

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-79/2019

ACTORES: MAURICIO MERINO HUERTA
Y “NOSOTR@S POR LA DEMOCRACIA,
A.C.”

AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL Y OTROS

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: SANTIAGO J. VÁZQUEZ
CAMACHO

COLABORADORES: OLIVER GONZÁLEZ
GARZA ÁVILA Y ALBERTO DEQUINO
REYES

Ciudad de México, a quince de mayo de dos mil diecinueve

Sentencia definitiva que **revoca** el acuerdo INE/CG120/2019, mediante el cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la respuesta a las consultas formuladas por la asociación civil denominada “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”, y **ordena** al Instituto Nacional Electoral determinar si procede o no la adopción de las medidas preventivas solicitadas, conforme a los efectos precisados en la misma.

CONTENIDO

CONTENIDO.....	1
GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES	3
2. COMPETENCIA.....	4
3. PROCEDENCIA.....	4
4. ESTUDIO DE FONDO	9
5. EFECTOS	58
6. RESOLUTIVOS.....	63

GLOSARIO

Acuerdo INE/CG120/2019 o Acuerdo impugnado:	Acuerdo INE/CG120/2019 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da respuesta a las solicitudes formuladas por la asociación “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”
Asociación civil:	“Nosotr@s por la Democracia, A.C.”
CPPP:	Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Corte IDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DEPPP:	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Instructivo:	Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituirse como partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin contenidas en el acuerdo INE/CG1478/2019
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Organización:	Organización de ciudadanos que pretende constituirse como partido político nacional, bajo el nombre “Nosotros”
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación

1. ANTECEDENTES

1.1. Petición de la Asociación civil. El veintinueve de enero de dos mil diecinueve¹ el INE recibió, en su oficialía de partes, un escrito firmado por el coordinador nacional y el director ejecutivo de la asociación civil denominada “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”, mediante el cual manifestaron su inquietud respecto a la intención de una organización de obtener su registro como partido político nacional bajo el nombre “Nosotros”.

1.2. Respuesta de la DEPPP. El ocho de febrero, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos le dio respuesta al escrito referido en el párrafo anterior, mediante el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/468/2019. En el oficio se expresa que la autoridad electoral verificará que la organización que pretende constituirse como partido político nacional no contravenga las disposiciones legales, una vez presentada su solicitud de registro, como lo podrían ser alusiones raciales o religiosas en su denominación.

1.3. Escritos dirigidos a la DEPPP y a la CPPP. El catorce de febrero, el INE recibió dos escritos firmados por Mauricio Merino Huerta, coordinador nacional y director ejecutivo de la Asociación civil, el primero dirigido al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y, el segundo, a los integrantes de la CPPP.

En sus escritos el Coordinador Nacional de “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”, Mauricio Merino Huerta, le solicitó al INE que le negara a la organización “Nosotros” utilizar ese nombre para “constituirse” como partido político nacional y, que adoptara todas las medidas y mecanismos necesarios para garantizar que se respete la prohibición de que las organizaciones con un objeto social distinto tomen parte en la creación y afiliación de militantes a un partido político, así como que evite las violaciones a los derechos de asociación y afiliación con fines políticos, para que “Nosotros” no pueda realizar las asambleas determinadas por ley, bajo esta identidad.

¹ De esta fecha en adelante, todos los plazos corresponderán al año dos mil diecinueve, salvo que se especifique lo contrario.

SUP-JDC-79/2019

1.4. Acuerdo del Consejo General del INE que da respuesta a los escritos de “Nosotr@s por la Democracia, A.C.” (acto impugnado).

Mediante el acuerdo INE/CG120/2019, del veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, el Consejo General del INE dio respuesta a los dos escritos presentados por “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”

1.5. Recepción de la demanda, registro y turno de los expedientes. El secretario del Consejo General del INE remitió la demanda, junto con el informe circunstanciado y los anexos que estimó pertinentes. El magistrado presidente de esta Sala Superior dictó un acuerdo mediante el que le ordenó integrar el expediente SUP-JDC-79/2019 y turnarlo a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

1.6. Acuerdo de admisión y cierre de instrucción. El magistrado instructor dictó un acuerdo en el que admitió el juicio ciudadano SUP-JDC-79/2019 y declaró cerrada la instrucción.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para resolver el presente juicio ciudadano, debido a que lo promueve un ciudadano por su propio derecho y, en representación de una asociación civil, en contra de un acuerdo del Consejo General del INE, que es el órgano central de ese instituto, aduciendo una violación a sus derechos político-electorales.

Lo anterior con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución General; 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.

3. PROCEDENCIA

Esta Sala Superior precisa que la vía idónea para controvertir el Acuerdo impugnado es el juicio ciudadano, ya que en la demanda, Mauricio Merino Huerta, por su propio derecho y en representación de la persona jurídica, alega, entre otras cuestiones, que el Consejo General del INE no se ha

pronunciado con respecto a su solicitud para que tutele, preventivamente, los derechos políticos-electorales de la Asociación civil, en especial su derecho de asociación en la materia y su derecho a la participación política, tomando en cuenta que su objeto social consiste en proteger y promover los derechos político-electorales de los ciudadanos.

En ese sentido, desde el escrito de demanda, la parte actora pretende demostrar que el actuar de la Organización, candidata a constituir un partido político con el nombre o denominación “Nosotros”, afecta el derecho de asociación en sentido amplio al aprovecharse de la imagen o nombre de la Asociación civil reconocida públicamente como “Nosotr@s” o “Nosotrxs”. En consecuencia, a juicio de la parte actora, implementar las medidas que solicita restituiría el derecho de libre asociación y su derecho al nombre y buena reputación, relacionados con su derecho a la participación política.

El juicio ciudadano reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9; párrafo 1; 10; 79 y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, como se justifica en cada uno de los siguientes apartados.

3.1. Forma. La demanda se presentó ante la autoridad responsable y en ellos se señala el nombre de la parte actora, actuando por su propio derecho y en representación de la Asociación civil, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación de los actos impugnados y la autoridad responsable, la mención de los hechos y de los agravios que le causan las resoluciones reclamadas, así como la firma autógrafa de quien promueve por su propio derecho y en representación de la Asociación civil.

3.2. Oportunidad. El escrito para promover este juicio ciudadano se presentó dentro del plazo de **cuatro días** previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios, ya que el Acuerdo impugnado se notificó el martes **veintiséis de marzo** del año en curso, como se afirma en el escrito de demanda, sin que exista alguna prueba plena en contrario².

² Incluso, esta Sala Superior ha estimado que cuando no existe certidumbre sobre la fecha en que el promovente de un medio de impugnación electoral tuvo conocimiento del acto impugnado, debe tenerse como aquella en que lo presente, salvo prueba plena en contrario, en virtud de que es incuestionable que, objetivamente, ésta sería la fecha cierta

SUP-JDC-79/2019

Por lo tanto, el plazo legal de cuatro días para impugnar transcurrió del martes **veintisiete de marzo** al lunes **primero de abril**, ya que para efecto del cómputo del plazo no se tomaron en consideración los días inhábiles, dado que el Acuerdo impugnado no guarda relación con el proceso electoral, en atención a lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Medios. De ahí que, si el escrito de demanda se presentó ante la Oficialía de Partes del INE el **primero de abril**, su promoción resulte oportuna.

Por otra parte, dado que en su escrito la parte actora alega la omisión por parte de la DEPPP y a la CPPP de dar respuesta a sus solicitudes, esta Sala Superior estima que debe entenderse, en principio, que el acto de la autoridad electoral se realiza cada día que transcurre, puesto que es un hecho de tracto sucesivo y, en esa virtud, se llega a la conclusión de que el plazo legal para impugnarlo no ha vencido³.

3.3. Legitimación y personería. El juicio ciudadano lo promovió una parte del juicio que es legítima, toda vez que el actor es un ciudadano que comparece por su propio derecho y en su calidad de representante legal de “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”, asociación conformada por personas que pretenden tutelar sus propios derechos y los derechos políticos electorales de afiliación de los ciudadanos.

De igual forma, se tiene reconocida la personalidad de Mauricio Merino Huerta, con base en el acta notarial que presentó ante este órgano jurisdiccional.

3.4. Interés jurídico. Esta Sala Superior sostiene que la Asociación civil tiene **interés jurídico**, puesto que la parte actora alega que el Consejo General y otras autoridades del INE, violaron su derecho al nombre, a la buena reputación, a la propia imagen y a su derecho de asociación, en

de tal conocimiento. **Jurisprudencia 8/2011.** Publicada en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12, de rubro **CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.**

³ **Jurisprudencia 15/2011.** Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 29 y 30, de rubro **PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES.**

relación con sus derechos político-electorales conforme a su objeto social: promover la participación ciudadana en asuntos de interés público, así como la defensa y promoción de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Además, alega la omisión del INE de adoptar medidas tendientes a prevenir o evitar que se genere una confusión mayor en la ciudadanía con respecto al uso del nombre “Nosotros” por una organización que quiere constituirse como partido político y que podría afectar u obstaculizar el ejercicio de sus actividades, conforme a su objeto social y el de sus asociados y, por ende, sus derechos político-electorales.

Por lo tanto, la Sala Superior estima que, cuando una persona moral alegue violaciones a su derecho al nombre, su derecho a una buena reputación, su derecho a la propia imagen y a su derecho de asociación, relacionados directa y estrechamente a sus derechos a la participación político-electoral, y de su causa de pedir ello se traduzca en una afectación a éstos, el juicio ciudadano será procedente al estar acreditado su interés jurídico.

De manera similar lo señaló esta Sala Superior al emitir la **jurisprudencia 36/2002**, de rubro **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN**, en donde se señaló que el juicio ciudadano resulta procedente cuando se señalen violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de esos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva⁴.

⁴ Jurisprudencia 36/2002. Publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, páginas 40 y 41.

SUP-JDC-79/2019

Por otra parte, es preciso indicar que este órgano jurisdiccional federal también está llamado a tutelar la libertad de asociación política en sentido lato que incluye, entre otros aspectos, no sólo el derecho a afiliarse a un partido político o a una asociación civil con un objeto social de carácter político-electoral, sino también el dejar de pertenecer a un partido político o que se le identifique a dicha persona como perteneciente a uno.

Finalmente, la Sala Superior estima que el ciudadano promovente, por su propio derecho, **no tiene interés jurídico ni legítimo**, además de que, como se aprecia en su demanda, el acto de autoridad le afectaría, en todo caso, a la Asociación civil y no a él en su esfera jurídica. En este sentido, la demanda se sobresee con respecto al promovente.

3.5. Definitividad. Se cumple con este requisito, puesto que los actores controvierten un acuerdo emitido por el Consejo General del INE, contra el cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocado, anulado o modificado.

Al estar colmados los requisitos de procedibilidad indicados y ya que la Sala Superior no advierte la existencia de alguna causa que genere la improcedencia o el sobreseimiento del juicio ciudadano en que se actúa, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la litis planteada.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del problema

El problema principal que plantea el presente asunto es determinar si la **omisión de diversas autoridades del INE** en adoptar medidas para prevenir o evitar que se confunda el nombre y la imagen de una **asociación civil**, cuyo objeto social es promover la participación ciudadana en asuntos de interés público, así como la defensa y promoción de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales de los ciudadanos, con el nombre de **una organización** que pretende constituirse como partido político nacional, y si ello **afecta o vulnera**:

- a) El derecho a la libre asociación, al nombre, a una buena reputación, a la imagen de la asociación civil y, por lo tanto, a sus derechos político-electorales, puesto que el ejercicio de sus actividades y el de sus asociados, conforme a su objeto social, se vería obstaculizado o afectado.
- b) Los derechos político-electorales, principalmente el derecho de asociación, específicamente de los ciudadanos que potencialmente se afilien a la organización “Nosotros”, que pretende constituirse como partido político, al creer que se trata de “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”, y;
- c) Los derechos político-electorales, principalmente el derecho de asociación de los afiliados y simpatizantes de “Nosotr@s por la Democracia, A.C.” que no desean ser confundidos o identificados con un partido político.

Así, en atención a que la Asociación denuncia esencialmente que el presunto uso del nombre “Nosotros”, con el que la Organización –que pretende constituirse como partido político nacional– se ostenta públicamente, afecta sus derechos político-electorales, así como los de sus simpatizantes y afiliados y ciudadanos que deseen afiliarse a la

SUP-JDC-79/2019

Organización, esta autoridad jurisdiccional realizará un análisis integral de los agravios relacionados con esta pretensión.

La Asociación civil estima que, no obstante que la razón o denominación social en su acta constitutiva es “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”, la promovente se encuentra posicionada social y políticamente con el nombre “Nosotr@s”, “Nosotrxs” o “Nosotres” públicamente.

Para resolver la problemática planteada, esta Sala Superior se referirá al contenido de las solicitudes de “Nosotr@s por la Democracia, A.C.” y a la respuesta que le dio el Consejo General del INE a través de su Acuerdo INE/CG120/2019; sintetizará los agravios de la demanda y, finalmente, determinará si le asiste o no la razón a la parte actora.

4.2. Contenido de las solicitudes y respuesta de la autoridad responsable

La Asociación civil presentó dos escritos dirigidos a la CPPP y a la DEPPP en las que, esencialmente, solicitó lo siguiente:

- Que adopten e implementen mecanismos para asegurar el cumplimiento cabal de todos los requisitos legales por parte de las organizaciones; en particular, que eviten que la organización “Nosotros”, aspirante a partido político, incumpla con sus obligaciones legales al utilizar dicho nombre y realice asambleas, debido a que ello supondría un fraude a la ley y ocasionaría la vulneración a los derechos políticos-electorales. Esto supone no utilizar el nombre “Nosotros” para realizar actos tendentes a constituirse como partido político,
- Que no se le permita a la organización que se ostenta como “Nosotros” realizar asambleas y engañar a la ciudadanía mediante el uso del nombre fonéticamente idéntico a “Nosotr@s” o “Nosotrxs” pues, de lo contrario, se vulneraría lo siguiente:
 - a) La prohibición de que las agrupaciones o asociaciones que tienen un objeto social distinto tomen parte en la creación de y afiliación a

SUP-JDC-79/2019

partidos, al generar una falsa impresión de que “Nosotr@s” o “Nosotrxs” interviene o está tomando parte en la constitución del partido político que desea nombrarse “Nosotros”;

b) La libre afiliación y asociación de los ciudadanos que deseen afiliarse a la organización “Nosotros”, al buscar constituirse como partido político a partir del nombre y reputación de una asociación civil cuyo objeto social es distinto al de los partidos políticos, e inducirlos al error;

c) La libre afiliación y asociación de los simpatizantes de la Asociación civil, al provocar que éstos puedan ir a las asambleas que convoque la organización “Nosotros” y busquen afiliarse, al pensar que están apoyando a la asociación civil “Nosotr@s por la Democracia, A.C”.

