



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-420/2025

ACTORA: CONSTRUYENDO SOCIEDADES
DE PAZ, A.C.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL¹

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: JOSÉ ALBERTO
RODRÍGUEZ HUERTA Y GERMÁN RIVAS
CÁNDANO

COLABORARON: ANETTE MARÍA
CAMARILLO GONZÁLEZ y FRANCISCO
JAVIER SOLIS CORONA

Ciudad de México, veintinueve de enero de dos mil veinticinco²

Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **invalida parcialmente** el *instructivo que deberán observar las organizaciones de la ciudadanía interesadas en constituir un partido político nacional en el periodo 2025-2026, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de requisitos que deben cumplir para dicho fin*,³ para los efectos precisados en esta sentencia.

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) La parte actora controvierte el acuerdo INE/CG2441/2024 emitido por el Consejo General del INE, por el que se expide el Instructivo.

¹ En adelante, INE

² Salvo mención expresa, todas las fechas corresponden al año dos mil veinticinco

³ En lo subsecuente, Instructivo

II. ANTECEDENTES

- (2) De lo narrado por la parte actora y de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos.
- (3) **1. Acuerdo INE/CG2441/2024.** El trece de diciembre de dos mil veinticuatro, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo mediante por el que se expide el Instructivo.
- (4) **2. Escrito de demanda.** El diecinueve de diciembre de dos mil veinticuatro, la parte actora presentó una demanda de juicio de la ciudadanía en la oficialía de partes del INE.

III. TRÁMITE

- (5) **1. Turno.** El diez de enero se recibió el medio de impugnación y las constancias respectivas, y al día siguiente se ordenó integrar el expediente **SUP-JDC-420/2025** y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁴
- (6) **2. Radicación.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo.
- (7) **3. Admisión y cierre de instrucción.** En el momento procesal oportuno se admitió la demanda respectiva y, al no haber diligencias pendientes de desahogo, se ordenó el cierre de instrucción, quedando el juicio en estado de resolución.

IV. COMPETENCIA

- (8) La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación identificado al rubro, porque se impugna un acuerdo del Consejo General del INE. Lo anterior, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 99, párrafo

⁴ En adelante, Ley de Medios.



cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 256, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79; 80, párrafo 1, inciso f); y 83, párrafo 1, inciso a), fracción II de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que el medio de impugnación guarda relación con el procedimiento que deberán seguir las organizaciones de la ciudadanía interesadas en constituir un partido político nacional.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

- (9) En su informe circunstanciado, el encargado de despacho de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del INE invoca la actualización de las causales de improcedencia del medio de impugnación consistentes en **falta de legitimación activa y falta de interés jurídico**.
- (10) Las causales de improcedencia resultan **infundadas**.
 - **Falta de legitimación activa**
- (11) Se considera que la asociación civil está legitimada para promover el medio de impugnación que ahora se resuelve, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 80, párrafo 1, inciso f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales podrá ser promovido por la ciudadanía en forma individual **o a través de sus representantes legales**, cuando haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, **de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos** y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.
- (12) Al respecto, **la asociación civil actora aduce la vulneración a los derechos político-electorales de sus integrantes y afiliados, particularmente su derecho de asociación**, derivado de que, en su concepto, los artículos 5, 21 y 34 del Instructivo, al impedir que se desarrollen actividades conducentes a la celebración de asambleas durante su periodo vacacional, y al pretender ejercer un cobro

correspondiente al costo de certificación de la asamblea, vulnera el principio de reserva de ley.

- (13) De ahí que se considere que la asociación civil actora tiene legitimación para promover el medio de impugnación identificado al rubro, pues aduce que el acto controvertido viola el derecho político-electoral de asociación en materia política de sus integrantes y afiliados, lo que resulta suficiente para tener acreditado el mencionado presupuesto procesal.
- (14) Además, de no reconocerse legitimación a la actora implicaría un vicio de petición de principio, pues precisamente lo que se resolverá en el fondo impactaría en la posibilidad de que asociaciones puedan constituirse partidos políticos, de ahí que se deba tener por cumplido el requisito en cuanto a la causa.

