

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE
LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTE: SUP-JDC-23/2026

PARTE ACTORA: CONSTRUYENDO
SOCIEDADES DE PAZ, A. C.

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA VALLE
AGUILASOCHO

SECRETARIA: DINAH ELIZABETH PACHECO
ROLDÁN

Ciudad de México, a cuatro de febrero de dos mil veintiséis¹.

Sentencia definitiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **modifica** el acuerdo **INE/CG1530/2025** por el que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dio respuesta a la consulta presentada por la parte actora, en el marco del proceso de registro como partido político nacional en el periodo 2025-2026. Toda vez que, si bien el Consejo General sostuvo que no hay un vacío normativo para definir la validez de las afiliaciones duplicadas, incluso ante el cambio de modalidad de asambleas; como se reclamó, incurrió en imprecisiones que generan incertidumbre, al abordar el diverso supuesto de naturaleza o calidad de las afiliaciones subsistentes de una reunión que no alcanza quorum, así como de asambleas que, de la revisión a cargo de la autoridad, pueden dejar de cumplirlo, por duplicidad de afiliaciones.

En ese orden, resulta procedente mandar que, en forma congruente, exhaustiva, fundada y motivada, brinde una respuesta que zanje la indefinición que generaron sus argumentos, en la parte conducente, en que indica que las afiliaciones de reuniones sin quorum y de asambleas que pueden dejar de cumplir con él, son afiliaciones de resto del país, pero no dejan de tener la calidad de afiliaciones con origen en asambleas, puesto que, como se razona en esta ejecutoria, no pueden compartir ambas calidades.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
1. ANTECEDENTES.....	2
2. COMPETENCIA	3
3. PROCEDENCIA	3

¹ Todas las fechas corresponden a dos mil veinticinco, salvo mención en otro sentido.

4. ESTUDIO DE FONDO4

4.1. Materia de controversia4

4.1.1. Consulta4

4.1.2. Acto impugnado5

4.1.3. Planteamientos ante esta Sala Superior8

4.1.4. Cuestión a resolver9

4.1.5. Decisión9

4.2. Marco normativo10

4.2.1. Consultas formuladas al INE10

4.2.2. Instructivo12

4.3. Justificación de la decisión18

4.3.1. El INE respondió parcialmente lo pedido en la consulta, al pronunciarse, por una parte, sobre afiliaciones duplicadas y la regla de la voluntad más reciente; pero, contrario a su deber, dejó de brindar claridad –como era el propósito de la solicitud de definiciones que le fue presentada–, respecto de la naturaleza de las afiliaciones cuando hay cambio de modalidad de asamblea o se presenta el supuesto de falta de quorum en una reunión con fines de contar como asamblea, y en la medida en que se le cuestionó si una asamblea puede perder quorum en la revisión de duplicidad en afiliaciones.18

5. EFECTOS22

6. RESOLUTIVO23

GLOSARIO

Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Construyendo Sociedades de Paz:	Construyendo Sociedades de Paz, A. C.
INE:	Instituto Nacional Electoral
Instructivo:	Instructivo que deberán observar las organizaciones de la ciudadanía interesadas en constituir un partido político nacional en el período 2025-2026, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LGPP:	Ley General de Partidos Políticos
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. ANTECEDENTES

1. **1.1. Aviso de intención.** El siete de febrero, se determinó procedente la notificación de intención presentada por la asociación civil Construyendo Sociedades de Paz para constituirse como partido político nacional.
2. **1.2. Consulta.** El veintiuno de noviembre, la citada asociación civil consultó por escrito al Consejo General, entre otras, sobre afiliaciones duplicadas en las que la afiliación posterior deriva de asambleas de organizaciones que, a la postre, cambiaron de modalidad de asambleas.

3. **1.3. Respuesta [Acuerdo INE/CG1530/2025²] [Acto impugnado].** El dieciocho de diciembre, el Consejo General contestó la consulta.
4. **1.4. Demanda.** Inconforme, el nueve de enero de dos mil veintiséis, Construyendo Sociedades de Paz presentó juicio de la ciudadanía.
5. **1.5. Turno.** En su momento, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó formar el expediente **SUP-JDC-23/2026** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.
6. **1.6. Sesión de resolución y retorno de expediente.** En sesión pública de veintiocho de enero, se sometió a discusión del Pleno el proyecto de resolución, mismo que fue rechazado, por mayoría de votos, ordenándose el retorno respectivo, el cual correspondió a la ponencia a cargo de la Magistrada Claudia Valle Aguilasochi, quien presentó la propuesta de decisión.

2. COMPETENCIA

7. Esta Sala Superior es **competente** para conocer y resolver el juicio de la ciudadanía, porque se controvierte la respuesta de consulta dada por el Consejo General del INE vinculada con el proceso de constitución de partidos políticos nacionales.
8. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución General; 251, 253, fracción IV, inciso c), 256, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, numeral 1, 80, numeral 1, inciso f), y 83, numeral 1, inciso a), de la Ley de Medios.

3. PROCEDENCIA

9. El juicio reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, numeral 1, y 13, numeral 1, inciso c), de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:
10. **3.1. Forma.** La demanda se presentó por escrito; en ella consta el nombre de la parte actora, así como el nombre y firma de su representante; se identifica

² ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA PRESENTADA POR LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LA CIUDADANÍA "CONSTRUYENDO SOCIEDADES DE PAZ, A.C.", RELATIVA AL PROCESO DE REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL 2025- 2026.

el acto controvertido y se mencionan los hechos y agravios, además de los artículos presuntamente vulnerados.

11. **3.2. Oportunidad.** El medio de impugnación se presentó dentro del plazo de cuatro días hábiles previsto para ello³, considerando que el acuerdo cuestionado se notificó a la parte actora el ocho de enero pasado y la presentación de la demanda se hizo el nueve inmediato.
12. **3.3. Legitimación y personería.** Construyendo Sociedades de Paz está legitimada, por tratarse de una asociación civil que pretende constituirse en partido político nacional y acude a través de su representante legal, cuya calidad es reconocida por la responsable en el informe circunstanciado.
13. **3.4. Interés jurídico.** Se cumple este requisito porque la parte actora controvierte la respuesta que recayó a su consulta, la cual estima indebida.
14. **3.5. Definitividad.** Se satisface esta exigencia, porque no existe otro medio de defensa por el que se pueda controvertir el acuerdo cuestionado.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de controversia

4.1.1. Consulta

15. Construyendo Sociedades de Paz consultó al INE sobre un caso para el que, sostuvo, “*no existe disposición expresa*”, relativo a las afiliaciones duplicadas de una organización que hubiera cambiado de tipo de asambleas.
16. Al efecto, “*situando el contexto*”, presentó cuatro ejemplos que involucran a su asociación y la diversa México Tiene Vida, A. C., que indicó cambió de modalidad de asambleas, pasando de estatales a distritales, donde la **afiliación posterior** corresponde a la asistencia a asambleas de la organización que después **cambió de modalidad de asamblea** y que se ubicaban en **dos supuestos**:

- a) En dos de ellos, la segunda afiliación sucedió en asambleas **canceladas por falta de quorum**.

³ En términos del artículo 7, numeral 2, de la Ley de Medios, tomando en consideración que el acto controvertido no se relaciona con un proceso electoral en curso.

b) En los restantes dos, la segunda afiliación ocurrió en **asambleas celebradas**.

17. A partir de ello, consultó al INE si **“en estos casos”** –ya sea que fueran cancelados por falta de quorum o se tratara de asambleas celebradas– **prevalece** lo establecido en el numeral **145, inciso b)**, del Instructivo y se privilegia la afiliación realizada en una asamblea, cuando las personas se afiliaron al asistir a las asambleas de la asociación consultante y, con posterioridad, se afiliaron a la diversa organización México Tiene Vida, A.C., siendo que, esas últimas afiliaciones, alegó, **debían ser contabilizadas como “del resto del país”**, en términos de lo indicado en el **numeral 29** del Instructivo.
18. Expuso que un criterio distinto a lo establecido en el numeral 145, inciso b), del Instructivo, que refirió privilegia las afiliaciones realizadas durante la celebración de una asamblea por encima de las afiliaciones del resto del país, afectaría el derecho de asociación de las personas que se han afiliado a la organización consultante, toda vez que, si no se consideraran las afiliaciones realizadas por su asistencia a las asambleas que celebró, en los casos que expuso y en otros, las asambleas podrían ser canceladas por falta de quorum.

4.1.2. Acto impugnado

19. Por acuerdo **INE/CG1530/2025**, el INE respondió la consulta.
20. Luego de precisar el marco jurídico y precedentes que estimó aplicables, procedió a dar *respuesta concreta* y expuso lo siguiente:
 - Existen **dos tipos** de listas de personas **afiliadas** a una organización en proceso de constitución como partidos políticos nacionales: **a)** Las listas de asistencia atinentes a las **asambleas** estatales o distritales realizadas; y, **b)** Las listas de las personas afiliadas con que cuenta la organización **en el resto del país** las cuales **proceden de dos fuentes distintas: b.1) Aplicación Móvil; y, b. 2) Régimen de excepción**.
 - Las **afiliaciones del resto del país** provienen únicamente de la aplicación móvil y del régimen de excepción; en ningún momento provienen de las asambleas.
 - Las personas que participaron en una asamblea que no corresponde al ámbito estatal o distrital del domicilio asentado en su credencial para votar serán descontadas del total de participantes en la asamblea respectiva; no obstante, se deja a salvo su derecho de afiliación a efecto de ser contabilizadas para la satisfacción del requisito mínimo de afiliación previsto en la LGPP (último párrafo del numeral 54 del Instructivo).
 - Las organizaciones de la ciudadanía **pueden modificar el tipo de asambleas** que hayan referido en su notificación de intención, inclusive si ya realizaron algunas asambleas. No obstante, **las asambleas realizadas, aun cuando hubieran**

contado con el quorum requerido, no serán contabilizadas para el requisito exigido legalmente; ya que conforme a lo señalado en el numeral 20 *in fine* (en la parte final), sólo podrán programarse asambleas por alguna de las dos modalidades (estatales o distritales) sin que sea válido que puedan programarse de manera mixta; por lo que, una vez que se cambia la modalidad de asambleas, su contador se reinicia (numeral 29 del Instructivo).

- Las **afiliaciones recabadas en las asambleas previamente celebradas (en una modalidad distinta) serán contabilizadas para el resto del país** (numeral 29 del Instructivo). No obstante, al señalarse que esas afiliaciones serán contabilizadas *“para el resto del país”*, **lo que se pretende es precisar** que, evidentemente, las asambleas no pueden contabilizarse para el número total de ellas que debe alcanzar la organización, puesto que han quedado sin efecto por el cambio de modalidad; sin embargo, debe garantizarse, invariablemente, el derecho de afiliación de quienes acudieron a ellas, por lo que, al no existir una asamblea válida para la cual puedan contabilizarse, tales afiliaciones serán contabilizadas para el resto del país, **pero ello no implica que dejen de ser afiliaciones provenientes de asambleas.**
- Cuando se trata de **afiliaciones que corresponden a asambleas canceladas por falta de quorum o afiliaciones de personas que acudieron a una asamblea y se afiliaron a ella sin pertenecer al ámbito geográfico de la asamblea, si bien serán contabilizadas como afiliaciones para el resto del país**, esto obedece a que las asambleas en que fueron recabadas no serán consideradas dentro del universo de válidas para la Organización, debido al supuesto en el que se encuentran y que impide sean contabilizadas para el cumplimiento del requisito previsto en la LGPP, pero **no implica que las afiliaciones pierdan su naturaleza de origen**, debido a que en cada caso la persona afiliada observó el procedimiento establecido en los numerales 36, 37 y 38 del Instructivo.
- Ninguno de los supuestos referidos [en las dos viñetas anteriores] desnaturaliza el origen de las afiliaciones, pues **siguen siendo afiliaciones recabadas en asambleas**, de personas que **suscribieron la manifestación** formal de afiliación **ante el personal del Instituto.**
- Que **sean contabilizadas para el resto del país** las afiliaciones de las asambleas canceladas por falta de quorum o aquellas celebradas por organizaciones que modificaron su modalidad de asambleas o de afiliaciones pertenecientes a un ámbito geográfico distinto a aquél de la asamblea, **no tiene como consecuencia que pierdan su naturaleza de origen**, pues para todos los efectos **siguen siendo afiliaciones provenientes de asambleas porque no fueron recabadas a través de la aplicación móvil o mediante el régimen de excepción** y, como se precisó, en todos los casos se suscribieron ante el personal del Instituto.
- Al no perder la naturaleza de origen se tiene que, **para todos los efectos**, pero, principalmente para lo establecido en el numeral 145 del Instructivo, **seguirán teniendo el carácter de afiliaciones procedentes de asambleas.**
- El problema era definir cuál de esas declaraciones de voluntad debe prevalecer y, conforme a lo establecido en el numeral 145 del Instructivo, **debe prevalecer la última afiliación** (lo cual es adecuado y razonable **conforme con el ejercicio del derecho de asociación política**) como se especifica en el **inciso a)** del numeral citado. Incluso, de conformidad con el inciso b) de ese precepto, debe considerarse que **en todo caso se privilegiarán las afiliaciones cuyo origen sea de asambleas**, respecto a las que derivan de aplicación móvil o régimen de excepción.
- Por lo que **para la consulta hecha no era posible que se pretendiera utilizar lo establecido en el inciso b) del numeral 145**, del Instructivo; toda vez que, como se había asentado, las afiliaciones en el resto del país que refiere ese inciso son sólo las recabadas a través de la aplicación móvil o mediante el régimen de excepción, como **se precisa expresamente en esa disposición.**

- La afiliación a una organización que pretende constituirse como PPN involucra la manifestación de voluntad de ejercer el derecho fundamental de asociación, de manera que, **al expresarse a favor de una subsecuente organización constituye la declaración de la persona de no formar parte de la primera.**
- Las reglas relativas a la doble afiliación del Instructivo persiguen como fin salvaguardar la certeza y seguridad jurídica.
- La voluntad ciudadana de elegir a la opción política de su preferencia, no se agota con la primera opción, ya que, al afiliarse a más de una organización implica que no existía tal preferencia, en cambio, indecisión por la corriente política que la primera organización representaba.
- Todas las afiliaciones, independientemente de la modalidad de que provengan, **deben contener la leyenda** relativa a que **en ese acto la persona renuncia** de manera expresa **a cualquier otra afiliación** a algún partido existente u organización en proceso de constitución como partido. Por ende, la autoridad electoral siempre debe respetar la determinación de la ciudadanía.

[Lo resaltado es propio de esta resolución]

21. Señalados esos aspectos, la responsable **concluyó** que, **independientemente de si** la asamblea fue cancelada por falta de quorum, si la persona no pertenece al ámbito geográfico de la asamblea o si **la asamblea dejó de tener efectos por cambio de modalidad, si la afiliación fue suscrita en una asamblea siempre conservará su carácter de origen y deberá ser considerada proveniente de asamblea para todos los efectos.**
22. De manera que, **en el caso específico de la consulta** contestada, se indicó que cuando una persona asistente válida a una asamblea de una organización se encuentre, a su vez, como válida en una asamblea de otra organización, **prevalecerá su manifestación de afiliación en la asamblea de fecha más reciente** y no se contabilizará en la más antigua.
23. Ello, porque indicó **esas afiliaciones se ubican en el supuesto establecido en el inciso a), del numeral 145 del Instructivo**, el cual dispone que cuando una persona asistente válida a una asamblea de una Organización se encuentre a su vez como válida en una asamblea de otra Organización, prevalecerá su manifestación de afiliación en la asamblea de fecha más reciente y no se contabilizará en la más antigua.
24. En ese contexto, la autoridad resaltó que la asociación actora **no se encontraría en estado de indefensión**, tampoco se estarían vulnerando sus derechos político-electorales, ya que las **afiliaciones recabadas en una asamblea** no pueden perder ese carácter sólo por ser contabilizadas en un universo distinto al no poder contabilizarse en asambleas que quedaron sin

efectos o que no alcanzaron el quorum para su realización e **invariablemente debe respetarse la última voluntad** de la ciudadanía.

25. Sin que ese criterio fuera nuevo, **al ser el establecido en el numeral 145, inciso a)**, del Instructivo, el cual se le ha aplicado a la asociación política actora durante todo su proceso de constitución como partido político nacional respecto las afiliaciones recabadas por ella en todas sus asambleas, inclusive, en las canceladas por falta de quorum; y respecto de las afiliaciones pertenecientes a un ámbito territorial distinto al de la asamblea celebrada, **siempre se ha respetado la última voluntad de la ciudadanía y el origen de la afiliación** de las personas ciudadanas.
26. Finalmente, resaltó que las personas que se afilien en una asamblea estatal o distrital, de cualquier organización en proceso de constitución como partido político nacional o local, **si subsecuentemente se afilian en una asamblea de la organización actora, la afiliación que prevalecerá será la última** (la realizada a la parte promovente), aun cuando esta última asamblea fuera cancelada por falta de quorum o la persona no perteneciera al ámbito territorial de la asamblea celebrada.

4.1.3. Planteamientos ante esta Sala Superior

27. En desacuerdo con la respuesta brindada por el Consejo General, Construyendo Sociedades de Paz expresa centralmente los siguientes agravios:
- **Extralimitación de la facultad interpretativa del INE.** La parte actora sostiene que el INE, bajo el pretexto de interpretar el Instructivo, **introdujo una regla nueva** no aprobada previamente por el Consejo General, al afirmar que las afiliaciones recabadas en asambleas que cambiaron de modalidad **conservan su carácter de afiliaciones de asamblea**, aun cuando el numeral 29 dispone expresamente que deben contabilizarse como afiliaciones del “resto del país”.
 - **Contradicción con el numeral 29 del Instructivo.** Se argumenta que el propio Instructivo establece que, cuando una organización cambia la modalidad de asambleas, las afiliaciones recabadas en las asambleas no contabilizadas **pasan al rubro del resto del país**, lo que implica que **dejan de formar parte de listas de asistencia a asambleas**.
- De modo que existe contradicción cuando se indica que la lista de personas afiliadas en el resto del país procede sólo de dos fuentes (aplicación móvil y régimen de excepción). Al desconocer la tercera fuente derivada del cambio de asambleas, el INE actúa en contra de una regla expresa previamente emitida por la misma autoridad.

- **Aplicación indebida del numeral 145 del Instructivo.** La organización afirma que, al reclasificar las afiliaciones como si siguieran siendo de asamblea, el INE **impide la aplicación del numeral 145, inciso b)**, que privilegia la afiliación realizada en asamblea frente a una afiliación del resto del país, lo que altera las reglas de prevalencia previstas en el propio Instructivo.
- **Violación al principio de certeza y seguridad jurídica.** Se sostiene que el criterio adoptado en la respuesta a la consulta **modifica las reglas durante el desarrollo del proceso**, generando incertidumbre para las organizaciones participantes, que ya no pueden conocer con claridad cómo serán tratadas sus afiliaciones conforme a las normas previamente aprobadas.
- **Improcedencia de la analogía o mayoría de razón.** Finalmente, se expone que el INE no podía, ante un supuesto no regulado, **crear una regla por analogía**, pues cualquier ajuste al régimen de afiliaciones debió realizarse mediante la modificación formal del Instructivo y antes del inicio del proceso, no a través de una respuesta a consulta. Específicamente sostiene que fue indebido pretender dar el mismo trato a las afiliaciones hechas en asambleas que cambiaron de modalidad frente a las afiliaciones que derivan de asambleas que no obtuvieron el umbral mínimo, pues para ese último caso sí existe un criterio establecido.
- **Afectación al derecho de asociación de la ciudadanía y de la organización.** La actora argumenta que el criterio del INE provoca que afiliaciones válidamente realizadas en sus asambleas **pierdan eficacia** frente a afiliaciones posteriores que, conforme al Instructivo, deberían considerarse del resto del país, lo que impacta tanto el derecho individual de asociación de las personas afiliadas como el derecho colectivo de la organización en su proceso de constitución.
- **Deficiente regulación.** Hace valer que el INE **debería hacer del conocimiento** de la ciudadanía afiliada que su afiliación en asamblea pasó a ser considerada como una afiliación para el resto del país y **preguntar** respecto de cuál asamblea quiere que prevalezca su afiliación. En su defecto, debe estarse ante la máxima **"el que es primero en tiempo, es primero en derecho"**.

