

SUP-JDC-49/2020 Y SUP-JDC-114/2020 acumulados

Hechos

Actoras: Organizaciones "Libertad y Responsabilidad Democrática" y "Encuentro Solidario"
Responsable: Consejo General del INE

Tema: Procedimiento de constitución de organizaciones en partidos políticos nacionales

Consulta

08-01-2020. El 30/08/19. La Organización "Libertad y Responsabilidad Democrática" presentó una consulta ante la Dirección Ejecutiva respecto a la posibilidad de adoptar un procedimiento de recuperación de las personas afiliadas que asistieron a dos asambleas de distintas organizaciones.

Acuerdo impugnado

22-01-2020. El Consejo General, mediante acuerdo INE-CG33/2020, emitió respuesta a la consulta planteada, en el sentido de que no era procedente establecer un procedimiento tendiente a la recuperación de afiliados que asistieron a asambleas de dos o más organizaciones distintas interesadas

Medios de impugnación

24-01-2020 y 29-01-2020. La actoras presentaron demandas de juicio ciudadano y recurso de apelación, respectivamente, ante el Instituto Nacional Electoral.

Acumulación

Procede acumular los juicios ciudadanos al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable (Consejo General) y en el acto impugnado (acuerdo INE/CG33/2020). En consecuencia, el expediente SUP-JDC-114/2020 se debe acumular al diverso SUP-JDC-49/2020, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Superior.

Consideraciones

Contestación de agravios planteados por Libertad y Responsabilidad Democrática.



Son **inoperantes** los agravios porque la actora se abstuvo de controvertir el acuerdo de la responsable en el que se aprobó el Instructivo y se definieron las reglas para el caso de la doble afiliación.

Esta Sala Superior advierte que la actora realmente combate el acuerdo INE/CG1478/2018, de diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiuno siguiente, por el que se expidió el Instructivo.

Lo anterior, debido a que la autoridad omitió prever un mecanismo de recuperación de afiliaciones que ahora propone la actora, así como una campaña de difusión de la doble afiliación.

En este contexto, devienen **inoperantes** su agravios, ya que omitió controvertir el acuerdo INE/CG1478/2018, en el que precisamente se expidió el Instructivo donde se sentaron las reglas que debían de observarse en los casos de doble afiliación y, por ende, su repercusión en el procedimiento de constitución de partidos políticos nacionales.

Contestación del agravio planteado por Encuentro Solidario.



Es **inoperante** porque a través de sus disensos la actora no atribuye vicios propios al acuerdo INE/CG33/2020, ni combate sus consideraciones, sino sólo cuestiona el diverso INE/CG/125/2019, de 29 de marzo de 2019, donde se estableció el criterio de estatus de afiliado, por lo que ello no permite que ahora, con base en la impugnación del primero pueda ser analizado su agravio que en realidad está enderezado contra este último acuerdo, de ahí que debe estimarse inoperante su agravio.

Conclusión: Se confirma la resolución reclamada.

EXPEDIENTE: SUP-JDC-49/2020 y
ACUMULADO.

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA
MATA PIZANA¹

Ciudad de México, seis de febrero de dos mil veinte.

Sentencia que **CONFIRMA** la determinación emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relativa a la consulta sobre la posibilidad de adoptar un procedimiento de recuperación de personas afiliadas.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
I. ANTECEDENTES.....	2
II. COMPETENCIA.....	3
III. ACUMULACIÓN	3
IV. REQUISITOS PROCESALES.....	4
V. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA.....	5
1. Problema jurídico a resolver.	5
2. ¿Qué plantean las actoras?	6
3. Contestación de agravios planteados por Libertad y Responsabilidad Democrática.	8
3.1. Contestación del agravio planteado por Encuentro Solidario.....	11
VI. CONCLUSIÓN.....	14
VII. RESUELVE	14

GLOSARIO

Actora o Libertad y Responsabilidad Democrática:	Organización “Libertad y Responsabilidad Democrática, Asociación Civil”.
Actora o Encuentro Solidario:	Organización “Encuentro Solidario, Asociación Civil”.
Acuerdo impugnado:	INE/CG33/2020.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Dirección Ejecutiva:	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.
Instructivo:	Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un Partido Político Nacional.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

¹ **Secretarios:** Víctor Manuel Zorrilla Ruiz y German Vásquez Pacheco.