- **Falta de interés legítimo**

- (15) **La autoridad responsable también invoca, como causal de improcedencia, la falta de interés jurídico y legítimo de la asociación actora**, derivado de que no existe un acto real y concreto de afectación a los derechos político-electorales de los integrantes y afiliados de la asociación y, en consecuencia, no se actualiza su interés jurídico ni legítimo.
- (16) En el caso, la actora **justifica su interés legítimo en su objeto social, el cual consiste en** *“participar en el proceso de constitución como partido político nacional, así como participar en la vida política del país, organizando, promoviendo, representando y pugnando por el desarrollo de los valores de la democracia y el fortalecimiento de la cultura política, económica y social, así como fomentar la participación ciudadana que incentive el desarrollo de la vida democrática de nuestro país, respetando y fomentando los derechos políticos electorales de las y los ciudadanos, entre otros.”*.
- (17) La asociación señala, respecto del interés legítimo, que este *“...debe entenderse como una habilitación para que los interesados en participar*



en el proceso de constitución de un partido político nacional determinado, se encuentren en aptitud de que sean revisadas las decisiones o actos que trasciendan a cuestiones de orden público, atento a que así se garantiza que el proceso se apegue a los principios de constitucionalidad y legalidad.”.

- (18) Asimismo, aduce que cuenta con interés legítimo, dado los artículos impugnados impiden que se desarrollen actividades conducentes a la celebración de asambleas durante el periodo vacacional del Instituto, y pretenden el cobro correspondiente al costo de certificación de la asamblea, lo que vulnera el principio de reserva de ley.
- (19) Refiere que la autoridad administrativa pretende generar condiciones adversas y desfavorables, distintas a las que prevé la ley, en contra de las agrupaciones ciudadanas que pretenden participar en el proceso para la obtención de su registro como partido político nacional, ya que al emitir esos criterios novedosos busca aumentar la complejidad del procedimiento. Así, dado su objeto social, la actora se encuentra obligada a seguir los lineamientos establecidos en el acuerdo impugnado.
- (20) Por tanto, para esta Sala Superior resulta suficiente que como parte de su objeto social esté previsto el *“participar en el proceso de constitución como partido político nacional...”*, para tener por acreditado el interés legítimo, con independencia de que le asista razón o no en cuanto a su pretensión dado que eso será materia del análisis de fondo del medio de impugnación.⁵
- (21) Por las anteriores razones, se desestiman las causales de improcedencia.

VI. PROCEDIBILIDAD

- (22) En el caso, se consideran satisfechos los requisitos de procedibilidad del medio de impugnación, en los siguientes términos.

⁵ En el SUP-JDC-5/2019 y acumulado, esta Sala Superior reconoció el interés de una asociación civil que controvertió un instructivo como el que, en la especie, se impugna.

- (23) **a. Forma.** La demanda se presentó por escrito, consta la denominación de la asociación civil actora y la firma autógrafa de quien comparece en su representación; se identifica el acto impugnado, la autoridad responsable y los hechos; se ofrecen pruebas y se formulan los conceptos de agravio que se consideran pertinentes.
- (24) **b. Oportunidad.** El juicio se promovió dentro del plazo de cuatro días, dado que el acuerdo impugnado fue emitido el viernes trece de diciembre de dos mil veinticuatro, por lo que el plazo para impugnar transcurrió del lunes dieciséis al jueves diecinueve del mismo mes y año.
- (25) En consecuencia, si el escrito de demanda fue presentado ante la autoridad responsable el jueves diecinueve, resulta evidente su oportunidad.

Diciembre 2024						
Viernes	Sábado	Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves
13	14	15	16	17	18	19
<i>Emisión del acuerdo impugnado</i>	<i>Día inhábil</i>	<i>Día inhábil</i>	<i>[día 1]</i>	<i>[día 2]</i>	<i>[día 3]</i>	<i>Presentación de la demanda [día 4]</i>

- (26) **c. Legitimación e interés legítimo.** Ambos requisitos se encuentran acreditados, en términos de las consideraciones expresadas en el apartado que antecede.
- (27) **d. Personería.** En términos de los artículos 13, párrafo 1, inciso c); y 79, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la personería de Armando González Escoto Lucero quien comparece como representante en su calidad de presidente de “Construyendo Sociedades de Paz, A.C.” está acreditada, en términos de la copia certificada del instrumento notarial que adjunta a su escrito de demanda.
- (28) **e. Definitividad.** Se cumple con este requisito debido a que no procede algún otro medio de impugnación.



