



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-44/2021 Y
SUP-JDC-58/2021 ACUMULADOS

ACTORA: GUBERNATURA
INDÍGENA NACIONAL A.C.

AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
Y OTRO

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: MARIANO
ALEJANDRO GONZÁLEZ PÉREZ

COLABORARON: JOSÉ DURÁN
BARRERA Y ANGÉLICA
RODRÍGUEZ ACEVEDO

Ciudad de México, cuatro de febrero de dos mil veintiuno.

S E N T E N C I A

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano indicados al rubro, en el sentido de, en primer término, **desechar** la demanda presentada en contra de la determinación que tuvo por no presentada la agenda de asambleas estatales programada por la asociación actora y, en segundo; **revocar** la resolución del Consejo General en la que desahogó la consulta de la actora, relativa a su pretensión para alcanzar el registro como partido político nacional.

ÍNDICE

RESULTANDO	2
CONSIDERANDO.....	6
RESUELVE.....	43

RESULTANDO

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en las demandas y de las constancias que obran en los expedientes se desprende lo siguiente:
- 2 **A. Escrito de intención.** El dieciocho de enero de dos mil diecinueve, la asociación civil denominada Gubernatura Indígena Nacional, presentó escrito ante la autoridad electoral nacional, para constituirse como partido político nacional.
- 3 **B. Negativa de solicitud.** El seis de marzo de dos mil diecinueve, el Director de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, determinó tener por no presentada la notificación de intención de la asociación, al incumplir con diversos requisitos¹.
- 4 **C. Juicio SUP-JDC-66/2019.** El doce de abril de ese mismo año, la Sala Superior resolvió el juicio promovido por Gubernatura Indígena Nacional en contra de la determinación de la autoridad, en el sentido de revocar la negativa previamente referida, para el efecto de que se valorara de nueva cuenta la documentación allegada por la asociación.

¹ Oficio identificado con la clave INE/DEPPP/DE/DPPF/939/2019.



- 5 **D. Procedencia de solicitud de intención.** El veintinueve de abril siguiente, el Director de Prerrogativas tuvo por aceptada la notificación de intención de la asociación para constituirse como partido político nacional.
- 6 **E. Suspensión de procedimiento de constitución.** El veintisiete de marzo de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG81/2020 mediante el cual suspendió el procedimiento de constitución como partido político de Gubernatura Indígena Nacional, A.C., hasta que existan las condiciones sanitarias para reprogramar las asambleas estatales, ante la pandemia por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).
- 7 **F. Reanudación de procedimiento de constitución.** El seis de noviembre de dos mil veinte, mediante acuerdo INE/CG568/2020, el Consejo General determinó reanudar (a partir del nueve de noviembre) el procedimiento de constitución como partido político de la asociación actora.
- 8 **G. Requerimientos para subsanar errores en calendario de asambleas.** Mediante proveídos de doce y veintiséis de noviembre pasado², el Director de Prerrogativas formuló requerimientos a la asociación actora para que subsanara diversos errores y omisiones respecto de la propuesta agenda de asambleas estatales presentada por Gubernatura Indígena Nacional, A.C., apercibiéndola que en caso de no solventar las inconsistencias se le tendría por no presentada la calendarización de sus asambleas.

² Oficios identificados con las claves INE/DEPPP/DE/DPPF/7623/2020 e INE/DEPPP/DE/DPPF/7764/2020.

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

- 9 **H. Desahogo de requerimientos.** Por escritos de diecisiete y de treinta de noviembre pasados, el representante de la asociación actora presentó escrito en desahogo a los requerimientos de la autoridad electoral nacional.
- 10 **I. Solicitud de suspensión de asambleas estatales.** El dos de diciembre pasado la asociación actora presentó un escrito en la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en el que solicitó a la autoridad electoral nacional la suspensión de las asambleas estatales derivado de las condiciones originadas por la pandemia de COVID-19 y, frente a esas circunstancias se conceda el registro como partido político nacional.
- 11 **J. Determinación que tuvo por no presentada agenda de asambleas.** El siete de diciembre siguiente, el Director Ejecutivo de Prerrogativas emitió el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/7977/2020, mediante el cual tuvo por no atendidas las observaciones formuladas con antelación, y por no presentada la agenda para la celebración de la totalidad de las asambleas estatales.
- 12 **K. Acuerdo que declaró improcedente petición.** El quince de diciembre del año pasado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictó la resolución INE/CG684/2020, por la cual dio respuesta a la solicitud de registro por excepción presentada por la organización actora, en el sentido de negarle el registro como partido político nacional.
- 13 **II. Primera demanda.** Inconforme con el contenido de la respuesta del Director de Prerrogativas, el catorce de diciembre del año anterior, la enjuiciante interpuso medio de impugnación al que denominó recurso de inconformidad.



- 14 **III. Registro y turno a ponencia.** Recibidas las constancias en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente SUP-RAP-137/2020, y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 15 **IV. Segundo medio de impugnación.** Inconforme con la determinación adoptada por el Consejo General en el acuerdo INE/CG684/2020, el siguiente veintiuno de diciembre, la asociación enjuiciante presentó ante el Instituto Nacional Electoral, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- 16 **V. Radicación y requerimiento.** El treinta de diciembre del año anterior, el Magistrado Instructor radicó el expediente SUP-RAP-137/2020 y requirió a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral para que aportara diversa documentación relacionada con el expediente al rubro indicado.
- 17 **VI. Desahogo.** El treinta y uno de diciembre posterior, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos presentó el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/9564/2020 mediante el cual desahogó el requerimiento descrito en el párrafo anterior.
- 18 **VII. Remisión a la Sala Superior.** El once de enero de dos mil veintiuno, el Secretario del Consejo General del Instituto referido remitió a este órgano jurisdiccional la demanda de juicio ciudadano.

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

- 19 **VIII. Integración, registro y turno.** El mismo día se recibieron las constancias en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente SUP-JDC-44/2021, y turnarlo a su ponencia.
- 20 **IX. Cambio de vía.** Mediante acuerdo plenario de trece de enero de este año, el Pleno de esta Sala Superior determinó reencauzar el recurso de apelación interpuesto en un principio, por la asociación actora, a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual se registró con la clave SUP-JDC-58/2021.
- 21 **X. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los expedientes referidos, admitió el medio de impugnación SUP-JDC-44/2021 y ordenó formular los proyectos de resolución correspondientes.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia.

- 22 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior tiene competencia para conocer y resolver los presentes juicios para la protección de los derechos político-electorales, en virtud de que las demandas las promueve un apoderado de una asociación civil, que pretende constituirse como partido político nacional, en las que controvierte determinaciones de la autoridad electoral nacional que aduce vulneran su derecho de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país.



- 23 Lo anterior, con fundamento en los artículos 17, 41, Base VI; 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, fracción II, 184, 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso c); 79, párrafo 1, 80 y 83, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Acumulación.

- 24 Procede acumular los presentes medios de impugnación, toda vez que, de los escritos de demanda se advierte que se expresan argumentos encaminados a cuestionar actuaciones del Instituto Nacional Electoral vinculados con la solicitud que formuló la asociación actora, vinculada con la etapa de celebración de las asambleas estatales, como parte del procedimiento para alcanzar el registro como partido político nacional.
- 25 En consecuencia, al existir conexidad en las autoridades responsables y en los actos impugnados, atendiendo al principio de economía procesal, a fin de resolver de manera conjunta, expedita y completa los medios de impugnación, lo procedente es acumular el juicio de clave SUP-JDC-58/2021 al diverso SUP-JDC-44/2021, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional.
- 26 Por lo anterior, debe glosarse copia certificada de los puntos resolutive de esta resolución, a los autos del medio de impugnación acumulado.

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

TERCERO. Justificación para resolver por videoconferencia.

- 27 Los presentes asuntos son susceptibles de ser resueltos por esta Sala Superior de forma no presencial con fundamento en lo dispuesto en el Acuerdo General 8/2020³.
- 28 Lo anterior, atendiendo a que, a través de dicha determinación la Sala Superior acordó reestablecer la resolución de la totalidad de medios de impugnación, de forma no presencial, con motivo de la pandemia de COVID-19, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta.

CUARTO. Improcedencia de la demanda del juicio ciudadano SUP-JDC-58/2021.

- 29 Esta Sala Superior, considera que, en el juicio identificado con la clave SUP-JDC-58/2021, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 9, párrafo 3, en relación con el diverso 11, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que dicho asunto ha quedado sin materia.
- 30 En efecto, la invocada Ley de Medios contiene implícita una causal de improcedencia de los medios de impugnación electorales, que se actualiza cuando uno de ellos queda totalmente sin materia.
- 31 El mencionado artículo 9, párrafo 3, de dicha ley procesal electoral, establece que los medios de impugnación serán improcedentes y se desecharán de plano cuando resulten

³ Aprobado por este órgano jurisdiccional el uno de octubre, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.



evidentemente frívolos o cuya notoria improcedencia derive de las disposiciones de esa misma ley.

32 Por su parte, el artículo 11, párrafo 1, inciso b), de la citada Ley de Medios, determina que procede el sobreseimiento cuando la autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que quede totalmente sin materia el medio de impugnación respectivo, antes de que se dicte la resolución o sentencia correspondiente.

33 Derivado de lo anterior, se tiene que, conforme con el texto de la norma, la referida causal de improcedencia se compone de dos elementos:

- a) que la autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque; y
- b) que tal decisión traiga como efecto que el medio de impugnación quede totalmente sin materia, antes de que se dicte resolución o sentencia.

34 Sin embargo, sólo el segundo elemento es determinante y definitorio, ya que el primero es instrumental mientras que el segundo es substancial; es decir, lo que produce en realidad la improcedencia radica en que el medio de impugnación quede totalmente sin materia, en tanto que la revocación o modificación del acto impugnado es sólo el medio para llegar a tal situación⁴.

⁴ Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia 34/2002, de rubro: **IMPROCEDENCIA. EL MERO HECHO DE QUEDAR SIN MATERIA EL PROCEDIMIENTO ACTUALIZA LA CAUSAL RESPECTIVA**, consultable en la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, Tesis, pp. 379-380.

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

- 35 Así, cuando cesa, desaparece o se extingue el litigio, porque deja de existir la pretensión o la resistencia, el proceso queda sin materia y, por tanto, ya no tiene objeto alguno continuar con la etapa de instrucción, la cual tiene el carácter de fase de preparación de la sentencia.
- 36 En el caso concreto, en la demanda correspondiente al juicio ciudadano SUP-JDC-58/2021, Gubernatura Indígena Nacional impugna el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/7977/2020 suscrito por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, en el cual tuvo por no subsanadas las observaciones y, por no presentada, la agenda de asambleas estatales formulada por la asociación, para alcanzar el registro como partido político.
- 37 Al respecto, la asociación enjuiciante refirió que, el Director de Prerrogativas indebidamente tuvo por no atendidos los requerimientos sin siquiera pronunciarse por cuanto a la petición de que se elevara al Consejo General, su solicitud de suspensión de las asambleas derivado de las restricciones impuestas por las autoridades sanitarias para la celebración de reuniones masivas, como son las asambleas, atendiendo a las condiciones actuales por la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19).
- 38 Es por ello que, a juicio de la asociación actora, el Director de Prerrogativas debió someter a consideración del Consejo General la solicitud formulada de suspensión del procedimiento, previo a tener por no presentada la propuesta de calendarización de las asambleas estatales.



- 39 Ahora bien, de las constancias que obran en autos, se advierte que en sesión extraordinaria celebrada el quince de diciembre del año anterior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución INE/CG684/2020, mediante la cual, entre otras cuestiones, dio respuesta a la solicitud presentada por la organización actora, relativa a la suspensión de las asambleas estatales calendarizadas, así como a la procedencia del registro como partido político nacional, exceptuando la satisfacción de dicho requisito.
- 40 Al respecto, el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral declaró improcedente la suspensión o reprogramación de sus asambleas por el creciente aumento de los contagios COVID-19 en el país, así como la solicitud de que se exentara a la asociación el cumplimiento de dicha exigencia, por lo que, negó su registro como partido político nacional.
- 41 Lo anterior permite advertir que, a pesar de que, a la fecha de presentación de esa demanda, únicamente el Director de Prerrogativas se había pronunciado por cuanto, a la solicitud de suspensión de las asambleas estatales, sin elevar la petición al máximo órgano de dirección, días después, fue el propio Consejo General el que desestimó las solicitudes y determinó negar el registro de la asociación como partido político nacional, determinación que también cuestionó la asociación actora, y cuyo análisis corresponde a los apartados subsecuentes.
- 42 En consecuencia, si la pretensión de la organización actora se encuentra satisfecha, al existir una determinación del Consejo General relativa a su petición de suspensión o reprogramación de

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

sus asambleas para alcanzar el registro como partido político nacional, se estima que la demanda correspondiente al juicio recién referido ha quedado sin materia.

- 43 Por tanto, lo procedente es declarar la improcedencia del medio de impugnación, y **desechar** la demanda correspondiente al juicio ciudadano identificado con la clave de expediente SUP-JDC-58/2021.

QUINTO. Requisitos de procedencia del juicio SUP-JDC-44/2021.

- 44 El medio de impugnación satisface los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso c); 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.
- 45 **I. Forma.** Se cumplen los requisitos formales, porque la demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, y en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa de quien promueve; se identifica el acto reclamado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que le causa el acto impugnado, los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.
- 46 **II. Oportunidad.** La demanda se presentó de forma oportuna, toda vez que la resolución impugnada fue emitida el quince de diciembre de dos mil veinte, mientras que la demanda se presentó el veintiuno de diciembre siguiente, esto es, dentro de los cuatro días hábiles siguientes a que tuvo conocimiento de la



determinación controvertida, sin que en el caso deban computarse todos los días y horas como hábiles.

- 47 Si bien, actualmente se encuentra en curso el proceso electoral para renovar a los integrantes de la Cámara de Diputados cuya jornada electoral se llevará a cabo en junio de este año, lo cual implicaría que el plazo para la presentación de la demanda se computara en días naturales conforme lo dispone el artículo 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el caso se trata de un medio de impugnación promovido por una asociación que pretende alcanzar su registro como partido político nacional.
- 48 En este sentido, el proceso para constitución de nuevos partidos políticos nacionales, ordinariamente se desarrolla (y concluye) en el periodo previo al inicio del proceso electoral intermedio, conforme lo dispone el artículo 11 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y como lo determinó la propia autoridad electoral nacional en el acuerdo INE/CG1478/2018, mediante el cual se aprobó el **Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin**, aprobado el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho.
- 49 A pesar de ello, en el caso, existen circunstancias extraordinarias que justifican que actualmente continúe el procedimiento para alcanzar el registro como partido político nacional de la asociación actora, atendiendo a diversas inconsistencias acaecidas durante

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

el periodo de validación de los requisitos respectivos atribuidos a la autoridad administrativa electoral nacional, así como a las condiciones derivadas por la pandemia originada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

50 En consecuencia, en el caso resulta justificado el cómputo del plazo para la presentación de la demanda en días y horas hábiles, atendiendo a que el acto impugnado comprende actuaciones que ordinariamente corresponden efectuarse previo al inicio del proceso electoral federal.

51 **III. Legitimación y personería.** El juicio ciudadano fue promovido por parte legítima en términos del artículo 13, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Medios, en tanto que la parte actora acude con la calidad de asociación civil ciudadana aspirante a constituir un partido político nacional, y que acude a través de su apoderado legal, Alfonso Alcántara Hernández, personería que reconoce la autoridad responsable en el informe circunstanciado.

52 **IV. Interés jurídico.** La asociación civil actora tiene interés jurídico para promover el juicio ciudadano, pues se trata de la organización a quien el Consejo General negó, por un lado, la solicitud respecto a la suspensión de las asambleas estatales exigidas por la legislación para constituirse como partido político nacional, y por el otro, la petición de que se le concediera el registro atendiendo a las condiciones extraordinarias derivadas de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19); determinación que, a decir de la asociación actora, tiene impacto en el derecho de asociación en materia política-electoral de las personas que lo integran.



- 53 **V. Definitividad.** Se cumple el requisito, porque en la legislación electoral aplicable no se prevé ningún medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir a esta máxima instancia jurisdiccional.
- 54 Por tanto, la Sala Superior considera que se cumple con los requisitos de procedibilidad del escrito de demanda, por lo que procede al análisis de la materia de impugnación.

SEXTO. Estudio de fondo.

A. Agravios.

- 55 El apoderado de Gubernatura Indígena Nacional sostiene que la resolución INE/CG684/2020 mediante la cual, el Consejo General declaró improcedente su solicitud para suspender o reprogramar sus asambleas estatales, así como su solicitud para que se le concediera el registro como partido político nacional, es contraria a derecho.
- 56 Sostiene, en primer término, que el Consejo General se encontraba imposibilitado para emitir una determinación relativa al incumplimiento de las exigencias para constituirse como partido político nacional, pues se encontraba pendiente de resolución un diverso medio de impugnación en esta Sala Superior, en el que controvirtió la exigencia de que se efectuaran las asambleas estatales derivado de las condiciones extraordinarias por la pandemia originada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).
- 57 Por lo que, a su parecer, el Consejo General debió esperar a que esta Sala Superior emitiera una resolución en el diverso medio de impugnación, para pronunciarse por cuanto al cumplimiento de los

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

requisitos para reconocer el registro como partido político nacional.

- 58 Adicionalmente, Gubernatura Indígena Nacional refiere que, en lugar de que el Consejo General hubiera optado por flexibilizar las cargas legales, la exigencia relativa a que efectúen las asambleas estatales para satisfacer el requisito y alcanzar su registro como partido político nacional, pone en riesgo la salud de las ciudadanas y ciudadanos interesados en participar en el proceso de conformación del nuevo instituto político pues, implica la concentración de personas y un probable contagio masivo del virus SARS-CoV2 (COVID-19), con independencia de que el semáforo epidemiológico se encuentre en verde en tres entidades.
- 59 Finalmente, la asociación sostiene que, la negativa de la procedencia de su registro como partido político nacional, resulta discriminatoria pues impide que los indígenas sean representados, y que, además, carece de sustento atendiendo a que, una vez que no exista riesgo de contagio, las ciudadanas y ciudadanos indígenas de todo el país, estarán dispuestos a participar en el registro de Gubernatura Indígena Nacional como partido político.
- 60 Expuestos los planteamientos de la asociación actora procede su análisis en el orden en que fueron expuestos pues, de prosperar el primero de ellos resultaría suficiente para revocar el acuerdo controvertido.
- 61 Previo a ello, conviene precisar que conforme a lo dispuesto por el artículo 23, numeral 1 de la Ley de Medios, este órgano



jurisdiccional debe suplir la deficiencia en los planteamientos y motivos de agravio expuesto en el escrito de demanda.

- 62 De hecho, al tratarse de un medio de impugnación en el que se involucra un grupo de personas que se ostentan como indígenas, de ser el caso, se suplirá su ausencia total, y precisará el acto que realmente cause lesión a la esfera jurídica de los demandantes, sin mayor limitación que las propias de los principios de congruencia y contradicción, en aras de superar las desventajas procesales en que históricamente se han encontrado sus integrantes, en conformidad con lo dispuesto por la jurisprudencia 13/2008, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.**

I. Aspectos que se encontraban pendientes de resolución

- 63 Es **infundado** el reclamo relativo a que el Consejo General debió esperar a que esta Sala Superior resolviera un diverso medio de impugnación de la asociación actora, para emitir la determinación relativa a la petición de suspensión de las asambleas estatales.
- 64 Lo anterior es así, atendiendo a que, con independencia de que la asociación actora hubiera interpuesto un recurso para controvertir la respuesta por parte del Director de Prerrogativas respecto de la negativa a suspender las asambleas estatales (SUP-JDC-58/2021); no existía impedimento legal alguno para que el Consejo General desahogara una solicitud de la misma naturaleza por parte Gubernatura Indígena Nacional y, que se pronunciara por cuanto a la procedencia de su registro como instituto político nacional, según se expone a continuación.

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

- 65 En efecto, de conformidad con lo establecido en los artículos 41, párrafo 3, base VI, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 2, de la Ley de Medios, la interposición de los medios de impugnación no produce efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.
- 66 Lo anterior en razón de que, se busca que no se interrumpa ninguna de las etapas del proceso electoral, ya que los plazos además de ser breves son fatales (no admiten prórroga) en cada una de aquellas, por lo que no se puede esperar a que se resuelva un asunto para continuar con el proceso electoral respectivo, derivado del interés público del que se encuentra revestido. Es decir, dicho mandato no admite excepciones, atento a la naturaleza de la materia electoral, especialmente, por estar relacionada con la renovación de los poderes públicos.
- 67 Como se advierte, existe una previsión de carácter constitucional y legal, en el sentido de que, la interposición de los medios de impugnación en materia electoral, trátase de juicios o recursos, no puede tener efectos suspensivos respecto de los actos o resoluciones en materia electoral, que sean combatidos a través de los mismos.
- 68 Esto es, los actos y resoluciones electorales, seguirán surtiendo plenamente sus efectos hasta en tanto no exista una determinación por parte del órgano jurisdiccional competente, en la que se llegue a establecer su modificación o revocación, y con ello un cambio respecto de tales efectos.
- 69 Ello, encuentra su explicación en la circunstancia de que el proceso electoral constituye una serie sucesiva y concatenada de



actos diversos y complejos, en la cual cada uno de ellos sirve de sustento al siguiente, por lo que la suspensión de efectos de cualquiera de estos provocaría la paralización o afectación de una parte del proceso.

- 70 En ese orden de ideas, es claro que las actividades que corresponde realizar a las autoridades electorales, en cumplimiento a sus atribuciones y obligaciones previstas en la normativa de la materia, tampoco pueden ser suspendidas, puesto que todas ellas llevan a cabo actuaciones permanentes tendientes a preparar, desarrollar o vigilar el proceso electoral en el ámbito de su competencia, incluyendo todas las cuestiones internas y administrativas que coadyuvan a permitir que dichas autoridades se encuentren en aptitud de ejercer plena y eficazmente sus atribuciones.
- 71 Es por ello que, en el caso, a pesar de que la asociación actora controvirtió, en un primer momento, una actuación del Director de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral; no existía restricción alguna para que el Consejo General emitiera una determinación por cuanto a las mismas cuestiones, en términos similares, hasta en tanto no existiera un pronunciamiento de esta Sala Superior, en el que calificara la invalidez o ilegalidad de la posición sostenida por dicho funcionario.
- 72 Lo anterior si se toma en consideración que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 55, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde, en primer término, a la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, el verificar la legalidad y validez del desarrollo

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

de las etapas de constitución de los partidos políticos, como lo es, la calendarización de las asambleas exigidas por el ordenamiento legal para acreditar respaldo ciudadano y representatividad territorial.

- 73 En este mismo sentido, el artículo 44, párrafo 1, inciso m), del mencionado ordenamiento legal, dispone que una de las atribuciones del Consejo General es resolver respecto del otorgamiento de registro a los partidos políticos nacionales y emitir la declaratoria correspondiente, conforme las exigencias dispuestas en el marco jurídico aplicable.
- 74 Por lo que, en ambos casos, se trató de actuaciones verificadas por órganos diversos de la autoridad administrativa electoral nacional, desarrolladas durante el procedimiento seguido por la asociación actora para alcanzar su registro como partido político nacional; actuaciones que; si bien, forman parte de un procedimiento complejo, resultan independientes.
- 75 En consecuencia, con independencia de que la legalidad de una determinación del procedimiento se encontrara en revisión por parte de este órgano jurisdiccional (en uno de los juicios materia de la presente resolución), el Consejo General se encontraba obligado a continuar y, en su caso, concluir su desarrollo, hasta en tanto no existiera una determinación que ordenara lo contrario.

II. Exigencia relativa a celebración de asambleas

- 76 Es **fundado**, y suficiente para revocar el acuerdo controvertido, el reclamo de la asociación actora consistente en que la negativa de la autoridad relativa a la suspensión de la celebración de



asambleas estatales, pone en riesgo a la ciudadanía interesada en participar en la conformación de la asociación como partido político nacional, pues, implica la concentración de personas y un probable contagio masivo del virus SARS-CoV2 (COVID-19), según se expone a continuación.

i. Consideraciones del acuerdo controvertido

- 77 En el acuerdo controvertido el Consejo General señaló en primer término que, si bien, Gubernatura Indígena Nacional agotó la etapa preliminar en el proceso de constitución como partido político nacional, no podía considerarse que desahogó la etapa de constitución o formativa pues, a pesar de que la organización presentó, a través de diversos escritos, su agenda de celebración de asambleas, la misma no cumplió con los requisitos exigidos por la normativa.
- 78 En este punto, sostuvo que, aun y cuando la asociación alegaba el contexto derivado de la pandemia y la imposibilidad para celebrar las asambleas estatales, para solicitar se le eximiera de la satisfacción de tales requisitos; contó con doscientos noventa y ocho (298) días para llevar a cabo sus asambleas estatales y recabar sus afiliaciones en el resto del país, desde el veintinueve de abril de dos mil diecinueve (procedencia de intención para constituirse), hasta el ocho de marzo de dos mil veinte, fecha en la que se suspendió el procedimiento, derivado de la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México.
- 79 Agregó que, desde que se reanudó el plazo restante de cuarenta y seis (46) días para el desarrollo del procedimiento, el seis de noviembre del año en curso, la organización tenía conocimiento

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

de las condiciones en las que debería celebrar las asambleas, pues en el acuerdo INE/CG568/2020 se le especificó que debía establecer un protocolo de sanidad para la celebración de las asambleas y que, debía tomar en consideración las determinaciones que dictara la autoridad sanitaria y administrativa de cada entidad, para proteger en todo momento, tanto al personal del Instituto como a la ciudadanía que acudiera a las asambleas o que decidiera afiliarse a la organización.

- 80 Por cuanto a este punto, la autoridad resaltó que el argumento de la imposibilidad de efectuar sus asambleas porque el país se encontraba en semáforo epidemiológico rojo, resultaba inexacto, pues, la organización no celebró asambleas ni contabilizó afiliaciones en los treinta y siete días que habían transcurrido del plazo de cuarenta y seis totales que restaban para la conclusión del procedimiento ni siquiera en las tres entidades en las que el semáforo se encontraba en verde, y otras que en diferentes momentos habían estado en amarillo, además de que no atendió los requerimientos formulados por la Dirección de Prerrogativas, vinculados con la agenda de celebración de asambleas.
- 81 Derivado de todo lo anterior, el Consejo General determinó declarar no procedente el otorgamiento de registro a Gubernatura Indígena Nacional sobre la base de que resultaba imposible que, en los nueve días que restaban al procedimiento, la organización efectuara las asambleas estatales, la nacional, así como que alcanzara las afiliaciones exigidas para cumplir con las exigencias legales respectivas.



82 Como previamente se adelantó, supliendo la deficiencia de los planteamientos de la demanda, este órgano jurisdiccional considera que el actuar del Consejo General fue contrario a derecho al haber desestimado la solicitud de la asociación de suspender la programación de las asambleas, y condicionar (y a la postre negar) el registro de la asociación como partido político nacional, a la celebración de eventos que implicaban, a todas luces, un riesgo para la salud de las personas asistentes derivado de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), según se expone a continuación.

ii. Marco normativo

83 En efecto, el procedimiento para la constitución de partidos políticos nacionales encuentra sustento constitucional en el artículo 41, párrafo 3, base I, en el que se establece la definición, concepto y objeto de los partidos políticos nacionales, así mismo, señala que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas para su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

84 Al respecto, el artículo 11, de la Ley General de Partidos Políticos, así como el Instructivo emitido por la autoridad electoral⁵ que deben observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, establecen, en lo que interesa, que la organización ciudadana que pretenda constituirse como partido

⁵ Acuerdo del Consejo General INE/CG1478/2018, mediante el cual se aprobó el **Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin**, aprobado el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho.

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

político nacional, para obtener su registro deberá informarlo al INE, mediante un escrito de intención el cual deberá estar firmado de manera autógrafa por quien o quienes funjan como representantes legales de la organización.

- 85 A su vez, la organización interesada deberá allegar la documentación exigida tanto en la legislación, como en el instructivo emitido por la autoridad electoral nacional, cuya revisión corresponde, en un primer momento a la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, conforme lo dispone el inciso a), del numeral 1, del artículo 55, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el numeral 12 del Instructivo.
- 86 Incluso, en esta parte del procedimiento, la propia Dirección de Prerrogativas es el órgano competente para hacer del conocimiento de las organizaciones los errores u omisiones detectados en la presentación de la documentación, para que sean subsanados ante la misma autoridad.
- 87 Ahora bien, conforme lo dispone el artículo 12 de la Ley General de Partidos Políticos, la organización interesada debe acreditar la celebración de asambleas en por lo menos veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario de la autoridad, quien deberá certificar;
- El número de afiliados que libremente concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrán ser menos de **tres mil**, en el caso de estatales, o **trescientos**, en el caso de distritales;



- Que cada uno de las y los participantes suscriba un documento formal de afiliación;
- Que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que,
- Eligieron a las y los delegados para la asamblea nacional.

88 De igual modo, la organización deberá acreditar la celebración de **una asamblea nacional constitutiva** ante la presencia de un funcionario de la autoridad electoral, al cual corresponderá verificar:

- La asistencia de las y los delegados acreditados elegidos en las asambleas estatales o distritales;
- La identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente;
- La aprobación de la declaración de principios, programa de acción y estatutos; y,
- La presentación de las listas de afiliados con las y los ciudadanos con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por la ley.

89 El instructivo exige en su numeral 18, que las asambleas se deberán llevar a cabo en locaciones que cuentan, por un lado, con las condiciones necesarias de infraestructura y servicios a fin de que la autoridad pueda realizar su labor de verificación, y por el

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

otro, con la capacidad suficiente para albergar la cantidad de asistentes que la organización contemple.

- 90 Conforme lo dispone el numeral 19, corresponderá a la organización gestionar los permisos que correspondan para la realización de las asambleas respectivas.
- 91 Específicamente, por cuanto al desarrollo de las asambleas, el instructivo señala que la organización deberá convocar a la ciudadanía para que se presente en el lugar donde tendrá verificativo, con al menos una hora de anticipación a la señalada para dar inicio al evento, a fin de proceder a la identificación, registro, suscripción de manifestación y contabilización de quienes decidan afiliarse. El personal del Instituto procederá a realizar la búsqueda de los datos en el padrón electoral del distrito o entidad correspondiente y a imprimir, en su caso, la respectiva manifestación, la cual una vez leída por la persona y estando de acuerdo con su contenido, deberá ser suscrita ante el personal del Instituto.
- 92 En todo caso, el personal del Instituto recabará la documentación necesaria y levantará un acta de certificación de la asamblea en la que deberá precisar, entre otras cuestiones:
- ✓ El número de personas que concurrieron a la asamblea y suscribieron voluntariamente la manifestación, los listados correspondientes, y las manifestaciones selladas, foliadas y certificadas;
 - ✓ Los mecanismos utilizados por el personal del Instituto para determinar que las personas asistieron libremente y



manifestaron fehacientemente su voluntad de afiliarse al partido político en formación;

- ✓ Los resultados de la votación obtenida para aprobar la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos;
- ✓ Los nombres completos de las personas electas como delegados (as) propietarios (as) y, en su caso, suplentes que deberán asistir a la asamblea nacional constitutiva y los resultados de la votación mediante la cual fueron electos; y,
- ✓ Los elementos que le permitieron constatar si en la realización de la asamblea existió o no intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el Partido Político de que se trate.

93 En este sentido, una vez que la Dirección de Prerrogativas haya notificado a la asociación la procedencia de su solicitud, las organizaciones deben de hacer del conocimiento de la propia área del Instituto, entre otras cuestiones, la agenda de la totalidad de sus asambleas, entre las cuales deben de identificarse, el tipo de asamblea (estatal o distrital), la fecha y hora del evento, el Estado o distrito, la dirección completa del local donde se efectuara el evento, así como los nombres de los representantes, según lo dispone el numeral 15 del Instructivo.

94 En caso de que el escrito o solicitud no cumpla con las exigencias dispuestas en el propio Instructivo, no podrá efectuarse la asamblea respectiva, correspondiendo a la Dirección de Prerrogativas el hacer del conocimiento de la organización las

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

inconsistencias respectivas, según lo dispone el numeral 22 de la propia reglamentación.

- 95 Igualmente, el Instructivo contempla otras etapas del procedimiento en las que la Dirección de Prerrogativas, es el área encargada de efectuar la recepción, verificación y en algunas veces validación de las exigencias requeridas para las organizaciones interesadas en constituirse como partido político nacional, como en el caso del uso y acreditación de auxiliares para la aplicación móvil para la obtención de afiliaciones, entre otras muchas cuestiones.
- 96 El proceso para alcanzar el registro como partido político concluye con el informe que rinda la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos al Consejo General, órgano al cual corresponderá resolver el otorgamiento del registro respectivo en caso de que se acredite el cumplimiento de los extremos legales, conforme lo dispone la fracción m), del artículo 44, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- 97 Lo anterior permite advertir que, la legislación exige dentro de los requisitos para la conformación de los partidos políticos en el sistema democrático constitucional nacional, que las organizaciones aspirantes acrediten respaldo ciudadano y representatividad territorial a través de la celebración de asambleas que deberán efectuarse en gran parte del territorio de la república, y en un periodo determinado del plazo para alcanzar el registro.
- 98 Se trata de actuaciones complejas cuya celebración deberá certificar un funcionario de la autoridad electoral y que, en el



menor de los casos, exige la presencia conjunta de trescientas personas, y en el mayor, de tres mil, en el local en el que haya de efectuarse la respectiva asamblea, los cuales tendrán que presentar su credencial para votar con fotografía, firmar la manifestación de afiliación frente al funcionario electoral, conocer y aprobar la propuesta de documentos básicos del partido (en caso de alcanzar el registro), así como elegir a los delegados que habrán de participar en la asamblea nacional constitutiva.

- 99 De igual forma, el ordenamiento exige al funcionario de la autoridad electoral el deber de verificar la identidad de los participantes, recabar las manifestaciones y la documentación que acredite la celebración del evento, y en general, vigilar que la asamblea cumpla con las exigencias de autenticidad, libertad en la afiliación y participación, y ausencia de elementos de presión o coacción en la conformación del partido político.
- 100 Comprenden pues, eventos cuya celebración permite a la organización, el ser un medio para que, en un solo acto multitudinario, la ciudadanía acuda libremente y manifieste ante el representante de la autoridad su deseo de integrar y afiliarse al nuevo instituto político, así como de elegir a representantes ante la asamblea nacional, y validar los documentos básicos.
- 101 De igual modo, a través de estos la autoridad podrá verificar que la asociación aspirante cuenta con un respaldo auténtico mínimo ciudadano, en buena parte del territorio nacional.
- 102 Algo similar sucede con la celebración de la asamblea nacional, evento en el que participarán las y los delegados de la organización electos en las asambleas distritales o estatales, y

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

que permitirá a la autoridad verificar, de igual modo, la participación de los representantes electos por las y los afiliados, los cuales validarán los documentos básicos y constitutivos del nuevo partido político.

- 103 Y si bien, la celebración de asambleas no constituye el único medio para que las organizaciones puedan efectuar afiliaciones ciudadanas, sí constituyen una herramienta válida que la legislación reconoce para que, a través de estas, una cantidad considerable de personas interesadas, en un solo acto, puedan respaldar el nuevo proyecto político.
- 104 Es decir, la celebración de asambleas, además de constituir una exigencia para las organizaciones que permita a la autoridad el verificar una representatividad mínima, también posibilita a las organizaciones la afiliación de un gran número de personas (no limitado a las exigidas por la ley para la validación de las asambleas), en un solo evento.
- 105 Lo anterior resultaría fundamental en el caso de organizaciones que sustenten proyectos o bases ideológicas con representatividad en regiones específicas del territorio nacional, como en el caso de partidos integrados por personas indígenas, pues evidentemente existen regiones en el país en los que se concentran los pueblos y comunidades originarias, en las que el proyecto que represente la organización aspirante pudiera tener un mayor alcance y apoyo, que en otras en las que su población es mínima.
- 106 En consecuencia, se aprecia que la celebración de las asambleas que exige la legislación para la conformación de los partidos



políticos implican no solamente un medio para que la autoridad estén posibilidad de verificar una representatividad mínima de la organización en el territorio nacional, sino también la posibilidad para que tanto la ciudadanía, como las organizaciones estén en posibilidad de conformar, por este medio, una base social de apoyo al partido político en proceso de constitución.

iii. Consideraciones de esta Sala Superior

- 107 En el caso, como previamente quedó expuesto en el apartado de antecedentes de la presente resolución, el veintisiete de marzo de dos mil veinte, el Consejo General suspendió el procedimiento de constitución como partido político de Gubernatura Indígena Nacional, A.C., con motivo de la pandemia por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), hasta en tanto existieran condiciones sanitarias para reprogramar las asambleas estatales.
- 108 Posteriormente, el seis de noviembre pasado, la propia autoridad electoral reanudó el procedimiento (a partir del nueve de noviembre) de la asociación actora para alcanzar su registro como partido político de la asociación actora.
- 109 En dicha determinación el Consejo General razonó que, a pesar de la declaración de pandemia por parte de las autoridades sanitarias, la Secretaría de Salud emitió la estrategia para la reapertura de actividades de manera gradual, ordenada y cauta, considerando diferentes etapas, dentro de las cuales se podrán realizar diferentes actividades, dependiendo del color del semáforo, y que desde inicios de septiembre pasado, diez entidades han pasado a semáforo amarillo y se han mantenido en

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

él hasta la fecha (de dictado del acuerdo), y otras como Campeche se encontraban en semáforo verde.

- 110 El Consejo considero que, dentro de dicha fase el espacio público abierto se abre de forma regular, y los espacios públicos cerrados se pueden abrir con aforo reducido. Tomando en consideración que como en otros colores del semáforo, estas actividades deben realizarse con medidas básicas de prevención y máximo cuidado a las personas con mayor riesgo de presentar un cuadro grave de COVID-19.
- 111 Por lo que, el Consejo General consideró que resultaba factible la reactivación de las actividades concernientes al proceso de constitución como PPN de la organización, tomando todas y cada una de las previsiones mandatadas por la autoridad competente, con la finalidad de evitar una segunda ola de propagación del virus SARS-CoV2 (COVID-19).
- 112 En la misma línea, el Consejo General consideró necesario que la organización estableciera un protocolo de sanidad a observar en sus asambleas.
- 113 Una vez reanudado el procedimiento, el Director de Prerrogativas formuló requerimientos a la asociación actora para que subsanara diversos errores y omisiones respecto de la propuesta agenda de asambleas estatales, vinculadas, principalmente, con la identificación de los lugares, y datos de localización en los cuales



se llevarían a cabo dieciocho de las veintiún asambleas programadas por la asociación.⁶

114 La asociación actora desahogó los requerimientos sosteniendo, esencialmente lo siguiente:

- Se encontraba limitado a presentar una propuesta de calendarización de sus asambleas;
- A la fecha no se había levantado la contingencia sanitaria que impedía la concentración de personas en reuniones;
- Presentó escrito a la Secretaría de Salud Federal para el efecto que emitiera un dictamen del riesgo de la celebración de las asambleas estatales, en la contingencia sanitaria por la pandemia SARS-CoV2 (COVID-19);
- Solicita se valore que ninguna autoridad o propietario de establecimiento autoriza la celebración de asambleas por el riesgo de contagio;
- Solicita se le tenga por cumplido el requisito y se le conceda el registro, por excepción, ante las condiciones extraordinarias sanitarias.

115 Frente a tales manifestaciones, en principio, el Director de Prerrogativas y Partidos Políticos tuvo por no subsanadas las inconsistencias, y en consecuencia, por no presentada la propuesta de calendarización de asambleas.

⁶ Oficios identificados con las claves INE/DEPPP/DE/DPPF/7623/2020 e INE/DEPPP/DE/DPPF/7764/2020.

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

- 116 Posteriormente, sometió a consideración del Comité de Prerrogativas y Partidos Políticos, y del Consejo General la propuesta de dictamen respecto de la no acreditación de los requisitos por parte de Gubernatura Indígena Nacional, propuesta que fue aprobada por el órgano máximo de dirección, y que constituye precisamente la determinación materia de análisis en esta resolución.
- 117 Ahora bien, el análisis del marco normativo, a la luz de los hechos materia del presente caso permiten concluir que la determinación de la autoridad electoral, al desestimar lo expresado por la asociación actora vinculado con la imposibilidad y el riesgo de efectuar las asambleas, implicó, de facto, el imponer la realización de actuaciones que significaban un evidente riesgo de salud pública, no solamente para los representantes de la organización, sino también para la población interesada en apoyar el proyecto que representa Gubernatura Indígena Nacional, e incluso para las funcionarias y funcionarios de la autoridad electoral a los que correspondiera el verificar las condiciones en las que se efectuaran las asambleas.
- 118 Es así debido a que, si bien, al reanudar el procedimiento para alcanzar el registro como partido político, el Consejo General consideró que existía una estrategia para la reapertura de actividades de manera gradual, con motivo de la pandemia mundial por el virus SARS-CoV2 (COVID-19); la implementación de dicha estrategia constituyen medidas adoptadas por las autoridades sanitarias que, no necesariamente, obedecen a la naturaleza perseguida por las asambleas para la constitución de un partido político.



- 119 Lo anterior fue hecho del conocimiento de la autoridad por parte de la organización, al manifestar que, aun y cuando su intención era el efectuar las asambleas y cumplir con las exigencias legales para obtener el registro como partido político, no existían condiciones para la realización de tales eventos, ante la negativa de propietarios de locales (públicos y privados) para efectuar eventos multitudinarios, y el riesgo evidente que implicaba la concentración de personas en las circunstancias actuales.
- 120 En este sentido, si bien, las autoridades sanitarias han implementado medidas, para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades sociales, educativas, económicas, en cada entidad federativa, como es el semáforo epidemiológico, en todo caso, se trata de herramientas cuyo alcance, en el caso del procedimiento de constitución de partidos políticos, y de todos los actos en materia electoral; deben ser valorados por el Instituto Nacional Electoral y el resto de autoridades electorales, en el ámbito de sus atribuciones.
- 121 No se encuentra en controversia, que una de las medidas que han recomendado los órganos internacionales de salud, y que han sido adoptadas e impuestas por las autoridades sanitarias nacionales para la prevención y combate de la pandemia mundial por el brote de coronavirus COVID-19, es la **suspensión de eventos masivos y reuniones donde participaran más de cien personas**, así como, de las actividades laborales que involucraran la movilización de personas de todos los sectores de la sociedad, pues se trata de espacios comunitarios que implican un **riesgo alto de transmisión**, según se expone en el Plan Estratégico de

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

Preparación y Respuesta para la enfermedad por el COVID-19, emitido por la Organización Mundial de la Salud.

- 122 Precisamente, en las Medidas Preventivas emitidas por la Secretaría de Salud, el pasado veinticuatro de marzo de dos mil veinte, se estableció que todas las autoridades están obligadas a instrumentar medidas preventivas contra la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), entendiendo como tales aquellas intervenciones comunitarias definidas en la "Jornada Nacional de Sana Distancia", que tienen como objetivo el distanciamiento social para la **mitigación de la transmisión poblacional del virus**, disminuyendo así, el número de contagios de persona a persona y, por ende, el de propagación de la enfermedad, con especial énfasis en grupos vulnerables, permitiendo además, que la carga de enfermedad esperada no se concentre en unidades de tiempo reducidas, con el subsecuente beneficio de garantizar el acceso a la atención médica hospitalaria para los casos graves.
- 123 Por cuanto a este punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Resolución 1/2020, "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas", de diez de abril de dos mil veinte, señaló, entre otras cosas, que la pandemia generaría impactos diferenciados para ciertos colectivos y poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, por lo que resultaba esencial **la adopción de políticas para prevenir eficazmente el contagio**, facilitar el diagnóstico y el tratamiento oportuno para brindar a la población vulnerable una atención integral sin discriminación.
- 124 Para la Comisión, los Estados tienen la obligación de asegurar que cualquier restricción o suspensión adoptada tenga sustento



en la mejor evidencia científica y considere, de manera previa a su adopción y durante su implementación, los particulares efectos que puede tener sobre los grupos más vulnerables con el fin de asegurar que su impacto no sea especialmente desproporcionado mediante la adopción de las medidas positivas que resulten necesarias.

- 125 En particular, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, la Comisión subrayó la necesidad de respetar de forma irrestricta el no contacto con los pueblos y segmentos de población en aislamiento voluntario, dados los gravísimos impactos que el contagio del virus podría representar para su subsistencia y sobrevivencia como pueblo”.
- 126 En esa misma línea, el siguiente seis de mayo, la Comisión realizó un llamado a los Estados a tomar medidas específicas que garantizaran el derecho a la salud de los pueblos indígenas en el contexto de la pandemia de COVID-19, desde los enfoques de interculturalidad, género y solidaridad intergeneracional; tomando en cuenta los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales, con especial atención a la situación de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad en relación con la pandemia, especialmente personas mayores y/o con condiciones preexistentes, en áreas distantes a centros de salud.
- 127 Es por ello que, en este caso, a pesar de que alguna, o algunas, entidades de la república habían retomado ciertas actividades cuando la autoridad electoral determinó reanudar el procedimiento de Gubernatura Indígena Nacional para alcanzar el registro como partido político; fue hasta el momento en el que correspondió a la

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

asociación llevar a cabo las actuaciones para preparar las asambleas cuando expuso las dificultades para su celebración.

- 128 En este punto, el Consejo General debió valorar las razones expuestas por la organización atendiendo, no solamente al inminente inicio del actual proceso electoral y a la intención de la organización de concluir el procedimiento, sino también a la prevalencia del derecho a la salud, y al riesgo latente que conllevaba el efectuar eventos multitudinarios de la naturaleza de una asamblea estatal cuya validación exige la presencia mínima, simultánea, de tres mil personas.
- 129 Frente a las circunstancias expresadas por la accionante, y ante la ausencia de alguna determinación o medida implementada por las autoridades sanitarias que permitiera presuponer, que contrario a lo sostenido por la organización, existía una reactivación de actividades generalizada, que posibilitaba la celebración de eventos multitudinarios de tal naturaleza en todo el territorio nacional; el Instituto Nacional Electoral debió considerar que resultaba justificado suspender el procedimiento de constitución como partido político de Gubernatura Indígena Nacional.
- 130 Es así pues, resulta evidente que, aun y cuando Gubernatura Indígena Nacional tuvo la intención de satisfacer los requisitos legales y alcanzar el registro como partido político nacional, cuando la autoridad reanudó el procedimiento, para participar en el actual proceso electoral federal; la organización estaba sujeta a sobrepasar medidas extraordinarias que se encontraban fuera de su alcance, como el hecho de no encontrar locales disponibles para llevar a cabo eventos multitudinarios de tal naturaleza.



- 131 De igual modo, resultaba legítima la consulta que formuló la organización a las autoridades sanitarias respecto al riesgo de efectuar las asambleas que se encontraba obligada para alcanzar el registro, una vez que el Instituto determinó reanudar el procedimiento; pues esta se realizó con la finalidad de no poner en riesgo la salud de los organizadores, y de la población que, en su caso, pudiera acudir a afiliarse voluntariamente a la organización política para alcanzar el registro como partido.
- 132 Es por ello que, a pesar de que la organización no se inconformó con la reanudación del procedimiento determinado por el Consejo General, y que dicho acuerdo resulta válido, la propia autoridad debió considerar las dificultades externadas por la organización para la celebración de las asambleas como el conseguir un local para su celebración (público o privado), y el evidente riesgo que implicaba el exigir la concentración de más de tres mil personas simultáneamente, en un evento de tal naturaleza, en el que el propio ordenamiento exige una convivencia y acercamiento directo, como en el caso de la firma de manifestaciones de intención, la verificación de la identidad de cada una de las personas asistentes, y la validación de documentos básicos y elección de delegados.
- 133 Al no haberlo hecho de esa manera la autoridad electoral sujetó a la organización a condiciones extraordinarias y de imposible cumplimiento pues, aun y cuando algunas entidades hubieran reanudado actividades, ello se traducía en que la organización debía efectuar asambleas forzosamente en las mismas, y que, en caso de que estas no fueran suficientes para satisfacer la exigencia legal (veinte), la organización realizara eventos

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

multitudinarios en entidades en las que prevalece un riesgo epidemiológico alto de contagio del virus COVID-19, y en las que legalmente se encuentra restringida la realización de eventos de esa naturaleza.

- 134 Condiciones particulares a las cuales no se sometieron las restantes organizaciones que pretendieron constituirse como partido político nacionales en el procedimiento recién concluido, y que, en este caso, se traducen en una desventaja en contra de los derechos de asociación de las personas interesadas en integrar el proyecto político que pretende representar Gubernatura Indígena Nacional.
- 135 En este sentido, al igual que todas las autoridades del Estado Mexicano, el Instituto Nacional Electoral se encuentra obligado a garantizar el derecho a la salud de la población en cualquier caso pero, particularmente en el contexto de una pandemia mundial, como la que se vive actualmente, por lo que el Consejo General debió valorar las razones expuestas por la organización actora, y determinar la suspensión del procedimiento, sin exigir la presentación de pruebas que acreditaran una situación evidente, como es la contingencia sanitaria que se vive a nivel nacional, y el riesgo sanitario que implica, en estos momentos, la concentración de más de tres mil personas simultáneamente.
- 136 De hecho, aun de no existir una petición expresa de suspensión, en este caso el Instituto Nacional Electoral se encontraba obligado a adoptar medidas dirigidas a preservar la salud de la población en general, y de contención de la pandemia pues, en todo caso, en estos momentos, la celebración de asambleas estatales con un



aforo mayor a tres mil personas implican un riesgo, no solamente para los organizadores, y personas que voluntariamente decidan participar en estas, sino también para la sociedad en su conjunto, ante el riesgo latente de propagación de la pandemia.

- 137 Más tratándose de una organización, como Gubernatura Indígena Nacional, cuyo plan de acción e ideología pretende conformarse, y representar los intereses de grupos en desventaja histórica como son los pueblos y comunidades indígenas, en los que ya previamente quedó evidenciado, que los organismos internacionales de derechos humanos han dispuesto que los Estados deben poner especial énfasis en implementar medidas de mitigación en estos grupos en situación de vulnerabilidad.
- 138 Finalmente este órgano jurisdiccional advierte que la organización actora pretende se le conceda el registro como partido político nacional, por excepción, para que esté en posibilidad de participar en el actual proceso electoral para renovar a las y los integrantes de la Cámara de Diputados, ante las condiciones extraordinarias que imposibilitan la celebración de las asambleas, así como el recabar las afiliaciones mediante la aplicación dispuesta por la autoridad electoral al efecto.
- 139 Al respecto, este órgano jurisdiccional estima que no es procedente atender dicha pretensión, debido a que, en todo caso, el marco constitucional y legal exige que los partidos políticos nacionales acrediten un grado de representatividad territorial y poblacional, cuya razonabilidad fue previamente analizada, que los convierta en opciones mínimamente competitivas en el

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

sistema político nacional, a las que se les reconocen prerrogativas y obligaciones.

- 140 Por lo que, si en el caso, Gubernatura Indígena Nacional no ha acreditado ese mínimo grado de representatividad, no resulta factible el que se le reconozca, por excepción, el carácter como partido político nacional.
- 141 En su caso, será hasta el momento en el que concluya íntegramente el procedimiento, en el que la autoridad administrativa electoral estará en posibilidad de validar la satisfacción de las exigencias legales, y emitir una determinación respecto a la procedencia del registro.
- 142 Lo anterior no implica el vedar la posibilidad a las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas de participar en la renovación de las autoridades constitucionales del Estado Mexicano como lo sostiene la organización actora pues, todos los partidos políticos que conforman el sistema político nacional tienen la obligación de posibilitar la postulación de candidaturas de personas indígenas, y en su caso, la autoridad electoral de reservar distritos para la postulación de candidaturas exclusivas de integrantes de pueblos y comunidades indígenas.

SÉPTIMO. Efectos

- 143 En consecuencia, lo procedente es revocar el acuerdo INE/CG684/2020, así como los oficios emitidos por la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral⁷ en los que realizó diversas manifestaciones a la propuesta de

⁷ Identificados con las claves INE/DEPPP/DE/DPPF/7623/2020, INE/DEPPP/DE/DPPF/7764/2020, así como, INE/DEPPP/DE/DPPF/7977/2020.



calendarización de las asambleas presentada por Gubernatura Indígena Nacional.

- 144 Lo anterior para el efecto de que el Consejo General emita una nueva determinación en la que suspenda el procedimiento seguido por Gubernatura Indígena Nacional para alcanzar el registro como partido político nacional, en los términos y bajo las consideraciones sustentadas en la presente resolución, con efectos a partir de la fecha en la que reanudó dicho procedimiento (nueve de noviembre de dos mil veinte), y hasta en tanto no existan condiciones de riesgo sanitario, para su continuación, y la conclusión de las etapas que restan a la organización.
- 145 Una vez que existan elementos técnico-científicos, objetivos y certeros de salud pública, que permitan reanudar integralmente el procedimiento, y que concluyan los cuarenta y seis días restantes para acreditar los requisitos,⁸ corresponderá al Consejo General el verificar las exigencias respectivas y, en su caso, determinar los efectos que correspondan, conforme al marco constitucional y legal.
- 146 Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el juicio ciudadano SUP-JDC-58/2021 al diverso SUP-JDC-44/2021; glósese copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos del expediente acumulado.

⁸ Plazo establecido en el acuerdo controvertido, que no fue materia de impugnación por parte de la organización actora.

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

SEGUNDO. Se **desecha** el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-58/2021.

TERCERO. Se **revocan** la resolución INE/CG684/2020 aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como los oficios emitidos por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos señalados en el considerando SÉPTIMO de esta ejecutoria, para los efectos precisados en ese apartado.

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes, y archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Felipe De la Mata Pizaña y Felipe Alfredo Fuentes Barrera, quienes formulan voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe, así como de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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



VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA Y EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, CON RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-44/2021 Y ACUMULADO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.⁹

Respetuosamente disentimos del criterio mayoritario expresado en el presente asunto, por lo que, con el debido respeto a las señoras y señores Magistradas y Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, nos permitimos formular **VOTO PARTICULAR.**

⁹ Secretariado. Ana Jacqueline López Brockmann, Priscila Cruces Aguilar y Germán Rivas Candano.

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

I. Tesis del voto particular

La resolución que dictó el *Consejo General del Instituto Nacional Electoral*¹⁰ (INE/CG684/2020), por la que dio respuesta a la solicitud de registro por excepción presentada por *Gubernatura Indígena Nacional A.C.*,¹¹ en el sentido de negarle su registro como partido político nacional, debe **confirmarse** por tres razones: 1) es una decisión que garantiza el principio de certeza en el sistema electoral; 2) la organización no demostró una actitud proactiva tendiente a cumplir con los requisitos para su constitución; y, finalmente 3) esta omisión, así como, las condiciones sanitarias actuales sí fueron debidamente valoradas por el CG del INE.

II. Consideraciones del proyecto que no se comparten

La mayoría de las Magistradas y los Magistrados integrantes de esta Sala Superior propone **revocar** la resolución del CG del INE, con base, esencialmente, en que dicha autoridad debió tomar en cuenta la situación sanitaria que se vive en el país y, en consecuencia, no requerir celebrar las asambleas correspondientes para la constitución como partido político de Gubernatura Indígena, evitando así la concentración de personas.

Por otra parte, considera que no es posible otorgar un registro de forma excepcional, por lo que debe suspenderse el procedimiento de solicitud de registro como partido político nacional, hasta que

¹⁰ En adelante, CG del INE.

¹¹ En lo sucesivo, Gubernatura Indígena u organización actora.



existan condiciones de salud que permitan la celebración de las asambleas.

III. Razones por las que nos apartamos del criterio mayoritario

Consideramos que son **infundados** los agravios por los que Gubernatura Indígena argumenta que el Consejo General del INE: 1) debió flexibilizar las exigencias por ser integrantes de comunidades indígenas para la celebración de asambleas, suspender su celebración y otorgarle el registro excepcional; y, 2) actuó de manera ilegal al sostener su resolución sobre suposiciones inciertas, por lo que, su actuar denota una discriminación y presunción infundada de que los indígenas no son lo suficientemente capaces de cubrir los requisitos exigidos.

3.1. *Marco conceptual y normativo*

La Sala Superior ha sostenido que, cuando una controversia involucra derechos políticos de integrantes o comunidades indígenas la Constitución Federal, los tratados internacionales, así como, las leyes de las entidades federativas establecen medidas jurídicas tendentes a tutelar y procurar sus derechos humanos, en un grado de igualdad y dignidad al resto de la población.¹²

Para lograr lo anterior, en principio, resulta necesario la adopción o implementación de medidas especiales que les permitan, en condiciones de igualdad, la tutela judicial completa y efectiva de sus intereses jurídicamente relevantes en aquellos casos en los cuales consideren que han sido violados o desconocidos, con la

¹² SUP-JDC-66/2019.

SUP-JDC-44/2021 Y ACUMULADO

finalidad de eliminar los obstáculos que imposibiliten o inhiban el ejercicio de sus derechos. Precisamente, el reconocimiento constitucional de la Nación mexicana como pluricultural exige al Estado y sus autoridades tener presente las diferencias culturales al interior de una comunidad y, en consecuencia, establecer las condiciones necesarias para asumirlas.¹³

En general, las demandas de los grupos culturalmente diversos no están dirigidas a conformar una nación separada del resto de la sociedad; sino, a “modificar las instituciones y leyes para que sean más permeables a las diferencias culturales”.¹⁴

En este contexto, el Estado tiene la labor de generar una relación satisfactoria entre los criterios generales de la ciudadanía y los derechos particulares de un pueblo o cultura específicas.¹⁵ Es decir, acomodar las diferencias de un grupo culturalmente diverso de una manera estable y legítimamente defendible, sin que ello obstaculice el desenvolvimiento de las instituciones sociales y políticas de una sociedad en su conjunto.

Sin embargo, este arreglo institucional no puede desplegarse omitiendo otros elementos e instituciones con las que se relacionan los derechos particulares de un determinado grupo. En el caso, el principio de certeza. Es decir, incluso en un contexto caracterizado por la pluriculturalidad de una nación y las exigencias que este mandato supone, es necesario dilucidar qué

¹³ Kymlicka, Will, *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Editorial Paidós, 1996, Capítulo 2.

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ Arias Marín, Alán, “Claves críticas del multiculturalismo. Política del reconocimiento y ciudadanía multicultural”, *Debate multicultural y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016, p. 25.



reivindicaciones en pro del derecho de participación política de un grupo vulnerable pueden justificarse.

Proteger la pertenencia cultural y participación política de un grupo históricamente vulnerado, no exime de que este órgano realice un análisis de los requisitos institucionales y legales para materializarlo, ni soslayar el resto de las variables o factores exigidos para la constitución de un partido político; entre ellos, precisamente el principio de certeza.

La teleología que subyace a este principio constitucional busca generar el pleno convencimiento de que las acciones desempeñadas por autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, así como, **demás actores políticos** (entre ellas las organizaciones que buscan constituirse como partidos políticos) se sujetan a reglas y procedimientos indispensables para garantizar la operatividad del sistema electoral. En este sentido, si bien estos mecanismos pueden modularse en aras de hacerlos compatibles con el principio de igualdad y no discriminación en presencia de grupos vulnerables, ello no puede llevar al extremo de su inobservancia.

En el caso del procedimiento para la constitución de partidos políticos nacionales, el principio de certeza se garantiza en la medida en que las organizaciones interesadas cumplen las reglas y los procedimientos establecidos en la Constitución, Ley General de Partidos Políticos y el *Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional*,¹⁶ los cuales en su parte conducente disponen que:

¹⁶ En adelante, Instructivo.

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

- Las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional para obtener su registro, primero, deberán informarlo al INE, mediante un escrito de intención el cual deberá estar firmado de manera autógrafa por quien o quienes funjan como representantes legales de la organización y acompañado por la documentación exigida.¹⁷
- Una vez que la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos notifique a la asociación la procedencia de su solicitud, éstas deben someter a su aprobación **la agenda de la totalidad de sus asambleas**, entre las cuales deben de identificarse, el tipo de asamblea (estatal o distrital), la fecha y hora del evento, el Estado o distrito, la dirección completa del local donde se efectuara el evento, así como los nombres de los representantes.¹⁸
- En caso de que el escrito o solicitud no cumpla con las exigencias dispuestas en el propio Instructivo, **no podrán efectuarse las asambleas respectivas**. En su caso, las organizaciones deberán subsanar los errores y omisiones de la agenda.
- La organización interesada requiere acreditar la celebración de asambleas en por lo menos veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario de la autoridad, quien deberá certificar, entre otras cuestiones, el número de afiliados que libremente concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrán ser menos de tres mil, en el caso de estatales, o trescientos, en el caso de distritales.

¹⁷ Conforme lo dispone el inciso a), del numeral 1, del artículo 55, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el numeral 12 del Instructivo.

¹⁸ Artículo 15 del Instructivo.



- La organización deberá celebrar de una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de un funcionario de la autoridad electoral.
- Las asambleas tienen que realizarse en locaciones que cuenten, por un lado, con las condiciones necesarias de infraestructura y servicios a fin de que la autoridad pueda realizar su labor de verificación, y por el otro, con la capacidad suficiente para albergar la cantidad de asistentes que la organización contemple.¹⁹ **Adicionalmente, corresponde a la organización gestionar los permisos necesarios para celebrar las asambleas respectivas.**²⁰

La legislación exige dentro de los requisitos para la conformación de los partidos políticos en el sistema democrático constitucional nacional, que las organizaciones aspirantes acrediten **respaldo ciudadano y representatividad territorial a través de la celebración de asambleas** que deberán efectuarse en gran parte del territorio de la república, y en un **periodo determinado del plazo para alcanzar el registro.**

3.2. *Consideraciones del Consejo General del INE*

Al analizar la solicitud de Gubernatura Indígena para que, por excepción, le otorgaran el registro atendiendo a la dificultad de celebrar asambleas derivado de la contingencia sanitaria; el CG del INE no sólo negó su solicitud sino también su registro; ya que era materialmente imposible que cumpliera con los requisitos establecidos en la ley. Lo anterior, con base en las siguientes consideraciones:

¹⁹ Artículo 18 del Instructivo.

²⁰ Artículo 19 del Instructivo

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

- Con motivo de la suspensión y posterior reanudación de plazos para la constitución de Gubernatura Indígena como partido político nacional su calendario quedó de la siguiente manera:

Tema	Plazo para Gubernatura Indígena Nacional
Periodo de suspensión de actividades derivado del virus SARS-CoV2 (COVID-19) días no contabilizados	8 de marzo al 08 de noviembre de 2020
Fecha límite para presentación de agenda de celebración de asambleas	09 de noviembre de 2020
Salvedad para revisión en mesa de control (DEPPP contará con 20 días adicionales)	Registros recibidos entre el 15 y el 24 de diciembre de 2020
Corte del padrón electoral con el que se verificará el estatus registral	24 de diciembre de 2020
Corte de los padrones de personas afiliadas de los partidos políticos con el que se realizará el cruce de las personas afiliadas en el resto del país	24 de diciembre de 2020
Fecha límite para solicitar garantía de audiencia sobre afiliaciones no contabilizadas	10 de diciembre de 2020
Fecha límite para la celebración de la asamblea nacional constitutiva	22 de diciembre de 2020
Fecha límite para la presentación de la solicitud de registro como PPN	24 de diciembre de 2020
Fecha límite en que, si no es presentada la solicitud de registro, se tiene por no presentada la notificación de intención	24 de diciembre de 2020
Plazo para presentación de manifestaciones formales de afiliación mediante régimen de excepción	09 de noviembre al 24 de diciembre de 2020
Plazo para concluir con la afiliación mediante App	09 e noviembre al 24 de diciembre de 2020



- La organización contaba con la procedencia de la notificación de intención para constituirse como partido político desde el 29 de abril de 2019; y hasta el 8 de marzo de 2020, se suspendieron los plazos por motivo de la contingencia sanitaria. Esto es, previo al contexto de la pandemia, la suspensión del plazo para el registro como partido político, la organización había dejado transcurrir 298 de los 344 días con que contaba para reunir los requisitos exigidos por la Ley sin haber realizado asamblea alguna y habiendo recabado apenas 83 afiliaciones de las cuales sólo 75 pueden considerarse preliminarmente válidas.
- Habiendo agotado el 86.62% del plazo, no había acreditado contar con requisito alguno.
- Mediante Acuerdo INE/CG568/2020 de 6 de noviembre, determinó reanudó el proceso de constitución como partido político de la organización “Gubernatura Indígena Nacional A.C.”; especificándose que dicha organización **debería establecer un protocolo de sanidad** para la celebración de las asambleas, ante la pandemia por el virus SARS-COV2 (COVID-19); a pesar de ello: 1) Gubernatura Indígena no celebró alguna asamblea en las entidades que se encontraban en semáforo verde; 2) no demostró haber realizado algún acto para llevar a cabo las asambleas, se limita a manifestar que la pandemia se lo ha impedido; 3) no acreditó contar con 233,945 personas afiliadas, puesto que sólo ha acreditado contar con 75 afiliaciones válidas; y, 4) no había realizado su Asamblea Nacional Constitutiva.
- A escasos 9 días para la conclusión del plazo para la solicitud de registro, el CG del INE razonó que era

SUP-JDC-44/2021 Y ACUMULADO

materialmente imposible cumplir con los requisitos considerando que: 1) la Asamblea Nacional Constitutiva debía realizarse a más tardar el 21 de diciembre; 2) que su agenda de celebración de asambleas se tuvo por no presentada (y para presentar una nuevo debió hacerlo con 10 días de anticipación a la celebración de la primera de ellas); y, 3) debía reunir 233,870 afiliados en 9 días.

3.3. Caso concreto

En primer lugar, el CG del INE sí valoró las condiciones adversas provocadas por la contingencia sanitaria. En efecto, el seis de noviembre pasado, la autoridad electoral reanudó el procedimiento (a partir del nueve de noviembre) de la organización actora para alcanzar su registro como partido político.

En dicha determinación el CG del INE razonó que, a pesar de la declaración de pandemia por parte de las autoridades sanitarias, la Secretaría de Salud emitió la estrategia para la reapertura de actividades de manera gradual, ordenada y cauta, dentro de la cual podrían realizarse diferentes actividades, dependiendo del color del semáforo, y que, desde inicios de septiembre pasado, diez entidades habían pasado a semáforo amarillo y otras tres se encontraban en semáforo verde.

En este sentido, el CG del INE el Consejo General consideró que resultaba factible la reactivación de las actividades concernientes al proceso de constitución como PPN de la organización, tomando



todas y cada una de las previsiones mandatadas por la autoridad competente, con la finalidad de evitar una segunda ola de propagación del virus SARS-CoV2 (COVID-19). Para lo anterior, el Consejo General estimó necesario que la organización estableciera un **protocolo de sanidad a observar en sus asambleas.**

Es importante puntualizar, **en que la reanudación del proceso para la constitución como partido político fue consentida por la ahora parte actora,** al no haber sido impugnada en tiempo y forma, pues a partir de ese momento se pondría en marcha, nuevamente, el procedimiento de obtención de registro como partido político y, por ende, debía cumplir con los requisitos que, según su dicho, ponen en riesgo a la ciudadanía porque no existen condiciones sanitarias suficientes para llevar a cabo los actos correspondientes.

Una vez reanudado el procedimiento, el Director de Prerrogativas formuló requerimientos a la asociación actora para que subsanara diversos errores y omisiones respecto de la propuesta agenda de asambleas estatales, vinculadas, principalmente, con la identificación de los lugares, y datos de localización en los cuales se llevarían a cabo dieciocho de las veintiún asambleas programadas por la asociación.²¹

La asociación actora desahogó los requerimientos y sostuvo que:

- Se encontraba limitado a presentar una propuesta de calendarización de sus asambleas;

²¹ Oficios identificados con las claves INE/DEPPP/DE/DPPF/7623/2020 e INE/DEPPP/DE/DPPF/7764/2020.

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

- A la fecha no se había levantado la contingencia sanitaria que impedía la concentración de personas en reuniones;
- Presentó escrito a la Secretaría de Salud Federal para el efecto que emitiera un dictamen del riesgo de la celebración de las asambleas estatales, en la contingencia sanitaria por la pandemia SARS-CoV2 (COVID-19);
- Solicitó valorar que ninguna autoridad o propietario de establecimiento autorizaba la celebración de asambleas por el riesgo de contagio;
- Solicitó se le tenga por cumplido el requisito y se le conceda el registro, por excepción, ante las condiciones extraordinarias sanitarias.

Lo anterior, **sin haber presentado algún documento que justificara la negativa de los establecimientos.**

Frente a tales manifestaciones, en principio, el Director de Prerrogativas y Partidos Políticos: 1) tuvo por no subsanadas las inconsistencias y, en consecuencia, por no presentada la propuesta de calendarización de asambleas; y 2) sometió a consideración del CG del INE la propuesta de dictamen respecto de la no acreditación de los requisitos por parte de Gubernatura Indígena Nacional.

Con base en lo anterior estimamos que, contrariamente a lo afirmado por el proyecto de la mayoría, la determinación de la autoridad electoral no impuso la realización de actuaciones que significaban un evidente riesgo de salud pública.



Lo anterior, en virtud de que, al reanudar el procedimiento para alcanzar el registro como partido político, el Consejo General consideró que existía una estrategia para la reapertura de actividades de manera gradual, con motivo de la pandemia mundial por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

En ese sentido, resulta claro que, desde la reanudación del procedimiento de registro como partido político, la autoridad responsable realizó una valoración de la situación sanitaria y, a la par, efectuó una ponderación del riesgo a la salud y la urgencia de continuar con las etapas del proceso electoral.

Este argumento es coincidente con lo que estableció la Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-42/2020, en el sentido de que la reanudación de los procesos electorales es paulatina y que las labores de contacto directo, movilidad y congregación en centros de trabajo, así como las de campo, se deben desarrollar observando las medidas dictadas por las autoridades sanitarias y los protocolos de higiene para mitigar el contagio y propagación del virus.

En segundo término, resulta relevante señalar que Gubernatura Indígena Nacional antes de la suspensión del procedimiento de registro como partido político, es decir, antes de la emergencia sanitaria, no demostró tener la intención de satisfacer los requisitos legales para alcanzar dicho registro.

Como razonó la autoridad administrativa electoral, desde el veintinueve de abril de dos mil diecinueve la organización contaba con la procedencia de la notificación de intención para constituirse

SUP-JDC-44/2021 Y ACUMULADO

como partido político nacional; y hasta el 8 de marzo de 2020, se suspendieron los plazos por motivo de la contingencia sanitaria.

Es decir, antes de la suspensión del plazo para el registro como partido político, la organización había dejado transcurrir **298 de los 344 días con que contaba para reunir los requisitos exigidos por la Ley** sin haber realizado asamblea alguna y habiendo recabado apenas 75 afiliaciones válidas, de las 83 presentadas. Así, a pesar de haber agotado el 86.62% del plazo, no había acreditado contar con requisito alguno.

Por otra parte, consideramos que resulta inexacta la afirmación de Gubernatura Indígena en el sentido de que el Consejo General del INE no debió basar su resolución en supuestos inexistentes o en actos futuros e inciertos, vinculados con la imposibilidad de cumplir todos los requisitos, porque una vez que se reanudó el proceso de constitución como partido político, la organización **tampoco demostró un actuar tendiente a recabar el número de afiliaciones exigidas.**

En efecto, tomando en cuenta la proximidad en el vencimiento del plazo para el cumplimiento de los requisitos y la inactividad de la organización, resulta válido que el INE hubiere decretado la imposibilidad material para otorgarle el registro, sin que esto suponga un actuar discriminatorio.

En dos ocasiones,²² la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos requirió a la organización para subsanar su agenda de asambleas por no cumplir con los requisitos

²² Mediante oficios INE/DEPPP/DE/DPPF/7623/2020 y INE/DEPPP/DE/DPPF/7764, de doce y veintiséis de noviembre



establecidos en el numeral 15 del Instructivo, omitiéndose además el orden del día que contemplarían las mismas, sin que hubiere dado cumplimiento a los mismos.

Hasta antes del dos de diciembre (fecha en la que presentó su solicitud de suspensión), a pesar de no haber celebrado ninguna asamblea, tampoco demostró haber obtenido alguna afiliación adicional a las 83 con las que contaba previo a la suspensión. Es decir, ni siquiera en el ámbito individual mostró una actitud tendiente a recabar afiliados.

Tampoco celebró alguna asamblea en las entidades que se encontraban en semáforo verde, ni demostró haber realizado algún acto para llevar a cabo las asambleas, sino como señaló el CG del INE, la organización se limitó a manifestar que la pandemia se lo ha impedido.

Adicionalmente, a escasos nueve días para la conclusión del plazo para la solicitud de registro, el INE razonó la imposibilidad material para cumplir con los requisitos considerando que: 1) la Asamblea Nacional Constitutiva debía realizarse a más tardar el veintiuno de diciembre; 2) que su agenda de celebración de asambleas se tuvo por no presentada (y para presentar una nueva debió hacerlo con 10 días de anticipación a la celebración de la primera de ellas); y, 3) debía reunir 233,870 afiliados en nueve días.

El razonamiento del CG del INE en ningún momento atendió a una postura que permita afirmar que la imposibilidad material la decretó por el simple hecho de ser una organización integrada por personas indígenas. Por el contrario, el CG del INE advirtió que al

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

no haber presentado en forma su agenda y la imposibilidad de llevar a cabo todas las asambleas exigidas en un solo día (veintiuno de diciembre), máxime que la organización no había demostrado un actuar que impulsara la afiliación a su organización, lo llevaron a negar el registro.

La actitud pasiva y aletargada de la parte actora, en contraste con las razones que el Consejo General del INE expresó desde la reanudación del procedimiento de registro que, se insiste, no fue impugnado, generan como resultado que resulte preponderante salvaguardar la certeza del proceso electoral.

En este punto, contrario a lo que considera la mayoría, no compartimos que Gubernatura Indígena aún tenga 46 días para celebrar las asambleas, como efecto retroactivo al 9 de noviembre (fecha en que el INE determinó que se reanudaría el proceso de constitución). Por un lado, como puntualizamos, si desde el 9 de noviembre consideró que no había condiciones para celebrar las asambleas, Gubernatura Indígena debió impugnar el acuerdo del INE que reanudó su proceso de constitución como partido político (INE/CG/568/2020 de 6 de noviembre). Por otro lado, desde el 12 y 26 de noviembre la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos requirió a la organización para que subsanara su agenda de asambleas; y, fue hasta el 30 de noviembre y 2 de diciembre, solicitó la suspensión de sus asambleas con motivo de la contingencia.

Finalmente, es importante puntualizar que, a diferencia del SUP-JDC-66/2019 (precedente en el que se razonó que la autoridad debió tener por presentada su manifestación de intención), la



organización demostró tener un actuar proactivo e incluso se afirmó que al no ser negligente su actuación, el INE debió valorar las circunstancias particulares en las que se ubicaba, situación que, en el caso concreto no se actualiza.

En efecto, en este precedente: 1) Gubernatura Indígena intentó solventar las irregularidades y omisiones vinculadas con su solicitud de intención, en concreto, con la descripción del emblema; y, 2) presentó el acta constitutiva de la asociación en la que impactó las modificaciones ordenadas por el Director de Prerrogativas y Partidos Políticos, la cual, a pesar de haberse presentado un día después de fenecido el plazo previsto en el requerimiento, se realizó con la intención de dar cumplimiento al mismo.

En esa sentencia, la Sala Superior razonó que existían elementos suficientes que permitían evidenciar que, una vez que fue sabedora de las modificaciones ordenadas por la autoridad electoral, la asociación civil llevó a cabo las actuaciones necesarias para el efecto de cumplir con lo peticionado y ajustar oportunamente sus estatutos, para que se le permitiera continuar con el proceso de constitución como partido político nacional.

En el caso, como razonó la autoridad responsable, no advertimos que Gubernatura Indígena haya realizado las acciones para dar cumplimiento oportuno a los requisitos para constituirse como partido político nacional, sino que se limitó a expresar que por circunstancias inherentes a la contingencia sanitaria es imposible celebrar las asambleas exigidas.

**SUP-JDC-44/2021
Y ACUMULADO**

La negativa de registro no implica por sí mismo un acto discriminatorio. Las razones del Consejo General no están fundamentadas en algún estereotipo y suposiciones basadas en las características del grupo en sí. Incluso, al requerir a la organización que subsanara los errores y omisiones de su agenda estatal en un plazo de 3 y 2 días²³, a pesar de que la organización los desahogó de manera extemporánea, el Consejo General contestó y otorgó una nueva oportunidad para hacerlo

La negativa obedeció a que la organización no cumplió con los parámetros exigidos para constituirse como partido político nacional; y, si bien, tratándose de organizaciones integradas por personas indígenas existe un compromiso por modular las exigencias formales y procesales exigidas en la Ley, esto no implica su total inobservancia.

Consecuentemente, consideramos que no es procedente **revocar la resolución y suspender el proceso de constitución de Gubernatura Indígena**, porque la organización no demostró ni cumplió con la exigencia de acreditar (antes y después de la suspensión) un grado de representatividad territorial y poblacional, que lo convierta en una opción mínimamente competitiva en el sistema político nacional.

En ese sentido, en nuestro concepto, no le asiste la razón a Gubernatura Indígena Nacional cuando refiere que el Consejo General debió optar por flexibilizar las cargas legales, ya que su planteamiento se traduce en una posición de ventaja y el establecimiento de condiciones particulares a las cuales no se

²³ Mediante oficios INE/DEPPP/DE/DPPF/7623/2020 y INE/DEPPP/DE/DPPF/7764, de doce y veintiséis de noviembre.



sometieron las restantes organizaciones que pretendieron constituirse como partido político nacionales en el procedimiento recién concluido.

Así, estimamos que lo procedente era **confirmar** el acuerdo INE/CG684/2020, así como los oficios emitidos por la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral²⁴ en los que realizó diversas manifestaciones a la propuesta de calendarización de las asambleas presentada por Gubernatura Indígena Nacional.

En virtud de las consideraciones que han queda expuestas, de manera respetuosa, nos apartamos del criterio aprobado por la mayoría y emitimos 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.

²⁴ Identificados con las claves INE/DEPPP/DE/DPPF/7623/2020, INE/DEPPP/DE/DPPF/7764/2020, así como, INE/DEPPP/DE/DPPF/7977/2020.