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

Electoral.
Ley Orgánica: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

I. ANTECEDENTES

I. Proceso de constitución de partido político nacional

1. Escrito de intención. El veintiuno de enero de dos mil diecinueve, Libertad y Responsabilidad Democrática presentó al INE su intención para constituirse como partido político nacional.

2. Respuesta. El quince de febrero de dos mil diecinueve, la Dirección Ejecutiva notificó a la Organización la aceptación de su intención de constituirse como partido político nacional y le indicó que podría continuar el procedimiento.

II. Consulta.

a) Presentación. El ocho de enero², Libertad y Responsabilidad Democrática presentó una consulta ante la Dirección Ejecutiva respecto a la posibilidad de adoptar un procedimiento de recuperación de las personas afiliadas que asistieron a dos asambleas de distintas organizaciones.

b) Acuerdo impugnado. El veintidós de enero, el Consejo General emitió respuesta a la consulta planteada, en el sentido de que no era procedente establecer un procedimiento tendiente a la recuperación de afiliados que asistieron a asambleas de dos o más organizaciones distintas interesadas en constituir un partido político nacional.

III. Juicio ciudadano y recurso de apelación

1. Demandas. El veinticuatro y veintinueve de enero, Libertad y Responsabilidad Democrática y Encuentro Solidario, en cada caso, presentaron demandas de juicio ciudadano y recurso de apelación, respectivamente, ante el Instituto Nacional Electoral.

² Salvo mención en contrario, las fechas corresponden al año dos mil veinte.

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

2. Turno. Recibidas las demandas, el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes **SUP-JDC-49/2020** y **SUP-RAP-7/2020**, y los turnó a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

3. Reencauzamiento. En su oportunidad, este Órgano Jurisdiccional acordó reencauzar el recurso de apelación **SUP-RAP-7/2020** a juicio ciudadano, correspondiéndole la clave de expediente **SUP-JDC-114/2020**.

4. Admisión y cierre de instrucción. Al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, los juicios se admitieron, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los juicios al rubro indicado,³ porque se controvierte una resolución del Consejo General relacionada con el procedimiento de constitución de organizaciones de ciudadanos como partidos políticos nacionales, aduciendo la vulneración al derecho de asociación en materia política.

III. ACUMULACIÓN

Procede acumular los juicios ciudadanos al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable (Consejo General) y en el acto impugnado (acuerdo INE/CG33/2020).

En consecuencia, el expediente SUP-JDC-114/2020 se debe acumular al diverso SUP-JDC-49/2020, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Superior.

Por lo anterior, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutivos de la sentencia, a los expedientes acumulados.

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

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

IV. REQUISITOS PROCESALES

Los medios de impugnación reúnen los requisitos de procedencia⁴:

a. Forma. Las demandas se presentaron por escrito por la y el representante de las organizaciones, en donde se precisa: su nombre; domicilio para oír y recibir notificaciones; resolución controvertida; autoridad responsable; los hechos; los conceptos de agravio; ofrecen medios de prueba, y asientan su firma autógrafa; cumpliendo con los requisitos formales previstos en el artículo 9 párrafo 1, de la Ley de Medios.

b. Oportunidad. Los medios de impugnación fueron presentados de manera oportuna dentro del plazo de cuatro días⁵.

El acuerdo impugnado fue notificado a Libertad y Responsabilidad Democrática, el veinticuatro de enero, y la demanda se presentó ante la responsable ese mismo día, por lo que se considera oportuna su presentación.

Por su parte, a Encuentro Solidario, el acuerdo impugnado le fue notificado el veintitrés de enero, y la demanda se presentó ante la responsable el veintinueve siguiente, por lo que se considera oportuna su presentación⁶.

c. Legitimación. Los medios de impugnación fueron promovidos por parte legítima, en tanto que las actoras son una organización de ciudadanos que aducen una afectación al derecho de asociación política⁷.

⁴ Lo anterior con fundamento en los artículos 4, 7, párrafo 1, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley de Medios.

⁵ Con fundamento en el Artículo 8 de la Ley de Medios.

⁶ Descontándose los días 25 y 26 al ser sábado y domingo y, por lo tanto, inhábiles.