4.1.4. Cuestión a resolver

28. Con base en los agravios hechos valer, esta Sala Superior habrá de determinar si la consulta realizada cumple los extremos que debe satisfacer, a saber, atender lo pedido, con exhaustividad y congruencia; en cuanto al fondo, observar el principio de legalidad, que impone la debida fundamentación y motivación, sin que esté dado a este Tribunal, en exámenes de consulta, calificar o entender que lo señalado a manera de respuesta, constituye un acto individualizado de la norma o una regla de interpretación validada *ex ante* o previo a su aplicación al caso concreto, lo que no es propio del examen de la respuesta que se pudo brindar por el órgano consultado.

4.1.5. Decisión

29. Esta Sala Superior considera procedente **modificar** el acuerdo controvertido. Esto, porque si bien el Consejo General **respondió a la consulta identificando** que, contrario a lo que afirma el consultante, **no hay un vacío normativo para definir la validez de las afiliaciones duplicadas, incluso cuando una organización cambie u opte por una modalidad de asambleas**

diferente a aquella por la que inicialmente decidió sumar al proceso de conformación de partido político de nueva creación, como tampoco en el supuesto en el cual, la segunda afiliación se obtiene en una reunión que no completa quorum. Existe un único aspecto en que tiene razón la parte impugnante, que lleva a considerar viable que de nueva cuenta se aboque a dar respuesta a la consulta que le fue hecha, con el fin de que zanje la incertidumbre generada en la argumentación que se contiene en la respuesta que brindó respecto de afiliaciones derivadas de asambleas que cambian de modalidad y de aquellas reuniones que no alcanzan quorum o de las que inicialmente lo reunían y dejan de alcanzarlo en la revisión de duplicidad de afiliaciones.

4.2. Marco normativo

4.2.1. Consultas formuladas al INE

30. Esta Sala Superior ha considerado⁴ que el INE, como órgano constitucional autónomo, vigila el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, por lo que **está en condiciones de atender consultas** siempre que se relacionen de forma directa con el ámbito de sus atribuciones.
31. Asimismo, ha sustentado que, en atención a lo previsto por el **artículo 8** de la Constitución General –que prevé el derecho de petición–, tiene el **deber de responder consultas** que se le formulen, cuando impliquen cuestiones intrínsecamente relacionadas con el ejercicio de derechos político-electorales, o bien, con la organización de los procesos electorales. Esto es, que la obligación del citado instituto de atender a las consultas que se le plantean está limitada a que se trate de una controversia relacionada con sus facultades legales y constitucionales, o bien, con principios rectores en la materia electoral.
32. No obstante, también ha referido⁵ que ese derecho de petición está condicionado al planteamiento de situaciones reales y concretas en aquellos casos en que las respuestas que emitan las autoridades administrativas

⁴ Ver los párrafos 31, 33 y 41 de la sentencia recaída a los juicios SUP-JDC-2334/2025 y SUP-RAP-207/2025 (acumulados).

⁵ Ver la sentencia emitida en el juicio SUP-JDC-581/2023 y acumulados (a partir del párrafo 95).

puedan constituir un acto de aplicación de alguna norma, la cual sea susceptible de ser impugnada.

33. Para respaldar esa postura, ha acudido a los precedentes que dieron origen a la Jurisprudencia 4/2023, de rubro: CONSULTAS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE FACULTAD PARA DESAHOGARLAS Y SU RESPUESTA ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACIÓN⁶ y destacado que en esos casos se trataron situaciones reales y concretas respecto de las cuales se solicitó a la autoridad electoral nacional un pronunciamiento en particular⁷.
34. Por otro lado, esta Sala Superior ha concluido lo siguiente sobre a las **consultas dirigidas al INE**⁸:
 - a. Cuando la materia de la petición suponga la emisión de un criterio general, esclarecer el sentido de un ordenamiento legal o, en su caso, **fijar la interpretación** de una norma electoral, la facultad de responderla es del **Consejo General**⁹.
 - b. En cambio, cuando la consulta sea de carácter informativo, las **áreas del INE** pueden dar respuesta en el ámbito de sus respectivas competencias.

⁶ Publicada en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 16, número 28, 2023, número especial 18, 2023, pp. 25 y 26

⁷ En efecto, se sostuvo que en el **SUP-RAP-85/2015** un ciudadano por propio derecho presentó ante el Comité de Radio y Televisión del INE una consulta relacionada con la regulación de la transmisión de propaganda gubernamental, sustentando su solicitud en el hecho de que prestaba sus servicios a una radiodifusora a la que le era aplicable esa normativa.

Que en el **SUP-RAP-305/2016**, el Consejo General del INE, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia del expediente SUP-RAP-811/2015, dio respuesta a la consulta formulada por el Partido Verde Ecologista de México en la que respecto de su situación concreta, determinó que los partidos políticos debían destinar los porcentajes que establece la norma para el sostenimiento de actividades específicas con independencia de las sanciones a las que sean sujetos con motivo de los procedimientos sancionadores que se hubieran resuelto.

Así como que en el **SUP-RAP-126/2018**, el partido Nueva Alianza consultó al Consejo General si había algún impedimento para que un actor y figura pública participara como conductor en un programa de televisión y al margen de esa actividad realizara actividades de campaña como candidato a diputado federal.

⁸ Por ejemplo, ver lo decidido en los juicios SUP-JDC-2505/2025 y SUP-JE-175/2025.

⁹ Lo que también encuentra apoyo en lo establecido en la citada Jurisprudencia 4/2023, de rubro: CONSULTAS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE FACULTAD PARA DESAHOGARLAS Y SU RESPUESTA ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACIÓN.

35. Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en la Jurisprudencia 39/2024¹⁰, para que la **respuesta** dada por una autoridad satisfaga plenamente el derecho de petición, debe cumplir los siguientes elementos mínimos:
- a. La recepción y tramitación de la petición.
 - b. La evaluación material conforme a la naturaleza de lo pedido.
 - c. El pronunciamiento de la autoridad, por escrito, que resuelva el asunto de fondo de manera efectiva, clara, precisa y congruente con lo solicitado.
 - d. Su comunicación a la o el interesado.
36. Por su parte, en el punto segundo del acuerdo **INE/CG2441/2024** por el que se emitió el Instructivo se indica que **la interpretación de los casos específicos vinculados con la implementación** del propio Instructivo **compete al Consejo General o a la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos** del INE, según corresponda, incluso aquellos que no se encuentren previstos expresamente.
37. A su vez, el **numeral 195** del Instructivo reconoce la facultad de la citada Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos para desahogar consultas que se presenten ante el Instituto con motivo del Instructivo.

4.2.2. Instructivo

38. En primer término, resulta importante referir que el Acuerdo INE/CG2441/2024, por el que se aprobó el Instructivo, contempla como parte de su marco normativo el derecho de asociación que se prevé en los artículos 9° y 35, fracción III, de la Constitución General, esto es, que no se puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrían hacerlo para tomar parte en los asuntos del país, esto como parte de sus prerrogativas. Asimismo, refiere el marco convencional en el cual se advierte que 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 humano, porque se regula que todas las

¹⁰ De rubro: DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS PARA SU PLENO EJERCICIO Y EFECTIVA MATERIALIZACIÓN, publicada en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 17, número 29, 2024, pp. 138, 139 y 140.

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

39. Por su parte, el artículo 2, numeral 1, incisos a) y b), de la LGPP refiere que son derechos político electorales de las personas ciudadanas mexicanas, en relación con los partidos políticos asociarse o reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país; y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos y que conforme a lo previsto en el inciso a), numeral 1 del artículo 4° de la citada ley, será afiliado o militante, el ciudadano que, en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, se registre libre, voluntaria e individualmente a un partido político en los términos de la normativa interna de cada partido, independientemente de su denominación, actividad y grado de participación.
40. Asimismo, se precisa que de conformidad con el artículo 41, párrafo tercero, Base I, de la Constitución, en relación con el artículo 3°, numerales 1 y 2 de la LGPP, los partidos políticos son entidades de interés público, que 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. Y sólo la ciudadanía puede formar partidos políticos y afiliarse e individualmente a ellos.
41. Por otra parte, debe atenderse a que el INE tiene la atribución de participar en el proceso de constitución de partidos políticos de conformidad con lo previsto en los artículos 7, numeral 1, inciso a) y 16 de la LGPP ya que conocerá de la solicitud y verificará el cumplimiento de los requisitos y formulará el proyecto de dictamen que corresponda. Al respecto, constatará la autenticidad de las afiliaciones al partido en formación, ya sea en su totalidad o a través del establecimiento de un método aleatorio, a fin de verificar que cuando menos cumplan con el mínimo de afiliados requeridos inscritos en el padrón electoral, cerciorándose que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo dentro del partido en formación.
42. A partir de esos derechos y de las atribuciones relacionadas con el proceso de registro de partidos políticos nacionales 2019-2020, el Consejo General del INE aprobó un instructivo; a la par, se respondieron diversas consultas por la

Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como por el Consejo General, retomando la sentencia dictada por la Sala Superior en el SUP-JDC-79/2019, se identifican las diversas etapas dentro del procedimiento, a partir de ello, es que se emite el instructivo que ahora deben atender las organizaciones ciudadanas que pretenden constituir un nuevo partido político nacional.

43. Del instrumento normativo en mención, se advierte que tutela **el ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral**, el cual, debe ser entendido como la dimensión colectiva del derecho, respecto al cual, la ciudadanía puede formar partidos y agrupaciones políticas, cumpliendo los requisitos que se establecen en la ley; por tanto, propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno¹¹.
44. En consecuencia, su finalidad es la constitución de entidades de interés público que permiten el desarrollo de la vida democrática. Esto es así, porque la suma de voluntades junto con el cumplimiento de las reglas previstas en la Constitución General, las leyes y normas reglamentarias, son las que permitirán que se pueda consolidar el ejercicio de ese derecho para generar la última finalidad que es formar un nuevo partido político, en donde se encuentre reflejada la ideología política que esa parte de la ciudadanía comparte y suscribe. De ahí que se sostenga que el derecho a la libertad de asociación tiene una dimensión colectiva, que implica la libertad de autoorganización para alcanzar los objetivos que se delinearon por sus afiliados al momento de la constitución del ente¹².
45. Asimismo, el instructivo tutela el **derecho de afiliación de la ciudadanía** que se refiere expresamente a la prerrogativa para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas; comprende no sólo la potestad de formar parte de ellos, también la faculta para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar

¹¹ Criterio retomado en la Jurisprudencia 25/2002 de la Sala Superior, de rubro: DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS; publicada en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, pp. 21 y 22.

¹² La Corte Interamericana ha determinado en relación con la libertad de asociación en materia laboral, razonamiento que puede aplicarse de manera análoga al ejercicio de ese derecho con fines político-electorales, que: “[e]n su dimensión social la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”. Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 71, cita referida en el SUP-RAP-110/2020.

su afiliación o, incluso, desafilarse. Este derecho no es absoluto, su ejercicio está sujeto a una condicionante, que sólo la ciudadanía mexicana podrá afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, deberán cumplirse las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral¹³.

46. En este orden importa precisar que la afiliación simultánea no está respaldada por la prerrogativa ciudadana expresada en el artículo 9º constitucional¹⁴, porque ello llevaría al abuso del derecho que generando una situación artificial e irreal, ya que, encuentra su límite lógico, natural y jurídico en el momento que realiza su afiliación en una agrupación política, esto es, una persona ciudadana sólo puede afiliarse válidamente a una organización, porque el fin es que efectivamente sea parte de ella al compartir su ideología política y toda vez que a partir de ella se garantizar el ejercicio real y pleno de los derechos políticos de sus afiliados, en condiciones de igualdad, con orientación particular hacia los derechos políticos de votar y ser votado.
47. En consecuencia, para el análisis del caso resulta importante tener en cuenta que la interpretación de las normas del instructivo impacta en estos derechos, de ahí que debe analizarse bajo una perspectiva en la que se considere la tensión que puede surgir entre la dimensión colectiva de la libertad de asociación en materia política, y la dimensión individual del derecho de afiliación.
48. Evidenciado lo anterior, para mejor comprensión del caso y posteriormente responder los agravios planteados es necesario tener presente lo que **literalmente** se desprende de los numerales del propio Instructivo respecto de las siguientes interrogantes:
49. **¿Qué es una afiliación?**

3. Para efectos del presente Instructivo se entenderá por:

[...]

¹³ Criterio retomado en la Jurisprudencia 24/2002 de la Sala Superior, de rubro: DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES, publicado en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, pp. 19 y 20.

¹⁴ Criterio retomado en la Jurisprudencia 61/2002 de la Sala Superior, de rubro: DERECHO DE ASOCIACIÓN. SUS DIFERENCIAS ESPECÍFICAS EN MATERIA POLÍTICA Y POLÍTICO-ELECTORAL, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, p. 25.

Afiliación: Manifestación formal de afiliación que, voluntaria, libre e individualmente, suscribe la persona ciudadana en favor de la organización en proceso de constitución como Partido Político Nacional.

50. **¿Las afiliaciones son definitivas o preliminares?**

7. Durante el proceso de solicitud de registro y **hasta en tanto no se agote el procedimiento de revisión** previsto en el presente Instructivo, la totalidad de las afiliaciones que la organización o, en su caso, de la agrupación política nacional, interesada, envíen o entreguen, **serán consideradas como preliminares**, en tanto están sujetas a la revisión –tanto por lo que hace a la información capturada o enviada como a su integridad– y los cruces –con el padrón electoral y los padrones de los partidos políticos locales y nacionales y otras organizaciones– necesarios para garantizar su validez y autenticidad.

51. **¿Qué tipo de listas de personas afiliadas existen?**

53. Habrá **dos tipos de listas** de personas afiliadas:

a) Las listas de asistencia correspondientes a las **asambleas** estatales o distritales realizadas; y,

b) Las listas de las personas afiliadas con que cuenta la organización en el resto del país. Estas listas a su vez procederán de **dos fuentes distintas**:

b.1) Aplicación Móvil; y,

b.2) Régimen de excepción.

El número total de las personas afiliadas con que deberá contar una organización para ser registrada como PPN, en ningún caso podrá ser inferior al porcentaje del Padrón Electoral Federal señalado en el inciso b), numeral 1, del artículo 12, de la LGPP, el cual corresponde a 256,030 (doscientos cincuenta y seis mil treinta) personas afiliadas, para el proceso de registro de partidos políticos 2025-2026.

52. **¿Cómo se recaban las afiliaciones en las asambleas?**

36. Las personas que **asistan a la asamblea y deseen pertenecer al PPN** 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 personas organizadoras del evento presenten la credencial para votar de quien o quienes pretendan afiliarse.

37. En caso de que las personas mencionadas no cuenten con el original de su credencial para votar porque ésta se encuentra en trámite, podrán presentar el comprobante de solicitud ante el Registro Federal de Electores, acompañado de una identificación original vigente con fotografía expedida por alguna institución pública, entre otras, de manera enunciativa mas no limitativa, las siguientes: pasaporte, cartilla militar, cédula profesional, licencia de conducir o credencial expedida por el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores. Por ningún motivo se aceptarán, como identificación, credenciales expedidas por algún PPN, organización política o institución privada.

38. Únicamente las personas asistentes a la asamblea que deseen pertenecer al PPN **deberán entregar al personal del Instituto** el original de su credencial para votar vigente, a fin de que éste proceda a realizar la búsqueda de sus

datos en el padrón electoral del distrito o entidad correspondiente y a generar, 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.**

53. ¿Qué es la aplicación móvil (App)?

3. Para efectos del presente Instructivo se entenderá por:

[...]

b) Aplicación móvil (App): Solución tecnológica desarrollada por el Instituto Nacional Electoral para recabar las afiliaciones de las organizaciones de la ciudadanía en proceso de constitución como Partido Político Nacional, en el resto del país, así como para llevar un registro de las personas auxiliares de éstas y verificar el estado registral de la ciudadanía que se afilie a dichas organizaciones, la cual se encuentra en las tiendas digitales como Apoyo Ciudadano INE y se subdivide en:

b.1) App en Modalidad “Mi Apoyo”: Modalidad de la solución tecnológica desarrollada por el Instituto Nacional Electoral que permite a la ciudadanía afiliarse directamente, sin la necesidad de recurrir a una persona auxiliar.

b.2) App en Modalidad “Auxiliar”: Modalidad de la solución tecnológica desarrollada por el Instituto Nacional Electoral que permite a una persona mayor de edad con credencial para votar vigente, dada de alta dentro del Portal Web por la organización de la ciudadanía, recabar las afiliaciones a través de la App.

54. ¿Qué es el régimen de excepción?

3. Para efectos del presente Instructivo se entenderá por:

[...]

kk) Régimen de Excepción: Modalidad para la obtención de las afiliaciones de la ciudadanía mediante cédula física en aquellos municipios identificados como de muy alta marginación, establecidos por el Consejo Nacional de Población.

136. La organización podrá optar —de forma adicional al uso de la aplicación informática— por el **régimen de excepción**, es decir, recabar la información concerniente a la afiliación mediante **manifestación física** en los municipios identificados como de **muy alta marginación** en el Anexo Cinco del Acuerdo por el que fue aprobado este Instructivo. Asimismo, se podrá optar por la recolección en papel en aquellas localidades en donde la autoridad competente **declare situación de emergencia por desastres naturales** que impida el funcionamiento correcto de la Aplicación móvil, únicamente durante el período en que se mantenga la emergencia.

55. ¿Qué tipo de asambleas existen?

20. 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 2026, la organización, a través de su representación legal acreditada, comunicará por escrito a la DEPPP, de manera total o parcial, la agenda de celebración de las asambleas, la cual deberá presentarse de acuerdo con el formato identificado

como Anexo Cuatro del Acuerdo por el que fue aprobado el presente Instructivo, misma que deberá incluir, invariablemente, los datos siguientes:

a) **Tipo de asamblea** (estatal o distrital);

[...]

Sólo podrán programarse asambleas por alguna de las **dos modalidades** (estatales o distritales) **sin que sea válido** que puedan programarse de manera **mixta**.

4.3. Justificación de la decisión

4.3.1. El INE respondió parcialmente lo pedido en la consulta, al pronunciarse, por una parte, sobre afiliaciones duplicadas y la regla de la voluntad más reciente; pero, contrario a su deber, dejó de brindar claridad –como era el propósito de la solicitud de definiciones que le fue presentada–, respecto de la naturaleza de las afiliaciones cuando hay cambio de modalidad de asamblea o se presenta el supuesto de falta de quorum en una reunión con fines de contar como asamblea, y en la medida en que se le cuestionó si una asamblea puede perder quorum en la revisión de duplicidad en afiliaciones.

56. En esas condiciones, **resultan en parte fundados los agravios de vulneración al principio de certeza que hace valer la organización actora.**
57. En criterio de esta Sala **solo en un aspecto**, la interpretación que realiza el INE del numeral 29¹⁵ frente al 145¹⁶ del Instructivo generó falta de claridad.

¹⁵ **29.** Las organizaciones de la ciudadanía **podrán modificar el tipo de asambleas** que hayan referido en su notificación de intención, inclusive si ya hubieren realizado algunas asambleas. Para tales efectos, la representación legal de la organización deberá informar por escrito el cambio de modalidad de asambleas; no obstante, **las asambleas realizadas, aun cuando** hubieran contado con el **quorum** requerido, **no serán contabilizadas para el requisito exigido por la Ley; solamente las afiliaciones recabadas en dichas asambleas serán contabilizadas para el resto del país.**

¹⁶ **145.** La DEPPP, a través del SIRPP, realizará un cruce de las **personas afiliadas válidas** de cada Organización contra las personas afiliadas válidas de las demás organizaciones en proceso de constitución como PPN. En caso de identificarse **duplicidades** entre ellas, se estará a lo siguiente:

a) Cuando una persona asistente válida a una **asamblea** de una Organización se encuentre a su vez como válida en una **asamblea** de otra Organización, **prevalecerá** su manifestación de afiliación en la asamblea de fecha **más reciente** y no se contabilizará en la más antigua.

b) Cuando una persona asistente válida a una **asamblea** de una Organización se identifique como válida en las personas afiliadas del **resto del país**, **bajo el régimen de excepción o a través de la Aplicación móvil**, de otra Organización **se privilegiará** su afiliación en la **asamblea**.

c) Cuando una persona afiliada de una Organización **en el resto del país –a través de la Aplicación móvil o bajo régimen de excepción–** se localice como válida **en el resto del país** de otra Organización, **prevalecerá** la afiliación de fecha **más reciente**. De ser el caso de que ambas manifestaciones sean de la **misma fecha**, el Instituto, a través de la Junta Distrital más cercana, **consultará** a la persona ciudadana para que manifieste en qué Organización desea continuar afiliada. **De no recibir respuesta** por parte de la persona ciudadana, la afiliación **dejará de ser válida para ambas organizaciones.**

58. Esto ocurre cuando refiere, en su respuesta, que las afiliaciones expresadas en una reunión que no completa el quorum de ley, se contabilizarán como afiliaciones del resto de país, pero que siendo afiliaciones consideradas como de resto del país, no dejarán de ser reconocidas como afiliaciones que surgieron o tuvieron origen en asambleas.
59. A saber, la figura de afiliaciones en asamblea y la diversa de afiliaciones de resto del país, fueron diseccionadas y diferenciadas en su origen y en su efecto legal, tanto en el acuerdo del que deriva el instructivo, como en el instructivo mismo. De ahí que, cuando en la respuesta que brinda a la organización, el INE las une o hace una intersección entre ambas, en efecto como se aduce en los agravios, se genera falta de certidumbre, lo que es contrario a la naturaleza misma del propósito de consultarle al Instituto aquello que no es del todo claro en la disposición legal.
60. Esta unión de dos fuentes de afiliación, afiliaciones de asamblea y afiliación de resto del país, que se reitera, en los documentos interpretados por el INE están acotadas e incluso diferenciadas, es la que debe clarificar la autoridad administrativa electoral, puesto que es ella y no este Tribunal quien goza de la potestad de desahogar consultas relacionadas con el ejercicio de sus atribuciones y facultades, en el caso, con las reglas legales y reglamentarias atendibles al proceso de conformación de partidos políticos.
61. Resulta oportuno mencionar que el INE debe atender las consultas que le sean planteadas a partir de la normativa constitucional, legal y reglamentaria existente y generar la interpretación que resulte al caso concreto, esto es, no puede obviar la norma existente.
62. Como se explicará en líneas posteriores y sostiene la asociación inconforme, la respuesta del INE al menos adiciona o sugiere un componente a una de ellas, al sostener a partir de la consulta, que aquellas afiliaciones recabadas en asambleas que cambiaron de modalidad no pierden o conservan el carácter de afiliaciones de asamblea.
63. Expresa la parte inconforme que, al considerar las afiliaciones de cambio de asamblea como afiliaciones de asamblea, y no como afiliaciones *del resto del país*, como mandata el numeral 29 se impide la aplicación del artículo 145, inciso b) que privilegia la primera sobre la segunda, alterando las reglas de prevalencia del Instructivo.

64. **En parte, la organización actora tiene razón** cuando afirma que el INE generó duda respecto a si una afiliación puede ser considerada tanto del resto del país, aunque por provenir de una asamblea que cambió de modalidad, no deje de ser afiliación obtenida en una asamblea, que como tal, dejó de surtir todos los efectos, por el cambio de modalidad.
65. La **ambigüedad** de la expresión del INE cuando responde que las afiliaciones obtenidas en asambleas que cambian de modalidad serán consideradas de resto del país, ***pero no pierden o dejan de tener origen en asambleas***, en efecto, lleva a un escenario de indefinición o de falta de certeza. Porque, o son afiliaciones que por cambiar modalidad de asamblea serán clasificadas como *del resto del país*, en términos del numeral 29, o bien, mantienen un origen de afiliaciones de asamblea y se considerarán como tales, **sin que puedan mantener las dos naturalezas**, esto es, no pueden ser al mismo tiempo unas y otras para distintos efectos; pues, esto lo impiden las propias reglas del acuerdo general que da vida al instructivo mismo.
66. El enfoque imprescindible al que debe atenderse en sede jurisdiccional, para dar respuesta a la litis es el hecho que estamos examinando una consulta.
67. Debemos, en consecuencia, analizar si debía responderse por parte del INE, como se sugiere en los ejemplos que propone la problemática que señala la parte accionante, si una asamblea válida frente a duplicidad de afiliación posterior está normada o no, y cuáles son sus efectos frente al quorum de la asamblea.
68. También ocuparse, el Consejo General, si la afiliación de resto de país, que va a esa clasificación por haber surgido de una asamblea de cierto tipo, que fue cambiada por la diversa modalidad –de distrital a estatal o de estatal a distrital– deja o no de ser vista como afiliación de asamblea, si es o no, sólo afiliación de resto del país con lo que implica que se tenga como tal.
69. Otro aspecto distinto, que también se desprende de los ejemplos en los cuales busca explicitar los escenarios posibles la organización ciudadana actuante es: *qué pasa con las afiliaciones dadas en reuniones que no alcanzan quorum, pudiéndose dar, de frente a afiliaciones que se dieron en asambleas que cambian de modalidad.*
70. Como premisa le indica al INE que ese supuesto normativo no está dado, y que es relevante que se defina la hipótesis que describe.

71. El INE contesta que la regla que regula el cambio de modalidad de asamblea, de distrital a estatal o de estatal a distrital, existe, de ahí que, de inicio constatamos que el órgano consultado **descarta la omisión de regulación afirmada** por la parte accionante. Esto lo funda y motiva, en los términos que se lee en la respuesta analizada.
72. A la par, la autoridad sostiene que hay una definición y que ésta atiende a la posibilidad de que cambien de modalidad las asambleas, para indicar que, aun cuando cuenten con el quorum requerido, no se contabiliza la asamblea al número total que deben ser celebradas. Esto es, clarifica que las asambleas de un tipo, cuando se opta por una diversa modalidad, no abonan al global de asambleas que mandata la previsión legal; pero, y esto es relevante, responde también, que lo que prevalece, se salva o privilegia, son las afiliaciones que pudieron ser válidamente recabadas en ellas, agregando que serán contabilizadas como afiliaciones del resto del país, sin olvidar, señala, que nacieron en la asamblea.
73. Con esta parte de la respuesta que brinda el INE hace evidente en cita de la norma de orden reglamentario, que en su parecer, hay regla de protección a la afiliación individual aun ante un cambio de modalidad de asamblea. Que lo único que no pervive es la o las asambleas **celebradas** cuando se cambia de modalidad.
74. La disertación amplia del INE, incluso trayendo a cita otras consultas hechas en otros años, como se desprende del examen de la respuesta impugnada, parece ser la razón que termina dando poca claridad a la consulta, al asociar dos calidades de afiliaciones.
75. Como lo deja en claro el examen puntual de los agravios hechos valer, **el INE no dio respuesta clara** sobre una pregunta clave: hay o no una interpretación posible que permita salvar afiliaciones como de asamblea o con origen en asambleas, cuando fueron expresadas en una reunión sin quorum, o en aquella que, teniendo originalmente quorum, por duplicidad de afiliaciones deje de ser considerada válida.
76. Por estas razones, que se explican a partir del examen de los agravios destacados, es que para este Tribunal, la respuesta a la consulta efectivamente adolece de la claridad necesaria, en los aspectos concretos que se puntualizan: *la naturaleza de afiliaciones en casos en los cuales hubo un cambio de modalidad de asamblea, y los efectos de afiliaciones en casos en*

que una reunión no tenga calidad de asamblea, por falta de quorum inicial o por perder formalmente el quorum.

77. Finalmente, es **ineficaz** el agravio vinculado con la presunta afectación al derecho de asociación de la ciudadanía y de la organización actora, y el de deficiente regulación, que da paso a una petición de la organización actora, en el sentido de que, se debe dar a conocer a la ciudadanía afiliada cuando su afiliación en asamblea transite a ser considerada afiliación del *resto del país*, preguntándoles respecto de en cuál asamblea quieren prevalezca su afiliación.
78. Esto, porque son aspectos que la organización no pidió fuesen materia de la consulta; en consecuencia, técnicamente en la revisión en sede jurisdiccional no pueden ser propuestos o introducidos para solventar lo que afirma o califica como deficiente regulación. Estamos ante cuestiones novedosas que, al serlo, son inatendibles jurídicamente.

5. EFECTOS

79. Por lo expuesto y fundado, procede ordenar al **INE que, en el más breve término, responda** en forma completa lo planteado en la consulta, concretando en la respuesta que brinde, los aspectos que se destacan en esta decisión como no atendidos.
80. Obligadamente, diseccionando **qué tipo de afiliación** considera es aquella que surge de asambleas que cambian de modalidad; qué tipo de afiliación es o debe ser así considerada; la que proviene de reuniones que no alcanzan quorum y las de aquellas asambleas que, habiendo inicialmente tenido quorum, lo pierden en la revisión de duplicidades.
81. Interrogantes todas que emergen de la consulta a partir de los ejemplos que, para fines de enmarcarla, se contienen en el escrito inicial que le fue presentado por la parte aquí actora, en ejercicio de su derecho de petición y en búsqueda de tener certeza en las acciones que definen el cumplimiento de los requisitos para que una organización ciudadana pueda constituirse en partido político.
82. Hecho lo anterior, el INE **deberá informar** a esta Sala, dentro de las veinticuatro horas siguientes a emitir la respuesta que se indica, para efectos del cumplimiento.

6. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **modifica** el acuerdo impugnado para los efectos que se precisan en la ejecutoria.

NOTIFÍQUESE.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera y con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien formula voto particular. El Secretario General de Acuerdos da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, en el Acuerdo General 2/2023.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE LA CIUDADANIA FEDERAL SUP-JDC-23/2026 (CONSULTA SOBRE DUPLICIDAD DE AFILIACIONES) ¹⁷

Formulo el presente voto particular ya que no comparto los razonamientos de la sentencia aprobada por la mayoría y mediante la cual se **modificó** el **acuerdo INE/CG1530/2025**, mediante el cual, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral respondió la consulta presentada por la asociación Construyendo Sociedades de Paz, A. C., en el marco del proceso de registro de partidos políticos nacionales en el periodo 2025-2026.

Desde mi perspectiva, fue incorrecto ordenar al INE para que se pronuncie sobre un aspecto que ya había sido contestado previamente en su respuesta, como lo es el tipo de afiliación que es “la que proviene de reuniones que no alcanzan quorum y las de aquellas asambleas que, habiendo inicialmente tenido quorum, lo pierden en la revisión de duplicidades”.

Lo procedente, debió haber sido responder la interrogante de la asociación respecto a si el criterio emitido por la autoridad responsable afectaba el derecho de asociación política y afiliación en su faceta individual y colectiva.

Partiendo desde este punto, considero que era necesario modificar la decisión del INE en función de que no consideró la importancia de la celebración de asambleas para efectos del derecho de asociación política y como este caso debe influenciar en la revisión por duplicidad.

1. Planteamiento del caso

La presente controversia tiene origen en la consulta que realizó la asociación civil “Construyendo Sociedades de Paz, A.C.” al INE respecto de la forma en que se contabilizarán las afiliaciones duplicadas bajo el supuesto de que se hayan declarado inválidas las asambleas de una asociación por decidir cambiar su modalidad de celebración de asambleas.

Para ejemplificar este supuesto vacío normativo, la parte actora ejemplificó cuatro casos:

¹⁷ Con fundamento en los artículos 254 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- **Caso 1:** El 5 de julio de 2025, la Asociación Civil Construyendo Sociedades de Paz, A.C. celebró su asamblea en el distrito 4 de Zacatecas; **55** personas que participaron en esta asamblea participaron con posterioridad en una asamblea estatal de la organización México Tiene Vida, A.C. en Zacatecas, **misma que fue cancelada por falta de quórum.**
- **Caso 2:** El 3 de agosto de 2025 la Asociación Civil Construyendo Sociedades de Paz, A.C. celebró su asamblea en el distrito 3 de Zacatecas; **80** personas que participaron en esta asamblea participaron con posterioridad en una asamblea estatal de la organización México Tiene Vida, A.C. en Zacatecas, **misma que fue cancelada por falta de quórum.**
- **Caso 3:** El 20 de julio de 2025 la Asociación Civil Construyendo Sociedades de Paz, A.C. celebró su asamblea en el distrito 5 de Nuevo León; **26** personas que participaron en esta asamblea participaron con posterioridad en una asamblea estatal que celebró la organización México Tiene Vida, A.C.
- **Caso 4:** El 26 de octubre de 2025 la Asociación Civil Construyendo Sociedades de Paz, A.C. celebró su asamblea en el distrito 6 de Nuevo León; **35** personas que participaron en esta asamblea participaron con posterioridad en una asamblea estatal que celebró la organización México Tiene Vida, A.C.

Como dato relevante, la parte actora destacó que la organización “México Tiene Vida” modificó su modalidad de asambleas, pasando de asambleas estatales a distritales. Por lo tanto, según el numeral 29 del instructivo, **las afiliaciones realizadas en las asambleas previamente realizadas serán contabilizadas en la lista de personas afiliadas con que cuenta la organización en el resto del país.**

Al analizar la consulta, el INE consideró que **“independientemente de si la asamblea fue cancelada por falta de quórum, si la persona no pertenece al ámbito geográfico de la asamblea o si la asamblea dejó de tener efectos por cambio de modalidad, si la afiliación fue suscrita en una**

asamblea siempre conservará su carácter de origen y deberá ser considerada proveniente de asamblea para todos los efectos”¹⁸.

Inconforme, la hoy actora, promovió un juicio ciudadano bajo el argumento de que el INE estaba modificando las reglas establecidas previamente y su interpretación afectaba de manera negativa el derecho de asociación de la ciudadanía.

2. Sentencia aprobada por la mayoría

En la sentencia aprobada por la mayoría se determinó modificar el acuerdo controvertido ya que consideró que si bien el Consejo General correctamente sostuvo que no hay un vacío normativo para definir la validez de las afiliaciones duplicadas, incluso ante el cambio de modalidad de asambleas, incurrió en imprecisiones que generan incertidumbre, al abordar el diverso supuesto de naturaleza o calidad de las afiliaciones subsistentes de una reunión que no alcanza quorum, así como de asambleas que de la revisión a cargo de la autoridad, pueden dejar de cumplirlo, por duplicidad de afiliaciones.

En ese orden, resulta procedente mandar que, en forma congruente, exhaustiva, fundada y motivada, brinde una respuesta que zanje la indefinición que generaron, en la parte conducente, sus argumentos, en los que indica que las afiliaciones de reuniones sin quorum y de asambleas que pueden dejar de cumplir con él, son afiliaciones de resto del país, pero que no dejan de tener la calidad de afiliaciones con origen en asambleas, puesto que, como se razona en esta ejecutoria, no pueden compartir ambas calidades.

En este sentido, la sentencia razona que el INE respondió parcialmente lo pedido en la consulta, al pronunciarse, por una parte, sobre afiliaciones duplicadas y la regla de la voluntad más reciente; pero, contrario a su deber, dejó de brindar claridad –como era el propósito de la solicitud de definiciones que le fue presentada–, respecto de la naturaleza de las afiliaciones cuando hay cambio de modalidad de asamblea o se presenta el supuesto de falta de quorum en una reunión con fines de contar como asamblea, y en la medida en que se le cuestionó si una asamblea puede perder quorum en la revisión de duplicidad en afiliaciones.

¹⁸ Cita disponible en la página 34 del acuerdo INE/CG1530/2025 (acto impugnado).

Son en parte fundados los agravios de vulneración al principio de certeza que hace valer la organización actora.

En este sentido, la mayoría considera que **solo en un punto o mención**, la interpretación que realiza el INE del artículo 29 frente al 145 del Instructivo generó falta de claridad.

En cuanto refiere en su respuesta que las afiliaciones expresadas en una reunión que no completa el quorum de ley, se contabilizarán como afiliaciones del resto de país, pero que, siendo afiliaciones consideradas como de resto del país, no dejarán de ser reconocidas como afiliaciones que surgieron o tuvieron origen en asambleas.

La **ambigüedad** de la expresión del INE cuando responde que las afiliaciones obtenidas en asambleas que cambian de modalidad serán consideradas de resto del país, **pero no pierden o dejan de tener origen en asambleas**, sí lleva a un escenario de indefinición o de falta de certeza. Porque o son afiliaciones que por cambiar modalidad de asamblea serán clasificadas como *del resto del país*, en términos del numeral 29, o mantienen un origen de afiliaciones de asamblea y se considerarán como tales, dado que **no pueden mantener ambas naturalezas** y ser al mismo tiempo unas y otras para distintos efectos, esto lo impiden las propias reglas del acuerdo general que da vida al instructivo mismo.

Desde la perspectiva de la sentencia aprobada el examen puntual de los agravios hechos valer, **no dio respuesta clara** el INE sobre una pregunta clave: hay o no una interpretación posible que permita salvar afiliaciones como de asamblea o con origen en asambleas, cuando fueron expresadas en una reunión sin quorum, o que teniendo originalmente quorum, por duplicidad de afiliaciones deje de ser considerada válida.

Agrega que tampoco responde si en estos casos, las afiliaciones cuentan o no para efectos de designación de delegados, pues hace una clasificación dual o al menos no clara, porque indica que si bien en una asamblea que pierda quorum la asamblea no es tal, las afiliaciones se consideran como del resto del país, pero mantienen el sello u origen de afiliaciones de asamblea.

Por ello, como efectos, la sentencia explicita que **INE que, en el más breve término**, responda en forma completa lo planteado en la consulta,

concretando en la respuesta que brinde, los aspectos que destaca esta decisión no se atendieron.

Obligadamente, diseccionando **qué tipo de afiliación** considera es aquella que surge de asambleas que cambian de modalidad, que tipo de afiliación es o debe ser así considerada, la que proviene de reuniones que no alcanzan quorum y las de aquellas asambleas que, habiendo inicialmente tenido quorum, lo pierden en la revisión de duplicidades.

3. Razones de disenso

Como lo adelanté, no comparto la sentencia de la mayoría pues desde mi perspectiva los agravios son **parcialmente fundado** no porque la respuesta a la consulta hay sido poco clara o por falta de ella, sino porque al contestar la consulta la responsable no tomó en consideración la importancia de que en una asamblea se alcance el quorum referido, o no. De este modo, si bien la consecuencia es que se modifique el acuerdo, es por razones distintas. Además, mi postura plantea que sea en sede jurisdiccional la que brinde la claridad de la consulta y no para efectos de que sea la responsable la que se pronuncie nuevamente.

A continuación, se precisan las razones que sostienen esta conclusión.

3. 1. No existe ambigüedad respecto al criterio del INE

La sentencia aprobada decidió modificar la respuesta del INE, ya que consideró que no existía claridad respecto “qué tipo de afiliación considera es aquella que surge de asambleas que cambian de modalidad, que tipo de afiliación es o debe ser así considerada, la que proviene de reuniones que no alcanzan quorum y las de aquellas asambleas que, habiendo inicialmente tenido quorum, lo pierden en la revisión de duplicidades”.

Desde mi perspectiva, el acuerdo impugnado respondió claramente estas cuestiones como ejemplifico a continuación.

En la página 31 del acto impugnado, la autoridad responsable expreso lo siguiente:

De igual manera, cuando se trata de afiliaciones que corresponden a asambleas canceladas por falta de quórum, o afiliaciones de personas que acudieron a una asamblea y se afiliaron a ella sin pertenecer al ámbito geográfico de la asamblea, si bien serán contabilizadas como afiliaciones para el resto del país, esto obedece a que las asambleas en que fueron recabadas no serán consideradas dentro del universo de válidas para la Organización, debido al supuesto en el que se

encuentran y que impide que puedan ser contabilizadas para el cumplimiento del requisito previsto en la LGPP, sin embargo, eso no implica que las afiliaciones pierdan su naturaleza de origen, puesto que, en cada caso la persona afiliada observó, al igual que en el supuesto establecido en el párrafo anterior, el procedimiento establecido en los numerales 36, 37 y 38 del Instructivo.

Asimismo, en la página 34 se estableció que:

En consecuencia, independientemente de si la asamblea fue cancelada por falta de quórum, si la persona no pertenece al ámbito geográfico de la asamblea o si la asamblea dejó de tener efectos por cambio de modalidad, si la afiliación fue suscrita en una asamblea siempre conservará su carácter de origen y deberá ser considerada proveniente de asamblea para todos los efectos.

Por lo que, en el caso específico de la consulta que se contesta, estas afiliaciones se ubican en el supuesto establecido en el inciso a), del numeral 145 del Instructivo y, en ese sentido, cuando una persona asistente válida a una asamblea de una organización se encuentre a su vez como válida en una asamblea de otra organización, prevalecerá su manifestación de afiliación en la asamblea de fecha más reciente y no se contabilizará en la más antigua.

[...]

[L]as afiliaciones recabadas en una asamblea no pueden perder ese carácter sólo por ser contabilizadas en un universo distinto al no poder contabilizarse en asambleas que quedaron sin efectos o que no alcanzaron el quórum para su realización e invariablemente debe respetarse la última voluntad de la ciudadanía.

Finalmente, en la página 35 se señala que:

las afiliaciones recabadas por ella en todas sus asambleas, inclusive en las canceladas por falta de quórum, y respecto de las afiliaciones pertenecientes a un ámbito territorial distinto al de la asamblea celebrada, en donde siempre se ha respetado la última voluntad de la ciudadanía y el origen de la afiliación de las personas ciudadanas.

En resumen, el INE considera que le fueron planteadas las siguientes preguntas:

- Para efectos de duplicidad ¿Qué trato se les debe de dar a las afiliaciones obtenidas en asambleas celebradas y que después perdieron validez por un cambio de modalidad?
- Para efectos de duplicidad ¿Qué trato se les debe de dar a las afiliaciones obtenidas en asambleas canceladas por falta de quórum?
- Para efectos de duplicidad ¿Qué trato se les debe de dar a las afiliaciones obtenidas en asambleas pero que los domicilios de las personas no corresponden a la demarcación geográfica de la asamblea?

Para la autoridad responsable, estas preguntas tenían la misma respuesta:

Para efectos de duplicidad, se considerarán afiliaciones obtenidas en

asambleas aquellas obtenidas con las formalidades previstas en el Instructivo para tales fines.

Como se puede apreciar, está claro que el INE respondió la consulta planteada por la parte actora con un criterio claro y definido sobre el tratamiento de las afiliaciones en los supuestos que se ordenaron esclarecer en la sentencia aprobada por la mayoría.

Asimismo, aún y cuando la sentencia aprobada por la mayoría incluyó un supuesto que no fue parte de la consulta inicial ni de la respuesta emitida por el INE: ¿Qué trato se les debe de dar a las afiliaciones obtenidas en asambleas que perdieron validez por falta de quórum derivado de la revisión de la autoridad administrativa? Lo cierto es que la respuesta del INE daba una solución a este problema no planteado.

En ese sentido, considero que no era necesario ni útil remitir nuevamente el asunto al INE, sino que, atendiendo a los agravios de la parte actora, se debió de analizar si el criterio en sí mismo representaba una afectación al derecho de asociación política de la parte actora o la ciudadanía.

3. 2. Se debió analizar la interpretación del INE

Como señale previamente, en la sentencia aprobada por la mayoría se consideró que el presente caso no fue claro sobre un supuesto específico que se planteó en la consulta. Lo anterior dejó de considerar otros factores relevantes, como el hecho de que la propia autoridad administrativa consideró que no se trataba de una aplicación directa del Instructivo, sino una interpretación bajo el criterio de voluntad calificada de las afiliaciones.

En específico, el INE en su respuesta consideró que lo que definía el carácter de las afiliaciones para efectos de duplicidad era el procedimiento mediante el cual era obtenido el consentimiento. Esto es, las afiliaciones serán consideradas obtenidas mediante asambleas en tanto que las personas titulares de ellas acudieron a una asamblea, presentaron el original de su credencial para votar vigente ante la autoridad certificadora, o bien, el comprobante de solicitud ante el Registro Federal de Electores acompañado de una identificación original vigente con fotografía expedida por alguna

institución pública, y suscribieron la manifestación formal de afiliación ante el personal del Instituto¹⁹.

Desde mi perspectiva, la sentencia debió de analizar los razonamientos que realizó la autoridad responsable para determinar si estos efectivamente vulneraban el derecho de asociación política en su faceta individual o colectiva.

Respondiendo esta pregunta, considero que era necesario precisar que la interpretación de los preceptos normativos que se sometieron a consulta no debe realizarse de manera aislada, sino que debía de contextualizarse en forma sistemática dentro del cuerpo normativo en el que se ubican, puesto que de ahí se pueden apreciar elementos objetivos para determinar cuáles son los propósitos que pretende alcanzar²⁰.

El numeral 145, inciso a) del Instructivo regula de manera expresa que las afiliaciones realizadas dentro de las asambleas prevalecerán sobre otro tipo de afiliaciones.

Por su parte, el inciso b) y c) establece una regla que regula el trato para los supuestos de los casos identificados como “fuera del país”, entendiéndose implícitamente que se refiere a los casos que no pueden considerarse como afiliaciones obtenidas en asambleas.

Asimismo, el citado numeral, establece que cuando existen igualdad de condiciones, se debe priorizar la última manifestación de voluntad de la ciudadanía al momento de determinar cual afiliación prevalece en caso de duplicidad.

Para la autoridad responsable, la justificación de que se diera un trato preferencial a las afiliaciones recabadas en asambleas se debía a que existía una voluntad calificada derivada de las formalidades al momento de emitirla.

En específico, el proceso de afiliación en asambleas que, según el INE, garantiza la voluntad está constituido por los siguientes elementos:

¹⁹ Respuesta verificable en la página 31 del acuerdo INE/CG1530/2025.

²⁰ Aplicación analógica de la tesis 1a. II/2021 (10a.) sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA. PUEDE PREVALECER INCLUSO SOBRE LO PRECISADO EN LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS O EN LOS DICTÁMENES EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS, CUANDO RESULTE COHERENTE CON LA VOLUNTAD OBJETIVA QUE SUBYACE A LA NORMA”. Registro digital: 2022675.

- En primer lugar, las personas interesadas tendrán que presentarse físicamente al lugar de celebración de la asamblea con su credencial para votar o documento oficial equiparable, sin que los organizadores del evento puedan presentar los documentos de identificación de quienes pretendan afiliarse.
- En segundo lugar, personal del INE se encargará de verificar los datos del documento de identificación y proporcionará al solicitante una manifestación de conformidad.
- Finalmente, la persona interesada en afiliarse, frente al personal del INE deberá firmar su conformidad con la afiliación, tal y como se ejemplifica a continuación.

[Emblema de la organización]		[Etiqueta que emite el sistema]																			
[Nombre preliminar del partido político en formación]																					
DATOS DE LA PERSONA AFILIADA:																					
APELLIDO PATERNO		APELLIDO MATERNO																			
NOMBRE (S)		FECHA DE AFILIACIÓN (día, mes, año) 20																			
DOMICILIO:																					
SECCIÓN	ALCALDÍA O MUNICIPIO	DISTRITO	ENTIDAD																		
CLAVE DE ELECTOR: <table border="1"><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table>																					
Manifiesto mi libre voluntad de afiliarme a [nombre preliminar del partido político en formación]																					
<div>FIRMA O HUELLA DIGITAL DEL AFILIADO</div> <div>Declaro bajo protesta de decir verdad que toda información proporcionada durante mi registro en esta afiliación es verídica y que en este acto renuncio de manera expresa a cualquier otra afiliación a algún partido político existente o a otra organización en proceso de constitución como partido político. Declaro también que no me fue ofrecida o entregada dádiva alguna (regalo o donativo), que no fui engañada (o) ni coaccionada (o) (intimidada, presionada o amenazada) para suscribir la presente afiliación.</div>																					
<small>Sus datos personales están protegidos conforme a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, puede consultar nuestro aviso de privacidad en la siguiente dirección electrónica: https://www.ine.mx/transparencia/listado-bases-datos-personales/ en el apartado correspondiente a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos</small>																					

Desde mi perspectiva, coincido en que el procedimiento garantiza que la ciudadanía que pretenda afiliarse a una organización que tiene la intención de constituirse como partido político tenga pleno conocimiento de las implicaciones que tendrá esta decisión sobre otras afiliaciones previamente manifestadas y exista un consentimiento informado. Sin embargo, no es posible acompañar en su totalidad el razonamiento del INE, ya que las afiliaciones recabadas por otros medios (la aplicación móvil y el régimen de excepción) también tienen medidas que garantizan que la voluntad de las personas de afiliarse sea emitida de manera libre e informada.

Suponer lo contrario implicaría dudar de la legitimidad de las afiliaciones recabadas por otros medios, lo cual sería incongruente con la decisión de

utilizar esas mismas afiliaciones para tener por satisfecho otro requisito para la constitución de un partido político (el número mínimo de afiliaciones).

En este sentido, el trato preferencial que la normativa da a las afiliaciones recabadas en asambleas realizadas, no se debe únicamente a la presencia de un funcionario de la autoridad electoral, **sino el carácter reforzado se debe a que la ciudadanía aumenta su grado de involucramiento al manifestar su voluntad al asistir, permanecer y votar los documentos que representan las reglas e ideología de un partido político.**

Indebidamente, la autoridad responsable no consideró estos factores relevantes al momento de emitir su respuesta, traducidos en la materialización de los derechos colectivos e individuales que pretende resguardar la normativa.

A mi juicio, entonces, de una lectura sistemática de la normativa se puede apreciar que los lineamientos del Instructivo no están configurados para priorizar la protección de uno solo de los derechos en juego, sino que pretenden armonizar las facetas individuales y colectivas del derecho de asociación política y afiliación.

Para sostener esta conclusión identifiqué que hay tres temáticas en donde el Instructivo refleja como busca armonizar las facetas individuales y colectivas del derecho de asociación política.

Como primera temática, **la ciudadanía tiene limitantes respecto a las condiciones y formalidades que tiene que cumplir para manifestar su apoyo a una agrupación política** mediante el proceso de afiliación.

De la lectura de los Títulos III, IV, V y VI del Instructivo se puede apreciar que la decisión de afiliarse a una organización no es una decisión unilateral y potestativa de la ciudadanía, sino que requiere seguir los procedimientos establecidos en la normativa para que su afiliación sea eficaz o tenga un efecto.

Este criterio fue reiterado por la Sala Superior en el último proceso de constitución de partidos políticos, al sostener que la decisión de afiliarse, e

inclusive de cambiar de afiliación a otro partido, debe de realizarse en los procedimientos y plazos previstos²¹.

Asimismo, el Instructivo únicamente regula los supuestos en que un ciudadano decida cambiar su apoyo a favor de otra organización, mientras que no existe un procedimiento diseñado para que un ciudadano simplemente renuncie a su afiliación.

Es decir, el sistema normativo esta encaminado a asegurar que la voluntad que la ciudadanía manifieste se encuentre encaminada a surtir un efecto en el proceso de constitución de partidos políticos.

Como segunda temática, **el sistema, para resolver los casos de duplicidad de afiliaciones, da un valor preponderante a las afiliaciones recabadas en asambleas** sobre otro tipo de afiliaciones.

Desde mi óptica, tanto las afiliaciones recabadas en asamblea como aquellas recabadas por otros medios cumplen con el propósito de garantizar que la ciudadanía pueda cambiar su decisión de apoyar a una organización de manera libre e informada.

Por lo tanto, este órgano jurisdiccional debió de considerar qué otros fines busca proteger esta regla de preferencia. Así se debió considerar que, al ubicarnos dentro de un proceso de constitución de partidos políticos, la interpretación de este aspecto normativo debe de ser analizado desde esta óptica.

En ese sentido, la razón por la que la normativa da un valor preponderante a las afiliaciones realizadas en asambleas es porque es necesario un número de asambleas válidas como requisito para constituirse como partido político.

Finalmente, el Instructivo establece **reglas excepcionales cuando existan casos de duplicidad que involucren partidos políticos**.

A diferencia de las reglas previstas en el numeral 145, cuando exista un caso de duplicidad en donde se vean involucrados partidos políticos establecidos, la normativa establece da un valor preponderante a las afiliaciones de las organizaciones que buscan constituirse como partidos políticos, incluso si no

²¹ Entre otros, véase las sentencias SUP-JDC-2505/2020 y acumulados y SUP-JDC-760/2020 y acumuladas.

hay evidencia de una actividad irregular, llegando al extremo de requerir a los afiliados para que ratifiquen su voluntad.

Este procedimiento no debe ser entendido como una sospecha de irregularidad, puesto que el procedimiento se realiza de manera oficiosa y en todos los supuestos, únicamente variando el grado de intervención dependiendo de las circunstancias fácticas.

En este sentido, y tomando en consideración que esta norma forma parte de la reglamentación para constituirse como partido político, el propósito de es el de favorecer que las organizaciones puedan cumplir con el requisito de afiliaciones que exige la normativa.

Así, a mi juicio, estos tres aspectos normativos reflejan que el Instructivo tiene una estructura diseñada para **fomentar y lograr concretizar la creación de nuevos partidos políticos.**

En ese sentido, todas las disposiciones normativas tienen que ser analizadas desde la perspectiva de que **el sistema normativo busca fomentar la creación de nuevos actores en la contienda electoral.**

El INE, al limitar su análisis a una interpretación que buscaba maximizar la manifestación de la voluntad de la ciudadanía con las formalidades asociadas a esto, dejó a un lado el aspecto colectivo del derecho de asociación y el principal propósito del proceso de constitución de nuevos partidos políticos: **la creación de nuevos actores políticos.**

Por lo tanto, era necesario **modificar** la respuesta ofrecida por la autoridad electoral.

5.4.2.3. Respuesta en el caso concreto

Una vez establecida la necesidad de modificar el criterio del INE, es necesario precisar que criterio debió regular el supuesto materia de consulta.

En primer lugar, la parte actora señaló en su consulta dos supuestos específicos: 1) el efecto del cambio de modalidad de celebración de asambleas sobre **las afiliaciones obtenidas en una reunión donde no se pudo celebrar una asamblea por falta de quórum** y 2) el efecto del cambio de modalidad de celebración de asambleas sobre **las afiliaciones obtenidas en una asamblea válida.**

Al atender la consulta, la autoridad responsable no consideró relevante esta distinción, puesto que, de acuerdo a su argumentación, el único aspecto relevante era las formalidades al momento de recabar la voluntad de los afiliados.

Como se mencionó previamente, la interpretación de las normas del Instructivo tiene que buscar proteger la versión individual del derecho de asociación y afiliación (que se proteja la voluntad de la ciudadanía de asociarse, o no, a una organización) y colectiva (que las organizaciones puedan constituirse como partidos políticos nacionales).

En ese sentido, el trato preferente que le otorga el instructivo a las afiliaciones realizadas en asambleas no se justifica por las formalidades que se deben de cumplir al momento de registrar la afiliación, sino que se le da un trato preferencial en tanto **así se garantiza que exista claridad sobre los requisitos necesarios para que una asociación pueda constituirse como partido político.**

Por lo tanto, consideró que la lectura del numeral 145 del Instructivo acorde a los fines del mismo es que **las afiliaciones obtenidas en una asamblea válidamente celebrada tendrán prioridad sobre aquellas obtenidas de cualquier otro modo en caso de duplicidad.**

Esto, ya que al momento de que un funcionario designado por el INE certifique la celebración de una asamblea de conformidad con el capítulo cuarto del Instructivo se genera la expectativa de que la misma contribuirá al cumplimiento de los requisitos previstos para la constitución de un partido político.

En otras palabras, se debe de dar un valor al hecho de que la ciudadanía asistió, participó y ratificó la ideología de una organización que pretende constituirse como partido político bajo las condiciones, en principio, suficientes para considerar que su apoyo tuvo un impacto en el proceso de constitución.

Una vez precisado lo anterior, considero que el criterio interpretativo de los numerales 29 y 145 del Instructivo que realizó la autoridad responsable fue sobreinclusiva, puesto que omitió distinguir si las asambleas fueron válidamente celebradas, o no; con independencia de que posteriormente hayan sido afectadas por un cambio de modalidad en la celebración de las mismas.

Dicho de otra manera, un elemento relevante al momento de determinar que afiliación debe de prevalecer en caso de duplicidad es si las afiliaciones fueron realizadas en asambleas válidamente celebradas.

En ese sentido, si bien, el numeral 29 establece que las asambleas que celebró una organización que decidió cambiar su modalidad de celebración de asambleas no tendrán efectos para el cumplimiento de requisitos para la constitución de partidos políticos y que las afiliaciones serán contabilizadas para el resto del país, esta Sala Superior considera que, al cumplir las formalidades y generar una expectativa razonable derivada de la certificación de la asamblea, las afiliaciones obtenidas en asambleas válidamente celebradas se registrarán por lo establecido en el inciso a) del numeral 145.

Esto, ya que todas las disposiciones del Instructivo deben de interpretarse de la manera más favorable para que objetivo de que se introduzcan nuevos partidos políticos a nuestro sistema electoral.

En el caso de que una organización decida cambiar su modalidad de celebración de asambleas —lo que puede hacer válidamente en ejercicio de su potestad—, esta decisión debe de ser considerada como una decisión estratégica con el objetivo de lograr constituirse como partido. En ese sentido, se debe de buscar una interpretación que no añada costos adicionales a esta decisión para evitar disuadir a las organizaciones de tomar decisiones estratégicas que aumenten sus posibilidades de constituirse como partidos políticos.

Por ello, en atención a que el criterio establecido por la autoridad responsable no consideró elementos relevantes como lo es verificar si las asambleas en donde se obtuvieron las afiliaciones fueron debidamente celebradas, la respuesta emitida por el INE **debió modificarse** en los siguientes términos.

- Las afiliaciones realizadas en una asamblea, válidamente celebrada, aún y cuando estas pierdan su eficacia derivada del cambio de modalidad de celebración de las mismas, seguirán considerándose como afiliaciones efectivas realizadas en asambleas para efectos de determinar cuál afiliación debe de prevalecer en casos de duplicidad.
- En el caso de afiliaciones obtenidas en reuniones que no pudieron constituirse como asambleas, estas no serán consideradas como afiliaciones de asamblea, sino se equiparán a las afiliaciones que

hubiera sido obtenidas mediante la aplicación móvil o el régimen de excepción y catalogadas “para el resto del país” para efectos de determinar cuál afiliación debe de prevalecer en casos de duplicidad.

Desde mi perspectiva, esta postura armoniza los derechos de asociación política y afiliación en sus facetas individuales y colectas de conformidad con la normativa aplicable de las siguientes maneras:

- Respetar la voluntad de la ciudadanía permitiendo que la última voluntad que expresen, en igualdad de condiciones, persista.
- Respetar la voluntad de los afiliados al garantizar que su apoyo formalizado en asambleas exitosamente celebradas tenga un impacto, al menos en términos de garantizar su afiliación.
- Otorga certeza a las asociaciones que pretenden constituirse como partidos políticos, ya que les permite tener criterios claros de en que casos podrían perder afiliaciones.
- Respetar el derecho de organización política y afiliación en su faceta colectiva, ya que reduce la posibilidad de que asambleas pierdan validez por otro tipo de reuniones que no generaron una expectativa de participación en la creación de un partido político.

Por estas razones formulo el presente **voto particular**.

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