- Que se niegue la inscripción de la organización “Nosotros”, bajo ese nombre, como aspirante al registro como partido político, y;
- Que se dé atención inmediata para proteger los derechos políticos de las personas que los ejercemos cotidianamente por vías diferentes a la electoral.

Por su parte, el Consejo General del INE dio respuesta a las solicitudes presentadas a la CPPP y a la DEPPP, esencialmente, en los términos siguientes:

- La DEPPP verificó que la notificación de intención presentada por la organización, aspirante a partido político, “Nosotros” cumpliera con el artículo 11, párrafo 1, de la Ley de Partidos, así como con los numerales 8, 9 y 10 del Instructivo y, al no existir elementos para negarle la procedencia de su notificación, le otorgó el permiso para continuar con el procedimiento para constituirse como partido político nacional;

SUP-JDC-79/2019

- Consideró que no se aprecia que la CPPP o la DEPPP hayan vulnerado la normativa electoral, dentro del ámbito de sus atribuciones, y que éstas puedan restringir el empleo de dicha denominación por parte de la organización que pretende constituirse como partido político. Lo anterior, porque, si bien el artículo 25, inciso d) de la Ley de Partidos prohíbe la utilización de una denominación igual o semejante a algún partido político existente, no existe normativa con respecto a las semejanzas en la denominación de alguna asociación civil regulada por el derecho privado, además de que, en el caso concreto, la denominación “Nosotr@s por la Democracia” difiere notablemente de la denominación “Nosotros” empleada por la organización en proceso de constituir un partido político;
- Estimó que la simple semejanza en los términos utilizados por los actores políticos, por sí misma, no es violatoria de la normativa electoral. Para la autoridad, esta determinación coincide con los criterios sostenidos por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-2/2018 y acumulado**, o la Sala Especializada al resolver el **SRE-PSC-7/2019**, debido a que no se advierte identidad entre la denominación “Nosotr@s por la Democracia” con la denominación de la Organización, al contener vocablos con similitudes sustanciales en su articulación lingüística;
- En relación con la supuesta violación a la prohibición de que las agrupaciones con objeto social distinto tomen parte en la creación y afiliación de partidos políticos, estimaron que la organización “Nosotros” no se encuentra dentro del supuesto previsto en la normativa aplicable. Además, indicó que la DEPPP realizó la verificación correspondiente, concluyendo que “Nosotros” cumplió con los requisitos exigidos y que no se tiene noticia de que existan organizaciones civiles, sociales o gremiales con un objeto social distinto, que estén relacionadas de manera directa o indirecta con dicha organización;

SUP-JDC-79/2019

- Respecto a la supuesta violación al derecho de libre afiliación y asociación con fines políticos derivada de inducir al error a los ciudadanos que desearan afiliarse a la organización “Nosotros”, consideró que no contaba con elementos de prueba que permitieran advertir que dicha organización hubiera vinculado sus actividades con la buena reputación y acciones de la ahora promovente, ni la existencia de actos orientados a cometer un fraude a la ley;
- Por otra parte, estimó que respecto al señalamiento de que fonéticamente “Nosotr@s” suena igual que “Nosotros” y que la Organización indebidamente usurpa el nombre usado por la parte actora, misma que cuenta con reconocimiento público, estimó que la prohibición legal contenida en el artículo 25, inciso d) de la Ley de Partidos sólo obliga a un partido político existente, sin que el presente caso pueda subsumirse en ella, por lo que dicha autoridad carecía de facultades para negar a la organización “Nosotros” su inscripción como partido político bajo esa denominación;
- Respecto a la petición relacionada con la adopción de medidas para prevenir o evitar la confusión de posibles simpatizantes de la organización “Nosotros”, determinó que el INE permanecerá vigilante de los hechos que ocurran antes, durante y después de la celebración de las asambleas a efecto de que se celebren conforme a las disposiciones aplicables, y;
- En lo concerniente a la petición de protección de los derechos político-electorales de las personas que los ejercen cotidianamente por vías diferentes a la electoral, reiteró su compromiso de velar permanentemente por el cumplimiento de los principios democráticos contenidos en la Constitución General, así como por la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía, por lo que cualquier acto que ponga en riesgo su libre participación será atendido dentro del ámbito de sus atribuciones.

4.3. Agravios en la demanda

i) Omisión de la CPPP y de la DEPPP en dar respuesta y omisión del Consejo General del INE de pronunciarse respecto a lo solicitado

La promovente aduce que la CPPP y la DEPPP no dieron respuesta a los planteamientos expuestos por ella en los escritos presentados el catorce de febrero.

Alega que, si bien el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG120/2019, éste no se pronunció sobre las tres violaciones planteadas en los escritos, por lo que no puede considerarse como una respuesta a lo solicitado.

Por otra parte, la promovente considera que, suponiendo que el Acuerdo impugnado fuera una respuesta a sus escritos, éste vulneró el principio de congruencia externa porque el Consejo General del INE es omiso en pronunciarse sobre las violaciones a:

- La regla contenida en el artículo 3, numeral 2, de la Ley de Partidos, interpretada de forma sistemática, la cual prohíbe que las agrupaciones u organizaciones que no tengan como objetivo la creación de un partido político, intervengan o tomen parte de cualquier manera en la creación de y afiliación de un partido político;
- El principio constitucional y convencional de libre asociación con fines políticos, de manera que la voluntad de las personas que deseen afiliarse a un partido político no sea viciada, y;
- El derecho de las y los ciudadanos a la libre asociación y afiliación con fines políticos, de forma que los simpatizantes de la asociación civil vayan a las asambleas de la organización que quiere constituirse como partido político pensando que se trata de la asociación civil “Nosotr@s”.

Finalmente, señala que no es un obstáculo para lo anterior que el Consejo General del INE afirmara haber conocido el diecinueve de marzo la

respuesta a las solicitudes, ya que no obtuvo respuesta por parte de la CPPP y la DEPPP.

ii) Vulneración al principio de congruencia externa y a su derecho de petición al modificar las peticiones iniciales

La promovente señala que el Consejo General del INE debió responder los planteamientos de su solicitud de manera congruente y precisa.

En su opinión, considera que no basta con la emisión de una resolución o acuerdo por parte de la autoridad y su notificación al peticionario, sino que, al realizar el examen de la respuesta, debieron salvaguardarse los principios de debido proceso, seguridad jurídica y certeza, corroborando la existencia de elementos suficientes que llevaran a la convicción de que la contestación cumplía con el requisito de congruencia. Este requisito consiste en la correspondencia formal entre la solicitud planteada y la respuesta otorgada por la autoridad, sin que ello implique la revisión de la legalidad material del contenido de la respuesta.

Estima que el Consejo General del INE vulneró estos principios al haber señalado que la petición de la parte actora fue solicitar la negativa de registro como partido político nacional a la Organización, lo cual no corresponde a lo planteado.

En este sentido, para la parte actora resulta evidente que la autoridad responsable se pronunció sobre un tópico diferente al planteado sin dar respuesta a lo solicitado en el Acuerdo impugnado.

iii) Indebida valoración de los elementos de prueba y violación al principio de congruencia

La promovente señala que adjuntó a su demanda elementos de prueba con el objetivo de evidenciar lo siguiente:

- Que en el acta constitutiva de la asociación civil se hace constar la denominación [Nosotr@s por la Democracia, A.C.](#)
- Que sus simpatizantes y afiliados reconocen a la asociación civil como “Nosotr@s” o “Nosotrxs”;
- Que la Asociación civil tiene un alto nivel de reconocimiento entre los medios de comunicación y la ciudadanía, identificándolos de forma indistinta como “Nosotr@s”, “Nosotrxs”, “Nosotros”, “Nosotras” y “Nosotres”, y que dichas palabras no son de uso corriente en el ámbito político-electoral, y;
- Que la Organización, la cual que pretende constituirse como partido político nacional, usa un nombre que es fonéticamente idéntico al de “Nosotrxs”, por lo que esa organización busca vulnerar la normatividad y hacer un fraude a la ley.

En este sentido, la parte actora considera que la autoridad responsable indebidamente dejó de considerar los hechos en los que fundamentó sus peticiones y resolvió sobre una petición que no se planteó, esto es, la similitud entre “Nosotros” y la denominación social de “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”

Por otra parte, expone que el Acuerdo INE/CG120/2019 del Consejo General del INE actualizó una vulneración al principio de congruencia interna, porque la autoridad responsable reconoció en un primer momento la similitud entre los nombres “Nosotros” y “Nosotrxs”, no obstante, omitió pronunciarse sobre esa semejanza.

i) Indebida fundamentación, motivación y valoración de los elementos de prueba

La promovente señala que la autoridad responsable incumplió con la obligación de fundar y motivar el Acuerdo impugnado, de conformidad con el artículo 16 constitucional, porque no se pronunció sobre las tres vulneraciones específicas hechas valer en los escritos presentados el catorce de febrero ante la CPPP y la DEPPP.

Para la parte actora, por el contrario, el Consejo General del INE se limitó a señalar, sin aportar mayores razones, que no contaba con elementos que le permitieran advertir que la organización que desea constituirse como partido político vinculara sus actividades con la buena reputación de la asociación o acciones de la promovente orientadas a cometer un fraude a la ley.

ii) Indebida fundamentación y motivación por el uso de precedentes

La parte actora aduce que el Acuerdo INE/CG120/2019 del Consejo General del INE está indebidamente fundado y motivado, ya que la responsable pretendió fundar su determinación en precedentes de esta autoridad jurisdiccional que, en su opinión, son irrelevantes para la solución de la controversia al versar sobre la constitución de los partidos políticos, en específico, los expedientes **SUP-RAP-02/2018** (procedencia del nombre de una coalición) y **SRE-PSC-7/2019** (*spot* de un tribunal local y el supuesto beneficio a un partido político).

iii) Indebida fundamentación y motivación al señalar que no existe un fundamento expreso para actuar

La parte actora señala que la autoridad responsable incumplió con su obligación de fundar y motivar el acto impugnado, al determinar que no se encuentra a su alcance formular un pronunciamiento que restrinja los derechos de las organizaciones que pretenden obtener el registro como partidos políticos, si no existe ningún fundamento legal expreso para tal efecto.

SUP-JDC-79/2019

En este sentido, la parte actora señala que lo anterior es incorrecto, porque, al usar el nombre “Nosotros”, la Organización cometió las tres violaciones a los preceptos referidos en los escritos que se presentaron el catorce de febrero, de manera que sí había fundamento para ello.

Por otro lado, la parte actora refiere que ambas, la CPPP y la DEPPP, contaban con facultades expresas para pronunciarse sobre las violaciones señaladas. Inclusive, indica que la autoridad responsable citó algunas disposiciones de donde derivan las violaciones, no obstante, el Consejo General del INE realizó una incorrecta interpretación de las disposiciones legales.

Finalmente, la parte actora señala que nunca afirmó que estuviera beneficiando o apoyando a la organización “Nosotros”, sino que esta última se está beneficiando de la reputación de la asociación civil, provocando que intervenga de forma indirecta en la creación de este organismo aspirante a partido político, sin haberlo consentido.

iv) El Consejo General considera que no ha emitido algún acto de autoridad que pueda ser declarado improcedente

La parte actora expone que el Consejo General del INE concluyó erróneamente no haber emitido algún acto de autoridad que pudiera declarar improcedente bajo las peticiones de la Asociación civil. No obstante, la actora estima que la procedencia de la manifestación de la intención para constituirse como partido político es un acto de autoridad.

Adicionalmente, sostiene que la CPPP fue omisa en implementar los mecanismos para asegurar el cumplimiento de todos los requisitos legales, incluidos los orientados a evitar un fraude a la ley.

v) Implicaciones de la similitud de nombres

Finalmente, la parte actora señala que, si se reconociera el criterio del Consejo General del INE, relativo a que la pronunciación fonética de la palabra “Nosotros” no tiene relación con la denominación legal de la asociación civil “Nosotr@s por la Democracia, A.C.” a pesar de ser la misma, bajo el argumento de que sólo cambió una letra y que ello no le genera un daño a la asociación civil, se abriría la posibilidad para que cualquier grupo u organización que quisiera constituirse como partido político pueda utilizar nombres de asociaciones o sociedades existentes y cambiar alguna letra (o símbolo) para usurparlos y medrar con la reputación construida por un ente ajeno a la organización.

En este sentido, a la parte actora le preocupa que la autoridad responsable no frene a la organización, aspirante a partido político, toda vez que ésta medrará con su nombre, confundirá a sus simpatizantes – y a los de la organización –, y utilizará argumentos similares para llamar a crear colectivos y grupos que se activen políticamente alrededor del país, pero con fines muy distintos.

De aprobarse el criterio, estima que éste podría afectar gravemente la construcción de pluralidad y el fortalecimiento del ejercicio de derechos políticos de los ciudadanos.

4.4. Análisis de los agravios

4.4.1. La CPPP y la DEPPP no eran las autoridades facultadas para responder a la solicitud de la Asociación civil

Esta Sala Superior estima que el agravio relativo a que la CPPP y la DEPPP incurrieron en una omisión al no dar respuesta a sus peticiones resulta **infundado**, puesto que, si el Consejo General del INE dio respuesta a las peticiones, ya no era necesario que dichas autoridades se pronunciaran, debido a que lo solicitado por la parte actora no tiene relación directa con las facultades de dichas autoridades. Además, el Consejo General es la máxima autoridad del INE que está facultada para interpretar y aplicar la normativa electoral en el ámbito de competencia, sin

SUP-JDC-79/2019

que la falta de respuesta por parte de la CPPP o la DEPPP le cause algún perjuicio.

En efecto, de la lectura de los artículos 42 y 55 de la LEGIPE, no se aprecia que la CPPP o la DEPPP tengan entre sus atribuciones la relativa a determinar cómo deben llevarse a cabo los procesos de afiliación de las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos, **incluyendo la forma en que deben ostentarse ante la ciudadanía al llevar a cabo las asambleas y lo relativo al nombre con el que desean constituirse como partido político, como se explicará en el estudio del apartado siguiente.**

En efecto, del análisis de las disposiciones citadas, se obtiene que la CPPP funcionará de manera permanente y estará integrada exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General del INE. De igual forma, se aprecia que la DEPPP tiene diversas atribuciones, como conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales. Sin embargo, la CPPP y la DEPPP no tienen conferida alguna atribución relacionada con la determinación de la forma en que debe llevarse a cabo el proceso de afiliación de las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos.

Por otra parte, la CPPP se encuentra facultada, en términos del artículo 124 del Instructivo, para desahogar las consultas que con motivo de dicha normativa se presenten ante el INE y de solicitar la publicación de las contestaciones a las consultas realizadas por las organizaciones en la página electrónica del INE.