⁷ Conforme al artículo 13, inciso c), de la Ley de Medios.

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

d. Personería. Se tiene por acreditado que Johana Cecilia Asiain Carbonell es representante de Libertad y Responsabilidad Democrática, tal como se desprende del instrumento notarial respectivo que obra en el expediente y del acuerdo impugnado.⁸

Asimismo, se tiene por acreditada la personería de Ernesto Guerra Mota, como representante de Encuentro Solidario, ya que la responsable no controvierte dicha calidad al rendir el correspondiente informe circunstanciado⁹.

e. Interés Jurídico. Se satisface el interés de las organizaciones porque controvierten un acuerdo emitido por el Consejo General, al considerar que afecta su derecho de asociarse para constituir un partido político nacional.

f. Definitividad. La resolución controvertida es un acto definitivo y firme, además de que no existe algún medio de impugnación previsto que deba agotarse previo a recurrir ante esta instancia federal.

En consecuencia, toda vez de que se encuentran satisfechos los requisitos procesales antes descritos, se procede al análisis del estudio del fondo del presente juicio.

V. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA

1. Problema jurídico a resolver.

El problema jurídico que dilucidar es determinar si el acuerdo controvertido emitido por el Consejo General es conforme a Derecho, en atención a los agravios expuestos por las organizaciones actoras.

⁸ En términos del acta notarial número ciento treinta y seis mil nueve del libro dos mil setecientos nueve de la Notaría número nueve del entonces Distrito Federal.

⁹ Artículo 18, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios. Similar criterio se sostuvo en los expedientes SUP-JDC-55/2019 y SUP-JDC-1145/2019.

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

2. ¿Qué plantean las actoras?

Los motivos de agravio de Libertad y Responsabilidad Democrática son los siguientes:

I. Omisión de implementar una campaña informativa.

La responsable transgrede su derecho de asociación política al omitir realizar una difusión adecuada de las consecuencias de la doble afiliación.

Esto es, que conforme a lo dispuesto por el numeral 95, inciso a) del Instructivo, cuando una persona asista como afiliado a una asamblea de una organización, y se encuentre a su vez como afiliado válidamente en una asamblea de otra organización, prevalecerá su manifestación de afiliación en la asamblea de fecha más reciente y no se contabilizará en la más antigua.

La falta de difusión, en su concepto, hace nugatoria la posibilidad de dejar insubsistente la última afiliación a través de la manifestación de la ciudadanía, de que es su voluntad continuar con la primera afiliación.

II. Vulneración a la garantía de audiencia.

La responsable viola su garantía de audiencia al no tener previsto un mecanismo para recuperar afiliaciones, lo que le impide a su organización afiliar a la ciudadanía que voluntariamente decida registrarse en aquella.

Indica que, si bien se establece en el Instructivo que la última voluntad declarada en una asamblea solamente podría ser modificada si asiste a otra asamblea posterior; lo relevante es conocer la preferencia de la ciudadanía.

En este sentido, el INE debe establecer un mecanismo en el que se constate fehacientemente la voluntad de la ciudadanía.

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

III. Implementación de un mecanismo de recuperación de afiliados utilizado en el proceso 2013-2014.

La actora indica que a pesar de que en el anterior proceso de constitución de partidos políticos nacionales 2013-2014, se implementó un mecanismo de recuperación de afiliados, ahora se adopta un criterio restrictivo en el artículo 95, inciso a), del Instructivo.

Expresa que, en el anterior proceso, la autoridad sí permitió sumar las ratificaciones a las asambleas correspondientes y, en algunos casos, se alcanzó el número de personas afiliadas para su validez.

Por lo que, al no contemplar dicho procedimiento, en concepto de la actora, se transgreden los principios de progresividad y pro-persona.

Por su parte, Encuentro Solidario hace valer como único agravio:

Vulneración al derecho de libre asociación en materia política.

La responsable restringe el derecho de asociación política de la actora al establecer en los acuerdos INE/CG125/2019 e INE/CG33/2020 el criterio de “estatus de afiliado.”¹⁰

En concepto de la actora, la responsable al emitir tal criterio establece una nueva regla que no se encuentra prevista en los artículos 95 y 96 del Instructivo, por lo que atenta contra los principios de certeza y legalidad.