VII. CONCEPTOS DE AGRAVIO

- (29) La parte actora esencialmente aduce que el acto impugnado, en particular los artículos 5, 21 y 34 del Instructivo, violan el principio de reserva de ley. Asimismo, señala que las disposiciones referidas trastocan y restringen el derecho de asociación, reconocido en la Constitución general.
- (30) Al respecto, señala que el INE invade la esfera de competencia del Poder Legislativo, inobservando el principio de reserva de ley.
- (31) La actora considera que al impedir que se desarrollen actividades conducentes a la celebración de asambleas durante el periodo vacacional del INE, se vulnera el principio de reserva de ley.
- (32) En ese sentido, la actora aduce que el Consejo General del INE no demuestra la necesidad de realizar, mediante el referido Instructivo, una modificación al artículo 15 de la Ley General de Partidos Políticos, modificando los plazos previstos legalmente, cuando eso está fuera de su competencia.
- (33) Por otra parte, considera que pretender establecer el cobro correspondiente al costo de certificación de la asamblea en caso de que no se lleve a cabo, el INE excede sus facultades y atribuciones.
- (34) Esto, ya que, en su concepto, ninguna disposición reglamentaria puede coartar los derechos políticos de libre asociación, impidiendo la celebración de asambleas, aun cuando sea el periodo vacacional del INE, aún y cuando se repongan los días de vacaciones fuera del periodo constitucional y legal establecido. Asimismo, considera que no se debe imponer una carga económica extra a los ciudadanos que se organizan con la pretensión de conformar un partido político.
- (35) En conclusión, señala que la autoridad administrativa pretende generar condiciones adversas y desfavorables en contra de las agrupaciones ciudadanas que pretenden participar en el proceso para la obtención del registro como partido político nacional, distintas a las que prevé la ley.

VIII. PLANTEAMIENTO DE LA CONTROVERSIA

a. Pretensión y causa de pedir

- (36) La **pretensión** de la parte actora es que se revoque el acuerdo impugnado y se deje sin efecto lo establecido en los numerales 5, 21 y 34 del instructivo que deberán observar las organizaciones de la ciudadanía interesadas en constituir un partido político nacional en el periodo 2025-2026, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que deben cumplir para dicho fin.
- (37) La **causa de pedir** se sustenta en que, desde la perspectiva de la actora, la autoridad responsable incurre en una violación al principio de reserva de ley, al establecer reglas que van más allá de lo determinado por el legislador en la Ley General de Partidos Políticos, lo que genera agravio a la asociación civil actora porque tales reglas dificultan más el proceso para la obtención del registro como partido político nacional.

b. Controversia por resolver

- (38) El problema jurídico consiste en determinar si se actualiza o no la supuesta vulneración a los derechos políticos de la asociación actora con la emisión del Instructivo.

IX. ESTUDIO DEL CASO

a. Decisión

- (39) Es **infundado** el concepto de agravio relativo a que los artículos 5 y 21 del Instructivo violan el principio de reserva de ley.
- (40) Por otra parte, el concepto de agravio expresado por el promovente **es fundado y suficiente para invalidar el artículo 34 del referido Instructivo**, ya que la autoridad responsable excedió su facultad reglamentaria, lo que vulneró el principio de reserva de ley.

b. Marco jurídico sobre la facultad reglamentaria y el principio de reserva de ley



- (41) La facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.⁶
- (42) El INE, como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios que ejerce la función electoral,⁷ cuenta, entre otras atribuciones,⁸ con la de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones previstas en la Constitución y la Ley Electoral.
- (43) Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que no existe razón constitucional para limitar que el INE emita una regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea exclusivamente para el cumplimiento de su función reguladora en el sector de su competencia.
- (44) La facultad reglamentaria del INE se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Constitución y la ley.
- (45) Efectivamente, su ejercicio se encuentra acotado por una serie de principios derivados del diverso de seguridad jurídica, entre otros, los de reserva de ley y primacía de la ley, motivo por el cual no deben incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, en razón de que, se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.
- (46) La facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances

⁶ Al respecto, la SCJN ha sustentado el criterio visible en la jurisprudencia P./J. 79/2009, con el rubro **"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES"**. Época: Novena Época Registro: 166655 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Agosto de 2009 Materia(s): Constitucional Página: 1067.

⁷ Artículo 41, Base V, de la Constitución.

⁸ Artículo 44, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, **solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación**, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

- (47) De ahí que, **si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo** de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; **al reglamento compete, por consecuencia, el cómo** de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente **debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla**.⁹
- (48) Así, el principio de reserva de Ley se presenta cuando una norma constitucional establece, de manera expresa, que sólo un ordenamiento con jerarquía de Ley se puede y debe ocupar de determinado objeto de regulación jurídica, motivo por el cual se excluye la posibilidad de que esa materia pueda ser objeto de regulación por disposiciones jurídicas de naturaleza distinta a la Ley.
- (49) Así, mediante el principio de reserva de ley, se evita que la facultad reglamentaria aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

c. Caso concreto

1. Establecimiento de días y horas hábiles para la celebración de asambleas

- (50) En el caso, resulta **infundado** el concepto de agravio relativo a que la autoridad responsable restringe indebidamente los días en los que las

⁹ Al respecto, la Suprema Corte ha emitido la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007, "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES".



asociaciones que buscan obtener su registro como partido político nacional puedan llevar a cabo sus asambleas.

- (51) Al respecto, la actora considera que al impedir que se desarrollen actividades conducentes a la celebración de asambleas durante el periodo vacacional del INE se vulnera el principio de reserva de ley.
- (52) Asimismo, señala que el Consejo General del INE no demuestra la necesidad de realizar, mediante el Instructivo, una modificación al artículo 15 de la Ley General de Partidos Políticos, alterando los plazos previstos legalmente, cuando eso está fuera de su competencia.
- (53) Como se adelantó, no asiste razón a la asociación civil actora.
- (54) En efecto, en los artículos que son materia de impugnación, el INE esencialmente dispuso que **durante los periodos vacacionales del propio Instituto**, los cuales daría a conocer oportunamente, **las organizaciones de ciudadanos no podrán celebrar, programar, reprogramar o cancelar asambleas**, por ser días inhábiles.
- (55) En este caso no se advierte una violación al principio de reserva de ley, toda vez que ni el artículo 41 de la Constitución general ni la Ley General de Partidos Políticos, regulan qué días serán considerados como hábiles para el procedimiento de constitución de un partido político nacional.
- (56) Para mayor referencia, a continuación, se transcribe lo establecido en los artículos 5 y 21 del Instructivo:

5. Sólo se considerarán válidas las notificaciones realizadas en días y horas hábiles, en los plazos y con las formalidades previstas en el presente Instructivo, entendiéndose por días hábiles los señalados en el numeral anterior y por horas hábiles de 9:00 a 18:00 horas. Cualquier notificación que se realice al Instituto deberá efectuarse con documentos originales y de manera personal.

21. Durante los periodos vacacionales institucionales, mismos que se darán a conocer con oportunidad, las organizaciones no podrán celebrar, programar, reprogramar o cancelar asambleas; en este sentido, al no ser días hábiles, las organizaciones deberán tenerlo presente para efecto de los plazos establecidos para notificar al Instituto cualquier cambio relativo a su agenda.

- (57) En el caso, no se está ante una restricción o limitación del contenido del derecho fundamental de asociación política, ni tampoco de una aparente colisión de derechos fundamentales, sino de una mera regulación en cuanto a los requisitos para la constitución del partido político, que obedece a la libre configuración normativa prevista en el artículo 41 constitucional.
- (58) En efecto, los artículos impugnados únicamente constituyen regulaciones que debe llevar a cabo la asociación civil para constituirse como partido político, es decir, no constituyen una restricción del derecho fundamental de asociación política, en tanto que, en ningún momento se reduce tal derecho.
- (59) En esa medida, las disposiciones establecidas en los artículos 5 y 21 del Instructivo, constituyen meras regulaciones tendentes a materializar precisamente el ejercicio del derecho político de asociación, que por disposición del artículo 41 constitucional queda a la libre configuración de la legislatura federal o local, según sea el caso, esto es, establecen la forma y los términos a partir de los cuales las asociaciones de ciudadanos interesadas en ello pueden obtener su registro como partido político.
- (60) En realidad, no se está en presencia de una limitación o restricción propiamente dicha respecto del derecho de libre asociación política, sino que se trata únicamente de una regulación relativa a la forma y los términos de creación de un partido político.
- (61) En efecto, existe criterio firme en el sentido de que el artículo 41 constitucional no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales los partidos políticos deben crearse, por lo que deja a la libre configuración del Poder Legislativo Federal y de las Legislaturas Locales, con la única limitante de que dicha regulación no resulte arbitraria, innecesaria, desproporcionada o incumpla con criterios de razonabilidad.¹⁰

¹⁰ Tesis P. XXXIV/2011 (9a.), PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 109, ÚLTIMO PÁRRAFO, INCISOS A) Y B), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO, QUE PREVÉ LAS MODALIDADES PARA LA INTEGRACIÓN DE COALICIONES PARCIALES, NO VIOLA EL ARTÍCULO 41, BASE I, DE LA



- (62) Ahora, en el caso, se considera que el Consejo General del INE se encuentra facultado para realizar los ajustes necesarios a los plazos establecidos en la Ley, siempre que con ello se garantice la debida ejecución de actividades y procedimientos electorales, dentro de los cuales se encuentra lo relativo al procedimiento para la constitución y registro de nuevos partidos políticos nacionales.
- (63) En este sentido, a fin de que el ejercicio de las atribuciones explícitas del INE sea eficaz y funcional, ese órgano puede ejercer ciertas facultades implícitas que resulten necesarias para hacer efectivas aquellas, siempre que estén encaminadas a cumplir sus fines constitucionales y legales.
- (64) En el particular, se considera que los artículos materia de la impugnación, solo constituyen meras regulaciones para ejercer el derecho de asociación, que de ninguna forma infringen algún parámetro de regularidad constitucional y menos se trata de una restricción o limitación, sino que permiten materializar la forma en que se constituye un partido político, esto es, los días y horas que serán considerados como hábiles para la práctica de diligencias y la celebración de asambleas.
- (65) Lo anterior, toda vez que tales disposiciones buscan generar certeza a las asociaciones interesadas en participar en el procedimiento de constitución de un nuevo partido político nacional. Esto es, se trata de disposiciones que atienden a los principios de certeza y seguridad jurídica, así como al de eficiencia en la actividad del Estado, ya que únicamente pretende regular qué días podrán ser considerados hábiles dentro del procedimiento respectivo.
- (66) Esta Sala Superior ha determinado¹¹ que, tratándose de los órganos constitucionales autónomos, como es el caso del INE, la facultad reglamentaria adquiere una trascendencia y significado particular, ya que

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI LA GARANTÍA DE LIBRE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, página 600. Y Jurisprudencia P./J. 30/2010, CANDIDATURAS COMUNES. SU EXPULSIÓN DEL MARCO JURÍDICO ESTATAL NO INFRINGE EL DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 2502.

¹¹ Consúltense el juicio SUP-JDC-10257/2020 y acumulado.

el parámetro de control constitucional de su actuación tiene como fundamento una base constitucional propia.

- (67) Esto quiere decir que, en los casos de organismos constitucionales autónomos, la facultad reglamentaria adquiere un significado particular diverso al de la administración pública en general, pues se trata de organismos que tienen funciones constitucionalmente asignadas y que, en ese sentido, cuentan con una libertad mayor para implementar lineamientos y reglamentos, siempre que éstos estén dirigidos a cumplir con mayor eficacia y alcance los fines que les han sido asignados.¹²
- (68) En tales condiciones, es jurídicamente válido sostener que el INE puede desplegar su facultad reglamentaria con el objeto de optimizar sus funciones constitucional y legalmente asignadas como órgano encargado de organizar las elecciones, así como de llevar a cabo el procedimiento para que aquellas asociaciones de ciudadanos que cumplan con los requisitos legalmente previstos sean registradas como partidos políticos nacionales.
- (69) Por ende, resulta inexacto que con la emisión de los referidos artículos, la autoridad administrativa electoral hubiera violado del principio de reserva de ley, ya que el establecimiento de los días y horas que serán considerados como hábiles no restringe el derecho de asociación, sino que otorga certeza a las asociaciones que participan en el referido procedimiento respecto a los días en que se podrán llevar a cabo actuaciones y asambleas.
- (70) Incluso, se advierte que, **contrariamente a lo aducido por la demandante, a fin de maximizar el derecho de asociación de las organizaciones de la ciudadanía inmersas en ese proceso** y a fin de no empatar el periodo vacacional del personal del INE, que debe atender de manera presencial las asambleas que celebraran las organizaciones

¹² Al respecto, al resolver la controversia constitucional 117/2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que al Instituto Federal de Telecomunicaciones, en su calidad de órgano técnico, no le resultaban exactamente aplicables los precedentes respecto de la facultad reglamentaria del Ejecutivo conforme el artículo 89, fracción I, de la Constitución General, porque la racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable al artículo 28 constitucional, ya que este responde a una narrativa estatal diversa, que justamente busca el fortalecimiento de un órgano regulador autónomo con poder suficiente de regulación que innove el ordenamiento jurídico.



que pretendían constituirse en partido político nacional y a efecto de garantizar que el goce de ese derecho, **la autoridad amplió el plazo por veinte días hábiles más** para que se realicen las asambleas correspondientes, a fin de que puedan cumplir los requisitos atinentes.

- (71) A mayor abundamiento, resulta importante tener presente que, conforme al artículo Décimo Quinto Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estableció que *[e]l Consejo General del INE podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en esta Ley a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales contenidos en la presente Ley.*
- (72) Por último, respecto a la aseveración de la actora en el sentido de que la autoridad administrativa electoral busca generar condiciones adversas y desfavorables en contra de las agrupaciones ciudadanas que pretenden participar en el proceso para la obtención del registro como partido político nacional, se considera que se trata de una afirmación vaga, genérica e imprecisa que carece de sustento argumentativo y probatorio, por lo que resulta inatendible analizar tal argumento.

2. Reembolso del costo de la certificación

- (73) En el caso, resulta **fundado** el concepto de agravio relativo a que la autoridad **excedió su facultad reglamentaria y, en consecuencia, vulneró el principio de reserva de ley.**
- (74) El artículo 34 del Instructivo, dispone lo siguiente:

34. En caso de que las personas de la organización no se presenten en el lugar programado para la celebración de la asamblea, en la fecha y hora señaladas, deberá realizar el reembolso al Instituto del costo de la certificación de la asamblea. Lo anterior, salvo que exista caso fortuito o causa de fuerza mayor debidamente acreditada y validada por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos que haya impedido la presencia de la organización.

Para tales efectos, la Vocalía designada enviará a la DEPPP y a la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto, un informe especificando los gastos erogados, siendo responsabilidad de ésta última llevar a cabo las gestiones necesarias para realizar el cobro a la organización de los gastos efectuados.

El monto correspondiente deberá ser cubierto por la organización, a más tardar dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que reciba la solicitud de pago. La organización no podrá llevar a cabo una asamblea en la entidad o distrito,

según sea el caso, respecto de la cual aún no haya realizado el pago de los gastos generados.

- (75) Preciado lo anterior, se considera que asiste razón a la asociación política actora, ya que el Consejo General del INE, al pretender, a través de una disposición reglamentaria que “[E]n caso de que las personas de la organización no se presenten en el lugar programado para la celebración de la asamblea, en la fecha y hora señaladas, deberá realizar el reembolso al Instituto del costo de la certificación de la asamblea...”, **contraviene lo establecido por el legislador en el artículo 14, fracción 1 de la Ley General de Partidos Políticos que dispone expresamente que el costo de las certificaciones requeridas será con cargo al INE.**
- (76) En efecto, el referido precepto legal establece puntualmente que el costo de las certificaciones requeridas será con cargo al presupuesto del Instituto y que los servidores públicos autorizados para expedirlas están obligados a realizar las actuaciones correspondientes.
- (77) Como quedó precisado, la facultad reglamentaria del INE no es absoluta y se debe ejercer dentro de los límites de la Constitución y la ley. Esto implica que la autoridad administrativa electoral no puede modificar o alterar el contenido de una ley, ya sea mediante un reglamento, lineamiento, instructivo o cualquier instrumento normativo de carácter reglamentario.
- (78) Es decir, las normas reglamentarias tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, **sin incluir nuevos supuestos normativos** que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.
- (79) Así, si en el caso la norma prevé expresamente que los costos de las certificaciones requeridas serán con cargo al presupuesto del Instituto, no resulta conforme a Derecho que la autoridad administrativa pretenda establecer **nuevos supuestos en los que el costo de las referidas**



certificaciones sea trasladado a la organización de ciudadanos que participa en el procedimiento de constitución de un nuevo partido político.

- (80) Esto, ya que la facultad reglamentaria de ninguna manera puede ir más allá de lo que la Ley expresamente regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente se debe concretar a indicar la forma y medios para cumplirla.
- (81) No obstante lo considerado por la autoridad responsable, las *Medidas de Racionalidad y Disciplina Presupuestaria* que estableció el Consejo General del INE para el desarrollo de sus propias actividades, en modo alguno pueden justificar el establecimiento de disposiciones que excedan su facultad reglamentaria, ya que el artículo 14, fracción 1 de la Ley General de Partidos Políticos establece un principio de gratuidad respecto de los actos de certificación que deberá de llevar a cabo el personal del INE.
- (82) Al respecto, es pertinente recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el principio de gratuidad en la administración de justicia significa que el ciudadano no pague una contraprestación a las personas que realizan la actividad jurisdiccional.¹³
- (83) En ese sentido, en el proceso judicial se han distinguido los actos propiamente jurisdiccionales –que deben ser gratuitos- y los actos materiales dentro del proceso, que pueden generar costos para el interesado.¹⁴
- (84) Así, *mutatis mutandis* al procedimiento para la obtención del registro como partido político nacional, se puede entender que, si los actos de certificación que sean requeridos en el referido procedimiento serán con

¹³ Ver tesis de jurisprudencia 72/1999 de la Suprema Corte de Justicia que lleva por rubro “**COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL.**”

¹⁴ Ver tesis de jurisprudencia 2/2014 (10ª) que lleva por rubro: “**EMPLAZAMIENTO AL TERCERO PERJUDICADO. EL ARTÍCULO 30, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013, QUE PREVÉ LA NOTIFICACIÓN POR EDICTOS A COSTA DEL QUEJOSO, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE JUSTICIA GRATUITA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.**”

cargo al Instituto, existe un principio de gratuidad a favor de las asociaciones de ciudadanos que buscan constituirse como un nuevo partido político.

- (85) Pretender trasladar el costo a las agrupaciones de ciudadanos, aun en el supuesto de que hayan programado una asamblea y no se presenten a la misma, puede generar condiciones adversas y desfavorables en contra de las agrupaciones ciudadanas y constituir un obstáculo para el libre y efectivo ejercicio del derecho de asociación de los integrantes y afiliados de las asociaciones civiles que pretenden obtener su registro como partido político nacional
- (86) En consecuencia, procede invalidar el artículo 34 del Instructivo, para el efecto de que no resulte aplicable para organizaciones de la ciudadanía interesadas en constituir un partido político nacional en el periodo 2025-2026.

X. RESUELVE

ÚNICO. Se invalida parcialmente el acto impugnado, para el efecto precisado en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación atinente.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis. Ante el secretario general de acuerdos quien da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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