Esa disposición debe ser interpretada en el sentido de que la CPPP tiene atribuciones para atender exclusivamente las consultas que se relacionen con la manera en que deben interpretarse y/o aplicarse las disposiciones del Instructivo. Sin embargo, esa atribución no puede considerarse extensiva para que la CPPP resuelva consultas sobre temas que están fuera de lo regulado en el Instructivo.

Bajo ese contexto, debe decirse que la consulta formulada por la parte actora no se circunscribió a solicitar que se le explicara la forma en que el Instructivo aprobado por el Consejo General del INE debe ser interpretado y/o aplicado, sino que interpretara la normativa aplicable para prevenir o evitar que la ciudadanía confunda a la asociación civil denominada “Nosotr@s por la Democracia” con la organización que pretende constituirse como partido político bajo el nombre “Nosotros”, así como evitar que esta asociación se aproveche de la imagen de la primera para alcanzar sus objetivos.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 32, párrafo 1, inciso b, fracción I, de la LEGIPE dispone que, de entre las atribuciones del INE, se encuentra la relativa al registro de los partidos políticos nacionales.

Al respecto, el artículo 35 del referido ordenamiento establece que será el Consejo General del INE el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Así, el Consejo General del INE es la máxima autoridad facultada para interpretar y aplicar la normativa electoral, de forma que la falta de respuesta por la CPPP y la DEPPP no le causó perjuicio alguno a la parte actora.

Por tanto, se concluye que la CPPP y la DEPPP no eran competentes para atender la consulta formulada por la parte actora, ya que ello le competía al Consejo General del INE. Máxime, si se tiene en cuenta que la respuesta que se emita a la consulta podía afectar los derechos de la asociación civil, o parte actora, así como los de la organización que quiere constituirse como partido político⁵.

4.4.2. El INE está facultado para verificar el cumplimiento de elementos sustantivos en la etapa preliminar del procedimiento de

⁵ Resulta aplicable la tesis **XC/2015**. Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 74 y 75, de rubro **CONSULTAS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE FACULTAD PARA DESAHOGARLAS Y SU RESPUESTA ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACIÓN.**

constitución de un partido de nueva creación y, en su caso, tiene el deber de adoptar medidas orientadas a prevenir o evitar una afectación a los derechos político-electorales

Por razones de método, los agravios restantes se analizarán de manera conjunta, ya que los mismos están orientados esencialmente a determinar si el INE está facultado para adoptar medidas orientadas a prevenir o evitar que organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos utilicen el mismo nombre de una asociación civil, con objeto social y actividades similares, para lograr sus objetivos.

Asimismo, los agravios se dirigen a cuestionar si la respuesta del Consejo General del INE violó los derechos político-electorales de la asociación civil denominada “Nosotr@s por la Democracia”, los derechos de los ciudadanos simpatizantes y afiliados de ésta, y los derechos de los ciudadanos que potencialmente se afilien a la Organización.

Esta Sala Superior considera que le asiste la razón a la asociación civil actora, ya que, además de que el Consejo General del INE no dio una respuesta debida a lo solicitado, el INE sí puede adoptar válidamente las medidas necesarias y suficientes para prevenir que las organizaciones que pretendan constituir un partido político se aprovechen indebidamente de la denominación, nombre, arraigo, prestigio y otros derechos intangibles de una asociación civil, persona moral, cuyo objeto social comprende la promoción de derechos de participación política y que no pretende en modo alguno convertirse en partido político en ejercicio de su libertad de asociación política.

Para sustentar esa conclusión, esta Sala Superior determinará:

i) El marco jurídico aplicable, tanto en lo relativo al contenido de los derechos fundamentales de carácter político-electoral que la autoridad responsable está obligada a garantizar, como en lo relativo a las facultades del INE para prevenir y evitar confusiones de identidad con el nombre o la denominación de organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos y

ii) Si el Acuerdo INE/CG120/2019 del Consejo General del INE dio una respuesta debida a lo solicitado y si, en todo caso, debió haber adoptado medidas orientadas a garantizar los derechos de la asociación civil “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”, de sus simpatizantes y afiliados, así como de los ciudadanos que potencialmente se afilien a la organización que usa el nombre “Nosotros”.

4.4.2.1. Marco jurídico aplicable al presente caso

A continuación, se desarrollará el contenido de los derechos fundamentales que los actores estiman violados en el presente caso (libertad de asociación política y afiliación, derecho al nombre, a una buena reputación y a la propia imagen), así como el marco normativo relativo a las facultades del INE a efecto de prevenir y evitar que las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos utilicen el nombre o la denominación de una asociación civil para lograr sus objetivos:

- i)* ***Libertad de asociación política y afiliación partidista, sus restricciones y limitaciones por particulares***
 - ***Dimensión positiva y negativa del derecho de asociación***

La libertad de asociación prevista en el artículo 9 de la Constitución General, artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) y 22 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objetivo y finalidad lícita sea de libre elección⁶.

Está compuesto por libertades positivas y negativas, dado que se manifiesta en tres dimensiones:

⁶ **Tesis 1ª. LIV/2010.** Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, marzo de 2010, página 927, de rubro **LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.**

i) Como el derecho de asociarse formando una asociación o incorporándose a una ya existente;

ii) Como el derecho a permanecer en una asociación o renunciar a ella, y

iii) Como el derecho de no asociarse, lo que en sentido opuesto implica la correlativa obligación de la autoridad de no limitar estos derechos ni de obligar a asociarse⁷.

- ***Libertad de asociación política y de afiliación partidista***

En materia político-electoral, el derecho de asociación es un derecho fundamental consagrado en el artículo 35, fracción III, de la Constitución General que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

La libertad de asociación en materia político-electoral constituye una condición necesaria de todo Estado constitucional democrático de Derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos y agrupaciones políticas, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución General, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos⁸.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha enfatizado, respecto del artículo 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (que reconoce la libertad de reunión y de asociación en términos similares a los de la Convención Americana y el Pacto Internacional)⁹ que dicho precepto es aplicable a

⁷ Véase amparo en revisión 2186/2009.

⁸ Jurisprudencia P./J. 40/2004. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIX, junio de 2004, página 867, de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA.**

⁹ Artículo 11.

asociaciones, tales como a los partidos políticos y que la negativa de registro de un partido político puede constituir una violación a la libertad de asociación¹⁰.

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

Como se explicará posteriormente, para concretizar el derecho de asociación en materia política es necesario que las asociaciones que se pretendan constituir como partido político establezcan una denominación para el proceso de constitución y eventual registro.

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

Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.

¹⁰ Entre otros, TEDH, *Case of Presidential Party of Mordovia v. Russia*, (Application no. 65659/01), Judgment, Strasbourg, 5-10-2004, párrafos 28 y 29.

consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse¹¹.

- ***Restricciones a los derechos de asociación política y afiliación y su limitación por parte de otros particulares***

Los derechos de asociación en materia política y de afiliación no son absolutos e ilimitados. El artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 22 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos establecen que el ejercicio del derecho de asociación (incluyendo la asociación en materia política y el derecho de afiliación) sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

La Corte IDH ha puntualizado que la previsión y aplicación de requisitos para ejercer los derechos políticos no constituyen, por sí mismos, una restricción indebida de los derechos políticos, pero es indispensable que en su reglamentación se observen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática¹².

De una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 9, 35, fracción III, y 41, fracción I, de la Constitución General, se concluye que la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos y agrupaciones políticas, está sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, esto es, corresponde al legislador, ya sea federal o local, establecer la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, conforme a criterios de proporcionalidad o razonabilidad que permitan el pleno

¹¹ **Jurisprudencia 24/2002.** *Justicia Electoral.* Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 19 y 20, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES.**

¹² Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 206.

ejercicio de ese derecho fundamental, así como el cumplimiento de los fines que persiguen los partidos políticos¹³.

Del mismo modo, el ejercicio de la libertad de afiliación está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral¹⁴.

Las limitaciones al derecho de asociación o afiliación de las personas pueden provenir del actuar de particulares y no sólo de actos de las autoridades. Cuando eso sucede, estas últimas, en su ámbito competencial, están obligadas a garantizar que esas limitaciones no impliquen una vulneración desproporcionada o abusiva a esos derechos humanos.

Así, por ejemplo, una sociedad o asociación podría convenir en sus estatutos alguna cláusula de índole discriminatoria respecto a sus socios o asociados. Ello ocasionaría una evidente tensión entre la dimensión autoorganizativa del derecho de asociación y su dimensión entre particulares traducida en el derecho de los socios, asociados y los aspirantes que deseen adquirir esa calidad a no ser discriminados por razones absurdas o arbitrarias, como por ejemplo el color de su piel o su género. En ese caso, la cláusula estatutaria debiera declararse nula por las autoridades, como lo pueden ser los tribunales, dado el deber que tienen de garantizar la protección de los derechos humanos como lo es el derecho de asociación o afiliación sin discriminación.

¹³ **Jurisprudencia P./J. 40/2004.** Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIX, junio de 2004, página 867, de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA.**

¹⁴ **Jurisprudencia 24/2002.** *Justicia Electoral.* Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 19 y 20, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES.**

SUP-JDC-79/2019

En el ámbito político-electoral, los partidos políticos, las agrupaciones políticas y las personas jurídicas que deseen constituirse como tales, encuentran una cierta y determinada limitación en su actuar en el principio democrático y en el deber que tienen para garantizar los derechos humanos de las personas. Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que para que los estatutos de los partidos políticos deban considerarse democráticos, los mismos, entre otras cuestiones, deben garantizar la protección de los derechos fundamentales de los afiliados¹⁵.

Por otra parte, como lo ha sostenido la Primera Sala de la SCJN, los derechos fundamentales previstos en la Constitución General gozan de una doble cualidad, ya que, por un lado, se configuran como derechos públicos subjetivos (función subjetiva) y, por el otro, se traducen en elementos objetivos que informan o permean todo el ordenamiento jurídico, incluyendo aquéllas que se originan en otros ámbitos como el privado (función objetiva)¹⁶. Los derechos fundamentales gozan de una eficacia horizontal (*drittwirkung der grundrechte*)¹⁷, de manera que la frontera entre público y lo privado resulta muy delgada. En palabras de la Corte IDH, “los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares”¹⁸.

En este sentido, los particulares, como las asociaciones u organizaciones que quieran constituirse en un partido político tienen el deber constitucional de respetar y garantizar los derechos fundamentales de las personas, como lo son los derechos político-electorales, incluyendo su derecho de asociación.

- ***La garantía del derecho de asociación política y de afiliación en el presente caso***

¹⁵ **Jurisprudencia 2/2005**. Publicada en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 120 a 122, de rubro **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS**.

¹⁶ Véase 1ª./J. 15/2012 (9a.). Publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XIII, octubre de 2012, tomo 2, página 798, de rubro **DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES**.

¹⁷ Véase Mijangos y González, Javier, “La vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares”, en *Breviarios Jurídicos*, No. 18, Porrúa, México, 2004.

¹⁸ Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A, no. 18, párrafo 140.

En el presente caso, debe determinarse si el INE está facultado y tiene el deber de garantizar que los derechos políticos-electorales de la asociación civil y de grupos determinados de ciudadanos sean respetados por terceros, a través de la prevención diligente de la vulneración de sus derechos de asociación política y afiliación por parte de personas jurídicas que deseen constituirse como partidos políticos.

Para ello, el estudio tomará en cuenta tanto la dimensión positiva como la negativa del derecho de asociación política y de afiliación: los ciudadanos tienen tanto el derecho a poder incorporarse o permanecer en una asociación, como el derecho a no ser incorporado o asociarse, lo que implica, en el presente caso, que la autoridad electoral evite que sean inducidos al error a efecto de afiliarse a una organización que quiere constituirse como partido político pensando que se trata de la asociación civil promovente.

Como se observará, el INE, en el ámbito de su competencia, tiene la obligación de prevenir diligentemente que las organizaciones que pretendan constituirse como partidos **políticos no confundan a la ciudadanía o la induzcan al error a efecto de que se asocien a éstas** y, por consiguiente, se afecte el ejercicio de sus derechos político-electorales. Asimismo, tiene la obligación de evitar el riesgo de que se materialice de inmediato la violación a los derechos de asociación y afiliación de esos grupos determinados de ciudadanos, de conformidad con las obligaciones impuestas a todas las autoridades en el artículo 1º de la Constitución General.

ii) ***Derecho al nombre, a una buena reputación y a la propia imagen de las personas jurídicas (principio de identidad)***

• ***Derechos fundamentales de las personas jurídicas o morales***

Para el Pleno de la SCJN el artículo 1º de la Constitución General, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende **tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines**¹⁹.

Como lo sostuvo el Pleno de la SCJN al resolver la **contradicción de tesis 360/2013**²⁰, las personas morales son titulares de derechos y obligaciones y/o deberes que, indefectiblemente, se traducen en el reconocimiento de ciertos derechos fundamentales, **que protejan su existencia y permitan el libre desarrollo de su actividad, como el de propiedad, de asociación**, de petición, de acceso a la justicia, etcétera. Es decir, las personas colectivas, tienen por sí mismas, la titularidad de determinados derechos, más allá de las personas individuales que las conforman.

Asimismo, el Pleno de la SCJN ha establecido que la titularidad de los derechos fundamentales de las personas jurídicas o morales “dependerá necesariamente de la naturaleza del derecho en cuestión y, en su caso, **de la función o actividad de aquéllas**”, debiéndose determinar “en cada caso concreto, si un derecho les corresponde o no”, existiendo derechos

¹⁹ **Jurisprudencia P./J. 1/2015 (10a.)**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 16, marzo de 2015, tomo I, página 117, de rubro **PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES**.

²⁰ Resuelta el 21 de abril de 2014, por unanimidad de once votos de los ministros de la SCJN.

que, “sin mayor problema argumentativo pueden atribuírseles, por ejemplo, los de propiedad, de acceso a la justicia o de debido proceso”²¹.

En suma, tanto la asociación civil actora como la organización que quiere constituirse como partido político tienen derechos fundamentales como lo es su derecho de asociación política y, como observaremos, su derecho al nombre, a su buena reputación y a su propia imagen, los cuales deben ser respetados por terceros y garantizados por todas autoridades estatales, en particular, por las autoridades electorales administrativas.

Asimismo, si se pone en riesgo a través del actuar de terceros la existencia y el cumplimiento del objeto social de una determinada asociación o sociedad, es obligación de las autoridades del Estado mexicano proteger y garantizar que sus derechos fundamentales no sean violados.

- ***Derecho al nombre, a la propia imagen y a una buena reputación de las personas jurídicas (principio de identidad)***

El derecho fundamental al nombre de las personas físicas está protegido por el artículo 18 de la Convención Americana²², el derecho a la propia imagen por el artículo 1º constitucional como derivación del derecho a la intimidad²³, y el derecho a la buena reputación por los artículos 11 de la Convención Americana²⁴ y el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁵.

²¹ **Tesis P. I/2014 (10a.)**. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la federación*, libro 3, febrero de 2014, tomo I, página 273, de rubro **PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL JUZGADOR LES FIJE.**

²² **Artículo 18. Derecho al Nombre**

Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.

²³ **Amparo directo 6/2008**. En esa sentencia la Primera Sala de la SCJN advirtió que el Tribunal Europeo Derechos Humanos sostuvo en *Schüssel v Austria* que la protección de la vida privada derivada del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos comprende elementos de la identidad de una persona, entre los que se incluye la imagen de ésta, doctrina que posteriormente fue reiterada en *von Hannover v Germany*.

²⁴ **Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad**

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

SUP-JDC-79/2019

Asimismo, los derechos al nombre, a la buena reputación y a la propia imagen de las personas jurídicas también gozan de protección constitucional, como lo ha reconocido la Primera Sala de la SCJN²⁶.

Si bien dichos derechos no deben conceptuarse como derechos fundamentales personalísimos relacionados con el derecho a la intimidad o el principio de dignidad como sucede con las personas físicas, sí encuentran protección constitucional al ser las personas jurídicas o morales creadas por personas físicas para la consecución de fines determinados que de otra forma no se podrían alcanzar, y constituir un instrumento al servicio de los intereses de las personas que las crearon.

Así, por ejemplo, el desmerecimiento en la consideración ajena sufrida por una determinada persona jurídica puede conllevar a la imposibilidad de que ésta pueda desarrollar libremente sus actividades encaminadas a la realización de su objeto social o, al menos, una afectación ilegítima a su posibilidad de hacerlo, extendiéndose dicha afectación a las personas físicas que forman parte o simpatizan con las asociaciones o sociedades, por lo que la Constitución General garantiza la protección de ese tipo de afectaciones²⁷.

Por otra parte, resulta inherente al derecho a la buena reputación presumirla por igual en todas las personas y en todos los casos, de manera que siempre se debe partir de la base de suponer la existencia de la previa buena reputación de los promoventes en relación con los hechos controvertidos²⁸.

En suma, los derechos de las personas jurídicas al nombre, a la buena reputación y a la propia imagen de la persona jurídica protegen la pluralidad de elementos que, como consecuencia de su combinación,

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

²⁵ **Artículo 17.**

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

²⁶ **Amparo directo en revisión 3802/2018 y amparo directo 28/2010.**

²⁷ Véase tesis 1ª. XXI/2011 (10a.). Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro IV, enero de 2012, tomo 3, página 2905, de rubro **DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.**

²⁸ **Amparo directo en revisión 3802/2018.**

distinguen las actividades de una determinada sociedad, asociación u organización de las actividades de otras dentro de un mismo ámbito o arena, y que redundan en su prestigio o ventaja competitiva en virtud de la identificación generada.

En particular, respecto a la propia imagen de las personas jurídicas, se puede definir como el conjunto de atributos que configuran la percepción que el público tiene de ella y que la hace, por tanto, diferenciarse del resto de sociedades o asociaciones dentro de un mismo ámbito de actuación. La propia imagen de una persona jurídica está relacionada estrechamente con su buena reputación, ya que al afectarse puede ponerse en riesgo la percepción que los usuarios, consumidores, afiliados o simpatizantes tienen de ellas y, por lo tanto, el cumplimiento de su objeto social e, incluso, su viabilidad futura.

Conforme al contenido de dichos derechos, en un contexto político-electoral, estaría prohibido a las personas físicas o jurídicas utilizar o combinar los signos distintivos o elementos operativos de otras –lo que puede incluir a sus denominaciones o razones sociales–, que permitan identificar, en grado de confusión, actividades iguales o similares, de manera que su uso cause o induzca a sus destinatarios (consumidores, usuarios, simpatizantes o afiliados) a error o engaño por hacer creer o suponer la existencia de una relación entre las sociedades, asociaciones u organizaciones involucradas, lo cual, evidentemente, puede repercutir en su buena reputación o propia imagen.

- ***Prohibición a las personas físicas y jurídicas de posicionarse en el ámbito político-electoral a través del nombre, propia imagen y reputación de otras personas (branding político-electoral)***

En materia político-electoral, la garantía de los derechos antes referidos se traduce en la prohibición de que los partidos políticos, agrupaciones políticas y, como se mostrará, organizaciones que pretendan constituirse como tales, utilicen la denominación o razón social, signos distintivos o

SUP-JDC-79/2019

elementos operativos de otras personas jurídicas, sobre todo cuando estas últimas desarrollan actividades relacionadas con la protección de derechos político-electorales, que permitan identificar, en grado de confusión, a los partidos políticos, agrupaciones políticas u organizaciones que pretendan constituirse como tales y, por lo tanto, afectarse los derechos al nombre, propia imagen y reputación de esas personas jurídicas.

Lo anterior, en el entendido de que, en el presente caso, no se trata sólo de una posible confusión entre dos denominaciones semejantes o similares sino la instrumentalización de los derechos intangibles de una persona moral por parte de una asociación que pretende constituirse en un partido político.

Este posicionamiento indebido en el ámbito político-electoral de una organización o asociación a través del uso o aprovechamiento del nombre, imagen, prestigio o “marca”²⁹ de otra persona jurídica o física (*branding*) puede generar diversas implicaciones en la materia político-electoral, ya que a través de éste las personas intentan agregar valor a su imagen o mejorar su reputación al vincularla con la imagen, identidad e ideología del nombre o marca de otra persona³⁰.

No obstante, el posicionamiento político mediante el uso de nombres o denominaciones no se presenta de una forma única, sino que puede variar dependiendo del ente que se pretende aprovechar del nombre o la denominación o de la naturaleza del propietario del nombre o la denominación.

Por ejemplo, una de las formas en las que se puede presentar el *branding* es la utilización de la identidad de un partido (*party brand*), la cual se

²⁹ La palabra “marca” es una palabra polisémica, es decir, puede tener diferentes significados dependiendo del contexto del que se use. En ese sentido, el análisis de esta resolución no parte de la figura jurídica de “marca”, sino del significado que se le da a través del análisis de la ciencia política. Por lo tanto, la expresión “uso de marcas o de nombres” hace referencia al efecto emocional que genera en una determinada audiencia la mención de un nombre, símbolo o imagen; en específico, en materia electoral el uso de un nombre o marco puede ejemplificarse en las siglas de un partido, la referencia a un candidato o a la ideología que defiende. Véase Alex Marland, *What is a political brand?: Justin Trudeau and the theory of political brand*, University of Victoria, British Columbia, 2013, página 1.

³⁰ Véase Llamas, Elda, “La naturaleza estratégica del proceso de branding”, en *Cuaderno 45*, Centro de Estudios de Diseño y Comunicación, 2013, páginas 225-226.

relaciona con la percepción de un individuo o grupo de individuos sobre un partido político³¹. Esta Sala Superior ha considerado que es posible dañar la imagen de un partido mediante el uso del nombre de una corriente de opinión, ya que esto vulnera los principios democráticos que deben observar sus militantes³².

En este orden de ideas, el nombre o la denominación con la que se identifica a una persona moral o jurídica, al igual que el nombre en las personas físicas, tiene como primera función la de establecer su identidad, mediante elementos distintivos respecto de las demás personas, **a fin de evitar confusiones**; y esto contribuye a la seguridad de toda clase de relaciones en que se ven involucradas: las de carácter jurídico en todas sus manifestaciones; las de **índole social**, y las **vinculaciones económicas**, pues lo realizado u omitido por un individuo o entidad en cualquiera de esos ámbitos, **repercute invariablemente en las personas a través de su nombre o denominación**.

Las asociaciones de carácter político no constituyen una excepción en ese aspecto, por lo cual la calificación positiva o negativa de sus actitudes, de sus actividades u omisiones, se verá unida siempre al nombre o denominación adoptada³³.

iii) La facultad del INE para prevenir y evitar violaciones a derechos fundamentales en el procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos nacionales

• Etapas del procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos nacionales

Al respecto, el artículo 41 de la Constitución General señala que los partidos políticos son entidades de interés público, los cuales tienen como

³¹ Noam Lupu, "Party Brands in crisis: Partisanship, Brand Dilution, and the Breakdown of political parties in Latin America", 2011, página 25.

³² Argumentación realizada en la sentencia **SUP-JDC-988/2017**.

³³ **SUP-RAP-35/2005**.

SUP-JDC-79/2019

fin hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

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

Sin embargo, **estos elementos deben estar sujetos a criterios de razonabilidad o proporcionalidad que busquen precisamente el que los partidos políticos cumplan con los fines previstos en la Norma Fundamental**, como son el que dichas entidades sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo³⁴.

En términos generales el procedimiento establecido para obtener el registro como partido político nacional, se divide en dos etapas: la etapa constitutiva y la etapa de registro.

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

Esas etapas están reguladas por la Ley de Partidos y el acuerdo del Consejo General del INE mediante el cual la autoridad responsable emitió el Instructivo³⁵.

- ***Etapas preliminar***

En esta etapa, la organización que pretende constituirse como partido político notifica por escrito al Consejo General del INE, a través de la

³⁴ SUP-JDC-5/2019 y acumulado.

³⁵ El acuerdo se aprobó en sesión extraordinaria celebrada el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho.

DEPPP, su manifestación de intención dentro del plazo del siete al treinta y uno de enero³⁶.

La DEPPP analiza la documentación presentada³⁷ y comunica el resultado a la organización. En caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el Instructivo, hará del conocimiento de la organización los errores u omisiones detectados a efecto de que en un plazo improrrogable de cinco días hábiles los subsane, de no hacerlo, se tendrá por no presentada la manifestación de intención³⁸.

Entre los requisitos que la organización debe presentar en esta etapa, se encuentra la relativa a la **denominación preliminar** del partido político a constituirse, así como la descripción del emblema y colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos.

Como lo ha sostenido la Sala Superior, el derecho de asociación política incluye el derecho constitucional de que una asociación que pretenda constituirse como partido político cuente con **identidad propia**³⁹ y, como observaremos, a contar con una identidad diversa a la de otros partidos políticos, agrupaciones políticas e, incluso, otras personas jurídicas cuyo objeto social implique el desarrollo o el ejercicio de derechos políticos-electorales bajo ciertas condiciones.

³⁶ De conformidad con el numeral 9 del anexo 1 del Instructivo, el texto de la notificación deberá incluir, al menos, lo siguiente:

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

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

³⁷ En el plazo de diez días hábiles.

³⁸ Numerales 11 y 12 del Instructivo.

³⁹ **SUP-RAP-75-2014.**

SUP-JDC-79/2019

Por otra parte, cabe señalar que en el caso de las organizaciones que pretendan constituirse en una agrupación política nacional, para obtener su registro, deben acreditar ante el INE, entre otras cuestiones, que cuentan con una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido político; supuesto que se no se encuentra regulado expresamente para la constitución de partidos políticos nacionales⁴⁰.

Sin embargo, dado que el artículo 25, inciso d) de la Ley de Partidos establece como obligación para los partidos políticos la de ostentarse bajo la denominación, emblema y colores que tengan registrados ante la autoridad, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los partidos ya existentes, dicha disposición obliga al INE a realizar un **análisis de la procedencia de la denominación**, emblema y colores durante el procedimiento de constitución de los partidos políticos nacionales al igual que de las agrupaciones políticas nacionales.

Lo anterior, no implica que la autoridad administrativa nacional electoral tenga que esperar a la valoración correspondiente del dictamen de registro en caso de que se presente la solicitud correspondiente, pues tiene la obligación en esta etapa preliminar de verificar el requisito sustantivo de la denominación.

Las organizaciones cuyas manifestaciones de intención hayan sido aceptadas podrán continuar con el procedimiento⁴¹, iniciando con ello la etapa de constitución o formativa⁴².

⁴⁰ **Artículo 22.**

1. Para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite deberá acreditar ante el instituto los siguientes requisitos:

a). Contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos 7 entidades federativas, y

b) Contar con documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

⁴¹ Numeral 13 del Instructivo.

⁴² De conformidad con el artículo 12 de la Ley de Partidos, para la constitución de un partido político nacional, la organización deberá acreditar lo siguiente:

a. celebrar asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o doscientos distritos electorales (las asambleas serán certificadas por un funcionarios del INE, en las cuales se hará constar **i)** el número de afiliados participantes que en ningún caso podrán ser menores a tres mil o trescientos, según sea el caso, **ii)** que la asistencia fue libre, **iii)** que los ciudadanos suscriban la manifestación formal de afiliación en ellos, **iv)** que los ciudadanos conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, **v)** que se eligieron delegados propietarios y suplentes, **vi)** que hayan

o **Etapa de constitución o formativa**

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

Esto es, se trata de una **etapa de convencimiento, que busca generar una identidad política ante la ciudadanía que implica el posicionamiento de su nombre o denominación e ideología con el objetivo directo de afiliar a ciudadanos.**

Por ejemplo, el **formato de manifestación** para afiliados en el resto del país debe presentarse de conformidad con el numeral 91 del Instructivo en **hoja membretada con la denominación preliminar** del partido político en formación, pues el elemento es idóneo para la finalidad que pretende acreditar, esto es, la identificación del ciudadano con la nueva propuesta política.

Esta afiliación⁴³ se realiza a través de:

- a) La asistencia de la ciudadanía a las asambleas estatales o distritales que realice la organización, las cuales debe certificar la autoridad administrativa nacional electoral para verificar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Partidos;
- b) La afiliación de ciudadanos por la vía de la aplicación informática en las entidades del resto del país⁴⁴, y;

quedado formalizadas las listas de afiliados y **vii) que no haya existido la intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir un partido político).**

b. celebrar una asamblea nacional constitutiva (el funcionario designado por el INE certificará: **i)** la asistencia de los delegados, **ii)** que se acreditaron por medio de actas, las asambleas celebradas, **iii)** que se comprobó la identidad y residencia de los delegados y que éstos aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos y, **iv)** las listas de afiliados).

⁴³ Título IV “*DE LOS AFILIADOS*” del Instructivo.

⁴⁴ De conformidad con el Instructivo, la aplicación móvil es una solución tecnológica para recabar las manifestaciones formales de afiliación de las organizaciones en proceso de

- c) La afiliación en formato físico amparada bajo el régimen de excepción⁴⁵.

Cualquier tema relacionado con las manifestaciones de afiliación cargadas al sistema⁴⁶ se tramitará ante la DEPPP para que se realicen las verificaciones de los registros correspondientes y, en caso de que las organizaciones presenten la solicitud de registro como partido político, puedan ejercer su derecho de audiencia⁴⁷.

En lo referente a las asambleas, además de buscar acreditar el número de afiliados y conformar las listas correspondientes, tienen como objetivo aprobar la declaración de principios, programa de acción y estatutos del partido a constituirse, mismos que deberán hacerse del conocimiento de los afiliados como parte de la interacción existente entre éstos y la organización, para los fines que pretenden conseguir.

Concluidas las asambleas respectivas, la organización deberá presentar por escrito la solicitud de registro respectiva ante la DEPPP dentro del plazo del seis al treinta y uno de enero de dos mil veinte⁴⁸.

o ***Etapas de registro***

Con la solicitud anterior inicia la etapa de registro, la cual tiene como finalidad verificar que las organizaciones que pretenden constituirse como partido político nacional cumplan con los requisitos establecidos en la normativa. Para ello, el Secretario Ejecutivo del INE rendirá un informe al

constitución como partido político nacional, así como para llevar el registro de auxiliares de estas, y verificar el estado registral de la ciudadanía que se afilie a estas.

⁴⁵ Las organizaciones podrán optar por recabar la manifestación formal de afiliación mediante manifestación física en las secciones localizadas en municipios identificados como de muy alta marginación, que publique el INE en su portal web.

⁴⁶ Sistema de Información de Registro de Partidos Políticos.

⁴⁷ La Sala Superior al resolver el juicio ciudadano identificado como **SUP-JDC-55/2019** estableció que el Instructivo tutela el derecho a la garantía de audiencia.

⁴⁸ En caso de que una organización no presente la solicitud de registro, dejará de tener efectos la notificación de la manifestación de intención.

Consejo General del INE respecto del número total de organizaciones que presentaron la solicitud⁴⁹.

A partir del día en que el Consejo General del INE sesione y conozca el informe presentado por el Secretario Ejecutivo del INE, empezará a computarse el plazo de sesenta días⁵⁰ para que la DEPPP presente el proyecto de dictamen a la CPPP para que ésta, a su vez, lo remita al Secretario Ejecutivo del INE y se someta a consideración del máximo órgano colegiado y éste apruebe, de ser el caso, la procedencia del registro como partido político⁵¹.

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

A continuación, se presentan las etapas del procedimiento de forma gráfica atendiendo a lo dispuesto en el Título Segundo, De los partidos políticos; Capítulo I, De la constitución y registro de los partidos políticos, de la Ley de Partidos, así como, el Instructivo aprobado por el Consejo General del INE:



Respecto a la valoración de los requisitos en la etapa preliminar, es relevante señalar que la DEPPP actúa como autoridad receptora de la notificación de intención, limitándose, en principio, a verificar el

⁴⁹ A partir del día en que el Consejo General del INE sesione y conozca el informe presentado por el Secretario Ejecutivo del INE, empezará a computarse el plazo de sesenta días para la presentación del proyecto de dictamen correspondiente.

⁵⁰ Artículo 19, párrafo 1 de la Ley de Partidos.

⁵¹ Numerales 119 al 124 del Instructivo.

cumplimiento de la información y documentación que deben presentar las organizaciones para iniciar el trámite de constitución.

En la etapa de solicitud de registro, la DEPPP y la CPPP realizan un análisis cualitativo y cuantitativo de los requisitos establecidos por las disposiciones normativas, a efecto de que el Consejo General del INE determine la procedencia del registro.

- ***Las facultades y deberes del INE relativos al procedimiento de constitución de partidos políticos nacionales a la luz de los principios y deberes constitucionales***

La Corte IDH ha determinado que la participación efectiva de personas, grupos, organizaciones, y partidos políticos en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante instituciones que posibiliten el acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios. Esto incluye también la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio⁵², las cuáles deben ser adoptadas por las autoridades estatales dentro del ámbito de su competencia.

Asimismo, la Corte IDH ha sido muy precisa al señalar que en el ámbito de los derechos político-electorales:

La **obligación de garantizar** resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y **la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención**. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos⁵³ (resaltado de esta Sala Superior).

La obligación de las autoridades de garantizar los derechos fundamentales de las personas, como los derechos político-electorales de los

⁵² Véase, por ejemplo, Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 201.

⁵³ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 159.

ciudadanos, se encuentra prevista en el artículo 1º de la Constitución General como sigue:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y **garantizar** los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado **deberá prevenir**, investigar, sancionar y reparar **las violaciones a los derechos humanos**, en los términos que establezca la ley (resaltado de esta Sala Superior).

Ahora bien, en materia político-electoral, el artículo 41 de la Constitución General prevé que el INE es el organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, y la máxima autoridad electoral administrativa que tiene encomendada la función estatal electoral garantizar los derechos al sufragio tanto activo y pasivo en elecciones periódicas auténticas, así como los derechos fundamentales relacionados con el ejercicio de los derechos políticos-electorales, como lo son el derecho de asociación política y de afiliación partidista, la libertad de expresión y el acceso a la información, entre otros.

Por otra parte, el Consejo General del INE, como órgano máximo de dirección y encargado de la función electoral de organizar las elecciones, cuenta con una serie de atribuciones expresas que le permiten, por una parte, remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados, o que hayan puesto en peligro los valores que las normas electorales protegen; por otra, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones y, de manera general, velar por que todos los actos en materia electoral se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente.

En este sentido, a fin de que el ejercicio de las citadas atribuciones explícitas sea eficaz y funcional, dicho órgano puede ejercer ciertas facultades implícitas que resulten necesarias para hacer efectivas aquellas, siempre que estén encaminadas a cumplir los fines

SUP-JDC-79/2019

constitucionales y legales para los cuales fue creado el Instituto Nacional Electoral⁵⁴.

Al ejercer sus facultades constitucionales y cumplir con el deber previsto en el artículo 1º constitucional, el INE, en el ámbito de su competencia, debe garantizar que los derechos políticos-electorales de los ciudadanos sean respetados por terceros, incluyendo el derecho de asociación política y el derecho de afiliación.

Las obligaciones de garantía del INE incluyen la relativa a prevenir o evitar diligentemente que no se violen los derechos humanos, ya sea a través de la adopción de medidas regulatorias de las normas legales y constitucionales que lo facultan, o a través de políticas o acciones orientadas a proteger los derechos fundamentales de las personas en la mayor medida de lo posible y sin afectar indebidamente los derechos de terceros.

En este sentido, como observaremos, **las facultades y los deberes del INE** relativos al procedimiento y requisitos previstos para la constitución y registro de los partidos políticos nacionales antes descritos **deben ser interpretados a la luz de los principios y obligaciones constitucionales**, de forma que dicha autoridad **prevenga y evite diligentemente**, en las diversas etapas que componen a dicho procedimiento, que las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos no afecten los derechos de terceros y con especial énfasis, que su constitución genere certeza. Lo anterior es así, toda vez que, como lo ha reconocido este órgano jurisdiccional federal, los principios constitucionales permean todo el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, los operadores jurídicos están obligados a aplicar e interpretar el orden jurídico a la luz de la Constitución General.

Para ello, el INE, dentro de su ámbito de competencia, está obligado a prevenir y evitar diligentemente, en ese procedimiento, que las personas jurídicas que se quieren constituir como partido político no violen los

⁵⁴ Véase *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 26 y 27, de rubro **FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.**

derechos fundamentales de otras personas jurídicas, así como de sus socios, asociados, simpatizantes o afiliados, siempre que **exista un riesgo real e inmediato** dentro de una **determinada esfera de influencia**.

Respecto a la actualización de un **riesgo real e inmediato** que ponga en peligro la afectación a esos derechos fundamentales y la debida diligencia en la actuación del INE, es necesario puntualizar lo siguiente:

- a) Dicho riesgo no debe ser hipotético o eventual, además de remoto;
- b) La situación de riesgo debe amenazar a un sujeto determinado o grupo determinado, es decir, debe existir un riesgo particularizado;
- c) Las autoridades, en su ámbito competencial, deben conocer el riesgo o razonablemente haberlo conocido. Aquí resulta importante, determinar si las autoridades obtuvieron información sobre la posible situación de riesgo, así como la posibilidad de establecer cierta presunción de conocimiento de ese riesgo a partir de las circunstancias del caso o de la envergadura de los riesgos por su extensión en el tiempo al obedecer a patrones o prácticas sistemáticas imposibles de ser desconocidas para dichas autoridades, y;
- d) Las autoridades deben estar en posibilidad de prevenir o evitar ese riesgo razonablemente. Así, para que surja esa obligación de prevención diligente por parte de las autoridades, es necesario que el riesgo por sus características sea evitable y que estén facultadas y tengan la posibilidad real de evitar que se materialice, tomando en cuenta la normativa y los planes y programas aplicables⁵⁵.

⁵⁵ Al respecto, véase Víctor Abramovich, “Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso ‘Campo Algodonero’ en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, núm. 6, 2010, página 175. El autor denomina esta doctrina como “doctrina del riesgo previsible y evitable” y la misma ha sido aplicada por la Corte IDH al resolver, por ejemplo, el caso de la *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*.

Finalmente, respecto a la **esfera de influencia** de una determinada persona jurídica, se estima que la magnitud de la debida diligencia de una sociedad con enfoque en los derechos humanos es directamente proporcional a su “esfera de influencia”⁵⁶, es decir, el ámbito o delimitación especial y temporal que determina cuándo, dónde y hasta qué grado las personas jurídicas deben adoptar medidas para prevenir y evitar violaciones a derechos humanos y, por lo tanto, las autoridades poder exigirles que garanticen esa protección.

Así, dicho concepto es útil desde una perspectiva negativa en el sentido en que, mientras se concluya que algo no está dentro de la esfera de influencia de una determinada organización, sociedad o asociación, las autoridades no deben ordenarles que adopten medidas orientadas a prevenir o evitar diligentemente violaciones a los derechos humanos de otras personas.

De conformidad con lo anterior, a continuación, se determinará si el INE, a través del Acuerdo impugnado, dio debida respuesta a lo solicitado por la promovente y si, conforme a sus facultades y deberes, debió adoptar medidas orientadas a prevenir y evitar diligentemente que, ante un posible riesgo real e inmediato, la organización que quiere constituirse como partido político vulnere los derechos políticos-electorales de los sujetos involucrados, incluyendo el de asociación política y de afiliación partidista, al utilizar el nombre, y la propia imagen de Nosotr@s por la Democracia, A.C., lo que puede redundar en su reputación y prestigio.

4.4.2.2. Análisis conjunto de los agravios restantes.

En el presente caso, esta Sala Superior estima que los agravios de Nosotr@s por la Democracia, A.C. son esencialmente **fundados**.

Lo anterior, debido a que se estima que el Acuerdo impugnado, además de no dar respuesta a lo solicitado, por ser incongruente, no realizó un

⁵⁶ Respecto al concepto “esfera de influencias”, véase “Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de derechos humanos de Naciones Unidas del 26 de agosto de 2003”.

análisis integral de los hechos narrados, los elementos de prueba, ni de la pretensión real de la promovente.

Tampoco reconoce que dicha autoridad sí cuenta con las facultades y el deber de prevenir y evitar diligentemente que no se ponga en un riesgo real e inmediato a los derechos político-electorales de la asociación promovente, de sus asociados y simpatizantes, y de las personas que deseen afiliarse a la organización que pretende constituirse como partido político. En este sentido, el Acuerdo INE/CG120/2019 del Consejo General también está indebidamente motivado y fundamentado.

- **La respuesta del Consejo General del INE es incongruente**

Esta Sala Superior observa que, conforme a los escritos iniciales de la asociación civil dirigidos a la DEPPP y la CPPP, “Nosotr@s por la Democracia, A.C.” solicitó al INE esencialmente que adoptara medidas o mecanismos orientados a asegurar el cumplimiento cabal de todos los requisitos legales por parte de las organizaciones, en particular, solicitó que se evite que la organización “Nosotros” incumpla con sus obligaciones legales al utilizar dicha denominación y realice asambleas, debido a que ello supondría un fraude a la ley y le ocasionaría una vulneración a los derechos políticos-electorales de dicha asociación, como de sus asociados y simpatizantes, así como de las personas que deseen afiliarse a la organización que desea constituirse como partido político.

Conforme a esos escritos, se estima que la respuesta del Consejo General del INE fue incongruente, porque, contrario a lo que afirmó dicha autoridad, la asociación civil no le solicitó que le negara el registro a dicha organización como partido político, sino que, tomando en cuenta los elementos de prueba aportados y la información en poder de la propia autoridad, adoptara medidas o mecanismos tendentes a evitar que se violaran los derechos político-electorales de “Nosotr@s por la Democracia,

SUP-JDC-79/2019

A.C.” y las personas antes referidas, al utilizarse indebidamente el nombre “Nosotros” que equivale fonéticamente a “Nosotrxs”, empleada por la asociación civil demandante.

Entre dichos mecanismos, solicitó que evitara que dicha organización utilizara el nombre “Nosotros” al momento de que se llevaran a cabo las asambleas y, en general, en el procedimiento de constitución como partido político, sin que ello supusiera llegar al extremo de impedirle registrarle, sino únicamente a no usar u ostentarse con el nombre en cuestión, porque este hecho confunde a los ciudadanos, sean simpatizantes o asociados de “Nosotr@s por la Democracia, A.C.” o posibles afiliados de la organización “Nosotros”, en el sentido de creer que se trata de una misma persona o grupo de personas.

En este orden de ideas, la Asociación civil alega que existe una identidad entre ella y una organización que pretende constituirse como partido político nacional.

La Asociación civil aclaró que, no obstante que la razón o denominación social en su acta constitutiva es “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”, la promovente se encuentra posicionada social y políticamente con el nombre “Nosotr@s”, “Nosotrxs” o “Nosotres” públicamente.

Al respecto, la promovente presentó ante la autoridad responsable diversa documentación para demostrar que si bien, la denominación jurídica de la asociación es “Nosotros por la Democracia, A.C.”⁵⁷, para efecto de posicionarse mediáticamente ante la sociedad como una organización ciudadana que defiende la libre participación político-electoral de la ciudadanía, ejerciendo el derecho de participar en la conducción de los asuntos públicos y políticos, se identifica como⁵⁸:

⁵⁷ Contrato de sociedad por el que se constituye la asociación civil “Nosotros por la Democracia, A.C.”, inscrito en el libro número mil doscientos cuarenta y siete, instrumento cincuenta y cinco mil ciento setenta y dos, lo cual hizo constar Marco Antonio Espinoza Rommyngth, titular de la notaría número noventa y siete de la Ciudad de México, de fecha veinte de febrero de dos mil diecisiete.

⁵⁸ El trece de febrero, “Nosotros por la Democracia, A.C.” presentó ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) el registro de la marca “N O S O T R X S”. Lo anterior, se puede consultar en el archivo electrónico de solicitud de registro disponible en la página web del instituto referido en la liga siguiente:



Esta asociación civil afirma que no tiene como objeto social constituirse como agrupación política nacional, partido político nacional o partido político local, no obstante, sí expone que tiene una participación en asuntos político-electorales.

Del análisis al acta constitutiva se observa que la asociación civil tiene como objetivo realizar -entre otras- las actividades siguientes:

- Promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
- Promover de equidad de género.
- Apoyar en la defensa y promoción de los derechos humanos
- Promover y fomentar la educación, cultura, arte, ciencia y tecnología.
- Realizar actividades destinadas a influir en la legislación de las materias propias, que son objeto de la asociación.
- Solicitar y obtener recursos materiales o económicos de personas, organizaciones, fundaciones y organismos públicos y privados, para cumplir con el objeto social.
- Obtener de los particulares, organismos no gubernamentales o instituciones oficiales y privadas, nacionales o internacionales, la cooperación técnica y económica que requiera el desarrollo del objeto social.

En el portal web que refirió la asociación (<http://nosotrxs.org>), se observa el uso de "Nosotrxs" como elemento de identidad, así como contenido relacionado con su objeto social, en específico, un apartado vinculado a las **actividades de transparencia de los partidos políticos**.



Adicionalmente, la Asociación civil presentó notas periodísticas para vincular su posicionamiento social y político; como ejemplo se citan algunos titulares de prensa:

“‘La democracia es nuestra’, así se presenta la organización ‘Nosotrxs’”

“Plataforma mexicana Nosotrxs nace para llamar a ‘revolución de conciencias’”

“Nace Nosotrxs; va por revolución pacífica”

“Lanzan movimiento contra la corrupción”

“Nosotrxs: una organización que busca que los ciudadanos tomen poder en política”

“Lanzan movimiento contra la corrupción llama ‘Nosotrxs’ a confiar en los ciudadanos. Pretende iniciativa vigilar a partidos y gobiernos de los tres niveles”

“PT y PRD son los partidos menos transparentes”

“Exigen Nosotrxs transparencia a partidos previo a elecciones de 2018”

“Va Nosotrxs contra los abusos de políticos”

Por lo anterior, se estima que el Consejo General del INE debió analizar de forma integral los hechos narrados, las pruebas presentadas y la pretensión real de la asociación para determinar si la similitud de la denominación en cuestión incide directamente en los principios y valores que deben protegerse en la constitución de un partido político y en los derechos político-electorales de los ciudadanos en alguna modalidad.

Partiendo de esta premisa, la autoridad responsable debió determinar si se actualizaba una afectación al procedimiento de constitución y, por ende, la procedencia o no de medidas o mecanismos efectivos de protección. De ahí, que sean fundados los agravios orientados a evidenciar esa falta de congruencia en el Acuerdo INE/CG120/2019.

- **La respuesta del Consejo General del INE está indebidamente motivada y fundamentada**

Por otra parte, el Acuerdo impugnado está indebidamente motivado y fundamentado, ya que, como lo sostiene la promovente, el INE, a través de sus diferentes dependencias u órganos, sí cuenta con las facultades y deberes, interpretados a la luz de los principios y obligaciones constitucionales, para adoptar las medidas o mecanismos tendentes a evitar o prevenir que la ciudadanía confunda a la asociación civil denominada “Nosotr@s” con la organización “Nosotros” que pretende constituirse como partido político, así como evitar, en su caso, que esta última se aproveche del prestigio de la primera a efecto de lograr sus objetivos, violándose derechos fundamentales de terceros.

SUP-JDC-79/2019

Las facultades del INE en procedimiento previsto para la constitución de partidos políticos, a través de la DEPPP, la CPPP y el Consejo General, no deben limitarse a las previstas en el Instructivo o a una interpretación literal de las previstas en la ley.

La Ley de Partidos contiene suficientes disposiciones que, interpretadas en atención a los fines constitucionales de los partidos políticos, facultan y ordenan a la autoridad administrativa nacional electoral a evitar y prevenir diligentemente que, ante un riesgo real e inmediato, se vulneren los derechos político-electorales de los ciudadanos, incluyendo sus derechos de asociación política o de afiliación partidista. Para ello, el Consejo General del INE está facultado, en todo caso, para regular los mecanismos y adoptar las medidas suficientes y necesarias para garantizar esos derechos fundamentales.

Así, como se observó, la Ley de Partidos establece que durante el proceso de constitución de nuevos partidos políticos o agrupaciones políticas nacionales queda prohibida:

- a) La intervención de cualquier organización con fines distintos a la creación de un partido político⁵⁹;
- b) Que las agrupaciones políticas nacionales igual o similar a cualquier otro partido político o agrupación política nacional⁶⁰;
- c) Que los partidos políticos ostenten denominaciones, emblemas y colores semejantes a los utilizados a partidos políticos existentes⁶¹,
y;

⁵⁹ **Artículo 3.**

[...]

2. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos formar parte de partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de:

- a) Organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras;
- b) Organizaciones con objeto social diferente a la creación de partidos, y
- c) Cualquier forma de afiliación corporativa. [...]

⁶⁰ **Artículo 22.**

1. Para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto los siguientes requisitos:

[...]

b) Contar con los documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido. [...]

⁶¹ **Artículo 25.**

1. Son obligaciones de los partidos políticos: [...]

- d)** Que las denominaciones que utilicen los partidos políticos estén exentas de alusiones religiosas o raciales⁶².

Por otra parte, el artículo 35 de la LEGIPE establece que el Consejo General del INE es el órgano superior de dirección responsable de **vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral**. Asimismo, el artículo 44, párrafo 1, inciso j) de esa ley faculta al Consejo General del INE a vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a la legislación aplicable y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.

De esas prohibiciones y facultades, interpretadas a la luz de los principios y obligaciones constitucionales de prevención de violaciones a derechos fundamentales de las personas, como lo son los derechos de asociación política y de afiliación partidista, al nombre o denominación, a una buena reputación y a la propia imagen, el INE está facultado y obligado, a través de sus órganos, a prevenir o evitar diligentemente que las organizaciones que quieren constituirse como partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales durante el procedimiento respectivo:

- i.** Utilicen denominaciones o nombres de otros partidos políticos, agrupaciones políticas y personas que se desenvuelvan en un mismo ámbito o arena;
- ii.** Aprovechen el prestigio, reputación e imagen desarrollados por éstas, aunque ello sea involuntario, y;
- iii.** Ante un riesgo real e inmediato, se confunda a la ciudadanía de forma que se vulnere la libre asociación política o afiliación partidista, tanto en su sentido positivo (voluntad de asociarse o afiliarse) como

d) Ostentar la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos ya existentes; [...]

⁶² **Artículo 39.**

1. Los estatutos establecerán:

a) La denominación del partido político, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales; [...]

SUP-JDC-79/2019

negativo (voluntad de no asociarse o afiliarse), así como los derechos fundamentales antes mencionados.

Esta interpretación presupone que las facultades y deberes del INE antes mencionados no deben interpretarse de manera limitativa, sino de manera que se optimice su sentido y su finalidad de forma que, como autoridad, proteja en la mayor medida posible los derechos fundamentales de las personas.

Así, el tema relativo a los nombres, las denominaciones, emblemas y colores semejantes con las que se ostenten, aún de carácter preliminar las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales y su similitud a la de otros partidos políticos, no debe limitarse a la comparación con esos sujetos, sino también respecto a agrupaciones políticas y otros actores que actúen en un mismo ámbito o exista una interrelación entre éstos por estar estrechamente vinculada su actuación, como es en el caso concreto.

Por otra parte, la intervención de cualquier organización con fines distintos a la creación de un partido político no debe implicar que deba probarse necesariamente la existencia de una intervención activa o el consentimiento o relación entre la organización que quiere constituirse como partido político y otra diversa, sino que la finalidad de la norma es justamente verificar que las organizaciones que quieran constituirse como partidos políticos presenten a la ciudadanía una **opción política independiente, procurando que el procedimiento de constitución le genere certeza a la ciudadanía respecto a la verdadera identidad de las organizaciones que pretenden constituirse como partido político.**

La normativa electoral, durante el periodo otorgado para la constitución de un nuevo partido político, tiene como objetivo garantizar que se presenten posturas ideológicas relacionadas con valores democráticos propios.

Durante ese periodo, las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos tienen el derecho y el deber de realizar todos los actos de difusión necesarios para presentarse como una opción política independiente, en tanto los requisitos estén encaminados a demostrar que

representan **una opción política diferente a las demás**, que goza de cierto apoyo social.

Como ya se ha mencionado, durante el proceso de constitución, las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales realizan las acciones necesarias para hacer del conocimiento de la ciudadanía los elementos que marcarán la agenda política del partido a constituirse.

Es decir, mediante el proceso de constitución y la subsecuente discusión y aprobación de los documentos básicos del partido político a constituirse, las asociaciones civiles candidatas a partidos políticos **pretenden generar su propia identidad partidista** (*party brand*) y generar una buena imagen y un buen prestigio y reputación a efecto de que ciudadanos se afilien a éstas.

La etapa de constitución tiene como objetivo fundamental transmitir, de la manera más clara posible, la información de la organización que pretende formar un partido político, sin valerse del prestigio, nombre o imagen de otros partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y, en algunos casos, de otras personas jurídicas cuyo cumplimiento de su objeto social implica el desenvolvimiento de su actividad en un mismo ámbito o arena, al estar orientado a garantizar, desde el ámbito privado, los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Si la información que difunde durante esta etapa es confusa, además de no convencer a la ciudadanía a sumarse a su alternativa política y poder colocarse ante el futuro electorado como una opción política independiente, se puede crear el riesgo de vulnerar los derechos fundamentales de terceros, especialmente de los ciudadanos.

En ese sentido, el posicionamiento político mediante el uso de la denominación, la imagen, el prestigio o la marca de otra persona jurídica puede constituir una estrategia que le otorgue una ventaja indebida al momento de constituir un nuevo partido político.

SUP-JDC-79/2019

En virtud de lo anterior, el Consejo General del INE **motivó y fundamentó incorrectamente** el Acuerdo impugnado al reconocer la similitud entre la denominación “Nosotros” con “Nosotrxs” (página 6) y después afirmar que:

- a) “No se aprecia vulneración de la normativa electoral para que la [CPPP] o la [DEPPP], dentro del ámbito de atribuciones, le puedan restringir el empleo de dicha denominación por parte de la organización que pretende constituirse como partido político” (página 6);
- b) “No se encuentra al alcance de esta autoridad formular un pronunciamiento que restrinja los derechos de las organizaciones que pretenden obtener el registro como Partidos Políticos Nacionales si no existe fundamento legal expreso para tal efecto” (página 9), o;
- c) “La prohibición legal de utilizar una denominación igual o semejante [...] tiene su alcance en lo que se refiere a algún partido político existente [...]” (página 10). Lo anterior, debido a que, como se señaló, el INE sí está facultado para poder prevenir o evitar diligentemente que se presenten este tipo de situaciones conforme a sus facultades y deberes legales interpretados conforme al orden constitucional.

Por otra parte, resulta incongruente que la autoridad responsable se haya referido en el Acuerdo impugnado a lo decidido en los asuntos **SUP-RAP-2/2018 y acumulado o SRE-PSC-7/2019**, para afirmar que “no se advierte identidad entre la denominación “Nosotros” con la que se ostenta la organización que se encuentra en proceso de formación de Partido Político Nacional y la de “Nosotr@s por la Democracia, Asociación Civil” por ser vocablos y articulaciones gramaticales con diferencias sustanciales”, y sostener, al mismo tiempo, que no cuenta con facultades para realizar este tipo de pronunciamientos. Dicha incongruencia también se traduce en una indebida motivación y fundamentación.

Por otra parte, como precisamente lo señalan esos precedentes, el INE, al momento de evaluar este tipo de situaciones, deberá tomar en cuenta todos los elementos de prueba posibles, incluso contextuales, para

pronunciarse respecto a la posible confusión generada por el uso de denominaciones, emblemas y demás características que distingan a las organizaciones que quieren constituirse como partidos políticos.

En virtud de lo anterior, se estima que, además de ser incongruente, el Acuerdo impugnado estuvo indebidamente motivado y fundamentado.

Finalmente, esta Sala Superior advierte que, al igual que en este caso, ha sostenido que las facultades o deberes legales del INE deben ser interpretados a la luz de las normas contenidas en la Constitución General para proteger los derechos fundamentales de terceros, incluso no siendo ciudadanos, como los relativos a la adopción de medidas cautelares para lo cual el INE está facultado y obligado a prevenir y evitar que se vulneren los derechos de las niñas, niños y adolescentes en concordancia con el principio de interés superior de la niñez⁶³.

- **El Consejo General del INE omitió adoptar medidas orientadas a evitar la confusión entre la promovente y la organización que quiere constituirse como partido político y valorar debidamente los medios de prueba aportados**

Tomando en cuenta lo anterior, es claro que el Consejo General del INE, al estimar que no contaba con facultades, omitió adoptar medidas para evitar la confusión de posibles simpatizantes o afiliados de “Nosotros”, organización que quiere constituirse como partido político nacional, con “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”, así como para proteger también los derechos político-electorales de los simpatizantes de la asociación civil que ejercen sus derechos políticos por otras vías y que no desean afiliarse a un partido político o agrupación política.

Por otra parte, al estimar que no contaba con facultades expresas para adoptar las medidas solicitadas, tampoco llevó a cabo una valoración de los medios de prueba ofrecidos por la promovente, así como de la

⁶³ Véase **SUP-REP-60/2016** o **SUP-REP-146/2016** en el que se ordenó la instrumentalización de medidas orientadas a prevenir violaciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes de conformidad con Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la normativa de rango constitucional que incluye la derivada de tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

SUP-JDC-79/2019

información relativa a la organización que pretende constituirse como partido político.

En ese sentido, resultan **fundados** los agravios relativos a que la autoridad responsable omitió adoptar las medidas solicitadas y valorar el material probatorio aportado.

Por las razones anteriores, esta Sala Superior considera que, al establecerse en la presente ejecutoria que el INE sí cuenta con atribuciones para analizar la posible existencia de similitudes en grado de confusión entre los nombres utilizados para ostentarse públicamente tanto la Organización que pretende registrarse como partido político nacional como la Asociación Civil, resulta necesario que se emita una nueva determinación en la que, al momento de realizar el análisis correspondiente, la autoridad administrativa electoral nacional tome en consideración el marco normativo de derechos humanos expuestos en la presente ejecutoria, así como el contexto fáctico específico de las personas jurídicas involucradas en el presente caso.

Lo anterior, a efecto de que se tenga una apreciación normativa y conceptual integral de los nombres o denominaciones utilizados a través de un análisis conjunto, sin particularizar en las diferencias que pudieran ofrecer sus distintos aspectos o detalles considerados de manera aislada o separada, sino atendiendo a las semejanzas que resulten de su examen global (fonético, gráfico o conceptual) y, con ello, poder tener un estudio completo que permita establecer si generaría o no la afectación a que hace referencia la parte actora.

5. EFECTOS

Al haber resultado fundados los agravios del promovente, lo procedente es **revocar** el Acuerdo impugnado del Consejo General del INE y **ordenar** que emita, a la **brevedad posible**, otro en el que, conforme a las consideraciones de esta sentencia, determine la procedencia o no de las medidas preventivas para tutelar:

SUP-JDC-79/2019

- a) El derecho a la libre asociación, el derecho al nombre y, por consiguiente, el derecho a una buena reputación y el derecho a la propia imagen de la Asociación civil (principio de identidad) así como sus derechos político-electorales, al afectarse u obstaculizarse el ejercicio de sus actividades y de sus asociados conforme a su objeto social;
- b) Los derechos político-electorales, principalmente el derecho de asociación, de los ciudadanos que potencialmente se afilien a la organización que pretende constituirse como partido político, al poder creer que se trata de “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”, y;
- c) Los derechos político-electorales, principalmente el derecho de asociación, de los afiliados y simpatizantes de “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”, que no desean ser confundidos o identificados con un partido político.

Para ello, el INE deberá **realizar** diversas actuaciones conforme a las directrices que a continuación se establecen, en el entendido de que el trámite y desahogo de las diligencias correspondientes, así como la elaboración del proyecto de dictamen lo llevará a cabo la DEPP, el cual se someterá para su validación a la CPPP y finalmente aprobado el dictamen por esta última, se presentará a discusión y aprobación del Consejo General del INE para que determine lo que en Derecho corresponda respecto de las medidas preventivas:

1. **Procedimiento de tutela preventiva iniciado a instancia de la parte actora y no de manera oficiosa por el INE.** Conforme a lo solicitado por la Asociación civil, cuyo objeto social está relacionado directa o indirectamente con el sistema de partidos políticos o bien con los derechos de participación política, la autoridad administrativa electoral iniciará el procedimiento de tutela preventiva.

El INE no podrá actuar de manera oficiosa, ya que se parte del supuesto de que la autoridad administrativa electoral analiza

SUP-JDC-79/2019

preliminarmente la viabilidad de la denominación o nombre con el que se ostentará la organización que pretende constituirse como un partido político nacional, sin contar con registros o bases de datos similares a los que tienen los institutos o dependencias encargadas de vigilar el cumplimiento de la normativa en materia de propiedad industrial o derechos de autor. En este sentido, el impedir que el INE actúe de manera oficiosa pretende limitar el universo de entidades que tendría que analizar.

- 2. Dar vista a la organización que pretende constituirse como partido político con la solicitud y los elementos de prueba presentados por la asociación civil.** Deberá garantizarse el respeto a las formalidades esenciales que rigen todo procedimiento, es decir, se deberá de garantizar que: **a)** la organización que pretende constituirse como partido político esté en posibilidad de conocer los hechos que generan la controversia y los medios de prueba que le fueron ofrecidos a la autoridad electoral; **b)** se garantice la posibilidad de que la organización que pretende constituirse como partido político pueda ofrecer pruebas y; **c)** se emita el proyecto de dictamen debidamente motivado y fundado y se le notifique, tanto a la asociación que solicita la tutela preventiva como a la organización que pretende constituirse como partido político de nueva creación.

Por ello, la autoridad electoral administrativa deberá de dar vista de la denuncia presentada por la organización que considera afectada su esfera jurídica, así como todas las pruebas ofrecidas. Lo anterior, a efecto de que manifieste dentro de un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a la notificación de la vista, o lo que a su Derecho convenga, y presente los elementos de prueba que estime convenientes.

- 3. La DEPPP deberá emitir el proyecto de dictamen correspondiente, el cual deberá estar debidamente fundado y**

motivado. La DEPPP deberá analizar de forma integral los argumentos, los hechos y elementos de prueba presentados por la Asociación civil y la Organización, para determinar la existencia o no de una vulneración a los derechos antes mencionados, así como a los fines propios de la constitución de los partidos políticos nacionales y por ende la propuesta de procedencia o no de medidas de tutela preventiva.

Para ello, deberán tomarse en cuenta tanto los derechos de identidad de la Asociación civil como los de la Organización, de manera que la eventual adopción de medidas **sea razonable y proporcional.**

Para ello, deberán seguirse los siguientes lineamientos o directrices:

- i) **La posibilidad de que exista un riesgo real e inmediato de que se genere una afectación a los derechos político-electorales.** Es necesario establecer las diferencias o similitudes entre los ámbitos en los que tanto la Asociación civil denunciante como la Organización desarrollan sus actividades.

Si no comparten una esfera de influencia semejante, podrían existir elementos para presumir que no existe un riesgo real e inmediato de confusión o afectación a los derechos político-electorales de las personas involucradas, al tratarse de ámbitos de actuación drásticamente diferentes (véase el considerando cuarto de la sentencia).

- ii) **Análisis del contexto y la forma en que se ostentan las personas jurídicas involucradas en este caso.** Se considera que es necesario analizar el contexto y la forma en que tanto la Asociación civil como la Organización se

SUP-JDC-79/2019

identifican ante la sociedad, ya que es relevante tener en cuenta la percepción que tengan los ciudadanos de dichas personas jurídicas (como de sus asociados, simpatizantes y afiliados) para determinar si deben adoptarse las medidas.

En este punto cabe precisar que la razón u objeto social de las actas constitutivas no son materia de controversia, pues lo que se pretende dilucidar es si el nombre o denominación con la que se ostentan, para efecto de identificación, resulta idéntica o similar en grado de confusión conforme a los elementos fonéticos o visuales que la conforman.

Para allegarse de elementos que permitan determinar el contexto en el que actúan y se identifican tanto la Asociación Civil como la Organización, el INE podrá realizar diligencias para mejor proveer.

Una vez que la DEPPP emita el proyecto de dictamen lo someterá a consideración de la CPPP, quien, a su vez, una vez aprobado, lo presentará al Consejo General del INE.

En caso de que el Consejo General del INE determine que la solicitud de la Asociación civil denunciante está justificada, deberá adoptar las medidas necesarias para prevenir una afectación a los derechos fundamentales involucrados, **siendo la principal la modificación del nombre o denominación de la Organización.**

En todo caso, la autoridad electoral deberá de determinar si no procede la adopción de medidas adicionales para subsanar las afectaciones que se hayan generado con anterioridad a la Asociación civil denunciante, siempre priorizando la menor afectación posible a la Organización que pretende constituirse como partido político, como por ejemplo, ordenar que se informe a la ciudadanía que las personas jurídicas involucradas no comparten la misma identidad o no se trata de la mismas personas que formaron dicha asociación o sociedad.

La determinación del Consejo General del INE podrá ser recurrida ante esta Sala Superior a través de la vía correspondiente.

El Consejo General del INE deberá notificar a este órgano jurisdiccional el cumplimiento de su nueva determinación dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su aprobación.

Por lo expuesto y fundado, se

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **sobresee** el juicio respecto de Mauricio Merino Huerta, en términos de lo expuesto en el punto 3.4 de esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se **revoca** el Acuerdo INE/CG120/2019, mediante el cual el Consejo General del INE aprobó la respuesta a las consultas formuladas por la asociación civil denominada “Nosotr@s por la Democracia”.

TERCERO. Se **ordena** al INE, a través de sus órganos competentes, determinar si procede o no la adopción de las medidas preventivas solicitadas, conforme a los efectos de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE a las partes como corresponda conforme a la Ley de Medios y el Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por mayoría de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado José Luis Vargas Valdez quien emite voto particular y la ausencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

SUP-JDC-79/2019

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADA

INDALFER INFANTE GONZALES JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-JDC-79/2019.

Con el respeto que me merecen las Magistradas y los Magistrados, disiento de la sentencia dictada en el expediente arriba indicado, en la que se **revoca** el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que dio respuesta a las consultas formuladas por la asociación civil “Nosotr@s por la Democracia, A.C.”, a efecto de que dicte una nueva en la que se pronuncie respecto de las medidas preventivas solicitadas por la actora.

I. Contexto del caso.

La controversia surge con los escritos presentados por la asociación civil “Nosotr@s por la Democracia”, ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, por los que solicitó negar a la organización denominada “Nosotros” utilizar ese nombre para constituirse como partido político nacional y adoptar las medidas y mecanismos necesarios para evitar que se presentaran violaciones a los derechos de asociación y afiliación con fines políticos.

En respuesta a su petición, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG120/2019, en el sentido de señalar que se verificó la notificación de intención presentada por la referida organización aspirante a partido político nacional cumpliera con los requisitos establecido en la Ley General de Partidos Políticos y que al no existir elementos para negarle la procedencia, le otorgó el permiso para continuar con el procedimiento para constituirse como partido político nacional.

SUP-JDC-79/2019

Adicionalmente, la autoridad administrativa nacional refirió que si bien el artículo 25, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos prohibía la utilización de una denominación igual o semejante a algún partido político registrado, no existía normativa con respecto a las semejanzas en la denominación de alguna asociación civil regulada por el derecho privado, además de que, en el caso, el nombre de la asociación civil “Nosotr@s por la Democracia” difería notablemente del empleado por la organización en proceso de constituir un partido político.

En ese sentido, sostuvo que no se encontraba a su alcance formular un pronunciamiento que restringiera los derechos de las organizaciones que pretendieran obtener el registro como partidos políticos nacionales si no existía fundamento legal expreso para tal efecto.

Por lo que, al no existir una vulneración a la normativa electoral, ni contarse con elementos que permitieran advertir, un posible fraude a la ley, o que de alguna manera se hayan vinculado las actividades o posible buena reputación de la asociación civil “Nosotr@s por la Democracia”, en el proceso de constitución del nuevo partido político; la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Dirección respectiva, se encontraban imposibilitados para acordar de conformidad su petición de negar la inscripción de la agrupación solicitante, con la denominación “Nosotros”.

Finalmente, la autoridad electoral dejó en claro que, en todo caso, le correspondería verificar que las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales se conduzcan dentro del marco constitucional y legal, así como de acuerdo al procedimiento de afiliación y cumplimiento de requisitos dispuestos en el instructivo emitido al efecto por el Instituto Nacional Electoral.

II. Criterio mayoritario.

La posición mayoritaria estima que el Instituto Nacional Electoral cuenta con facultades para adoptar las medidas necesarias, con la finalidad de prevenir que organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales se aprovechen indebidamente de la denominación, nombre, prestigio y otros derechos intangibles de asociaciones civiles

ajenas al ámbito electoral, a pesar de que no busquen, en modo alguno, convertirse en partido político.

Lo anterior, porque las facultades del Instituto no se limitan a lo establecido o lo que se deduzca de la literalidad de la Ley, sino que a partir de una interpretación sistemática de la normativa electoral, se advierte que está obligado a evitar y prevenir que se utilicen denominaciones o nombres de personas morales que se desenvuelvan en un mismo ámbito, para aprovecharse de su prestigio, reputación e imagen y se confunda a la ciudadanía.

En ese sentido, la decisión adoptada por la mayoría se soporta en que el acuerdo impugnado no da respuesta a los planteamientos de la actora, pues dejó de realizar un análisis integral de los hechos narrados, elementos de prueba y la pretensión real de la promovente.

En consecuencia, se determina revocar el acuerdo impugnado, a efecto de que el Instituto Nacional Electoral dicte uno nuevo en el que tutele **el derecho al nombre, buena reputación y propia imagen** de la asociación civil, así como los derechos político-electorales de los ciudadanos que se afilien a la organización que pretenden constituirse como partido político, creyendo que se trata de la referida asociación civil, para tal efecto, dispone se ejecute un procedimiento de tutela preventiva en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

III. Motivos del disenso.

No comparto las consideraciones expuestas en la sentencia aprobada por la mayoría, en las que se sostiene que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral cuenta con facultades para restringir que una organización que pretende constituirse como partido político nacional, pueda utilizar un nombre o denominación semejantes a los de una persona no regulada por la normativa electoral, con sustento en los motivos siguientes:

A. Facultad del Instituto Nacional Electoral para verificar la denominación de los partidos políticos.

B. Branding político-electoral.

C. Implementación de una restricción no prevista en Ley.

D. Incongruencia interna de la sentencia.

A. Facultad del Instituto Nacional Electoral para verificar la denominación de los partidos políticos.

En mi concepto, contrario a lo que se sostiene en la resolución aprobada por la mayoría, escapa a las atribuciones del Instituto Nacional Electoral el verificar que las propuestas de denominación que adopten las agrupaciones que pretenden constituirse como partidos políticos, guarden similitud o identidad respecto de nombres de asociaciones o colectivos no regulados por la normativa electoral, tal y como se sostuvo en el acuerdo impugnado.

Al respecto, considero que el punto de partida para poder discernir la controversia del presente asunto consiste en definir con claridad al derecho de asociación con fines electorales y no confundirlo con el derecho de asociación en general.

El artículo 9° de la Constitución reconoce el derecho de asociación y reunión y las únicas limitaciones que indica es que esa asociación sea pacífica y que tenga un objeto lícito. Como producto de este derecho en el orden jurídico están reconocidas diversos tipos de asociaciones de naturaleza diversa (civil, gremial, etc.).

Por su parte, en el artículo 41, Base VI, se reconoce el **derecho político de asociación**, mismo que se relaciona con lo previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución, en el sentido de que la asociación en materia electoral tiene la finalidad de tomar parte en los asuntos políticos del país, por tanto se tiene el objeto social de crear un partido político.

En ese sentido, considero que en la sentencia **se confunde el derecho de asociación en materia político-electoral** pues se le dan alcances y se concibe como el derecho de asociación en general al pretender que

el Instituto Nacional Electoral tutele derechos de asociaciones ajenas a la materia electoral.

Sin embargo, el referido Instituto no cuenta con atribuciones para tutelar derechos ajenos a la materia electoral, como lo son el nombre, la imagen o la reputación, pues en el orden jurídico vigente en nuestro país, tales derechos están protegidos mediante instrumentos procesales regulados por otras ramas del Derecho.

Efectivamente, conforme con lo dispuesto por el apartado A, Base V, del artículo 41, de la Constitución Federal, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad en la materia electoral, que tiene entre sus funciones la organización de los procesos comiciales en observancia de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Como parte de dicha atribución, específicamente los numerales 32, párrafo 1, inciso b), fracción I, y 44, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que compete a la autoridad electoral nacional el registro de los partidos políticos nacionales, así como el vigilar que dichos institutos políticos — y las agrupaciones políticas— cumplan con sus obligaciones legales y constitucionales, y que sus actividades se desarrollen con apego a lo dispuesto en el propio ordenamiento general, así como a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos.

El mismo numeral 41, párrafo segundo, base I, del texto fundamental dispone que los partidos políticos tienen como fin el promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, hacer posible el acceso de la ciudadanía al poder público, por lo que, como organizaciones de tal naturaleza, el texto constitucional prohíbe la intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente en su creación, u afiliación corporativa.

Específicamente por cuanto al proceso de constitución de partidos políticos, la Constitución Federal delega en el propio artículo 41, párrafo segundo, al legislador secundario, la determinación de las normas y

SUP-JDC-79/2019

requisitos para su registro legal, las formas específicas para su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

En ese sentido, el artículo 11, de la Ley General de Partidos Políticos, así como el Instructivo emitido por la autoridad electoral que deben observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional aprobado mediante acuerdo INE/CG1478/2018, el pasado diecinueve de diciembre, establecen, en lo que interesa, que la organización ciudadana que pretenda constituirse como partido político nacional, deberá informarlo al Instituto Nacional Electoral, mediante un escrito de intención el cual deberá incluir, entre otros aspectos, la denominación preliminar del partido político a constituirse, así como la descripción del emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos (numeral 9).

A su vez, como parte de las exigencias dispuestas para la conformación de los documentos básicos de dichos institutos políticos, el numeral 106 del Instructivo dispone que los Estatutos deberán contener, entre otros aspectos, la denominación del partido, la cual deberá estar exenta de alusiones religiosas o raciales, en los mismos términos que lo exigen los artículos 25, párrafo 1, inciso d), y artículo 39 de la Ley General de Partidos Políticos.

Al conocer de la solicitud, la autoridad electoral verificará el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento dispuesto en la normativa, así como en el Instructivo, y emitirá el dictamen correspondiente, según lo dispone el artículo 16 del mismo ordenamiento.

Es decir, se trata de un procedimiento dispuesto por el legislador en el que compete exclusivamente a la autoridad electoral verificar el que las agrupaciones interesadas satisfagan las exigencias legales para obtener su registro como partido político nacional, entre las cuales se encuentra la de identificar una propuesta de denominación.

Por cuanto a este requisito, tanto la Ley General de Partidos Políticos, como el Instructivo, exigen a la autoridad el verificar, únicamente, que la

propuesta de denominación se diferencie del nombre de algún otro partido político, y que no contenga alusiones religiosas o raciales.

Lo anterior, guarda congruencia y sistematicidad con el resto del marco constitucional y legal aplicable, pues la finalidad perseguida por el legislador al exigir a las organizaciones que se pretendan constituir como partido político una propuesta de denominación y de emblema, es la de que cada instituto político cuente con elementos que lo identifiquen frente a la ciudadanía y las autoridades electorales, **y que lo distingan de otros partidos, es decir, de agrupaciones ciudadanas que persigan la misma finalidad, que es la de posibilitar a la ciudadanía el acceso al poder público.**

De esta forma, conforme con lo dispuesto en el ordenamiento constitucional y legal, la autoridad electoral carece de competencia para salvaguardar la titularidad de cualquier tipo de derechos de asociaciones o colectivos ciudadanos que no tengan la específica finalidad que persigue un partido o una agrupación política, como lo reclama en el presente juicio la asociación civil “Nosotr@s por la Democracia”, por cuanto al uso o identidad en la denominación propuesta por una agrupación que pretende constituirse como partido político.

Lo anterior no implica, por si mismo, que la agrupación que pretende constituirse como partido político obtenga algún beneficio por la supuesta confusión frente a la ciudadanía, que alega la asociación civil actora, entre los dos colectivos.

Es así pues, tal y como lo sostuvo la autoridad electoral en el acuerdo controvertido, en todo caso, compete al propio Instituto Nacional Electoral el verificar que la agrupación pretendiente celebre sus asambleas y cumpla con el resto de exigencias legales para obtener el registro, sin que intervengan asociaciones sindicales, o con objeto social diferente al perseguido por un partido político.

De manera que, de advertir un posible aprovechamiento ilícito o fraudulento de parte de alguna agrupación interesada en obtener el registro como partido político, que implique la participación —directa o

indirecta— de una organización con objeto social distinto a la finalidad perseguida por dichos institutos políticos, la autoridad podrá, en su caso, sancionar la inobservancia al marco constitucional y legal; hipótesis que es muy distinta a la de tutelar los derechos de sujetos que tienen una naturaleza distinta a la materia electoral, como se sostiene en la resolución aprobada por la mayoría.

B. Branding político-electoral.

La postura mayoritaria justifica la competencia del Instituto Nacional Electoral para resolver sobre la posible afectación al nombre, imagen y prestigio de la asociación civil actora, a partir de la premisa falsa de que personas ajenas a la materia electoral pueden desenvolverse en un mismo ámbito, mercado o arena que los partidos políticos.

Ello es así, porque de acuerdo con lo previsto por el artículo 41 constitucional, los partidos políticos son las únicas organizaciones de ciudadanos que pueden contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, lo que implica que las demás asociaciones no pueden tener los mismos propósitos y, por ende, no pueden desenvolverse en el mismo ámbito, mercado o arena que los partidos políticos.

El propio legislador reconoció esta situación al establecer en el artículo 25, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos que la única restricción al nombre o denominación de un partido político es que no sea igual o semejante al de otro ya existente, pues exclusivamente dichos institutos políticos pueden competir en la contienda electoral y por ende buscar posicionar sus principios e ideología en la ciudadanía, para la obtención del voto.

En la misma sintonía, el artículo 3, párrafo 2, de la citada Ley, prohíbe en la conformación de los partidos políticos, la intervención de organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras, con objeto social diferente a la creación de partidos, así como cualquier forma de afiliación corporativa.

Por lo anterior, es que no comparto las consideraciones en las que se afirma que la asociación aspirante a partido político pudiera aprovecharse y obtener un beneficio del prestigio, nombre y la imagen de la asociación civil (*branding*)⁶⁴, ya que se trata de organizaciones que tienen objetos y finalidades distintas que no compiten en la misma arena o mercado.

Así, estimo que, contrario a lo que se alude en la sentencia, el diseño constitucional y legal del sistema de partidos políticos impide que éstos se desenvuelvan en el mismo ámbito, arena o mercado que las asociaciones civiles, pues sólo los institutos políticos están facultados para participar en las contiendas electorales y postular candidaturas, en tanto que las asociaciones civiles, si bien pueden realizar tareas de fomento a la participación ciudadana en temas de interés público, no pueden participar en los comicios.

En el caso, la propia asociación civil manifestó en los escritos que presentó ante el Instituto Nacional Electoral, el que una de las finalidades que persigue es ser un contrapeso efectivo a los partidos políticos, por lo que no aspira a competir electoralmente y que su batalla es contra los intermediarios que se han apropiado del espacio público.

De igual forma, cabe señalar que del acta constitutiva de la referida asociación civil se tiene como su objetivo realizar, entre otras, las actividades siguientes:

- Promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
- Promoción de equidad de género.
- Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.
- Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.

⁶⁴ *Branding es el posicionamiento de una marca, que articula el objetivo que un empresario persigue, consistente en que sus productos o marcas tengan un valor preponderante en el mercado, utilizando una marca previamente existente y pretendiendo que la suya sea superior, valiéndose de aquélla (s) para lograr este objetivo* KOTLER, Philip, "Kellog on Branding", Ed. Kellog School of management, 2005, página. 11.

SUP-JDC-79/2019

- Realizar actividades destinadas a influir en la legislación de las materias propias objeto de la asociación.
- Solicitar y obtener recursos materiales o económicos de personas, organizaciones, fundaciones y organismos públicos y privados, para cumplir con el objeto social.
- Obtener de los particulares, organismos no gubernamentales o instituciones oficiales y privadas, nacionales o internacionales, la cooperación técnica y económica que requiera el desarrollo del objeto social.

Así, resulta claro que el prestigio, imagen y nombre de la asociación se encuentran a salvo, pues, claramente no se desenvuelve en el ámbito de los partidos políticos, sino que tienen propósitos diversos a la integración de órganos de representación y hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Adicionalmente, es importante señalar que el término *branding* o marca en el que se sustenta la sentencia, va más allá del simple nombre, imagen y prestigio, pues es un concepto que se compone de una serie de elementos tangibles, como los referidos, pero también de elementos intangibles⁶⁵ como en el caso pudiera ser la ideología de la asociación, sus principios, objetivos y logros.

En el caso de las asociaciones civiles como la actora, se puede decir que su prestigio depende de los logros que alcance en el campo de la tutela de los derechos humanos y el fomento de la participación ciudadano en los asuntos de interés público.

En tanto que, la organización que pretende constituirse como partido político lo hará a través de sus logros en la contienda electoral, así como el desempeño que tengan sus candidatos al ocupar puestos de elección popular.

Por ello, disiento de lo sostenido por la mayoría, al señalar que se trata de organizaciones que pueden coincidir en ámbitos de acción, pues el diseño legal distingue claramente sus espacios de acción y sus objetivos.

⁶⁵ Véase Alex Marland, *What is a political Brand?: Justin Trudeau and the theory of political Brand*, University of Victoria, British Columbia, 2013, página 4.

En ese orden de ideas, también considero que no se podría generar confusión entre los simpatizantes o afiliados de la organización que pretende constituirse como partido político y los asociados a la referida asociación civil, pues precisamente quienes pertenecen a ésta última saben que su finalidad es constituir un contrapeso al sistema de partidos y no formar parte de este.

Sobre este tema, en la sentencia se afirma que la asociación civil “Nosotr@s por la Democracia” cuenta con un alto reconocimiento entre la ciudadanía, del cual se pretende aprovechar la organización que busca el registro como partido político, con el propósito de confundir a la ciudadanía y que se afilien pensando que se trata de la asociación civil.

Sin embargo, además de que no está probado que la referida asociación cuente con prestigio y reputación reconocidos, el que se afilie a ciudadanos de forma indebida es una cuestión fáctica que debe sustentarse en elementos de prueba, a partir de los cuales, la autoridad administrativa pueda determinar si efectivamente se afilió a los ciudadanos a la organización que pretende constituirse como partido político a través de engaños.

Si en realidad la asociación civil se encuentra posicionada ante el público en general, como una organización promotora de la participación ciudadana en asuntos de interés público y defensora de derechos humanos, cuyo objetivo es ser un contrapeso de los partidos políticos, no habría cabida para que sus asociados se afiliaran por error o confusión a la organización que pretende constituirse como partido político, pues participar en las contiendas electorales no forma parte de su razón social.

Adicionalmente, cabe destacar que en el acuerdo impugnado la autoridad responsable señaló que estaría vigilante de situaciones que pudieran implicar confusión en la ciudadanía, ya sea durante el desarrollo de las asambleas o en la utilización de la aplicación móvil para recabar los registros de los ciudadanos que decidan afiliarse a las organizaciones que pretendan constituirse como partido político.

C. Implementación de una restricción no prevista en Ley.

En adición a lo anterior, considero importante resaltar que la construcción argumentativa plasmada en la sentencia aprobada por la mayoría arrojó como resultado la implementación de una restricción no prevista en la Ley electoral.

Como ya se expuso en el presente voto, con relación a la denominación, la Ley General de Partidos Políticos únicamente restringe a los partidos políticos y a las organizaciones que pretenden constituirse como uno de ellos, a ostentar uno que sea igual o semejante al utilizado por partidos políticos ya existentes.

Ello implica que, conforme al marco jurídico vigente, la organización que aspire a obtener su registro como partido político puede solicitar la inscripción de la denominación que prefiera, siempre y cuando sea diferente al de todos los institutos políticos existentes.

Sin embargo, la sentencia aprobada por la mayoría materialmente impuso una restricción adicional a las previstas en la Ley General de Partidos, al establecer que las organizaciones que estén inmersas en el procedimiento para obtener registro como partido político nacional no pueden emplear una denominación semejante a la de personas morales ajenas a la materia electoral (en el caso, de una asociación civil).

Desde mi perspectiva, dicho criterio es regresivo, porque limita una libertad que estaba reconocida desde el texto original de la Ley General de Partidos Políticos (se publicó en mayo de 2014).

Sobre el particular, es de tenerse presente que el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**.

Con relación al principio de progresividad, esta Sala Superior ha establecido que tiene una proyección en dos vertientes:

- 1) Por una parte, reconoce que el contenido de los derechos humanos se encuentra limitado por una prohibición de regresividad que opera como límite al poder y a las mayorías; y
- 2) Obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

Dicho criterio está inmerso en el texto de la Jurisprudencia 28/2015, de rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.**

Sobre esa base, como el criterio adoptado por la mayoría implementa una limitante al derecho de asociación política de las agrupaciones que pretenden constituirse como partido político, es que se considera regresivo, aunado a que va en contra de la doctrina jurisprudencial que este Tribunal Electoral ha ido construyendo desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, con el objetivo de lograr la máxima protección de los derechos político-electorales.

D. Incongruencia interna de la sentencia.

Por último, considero que la sentencia aprobada por la mayoría adolece de incongruencia interna porque contiene consideraciones contrarias entre sí.

Arribo a dicha conjetura, al advertir, por un lado, que en el apartado de efectos se ordena al Instituto Nacional Electoral que implemente un procedimiento de tutela preventiva en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, que se dé vista a la organización que pretende constituirse como partido político con la solicitud y los elementos de prueba presentados por la asociación civil, para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime

SUP-JDC-79/2019

pertinentes, y posteriormente, en supuesta plenitud de atribuciones resuelva lo que en Derecho corresponda, con relación a la solicitud de la asociación civil.

Sin embargo, en el propio apartado de efectos se vincula al Instituto Nacional Electoral para que, de estimar que la solicitud en cuestión está justificada proceda a **modificar el nombre o denominación** de la organización que aspira a convertirse en partido político.

Pero sobre todo, a lo largo de la ejecutoria se formulan consideraciones para sostener que la responsable no actuó debidamente **para evitar la confusión** de posibles simpatizantes o afiliados de “Nosotros”, organización que quiere constituirse como partido político nacional, con “Nosotr@s por la Democracia”, así como para proteger también los derechos político-electorales de los simpatizantes de la asociación civil que ejercen sus derechos políticos por otras vías y que no desean afiliarse a un partido político o agrupación política.

Es decir, desde mi perspectiva, en la sentencia ya se da por sentado que la denominación de “Nosotros” genera confusión, por lo que, la incongruencia que detecto consiste, precisamente, en que se ordena la implementación de un procedimiento para emitir un nuevo acuerdo debidamente fundado y motivado, pero en la sentencia, prácticamente se le está diciendo al Instituto Nacional Electoral que efectivamente existe la confusión planteada por la asociación civil, por lo que ningún caso tiene ordenar el procedimiento de tutela preventiva.

Con sustento en todo lo expuesto, es que disiento de la posición mayoritaria.

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SUP-JDC-79/2019