En este sentido, y atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos, la responsable debe permitir que, para el caso de que una organización no continúe con el proceso de registro como partido político nacional, las personas que se encuentren afiliados en

¹⁰ Específicamente cuando el INE establece que:
“...Conviene precisar que, en caso de que alguna organización no cumpla con los requisitos para constituir un PPN, o cumpliéndolos, no presente su solicitud de registro como PPN en el mes de enero de dos mil veinte, las afiliaciones duplicadas que se hubiesen identificado con tal organización, mantendrán ese carácter y no contabilizarán para la organización que efectivamente haya cumplido con los requisitos legales y presentado la solicitud respectiva.”

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

otra diversa que sí continúe con su trámite de registro, se les reconozca su derecho como afiliados de esta última.

3. Contestación de agravios planteados por Libertad y Responsabilidad Democrática.

Por cuestión de método los conceptos de agravios se analizarán de forma conjunta sin que ello genere alguna afectación a la parte actora.¹¹

a) Tesis de la decisión.

Los agravios son **inoperantes**, ya que, como enseguida se verá, la actora se abstuvo de controvertir el acuerdo de la responsable en el que se aprobó el Instructivo.

b) Marco normativo

La Sala Superior ha considerado¹² que al expresar cada concepto de agravio se deben exponer argumentos pertinentes para demostrar la ilegalidad del acto reclamado. Si ello se incumple, los planteamientos serán inoperantes, lo cual ocurre principalmente cuando:

- Se dejan de controvertir, en sus puntos esenciales, las consideraciones del acto o resolución impugnada.
- Se aduzcan argumentos genéricos o imprecisos, de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir.

Así, la mera repetición o el abundamiento en las razones expuestas ante la autoridad responsable origina la inoperancia de los conceptos de agravio cuando, con la repetición o abundamiento, en modo alguno

¹¹ Conforme a la jurisprudencia 4/2000, emitida por esta Sala Superior, de rubro: "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**". Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

¹² Criterios sostenidos en los expedientes SUP-JDC-296/2018 y SUP-JDC-262/2018.

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

se combatan frontalmente las consideraciones de la sentencia impugnada.¹³

En los mencionados supuestos, la consecuencia directa de la inoperancia es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable aún rijan el sentido de la resolución controvertida, porque los conceptos de agravio carecerían de eficacia alguna para revocar o modificar la resolución impugnada, y sería una reformulación idéntica de la causa de pedir.

Importa destacar que la carga impuesta en modo alguno se puede ver solamente como una exigencia, sino como un deber de que los argumentos constituyan una secuela lógica, concatenada y coherente para controvertir de forma frontal, eficaz y real los argumentos de la resolución controvertida

c) Justificación

Son **inoperantes** los agravios porque la actora se abstuvo de controvertir el acuerdo de la responsable en el que se aprobó el Instructivo y se definieron las reglas para el caso de la doble afiliación.

En el caso, si bien la actora impugna el acuerdo INE/CG33/2020 de la responsable, sus alegaciones se dirigen a cuestionar el numeral 95, inciso a) del Instructivo.

Ello, sustancialmente, porque no se prevé un mecanismo para recuperar afiliaciones, lo que le impide a su organización afiliarse a la ciudadanía que voluntariamente decida registrarse en aquella.

Indica que, si bien se establece en el Instructivo que la última voluntad declarada en una asamblea solamente podría ser modificada si asiste a

¹³ Sirve de sustento la jurisprudencia de la Primera Sala de la SCJN, identificada con el número 1a./J. 85/2008 de rubro: **AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.**

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

otra asamblea posterior; lo relevante es conocer la preferencia de la ciudadanía.

En este sentido, el INE debe establecer un mecanismo en el que se constate fehacientemente la voluntad de la ciudadanía.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior advierte que la actora realmente combate el acuerdo INE/CG1478/2018, de diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiuno siguiente, por el que se expidió el Instructivo.

Lo anterior, debido a que la autoridad omitió prever un mecanismo de recuperación de afiliaciones que ahora propone la actora, así como una campaña de difusión de la doble afiliación.

En este contexto, devienen **inoperantes** sus agravios, ya que omitió controvertir el acuerdo INE/CG1478/2018, en el que precisamente se expidió el Instructivo donde se sentaron las reglas que debían de observarse en los casos de doble afiliación y, por ende, su repercusión en el procedimiento de constitución de partidos políticos nacionales.

En efecto, en el resolutivo cuarto del citado acuerdo se previó que se publicaría en el Diario Oficial de la Federación, lo que aconteció el día veintiuno siguiente.

En consecuencia, la referida fecha de publicación es la que debe tomarse como punto de referencia para considerar que transcurrió el plazo para su impugnación, sin que esta se haya promovido.

Cabe precisar, que si bien la actora sí cuestionó el citado acuerdo¹⁴, lo cierto es que no controvertió el contenido del artículo 95, inciso a), ni

¹⁴ Mediante el expediente SUP-JDC-5/2019 Y ACUMULADO. En la resolución se confirmó el acuerdo el acuerdo INE/CG1478/2018, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se expide 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 deben de cumplir para ese fin

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

hizo valer lo que ahora plantea a pesar de conocer los criterios adoptados por el Consejo General para resolver los casos de doble afiliación.

De ahí la **inoperancia** de sus agravios.

Por otro lado, es **inoperante** el concepto de agravio relativo a la vulneración a la garantía de audiencia, porque dicho disenso lo hace valer respecto a la ciudadanía y no de su organización.

Aunado a lo anterior, al versar el acuerdo impugnado sobre la negativa de implementar un programa de rescate de afiliaciones, no se advierte que exista un derecho de audiencia que pueda ser vulnerado en tal acuerdo, porque no se le priva a la actora de un derecho o una condición jurídica preexistente.

3.1. Contestación del agravio planteado por Encuentro Solidario.

a) Tesis de la decisión

Es **inoperante** el agravio **planteado por Encuentro Solidario**, ya que, como enseguida se verá, la actora se abstuvo de controvertir el acuerdo de la responsable en el que precisamente se definió el criterio de estatus de afiliado.

b) Justificación

En el caso, si bien la actora impugna el acuerdo INE/CG33/2020 de la responsable, no plantea disensos encaminados a controvertirlo por vicios propios, sino más bien sus alegaciones se dirigen a poner en evidencia que el criterio de estatus de afiliado adoptado en el diverso INE/CG125/2019 es restrictivo de su derecho de asociación en materia política.

De este modo, lo conducente es tener realmente como acto combatido el acuerdo INE/CG125/2019 de veintinueve de marzo de dos mil

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

diecinueve, por el que se adopta el criterio de estatus de afiliado y se da respuesta a la consulta formulada por la organización “Redes Sociales Progresistas”.

Con base en lo anterior, debe estimarse inoperante su agravio, ya que omitió controvertir el acuerdo del INE en el que precisamente se definió el estatus de afiliado y, por ende, su repercusión en el procedimiento de constitución de partidos políticos nacionales.

En efecto, en el resolutivo cuarto del citado acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, se previó que se publicara el acuerdo en la página electrónica del INE, en el apartado correspondiente a la Formación de Nuevos Partidos Políticos Nacionales.

Por otro lado, en el acuerdo INE/CG1748/2018 se estableció que, con el fin de garantizar los principios de certeza y legalidad, rectores de la materia, así como el de “publicidad” respecto de las consultas referentes al acuerdo e Instructivo, era necesario que éstas se publicaran en la página electrónica del INE a fin de que las conocieran todas las organizaciones interesadas en obtener su registro como partido político nacional.¹⁵

Asimismo, resulta un hecho notorio que, en la página de internet del INE, obra publicado el referido acuerdo.¹⁶

¹⁵ Ver acuerdo INE/CG1748/2018 en el considerando relativo a las “Consultas”, en donde establece:

39. Con el fin de garantizar los principios de certeza y legalidad, rectores de la materia, así como el de publicidad respecto de las consultas referentes al presente Instrumento acordadas por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, las cuales son aplicables a todas y todos los sujetos del mismo y que deben ser conocidos por la totalidad de las organizaciones interesadas en obtener su registro como partido político nacional, al igual que todos aquellos actos y resoluciones de su competencia que la Comisión determine, resulta necesario que las mismas deban ser publicadas en la página electrónica del Instituto.

¹⁶ Con fundamento en la Jurisprudencia XX.2º. J/24, de rubro: **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR.** Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Enero de 2009, pág. 2470.

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

En este contexto, si el acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, en el que se definió el estatus de afiliado fue publicado en la página de internet del INE, es evidente que dicha publicación adquirió el carácter de definitiva.

En consecuencia, la referida fecha del acuerdo es la que debe tomarse como punto de referencia para considerar que transcurrió el plazo para su impugnación, sin que esta se haya promovido.

No es óbice que la actora manifieste en su escrito de impugnación que conoció el acuerdo el veintitrés de enero del presente año, ya que nada dice de lo considerado por la responsable en el sentido que:

- Mediante acuerdo INE/CG125/2019 -publicado en la página web del INE-, ya se había adoptado el criterio de **estatus de afiliado “preliminar”**, al dar respuesta a la diversa consulta formulada por Redes Sociales Progresistas, A.C., la cual derivó de una interpretación de los numerales 95, inciso a) y 96, inciso c) del mencionado Instructivo¹⁷.

- Si las organizaciones no estaban de acuerdo con dicho criterio, debían impugnarlo oportunamente.

En tal estado de cosas, si a través de sus disensos la actora no atribuye vicios propios al acuerdo INE/CG33/2020, ni combate sus consideraciones, sino sólo cuestiona el diverso INE/CG/125/2019, donde se estableció el criterio de estatus de afiliado, ello no permite que

¹⁷ En donde precisó que: *El estatus de afiliado de una persona que asista a una asamblea, o bien suscriba su manifestación a través de la aplicación móvil o en el formato de régimen de excepción, en todos los casos será PRELIMINAR, al estar sujeta dicha afiliación a la revisión y a los cruces (con el padrón electoral y los padrones de los partidos políticos y otras organizaciones) necesarios para garantizar su validez; entonces, el número de afiliados que inicialmente concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, puede verse disminuido y, por ende, sea menor a lo exigido (3000 o 300, respectivamente).*

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

ahora, con base en la impugnación del primero pueda ser analizado su agravio que en realidad está enderezado contra este último acuerdo.

VI. CONCLUSIÓN.

Al haberse declarado inoperantes e infundados los agravios de las Organizaciones actoras, procede **confirmar** el acuerdo impugnado.

VII. RESUELVE

PRIMERO. Se acumula el juicio ciudadano SUP-JDC-114/2020 al diverso SUP-JDC-49/2020.

SEGUNDO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

Notifíquese como en derecho corresponda.

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

Así lo resuelven por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y la ausencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

VOTO RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-49/2019 Y ACUMULADO.

En el asunto se **confirma** la respuesta¹⁸ del Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹⁹ a la consulta formulada por una organización que se encuentra en el procedimiento de constituirse en partido político nacional, respecto a que no es viable adoptar un procedimiento para que una organización pueda recuperar afiliados que asistieron a dos asambleas de organizaciones distintas.

Al respecto, coincido con las consideraciones de la sentencia aprobada, sin embargo, estimo que en nuestro sistema se tiene que analizar si es necesario instrumentar en mayor medida vías necesarias para el ejercicio del derecho de audiencia de las organizaciones con relación a la captación de apoyos, así como de los ciudadanos. Esta reflexión es la que propicia la **emisión de un voto razonado**.

1. Contexto

Una organización que se encuentra en el procedimiento de constituirse en partido político nacional (Libertad y Responsabilidad Democrática) formuló una consulta al INE, sobre la posibilidad de adoptar un procedimiento para que una organización pueda recuperar afiliados que asistieron a dos asambleas de asociaciones distintas.

A través de este procedimiento, la organización pretendía que se le preguntara directamente a la persona involucrada si estaba consciente de que su asistencia a la primera asamblea quedaba invalidada al asistir a la segunda y se le preguntaría a cuál prefiere pertenecer.

¹⁸ Acuerdo INE/CG33/2020.

¹⁹ En adelante INE.

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

El INE contestó que no era factible que se adoptara algún procedimiento de recuperación de afiliados, porque el Instructivo que prevé que será válida la última asistencia de la persona se publicó en el Diario Oficial de la Federación, lo cual lo hace de conocimiento público y de observancia general.

Dicho Instituto mencionó también que no es posible adoptar las prácticas de 2013-2014, respecto de las Asociaciones Civiles que querían ser partidos políticos y que presentaron renunciaciones de afiliación, dado que éstas derivaron en malas prácticas —como son renunciaciones falsas o renunciaciones que no se pudieron constatar— y hoy además las condiciones son distintas.

En contra de la respuesta del INE, la organización consultante promovió juicio ciudadano argumentando que se transgrede su derecho de asociación política, al omitir realizar una difusión adecuada de las consecuencias de la doble afiliación.

Añade la organización que se vulnera su garantía de audiencia, al no tenerse previsto un mecanismo para recuperar afiliaciones que se registraron con ella en un primer momento.

Además, considera que se adopta un criterio restrictivo en el artículo 95, inciso a), del Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como en diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin.²⁰

Por otra parte, en el juicio acumulado, otra organización (Encuentro Solidario) —que también está en proceso para ser partido político nacional— impugna el acuerdo del INE en que desahogó la consulta,

²⁰ En adelante instructivo. Este instructivo fue aprobado mediante acuerdo INE/CG1478/2018.

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

así como un diverso acuerdo²¹ de ese instituto por el que se adopta el criterio de estatus de afiliado y se da respuesta a la consulta formulada por la asociación civil denominada “Redes Sociales Progresistas”.

En su impugnación, la organización señala que se está estableciendo una nueva regla que no se encuentra prevista en los artículos 95²² y 96 del Instructivo, relacionados con el tratamiento de afiliados a más de una organización, y de los afiliados en una organización y en uno o más partidos políticos, lo que a su juicio atenta contra los principios de certeza y legalidad.

2. Consideraciones de la sentencia

En la sentencia se califican de inoperantes los agravios de las actoras, porque se abstuvieron de controvertir el acuerdo del INE en el que se aprobó el instructivo y se definieron las reglas para el caso de la doble afiliación.

Misma calificativa se dio al agravio relativo a la vulneración a la garantía de audiencia, porque dicho disenso se hizo valer respecto a la ciudadanía y no de la organización.

²¹ Acuerdo INE/125/2019.

²² Es este lineamiento en el que se establece que:

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

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

Lo anterior aunado a que al versar el acuerdo impugnado sobre la negativa de implementar un programa de rescate de afiliaciones, no se advierte que exista un derecho de audiencia que pueda ser vulnerado en tal acuerdo, porque no se le priva a la organización consultante de un derecho o una condición jurídica preexistente.

3. Razones de la emisión del presente voto

Si bien comparto las consideraciones de la sentencia, máxime porque las organizaciones están obligadas a ejercer su derecho de impugnación respecto a las reglas que rigen el procedimiento respectivo, considero que el **caso nos obliga a reflexionar** sobre los sujetos que intervienen en el procedimiento y su vinculación con los artículos 41 y 35, fracción III, constitucionales. Esto es el marco del derecho de asociación en materia electoral, que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación de gobierno.

En efecto, se trata de organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partido político nacional, que si bien aspiran a serlo, no se les puede dar el tratamiento aún como tal, debiéndoseles aplicar criterios flexibles para que puedan alcanzar su pretensión, sin que ello lleve a eximirles el cumplimiento de los requisitos legales.

Lo anterior es importante porque **la constitución de partidos políticos tiene como base el derecho de toda la ciudadanía a asociarse individual y libremente**, a fin de formar parte de forma pacífica de los asuntos políticos del país, en este caso para participar en la conformación de partidos políticos con propios signos ideológicos.

Al respecto, en los Lineamientos sobre la regularización de los partidos políticos de la Comisión de Venecia, respecto a la importancia de los partidos políticos, se indica que éstos son una plataforma colectiva para la expresión de los derechos fundamentales de asociación y expresión

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

de los individuos y han sido reconocidos por la Corte Europea de Derechos Humanos como actores integrales en el proceso democrático.

Además, son los medios mayormente utilizados para la participación política y el ejercicio de los derechos relacionados con ésta. Los partidos son generadores para una sociedad política pluralista y juegan un papel activo en garantizar un electorado informado y participativo.

Ahora bien, tales Lineamientos respecto del requisito de apoyo mínimo para el registro de un partido político, refiere que:

- ✓ Aunque las limitaciones basadas en un apoyo mínimo establecidas por la recolección de firmas son legítimas, **el estado debe garantizar que no sean una carga excesiva como la restricción de las actividades políticas de los partidos pequeños o discriminar a los partidos que representan a las minorías.**
- ✓ Se puede establecer un **mínimo de apoyo para los partidos, ya sea por medio de una afiliación partidaria activa** o a través de una expresión de apoyo como la recolección de firmas.
- ✓ La legislación debe establecer claramente **los medios por los que el apoyo sean evidenciados.**
- ✓ **Cuando se exija la recolección de firmas para ilustrar el nivel mínimo de apoyo ciudadano, se debe delimitar a los partidos plazos claros y una cantidad razonable de tiempo para la recolección de dichas firmas.**

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

- ✓ **También se les debe proporcionar la oportunidad de presentar firmas adicionales si fuese necesario.**
- ✓ Si bien las listas de firmas pueden ser verificadas con propósitos de revisión, esta práctica puede ser objeto de abuso y como tal debe ser regulada cuidadosamente, incluyendo lo concerniente a la publicación de las listas y a quien está legitimado para impugnarlas.
- ✓ Si la verificación es considerada necesaria, la ley debe establecer el proceso para tal verificación y garantizar que es justa e igualmente aplicada a todos los partidos. Para estimular el pluralismo y la libertad de asociación, la legislación no debe limitar a los ciudadanos a firmar una lista de apoyo de solo un partido.
- ✓ **Dicha limitación puede ser abusada de forma muy sencilla y puede llevar a la descalificación de los partidos que, de buena fe, creyeron que habían cumplido con los requisitos de registro.**
- ✓ La verificación de una lista de firmas de apoyo a un partido puede ser necesaria para determinar su precisión, pero debe diseñarse para garantizar la igualdad y justicia en la aplicación.

En ese contexto, mi reflexión, tomando en consideración el derecho de los individuos a asociarse, el deber del Estado de proteger ese derecho, el principio de legalidad, proporcionalidad, no discriminación, trato

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

igualitario, pluralismo político-relacionado con la posibilidad de la existencia de puntos de vista políticos diversos-, y el derecho a un recurso efectivo, va encaminada a que, en nuestro sistema, **se analice la posibilidad de mejorar los mecanismos para verificar las afiliaciones de las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional.**

Lo anterior, aunado a que es necesario estudiar la instrumentación en mayor medida de vías necesarias para el ejercicio del derecho de audiencia²³ de esas organizaciones, con relación al cumplimiento de los requisitos legales mínimos: celebración de asambleas por lo menos en 20 entidades o en 200 distritos electorales, y que en esas asambleas participen 3,000 afiliados²⁴ por entidad o bien 300 por distrito electoral.

A la par de que también se considera importante que se establezca un mecanismo idóneo, tal como ocurre en el caso de los partidos políticos y las indebidas afiliaciones, en el que la ciudadanía esté en posibilidades de verificar si ha sido considerada como afiliada en algunas de las organizaciones que aspiran a convertirse en un partido político nacional.

Ello con independencia de que es deber del INE garantizar la validez y autenticidad de cada afiliación que recabe la organización en la

²³ No se desconoce que en el acuerdo de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE se emitieron Lineamientos para la operación de la mesa de control y la garantía de audiencia en el proceso de constitución de partidos políticos nacionales 2019-2020, que incluso toma como experiencia el proceso para recabar el apoyo ciudadano por parte de las y los aspirantes a candidaturas independientes durante el proceso electoral federal 2017-2018; sin embargo se estiman perfectibles los tiempos y mecanismos en los que las organizaciones puedan verificar el estadístico preliminar en cuanto a sus afiliaciones.

²⁴ Cabe indicar que en el numeral 6 del instructivo, la totalidad de las solicitudes de afiliaciones que la organización interesada envíe o entregue —por vía de asambleas y por la aplicación móvil—, se considerará preliminar, en tanto están sujetas a la revisión y los cruces con el padrón electoral y los padrones de los partidos políticos y otras organizaciones, necesarios para garantizar su validez y autenticidad.

SUP-JDC-49/2020 Y ACUMULADO

celebración de asambleas y mediante la aplicación móvil y las cédulas en papel por régimen de excepción.

Por las razones expuestas, emito el presente voto razonado.

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS