. México, Porrúa, 1993/2007, págs. 280-284.

³⁶ La doctrina distingue entre el caso fortuito, como acontecimiento de la naturaleza, y la fuerza mayor, como un hecho en el que interviene el ser humano. Sin embargo, esa distinción es meramente teórica, pues las figuras son equivalentes desde el punto de vista técnico-jurídico. Martínez Alfaro, Joaquín. *Op. cit.*



obligado controlar la situación para poder cumplir, esto es, que exceda de la diligencia que debía observar en cuanto a la previsión de ciertas circunstancias y de soluciones o medidas alternativas para hacerles frente.

iii) Que, en principio, las causas sean de carácter general, lo que significa que afecten de igual manera a todos los sujetos que deban cumplir con la exigencia. En relación con este criterio, por las particularidades de la actividad de celebrar asambleas con un número mínimo de afiliados, se estima que es posible que se actualicen circunstancias que tengan un impacto particular o único en una de las asociaciones, por lo que se debe dimensionar adecuadamente este estándar.

iv) Que el impedimento sea insuperable, es decir, que –en definitiva– no se pueda cumplir. Si la situación solo supusiera que el cumplimiento se hace más complejo no podría calificarse como una imposibilidad, aunque tampoco cabría exigir un esfuerzo desproporcionado y que no se corresponda con la diligencia que debe tener el sujeto obligado.

De acuerdo a lo expuesto, la asociación parte de una idea acertada al considerar que la imposibilidad de realizar una asamblea derive de hechos de violencia o delictivos, o bien, de condiciones climatológicas. No obstante, las asociaciones tienen la obligación de precisar las condiciones de modo, tiempo y lugar de los hechos planteados, además de que deben justificar un nexo de causalidad con la inobservancia de las condiciones para la celebración de la asamblea, de manera que se compruebe que tuvieron lugar circunstancias imprevisibles e insuperables que –efectivamente– produjeron una imposibilidad material.

Una vez que se corroboran esos hechos, la autoridad electoral debe valorar cuál es la medida idónea para corregir la situación, de manera

SUP-JDC-124/2020

que se habilite a la asociación para celebrar una nueva asamblea en el distrito en cuestión.

Esta línea argumentativa se retoma de la sentencia SUP-JDC-269/2018, en la cual se valoró la adopción de medidas para brindar la oportunidad de que un aspirante a una candidatura independiente obtuviera el respaldo ciudadano necesario, en caso de que hubiera tenido lugar una situación de imposibilidad material.

Cabe destacar que en el Instructivo se contempla una regulación de la posibilidad de reprogramación de las asambleas, pero la misma parte de la previsibilidad de la situación que amerita cambiar la fecha, pues se establece que debe solicitarse con un determinado tiempo de anticipación (5 días para las asambleas distritales). En consecuencia, la figura de la reprogramación, en los términos en que está regulada, es insuficiente para considerar que se cuenta con un mecanismo para garantizar condiciones adecuadas para el ejercicio de la libertad de asociación, pues no se corresponde con los supuestos que justificarían la adopción de medidas para restituir el ejercicio de derechos.

Otra variable normativa que impacta en la cuestión bajo análisis es la exigencia de comunicar por escrito la agenda de la totalidad de asambleas, como máximo, al quince de enero de dos mil veinte (numeral 15 del Instructivo actualizado mediante el acuerdo INE/CG302/2019). Esta regla supone la imposibilidad de recalendarizar las asambleas previstas para una fecha posterior y que por alguna razón no se hubiesen podido celebrar. La autoridad electoral debería de modular estas disposiciones para que se correspondan con la exigencia de implementar un mecanismo que permita hacer valer situaciones que supuestamente hayan impedido que ciertas asambleas se llevaran a cabo.

En el siguiente apartado valoraré si las circunstancias de hecho planteadas a la autoridad electoral, en las cuales insiste ante esta



instancia, serían adecuadas para acreditar la actualización de una imposibilidad material que justificaría que se le brindara la oportunidad de reprogramar las asambleas en los distritos en los que la asociación, supuestamente, se vio afectada.

2. Aplicación al caso concreto

La respuesta del Consejo General del INE no atendió de manera debida la solicitud que le hizo la asociación. La autoridad electoral partió de la inviabilidad de ampliar los plazos o de tomar otras medidas si se tuviera por acreditado que hubo una imposibilidad material de realizar determinadas asambleas.

Por el contrario, estimó que no había una justificación de tomar una decisión en ese sentido debido a que: *i)* la solicitud no sería atendible porque la autoridad solo puede realizar lo que expresamente se le faculta, siendo que la facultad de determinar la ampliación solo puede ejercerse de manera general y no sobre casos individuales; *ii)* la fecha límite para la celebración de asambleas distritales o estatales se relaciona con la celebración –a más tardar el veintiséis de febrero– de la asamblea nacional; *iii)* la asociación conocía el plazo que tenía para la celebración de las asambleas y no lo contravirtió de manera oportuna; *iv)* de aceptar la solicitud se generaría un tratamiento inequitativo con respecto a las demás organizaciones que han llevado a cabo, en tiempo y forma, los actos tendentes a lograr su registro; *v)* si no se respetaran los plazos establecidos sería imposible cumplir en tiempo y forma con el desahogo del procedimiento; *vi)* pese a todas las condiciones adversas, referentes a seguridad o clima, otras organizaciones que se encuentran en el mismo proceso de registro como partidos políticos han logrado el número de asambleas requeridas por ley; *vii)* la percepción de seguridad no es una causa establecida en la normativa para eximir del cumplimiento del requisito; *viii)* la asociación solicitante no había reportado incidentes de magnitud hasta el nueve de diciembre de dos

mil diecinueve y logró celebrar todas las asambleas en Tabasco y Morelos, en donde el porcentaje de percepción de inseguridad es de los más altos; *ix*) las condiciones climatológicas adversas no han sido permanentes, por lo que se han presentado fechas favorables para llevar a cabo las asambleas o reprogramarlas, y *x*) respecto a la solicitud de cancelación de la asamblea programada para el distrito 01 en Veracruz, no es atendible su petición porque no acredita cómo el hecho que narra inhibiría la participación de la ciudadanía que pretendía asistir.

La solicitud no se estudió conforme a los estándares desarrollados en el apartado anterior. No se partió de la posibilidad de acreditar la imposibilidad de celebrar las asambleas distritales y de tomar medidas de restitución. La mayoría de las consideraciones del Consejo General del INE parten de la premisa de que resulta inviable la ampliación del plazo para la celebración de asambleas bajo cualquier supuesto. Solamente algunos de sus razonamientos se refieren a que los hechos planteados son insuficientes para acreditar que los hechos narrados inhibieron la participación de la ciudadanía.

No obstante, se tiene que los vicios en la respuesta de la autoridad electoral son insuficientes para anular el acuerdo impugnado y ordenar que se atienda nuevamente la solicitud, ya que se advierte que a ningún fin práctico llevaría, pues la asociación no cumplió con su carga argumentativa y probatoria de aportar los elementos para acreditar que estuvo imposibilitada de celebrar diversas asambleas por actos de violencia y por cuestiones climatológicas. En cualquier caso, la asociación tenía la obligación de precisar e individualizar las condiciones de modo, tiempo y lugar de hechos concretos, así como aportar razones sobre por qué se tradujeron en una imposibilidad material de celebrar la asamblea, es decir, los motivos por los que se trataba de situaciones imprevisibles e insuperables, desde un enfoque de razonabilidad.



La asociación se limitó a destacar –entre otros aspectos– estadísticas e indicadores sobre la percepción de inseguridad pública en diversas zonas del país; señalamientos genéricos que derivaron en la cancelación de asambleas, como la negativa de los propietarios de los inmuebles que alegaron motivos de seguridad personal, además de haber recibido amenazas a la integridad patrimonial y personal. También refirió que no se pudieron celebrar válidamente distintas asambleas por varios factores, comprendiendo la operación de actores de partidos políticos que evitan la penetración en lo que denominan su territorio; el amedrentamiento de la delincuencia organizada en lo que consideran sus plazas; el interés por no exponer la integridad física y personal de los asistentes. Por otra parte, refirió que en diversos estados (Tabasco, Yucatán, Sonora, Sinaloa, Michoacán y Baja California del Norte y Baja California del Sur) se han reprogramado o cancelado las asambleas por los cambios climáticos que sufren en esas localidades y municipios.

La asociación no cumplió con una exigencia mínima de aportar los elementos adecuados y necesarios para el estudio de sus planteamientos. La mera referencia a situaciones genéricas impedía que la autoridad electoral valorara los méritos de la solicitud conforme a los estándares expuestos en la presente. La asociación debió establecer una explicación sobre cuáles fueron los presuntos hechos de violencia o climatológicos que, de manera específica, produjeron directamente un impedimento en la celebración de las asambleas.

Además, comparto lo razonado en la sentencia en cuanto a que la asociación no estableció cuántas asambleas fueron canceladas o reagendadas por tal motivo, cuáles fueron los hechos delictivos o relacionados con la inseguridad que hizo valer o los acontecimientos específicos que tuvieron algún efecto en su celebración.

También son válidos los señalamientos de la autoridad electoral en el sentido de que hubo condiciones generales óptimas o adecuadas para la celebración de las asambleas, lo que se demuestra con la realización de al menos una asamblea en la totalidad de distritos electorales, por parte de algunas de las otras asociaciones que participaron en el mismo procedimiento. En todo caso, le corresponde a la asociación desvirtuar esa presunción general a través de la presentación de argumentos y elementos probatorios específicos para respaldar su reclamo en cuanto a la actualización de situaciones que pueden calificarse como "caso fortuito" o "fuerza mayor".

Por lo expuesto, comparto parcialmente las consideraciones de la sentencia y arribo a la misma conclusión en cuanto a que se debe confirmar el acuerdo impugnado.

3. Sobre el escrito de ampliación de demanda

La asociación apelante presentó un escrito de ampliación, en el que hace valer actos de violencia que aparentemente tuvieron lugar en diversas localidades después de la fecha en que presentó el medio de impugnación (Yuririra, Uriangato y Salamanca, Guanajuato; Poncitlán, Guadalajara y Chapala, Jalisco; Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México; Hermosillo, Sonora) y que, a su consideración, impactaron en la celebración de las asambleas distritales que estaban programadas en distintas fechas. También formula un reclamo respecto a la indebida cancelación de una asamblea que se celebraría el ocho de febrero en la Ciudad de México.

Considero que el escrito de ampliación de demanda debe ser tratado de forma distinta a la propuesta. En primer lugar, los hechos de violencia que supuestamente tuvieron lugar después de la emisión del acuerdo controvertido y de la presentación de la apelación deberían de ser considerados, en un primer momento, por la autoridad administrativa para que valore si cabe la reprogramación



de las asambleas distritales correspondientes y, en su caso, la ampliación del plazo respectivo, de conformidad con los estándares desarrollados en este documento.

Así, se trata de cuestiones que no pueden ser atendidas directamente por el Tribunal Electoral, pues son circunstancias de hecho que no forman parte de la motivación y justificación del acuerdo impugnado. En todo caso, el escrito de ampliación debe ser remitido al Instituto Nacional Electoral para que valore los hechos expuestos a partir de la pretensión de la asociación, en cuanto a la adopción de medidas que le permitan la celebración de las asambleas distritales que, por diversas razones, no estuvo en posibilidad de hacerlo.

Asimismo, la impugnación respecto a los actos del personal del INE y a la decisión del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos debería ser objeto de una diversa impugnación y, por ende, lo adecuado es reencauzarla a la instancia correspondiente. En ese sentido, podría ordenarse su remisión a un diverso juicio ciudadano en contra de la determinación de la autoridad electoral señalada, con independencia de que en su momento se valore lo relativo a su procedencia.

Con base en las razones desarrolladas, formulo el presente voto concurrente, en el que preciso el contenido y alcance de la obligación de garantía del derecho a la libertad de asociación en el marco del procedimiento para el registro de partidos políticos.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN