

INE/CG284/2019

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR LA ORGANIZACIÓN DENOMINADA “ORGANIZACIÓN CIUDADANA DIFERENTE A.C.”, RESPECTO DE LA REALIZACIÓN DE ASAMBLEAS ESTATALES

A N T E C E D E N T E S

- I. El diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, se aprobó el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante INE), por el que se expide el Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un Partido Político Nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin (en adelante el Instructivo), identificado como INE/CG1478/2018, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) el día veintiuno siguiente.
- II. El treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, la organización denominada “Organización Ciudadana Diferente A.C.”, en cumplimiento a lo dispuesto en los numerales 7 a 10 del Instructivo, notificó al INE su intención de constituirse como Partido Político Nacional (en adelante PPN).
- III. A través del oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0562/2019 de catorce de febrero de dos mil diecinueve, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (en adelante DEPPP) notificó a la organización denominada “Organización Ciudadana Diferente A.C.” que fue aceptada la notificación de intención de constituirse como PPN, por lo que podría continuar con el procedimiento, para lo cual debía cumplir los requisitos y observar lo señalado en la Ley General de Partidos Políticos (en adelante LGPP) y en el Instructivo.

- IV.** El diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, el C. Rodrigo Alejandro Ocampo Soria, en su carácter de Representante Legal de la organización denominada “Organización Ciudadana Diferente A.C.”, formuló una consulta al Consejero Presidente y a las y los Consejeros Electorales de este Instituto, relativa a la viabilidad de realizar dos o más asambleas estatales en una misma entidad federativa o celebrar cuantas asambleas se requieran.

CONSIDERACIONES

Atribuciones y facultades del Instituto Nacional Electoral

- 1.** De conformidad con los artículos 41, Base V, Apartado A, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM); 29, párrafo 1, 30, párrafo 2, 31, párrafo 1, y 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE), la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado INE, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad son principios rectores.

Como autoridad en la materia electoral, el INE es independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño y el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales.

- 2.** Ahora bien, el numeral 124 del Instructivo señala que la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos será la encargada de desahogar las consultas que con motivo del Instructivo se presenten ante el Instituto y las contestaciones a las mismas serán publicadas en la página electrónica del mismo; es decir, dicha Comisión tiene atribuciones para atender exclusivamente las consultas que se relacionen con la manera en que deben interpretarse y/o aplicarse las disposiciones del Instructivo aprobado por este Consejo General.

3. Sin embargo, tratándose de consultas sobre temas que exorbita lo regulado en el Instructivo, la Sala Superior del Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF), al resolver el expediente SUP-JDC-69/2019 el veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, ha señalado que el órgano competente para dar respuesta a las consultas relativas al registro de los PPN, es el Consejo General del INE, de conformidad con el artículo 44, párrafo 1, inciso jj) en relación con el m) de la LGIPE.

Consulta de “Organización Ciudadana Diferente A.C.”

4. Como se señaló en el Antecedente IV de este Acuerdo, la consulta formulada por la organización denominada “Organización Ciudadana Diferente A.C.” es la siguiente:

“(...)

A partir de lo anterior, conviene traer a consideración el contenido del artículo 12 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), el cual establece que para la constitución de un Partido Político Nacional se deberá acreditar lo siguiente:

(...)

De una interpretación literal al precepto anterior, se establece la exigibilidad de la realización de Asambleas Estatales¹ a fin de que las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como Partido Político Nacional, reúnan como mínimo a tres mil afiliados en cuando menos veinte entidades federativas, en las que un funcionario designado por el Instituto Nacional Electoral certifique que los asistentes suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los Estatutos; y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva.

¹ La pluralidad del término “Asamblea Estatal” permite inferir la realización de diversas asambleas en una misma entidad federativa.

De un análisis sistemático, es posible establecer que, para alcanzar dicha finalidad, pueden realizarse dos o más asambleas en un mismo estado, siempre y cuando terminen por reunir a una cantidad de afiliados equivalente a la señalada en el ordenamiento transcrito.

Pragmáticamente, resulta viable la realización de dos o más Asambleas Estatales por entidad federativa, para reunir como mínimo tres mil afiliados; puesto que el propósito final es que quienes conformarán la lista de afiliados suscriban el documento de manifestación formal de afiliación, asistan libremente, conozcan y aprueben la declaración de principios, el programa de acción y los Estatutos, así como que elijan a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva. Lo anterior, en términos del Considerando 16 del Acuerdo INE/CG1478/2018 del Consejo General por el que se expide el Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un Partido Político Nacional, en relación con lo dispuesto en el inciso a), del párrafo 1, del artículo 12 de la LGPP.

Conviene precisar que, si bien el Instructivo o el artículo 12, inciso a), párrafo 1, de la LGPP, no establece la realización de asambleas estatales conforme a lo planteado, tampoco lo restringe puesto que, al realizarse de ese modo, se estaría privilegiando el principio de certeza, toda vez que así garantizaría que los datos de la ciudadanía que manifiesten su afiliación a la organización en proceso de constitución como Partido Político Nacional, durante el desarrollo de una asamblea estatal, sean verificados con mayor precisión con el padrón electoral en el que se vean reflejados los movimientos realizados por ella.

La realización de Asambleas Estatales de forma segmentada, permitirían a las organizaciones de ciudadanos una mejor coordinación en el desarrollo de la misma, así como el eficiente manejo de sus recursos materiales y personales.

Por otra parte, se colige que el artículo 12, inciso a), párrafo 1 de la LGPP constriñe a las organizaciones de ciudadanos a celebrar Asambleas Estatales o Distritales en las que, en ambos casos, un total de sesenta mil (60,000) ciudadanos suscriban su manifestación formal de afiliación,

aprueben la declaración de principios, el programa de acción y los Estatutos, así como que elijan a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva.

Bajo este criterio, es necesario enfatizar la prerrogativa constitucional de los ciudadanos para asociarse de forma libre y voluntaria a cualquier partido o agrupación con fines políticos, la cual debe ser garantizada y privilegiada sobre las formas y requisitos contenidos para la celebración de asambleas. Es decir, la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos debe ser respetada en todo sentido, de forma tal que, si su voluntad para afiliarse o pertenecer a un partido político u organización con fines políticos es clara y expresa, no debe ser menoscabada con requisitos o medidas sobre la forma en que deban reunirse y participar en las decisiones de la organización a la que pretendan pertenecer o pertenezcan.

Así, el hecho de tener que reunir a los ciudadanos que pretendan afiliarse y participar en las decisiones de la organización en un solo evento atentaría su clara y expresa voluntad, por lo que resulta viable que cualquier organización de ciudadanos celebre cuantas Asambleas Estatales o Distritales requieran hasta conseguir que sesenta mil (60,000) ciudadanos manifiesten de forma libre su afiliación y decidan sobre los asuntos que en estas se traten.

Dicho lo anterior, en aras de privilegiar el principio de seguridad jurídica, se solicita al Consejo General del Instituto Nacional Electoral confirme lo siguiente:

- a) Resulta viable la realización de dos o más Asambleas Estatales en una misma entidad federativa, toda vez que la finalidad es que la organización de ciudadanos en proceso de constitución como Partido Político Nacional reúna a tres mil afiliados por demarcación territorial estatal, quienes suscribirán la manifestación formal de afiliación, aprobarán la declaración de principios, el programa de acción y los Estatutos; y elijarán a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva. Agregando que dicho ejercicio deberá realizarse en cuanto menos veinte entidades federativas.*

- b) O bien, se realicen cuantas Asambleas se requieran, toda vez que el artículo 12, inciso a), párrafo 1 de la LGPP nos constriñe a obtener la manifestación de afiliación de sesenta mil (60,000) ciudadanos por esta modalidad.

Conviene subrayar que la presente consulta, al estar relacionada con ajustes razonables a las disposiciones del instructivo que deberán observar las asociaciones interesadas en constituir un partido político, en nuestra consideración es el Consejo General del Instituto Nacional Electoral quien deberá emitir la respuesta correspondiente. Lo anterior se razona así, ya que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado de forma reiterada que el examen sobre la competencia de la autoridad responsable es un tema prioritario, cuyo estudio es oficioso, por tratarse de una cuestión preferente y de orden público, conforme a lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia 1/2013, de rubro 'COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE FEDERACIÓN'; máxime que el Consejo General tiene posee la atribución de determinar la forma en que debe llevarse a cabo el proceso de afiliación a las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos...". [sic]

Como se puede apreciar, la consulta contiene las siguientes pretensiones respecto de las cuales el Consejo General debe dar respuesta son las siguientes:

- a) Permitir que las organizaciones en proceso de constitución como PPN celebren dos o más asambleas estatales en una misma entidad federativa, para lograr el número de afiliados requerido por ley y que todas y cada una sean válidas.
- b) Permitir que se realicen asambleas segmentadas y, aunque no se logre el quórum requerido, las y los afiliados que hayan asistido, sean contabilizados en cada asamblea, hasta que se logre el número solicitado por la ley.

5. Respuesta a la consulta de “Organización Ciudadana Diferente A. C.”

Son improcedentes las pretensiones formuladas por la peticionaria, con base en las siguientes consideraciones.

El artículo 35, fracción III de la CPEUM, son derechos de la ciudadanía asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica de los asuntos del país. El artículo 41, párrafo cuarto de la Ley Fundamental, confiere a la ciudadanía la posibilidad de formar partidos políticos, siempre y cuando se afilien libre e individualmente a ellos, quedando prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos políticos de cualquier forma de afiliación corporativa. Este mismo precepto constitucional estipula que la creación de partidos políticos se debe realizar conforme con las normas y los requisitos que la ley determine para su registro legal.

Los artículos 7, párrafo 1, inciso a), 10, 11 y 12 de la LGPP, en relación con el 32, párrafo 1, inciso b), fracción I de la LGIPE otorgan al INE las atribuciones para el registro de partidos políticos y establecen los requisitos que deben observar las organizaciones interesadas en constituirse como PPN.

En armonía con las citadas normas constitucionales y legales, este Consejo General, a través del Acuerdo INE/CG1478/2018, emitió el Instructivo que deben observar las organizaciones interesadas en constituir un PPN, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin, el cual fue impugnado y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) lo confirmó en la sesión de fecha veintisiete de febrero del año en curso, al emitir la sentencia identificada con la clave SUP-JDC-5/2019 y acumulado, por lo que dicho instrumento se encuentra firme, así como los procedimientos contemplados en él, entre los cuales, se pronunció, precisamente, sobre la constitucionalidad de las disposiciones legales que regulan la celebración de asambleas estatales o distritales.

En efecto, en la citada sentencia, la Sala Superior analizó la constitucionalidad de los artículos 10, párrafo 2, inciso b) y 12, párrafo 1, inciso a) de la LGPP y sostuvo que resultaba infundado que dichos numerales implicaran requisitos excesivos para conseguir el registro como PPN y que fueran restrictivos de la libertad de asociación en materia política que prevén los artículos 1º, 9º y 35 de la Constitución; cabe resaltar que en dichos artículos se contempla la celebración de asambleas estatales o distritales, las cuales dependiendo de la modalidad elegida por la organización en proceso de constitución como PPN, deberán contar con el número de afiliados requerido por ley, para que dicho acto pueda ser certificado por el Instituto.

Es relevante, además, que luego de realizar el examen de constitucionalidad de los preceptos impugnados, la Sala Superior determinó que el marco constitucional y convencional orienta a que existe una tendencia clara a que las restricciones legales establecidas para la constitución y registro de partidos políticos deben resultar necesarias y proporcionales a la finalidad que se pretende alcanzar, para garantizar el pluralismo y la apertura del sistema electoral en su conjunto.

Asimismo, en la propia resolución, la Sala Superior se pronunció respecto al procedimiento de asambleas previsto en la norma en los siguientes términos:

“(…)

6.2.1 Por cuanto al tipo de Asambleas

(…)

Al respecto, esta Sala Superior considera que es equivocado el planteamiento de la parte actora en cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 10, párrafo 2, inciso b) y 12, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Partidos.

(…)

En el contexto apuntado, es necesario tener presente que los requisitos de constitución de partidos políticos están encaminados a enmarcar el ejercicio

del derecho de asociación política y de votar y ser votado de la ciudadanía, tutelados en los artículos 9 y 35 fracciones I, II y III de la Constitución, que se encauzan por medio de dichas entidades de interés público, reguladas en el numeral 41 del mismo cuerpo normativo supremo.

(...)

En términos del artículo 41 de la Constitución, los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fin primordial, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Dicho numeral 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 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 el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En este sentido, el capítulo I del Título Segundo de la Ley de Partidos establece los requisitos para la constitución de partidos políticos.

En el artículo 10, párrafo 2, inciso b) de la Ley de Partidos establece que para que una organización de ciudadanos sea registrada como Partido Político Nacional, se deberá verificar que ésta cuenta con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tenga trescientos militantes, en por lo menos doscientos Distritos Electorales uninominales y que el número total de sus militantes en el país no sea inferior al 0.26 por ciento de padrón

electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior.

En congruencia con ello, el artículo 12, párrafo 1, inciso a) de la misma Ley establece que para la constitución de un Partido Político Nacional se deberá acreditar la celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos Distritos Electorales, en presencia de un funcionario del INE.

(...)

Con base en los fines constitucional y legalmente establecidos es claro que los partidos políticos deben contribuir al funcionamiento del régimen democrático representativo de gobierno; se les considera como el mecanismo por excelencia para expresar el pluralismo político pues tienen la función de contribuir a la integración de la representación política.

*Lo anterior, tomando en cuenta que para la postulación de candidaturas a cargos electivos (que no se postulen de manera independiente) se precisa de los partidos políticos, que como asociación respalde la postulación y le permita competir con otras fuerzas políticas, configurándose así un sistema pluralista, en el **que la representación se genera justamente en elecciones competitivas.***

Ello equivale a decir que para que haya representación democrática se precisa que la ciudadanía pueda organizarse según sus afinidades en cuanto a ideas, intereses, propuestas y liderazgos, y estas organizaciones deben someterse a la decisión ciudadana al competir con otros grupos que también se hayan organizado y postulado candidaturas.

*De ahí que, resulte consecuente con la finalidad de los partidos políticos que se exija a las agrupaciones políticas que desean conformarlos, **un mínimo de representatividad en el territorio en el que habrán de participar y competir.***

En ese sentido, la Ley de Partidos, prevé:

(...)

Como se observa en la normativa transcrita, para construir un Partido Político Nacional las agrupaciones solicitantes deberán celebrar asambleas por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos Distritos Electorales, **a las que asistirán cuando menos tres mil afiliados si se trata de las primeras o trescientos si son de carácter distrital.**

Los asistentes deberán registrarse ante el personal del Instituto y presentar su credencial para votar original con la que acrediten residir en el Estado o Distrito en el que se celebra la Asamblea en la que manifestarán su libre decisión de afiliarse y aprobarán los documentos básicos del partido. Asimismo, nombrarán a los delegados que habrán de participar en la Asamblea Nacional.

Lo anterior permite advertir que el requisito de celebrar Asambleas estatales o distritales está encaminado a demostrar que la organización solicitante cuenta con un determinado número de afiliados en cuando menos veinte de las treinta y dos entidades federativas, o en doscientos de los trescientos Distritos Electorales que conforman el país.

Es decir, el requisito relacionado con la realización de asambleas está encaminado a **acreditar que la organización aspirante cuenta con representatividad en el territorio nacional o, cuando menos, en unas dos terceras partes de él.** Esto es, en doscientos de los trescientos Distritos Electorales de los que se compone la circunscripción nacional (el 66%) o veinte de las treinta y dos entidades de la Republica (el 62.5%).

En este sentido la celebración de Asambleas no debe entenderse únicamente como un mecanismo de afiliación, ya que el número de afiliados, no menor al 0.26% que exige la Ley de Partidos también puede alcanzarse por medios distintos a la celebración de Asambleas, ya sea mediante la utilización de la aplicación diseñada para recabar la manifestación de voluntad de afiliarse o por escrito, en los lugares en que ese sistema no será utilizado.

De esta forma, la finalidad de la celebración de las asambleas estatales o distritales consiste en que quienes asistan conozcan y aprueben los documentos básicos que la organización propone para constituirse como Partido Político Nacional al cual pretenden afiliarse, que suscriban el documento de manifestación formal de afiliación, que se formen listas de personas afiliadas y que se elijan las y los delegados propietarios y suplentes que asistirán a la asamblea nacional constitutiva, en términos de lo dispuesto en el inciso a), del párrafo 1, del artículo 12 de la Ley de Partidos.

Ello, con la exigencia de que quienes asistan a las Asambleas estén vecindados en el Estado o Distrito en el que se celebren, como lo constatará la o el funcionario del Instituto designado para certificar su celebración, que el asistente esté inscrito en el Padrón electoral correspondiente y que suscriba la manifestación formal de afiliación impresa que le será proporcionada.

La reiterada exigencia de la normativa en el sentido de que la organización celebre Asambleas en cuando menos el 62.5% de las entidades federativas o el 66% de los Distritos del país, a las que asistan personas que residan en esas mismas demarcaciones territoriales, se encamina a establecer parámetros de representatividad o respaldo de la organización que pretende su registro como Partido Político Nacional, lo cual es acorde con la finalidad constitucional de ser la vía de postulación de candidaturas a ocupar los cargos públicos de elección popular mediante su participación en la competencia política.

De ahí que sea necesaria la acreditación de un mínimo de respaldo ciudadano, pues ningún caso tendría dar registro a una asociación como Partido Político Nacional, con todos los derechos y obligaciones que ello implica, si no se cuenta con elementos mínimos que permitan inferir que en efecto participarán en términos competitivos en las elecciones municipales, estatales y nacionales en las que estará facultado para postular candidaturas.

(...)

En efecto, tomando en cuenta que la realización de asambleas en cuando menos dos terceras partes de las entidades federativas o de los Distritos Electorales que conforman el país, **tiene por objeto demostrar un grado mínimo de representatividad o respaldo**, es acorde con ese objetivo que se elija una de esas dos formas de demostrarlo pues no se cumpliría su objeto si se pretendieran realizar ambos tipos de asambleas, ya que **esas demarcaciones territoriales tienen características tan distintas que no permiten demostrar esa representatividad si se pretendiera darles un carácter indistinto.**

(...)

En ese sentido, a juicio de esta Sala Superior, es necesario que las agrupaciones políticas que pretendan registrarse como Partidos Políticos Nacionales decidan, si realizarán asambleas distritales o estatales pues, conforme al procedimiento de verificación que ésta debe desplegar, tendrá que realizar las actuaciones necesarias para que su personal asista a las Asambleas **y certifique que asisten el número legalmente previsto para su validez**, se identifiquen con su credencial para votar, pertenezcan al territorio en el que se celebra, estén inscritos en el Padrón Electoral y manifiesten libremente su voluntad de afiliarse, así como la aprobación de los documentos básicos necesarios y el nombramiento de delegados que asistirán a la Asamblea Nacional Constitutiva.

Lo anterior, ante la necesidad de demostrar la representatividad mínima que permite considerar que la agrupación política cumplirá el objetivo de postular, en circunstancias de competencia a las personas que deseen hacerlo en los diversos cargos de representación popular, a nivel municipal, estatal y federal.

(...)

Lo anterior, tomando en cuenta que, además de la importancia de demostrar tal representatividad, si la agrupación política tiene como objetivo presentarse como opción política en la competencia electoral, debe estar en posibilidades de analizar su capacidad organizativa y de convocatoria para cubrir el quórum de asistencia necesario para

celebrar las asambleas atinentes, diseñando la estrategia territorial que se lo permita, máxime considerando que está en posibilidades de planear su organización en los meses siguientes y presentar a más tardar el treinta de noviembre de dos mil diecinueve a la autoridad electoral la agenda de la totalidad de las asambleas.

(...)

Además, que la normativa cuestionada permite a las agrupaciones políticas interesadas optar por la modalidad con la que puedan acreditar la realización de asambleas y no las constriñe a una sola opción, de manera que ya es, en sí, una norma flexible que posibilita diseñar la estrategia más acorde a facilitar el cumplimiento del requisito.

Requisito que, adicionalmente, no exige una representatividad total en el territorio nacional, sino un mínimo de veinte entidades federativas o doscientos Distritos Electorales, a pesar de que, de conseguirse el registro como partido político si concede facultades para participar y competir electoralmente en la totalidad del país.

6.2.2 *Por cuanto a la exigencia de elegir el tipo de Asambleas, desde la presentación de la manifestación de intención*

(...)

Es infundado el agravio porque la especificación establecida en el Instructivo de que en la manifestación de intención se señale el tipo de asambleas que habrán de celebrarse (distritales o estatales), no es un requisito contrario a la Constitución ya que es una exigencia justificada para demostrar la representatividad mínima con la anticipación debida para que la autoridad electoral esté en posibilidad de contar con los elementos materiales necesarios para verificar la legalidad de su realización.

(...)

En ese sentido, la necesidad de enterar a la autoridad electoral de la decisión de realizar asambleas, bajo uno u otro modelo, con la anticipación suficiente,

permite a ésta preparar las condiciones materiales para desplegar su facultad de vigilancia y certificación que le corresponde y que le exige presentarse a cada asamblea con los elementos técnicos necesarios, para verificar que los asistentes estén inscritos en el Padrón Electoral del mismo Distrito o entidad federativa.

*Asimismo, calcular el número de personas que se requerirán para esa verificación que hagan ágil y completa esa revisión, pues **no se trata del mismo esfuerzo para hacer constar la presencia de tres mil personas (en las asambleas estatales) que de trescientas (en las asambleas distritales).***

De ahí la necesidad de que la autoridad electoral esté en aptitud de prever allegarse de los elementos materiales y humanos suficientes para la certificación de su realización, con las características que exige el numeral 12 de la Ley de Partidos.

(...)." [sic] ²

Como se ve, la Sala Superior ya se pronunció respecto al procedimiento de asambleas para la constitución de un nuevo partido político previsto en la norma, mismas que se desarrollan en un solo momento, con la asistencia de la ciudadanía de la entidad o del Distrito requerido, según sea el caso, ya sea para asamblea estatal y distrital, lo cual debe ser corroborado por la autoridad electoral por conducto del funcionario designado para tal efecto, quien emitirá la certificación correspondiente.

Si bien el Instructivo no prevé la celebración de asambleas segmentadas en las cuales recaben afiliados en abonos o en parcialidades, o asambleas duplicadas en las entidades o Distritos que así determine una organización, ello se debe a que, en el modelo constitucional y legal vigente, los requisitos para la constitución de los PPN requieren que las organizaciones que se encuentran en esta fase primigenia demuestren que cuentan con un mínimo de representatividad en el territorio en el que habrán de competir en el momento en el que logren su registro.

² El resaltado es propio.

Entonces, si en el análisis de constitucionalidad, los preceptos que regulan el procedimiento para el registro de nuevos PPN fueron declarados conformes con la Constitución, y el Instructivo se basa en dichos preceptos legales para definir las etapas del citado registro de partidos políticos, es claro que este Consejo General no puede contemplar la posibilidad de los supuestos señalados por la organización peticionaria, toda vez que su facultad reglamentaria la llevó a cabo atendiendo a los supuestos legales relativos, respecto de los cuales, la máxima autoridad en materia electoral determinó su constitucionalidad por considerar que las limitaciones previstas en ellos son razonables, proporcionadas y necesarias para el ejercicio del derecho o libertad de asociación, pues el procedimiento establecido por la normativa vigente contribuye a otorgar certeza y seguridad jurídica en la constitución de nuevos PPN.

Al respecto, debe considerarse también que el artículo 12 de la LGPP establece que el INE será el encargado de verificar que en el desarrollo de las asambleas se cumplan los siguientes requisitos:

- A) La concurrencia y participación de un número mínimo de afiliados en la asamblea, en un solo acto y sin que las asambleas se dupliquen en una entidad o en un Distrito uninominal, con la finalidad de contabilizar 20 entidades o 200 Distritos uninominales, en total.
- B) La afiliación manifiesta, libre, individual y pacífica de los asistentes;
- C) Que los asistentes conocieron y aprobaron los documentos básicos que regularán la vida interna del partido político.
- D) Que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva.
- E) Que en la realización de la asamblea no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir un partido político.

De lo anterior se perfecciona que las asambleas tienen diferentes propósitos, entre los que resaltan para el tema que nos ocupa: demostrar que la organización cuenta con representatividad en el territorio nacional; que la misma cuenta con un determinado número de afiliados en cuando menos

veinte de las treinta y dos entidades federativas o en doscientos de los trescientos Distritos Electorales, para confirmar que la misma tiene representatividad en el territorio nacional o, cuando menos, en unas dos terceras partes de él. Dicha exigencia de la normativa va en el sentido de que la organización en cuestión celebre asambleas en al menos el 62.5% de las entidades federativas o el 66% de los Distritos del país, a las que asistan ciudadanos que habiten en esas mismas demarcaciones territoriales, lo cual permite que la autoridad electoral cuente con los elementos para determinar que la misma goza de representatividad o respaldo, situación que será determinante y un requisito indispensable si logra su registro, ya que al participar en la primera elección deberá confirmarlo.

Es así que se requiere la acreditación de un número mínimo de respaldo ciudadano, ya que sería contrario a la normativa electoral darle el registro a una organización como PPN, con los derechos y obligaciones que ello implica, si dicho ente no cuenta con los elementos mínimos que permitan colegir que participará en términos competitivos en cualquier tipo de elecciones que decida hacerlo.

Aunado a lo anterior, es de resaltar que las demarcaciones territoriales cuentan con características únicas y distintas, lo que no permitiría demostrar la representatividad con que cuenta una organización, si esta autoridad permitiera celebrar dos o más asambleas estatales en la misma entidad, o dos o más asambleas en el mismo Distrito y que las considerara válidas; y aunado a ello, que las mismas hubieren sido celebradas en parcialidades o abonos y en momentos distintos.

Así como es de suma importancia la representatividad con que cuente una organización en proceso de constitución como PPN, también lo es la dispersión con que debe contar una organización en el territorio nacional, ya que dicho ente debe demostrar que desde la fase primigenia es una opción en la contienda electoral y está en posibilidad de organizarse y de convocar al número de ciudadanos requeridos para validar el quórum necesario en las asambleas que haya optado celebrar, contar con la logística necesaria que lo permita y demuestre que en el futuro será una opción para la ciudadanía.

Además de lo ya previsto y como lo señaló el TEPJF, no se exige una representatividad total en el territorio nacional, sino un mínimo de veinte entidades federativas o doscientos Distritos Electorales, a pesar de que al conseguirse el registro se conceda la facultad de participar y competir electoralmente en la totalidad de las entidades y Distritos Electorales.

Ahora bien, el Instructivo desarrolló un procedimiento que otorga certeza en el cumplimiento de cada uno de los requisitos establecidos en la ley para la celebración de las asambleas, al disponer en sus numerales 36 a 43 lo siguiente:

- a) Que la asamblea debe ser certificada invariablemente por un Vocal designado.
- b) Que el inicio de la asamblea sólo podrá autorizarse por un funcionario del INE, cuando se cuente con un número igual o superior a los tres mil o trescientos manifestantes, los cuales además deben permanecer en el recinto.
- c) Que el Vocal en el acta debe certificar el número de personas que concurrieron a la asamblea y suscribieron voluntariamente la manifestación; los resultados de la votación obtenida para aprobar los documentos básicos; que los documentos fueron del conocimiento de sus asistentes previo a su aprobación y finalmente que no participaron organizaciones gremiales o con objeto distinto al partido político.

De esa manera, la certificación de la asamblea es parte de las formalidades previstas en la LGPP y en el Instructivo, ya que tiene como propósito constituir en documento público la prueba de los hechos con la finalidad de verificar que en los procesos de constitución de partidos políticos se respetaron los principios fundamentales que para el mismos exige la Constitución y los demás ordenamientos legales aplicables, por lo que el cumplimiento de las formalidades previstas en el desarrollo de las asambleas y manifestada en el acta de asamblea, son *ad solemnitatem*, por lo que aceptar un número de asistentes inferior al previsto por ley, carece completamente de validez, de esa misma forma sería el aceptar la duplicidad de las asambleas en las entidades o Distritos que la organización determine.

En ese sentido, no es jurídicamente procedente el reconocimiento de asambleas que no reúnan el quórum mínimo previsto en la norma, porque la formalidad prevista tiene un alcance solemne cuyo incumplimiento produce la invalidez del acto en cuestión. Por ello, la suma de convenciones que incumplen los requisitos de procedencia de ninguna manera puede llevar a la convalidación un acto jurídico que exige para su validez el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos normativos, en los términos y bajo las condiciones expresamente previstas para la celebración de asambleas estatales.

La norma es clara al señalar que se debe contar con un mínimo de tres mil ciudadanos para integrar el quórum de una asamblea estatal y de acuerdo con lo expuesto por la Sala Superior del TEPJF, esto no hace nugatorio el derecho de las organizaciones interesadas en constituir un PPN, toda vez que cuentan con la posibilidad de celebrar asambleas distritales. Esto es, cada organización tiene la potestad de elegir el tipo de asambleas que debe llevar a cabo para el cumplimiento de los requisitos, por lo que, de no convenir a sus intereses la celebración de asambleas estatales, pudieron optar por la vía de asambleas distritales.

En el caso que nos ocupa, se desprende que la organización peticionaria pretende fragmentar una asamblea estatal en varias asambleas, que al sumar el número de asistentes se alcance el quórum antes mencionado, situación que no es congruente con el modelo de ese tipo de asambleas, razón por la que en todo caso la organización peticionaria debió optar por la celebración de asambleas distritales que si bien es mayor el número de eventos a realizar, precisa de una menor asistencia mínima de afiliados en cada uno de ellos.

En ese sentido, la organización peticionara al presentar su manifestación de intención ante esta autoridad optó por la celebración de asambleas estatales, y para ello, tenía el deber de valorar su capacidad organizativa y de convocatoria para cubrir el quórum de asistencia necesario para celebrar las asambleas atinentes, mediante el diseño de la estrategia territorial que se lo permita.

Así, al haber optado por la celebración de asambleas estatales forzosamente debe apegarse a los requisitos previstos en la norma, cuya validez constitucional fue validada por la Sala Superior del TEPJF, toda vez que no existe asidero legal para que una asamblea de este tipo sea celebrada en diversos momentos, que por su naturaleza no admite división y debe llevarse a cabo en un solo acto.

Tampoco es procedente que esta autoridad confirme lo solicitado, porque de lo contrario se vulneraría el principio de certeza que rige la función electoral, toda vez que las reglas contenidas en el Instructivo fueron emitidas precisamente para que todos los interesados tuvieran conocimiento de los requisitos que deben cubrir y las acciones a realizar, por lo que contrario a lo afirmado por el peticionario, quien señala que la consulta se encuentra relacionada con ajustes razonables a las disposiciones del Instructivo, en realidad consisten en modificaciones sustanciales cuya implementación atenta contra el orden normativo y ello irremediamente produciría incertidumbre respecto a la aplicación de normas aprobadas con antelación.

Por otra parte, es de resaltar que cronológicamente el legislador siempre ha contemplado que las organizaciones que han solicitado su registro como PPN, deberán contar con representación y dispersión entre la ciudadanía y el país.

En la Ley Electoral Federal, publicada en el DOF el siete de enero de mil novecientos cuarenta y seis, por primera vez se solicitó en el artículo 27 que los partidos políticos debían estar registrados ante la Secretaría de Gobernación y entre los requisitos indispensables para que una organización fuera reconocida y registrada oficialmente, de conformidad con los artículos 24, fracción I y 28, fracción I, las mismas debían contar con treinta mil asociados en el país, diseminados, cuando menos, en dos terceras partes de las entidades federativas en que tuvieran representación, con no menos de mil afiliados en cada una; número que se constataría en la celebración de asambleas, ante un notario o funcionario que lo corroborara.

Con el decreto de reforma a la Ley Electoral Federal publicado el veintiuno de febrero de mil novecientos cuarenta y nueve en el DOF, no se modificó ninguno de los requisitos señalados en el párrafo anterior, únicamente se

agregaron fracciones al artículo 28, por lo que la cuestión relativa a la celebración de asambleas quedó contemplada en la fracción III de ese artículo.

Respecto al decreto de la Ley Electoral Federal publicado el cuatro de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno en el DOF, los requisitos ya descritos no cambiaron, sólo se trasladaron a los artículos 29, fracción I y 33 fracciones II y III.

En el decreto que fue emitido, respecto a la reforma de diversos artículos de la Ley Electoral Federal, publicado el siete de enero de mil novecientos cincuenta y cuatro en el DOF, en el artículo 29, fracción I, inclusive se incrementó el número de miembros que se requerían por partido político para lograr su registro de treinta mil a setenta y cinco mil asociados, debiendo contar con al menos dos mil quinientos miembros en las dos terceras partes de las entidades federativas, quienes concurrirían a las asambleas y se constataría lo conducente.

Mientras que en la LEY Federal Electoral [sic], publicada en el DOF el cinco de enero de mil novecientos setenta y tres, en el artículo 23, fracciones I y II, numeral 2 se redujo el número de miembros para la constitución de un partido político, si bien el número de afiliados en todo el país no debía ser inferior a sesenta y cinco mil, éstos debían seguir distribuidos en las dos terceras partes de las entidades federativas, con al menos dos mil afiliados, los cuales como mínimo número deberían haber asistido a las asambleas que se celebraran en las entidades, lo que constataría un fedatario; además, en cada entidad en que se tuviera representación, debían estar distribuidos en cuando menos la mitad de los municipios de la entidad o delegación con un mínimo de veinticinco personas por municipio.

Para 1977 se aprueba la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el DOF el treinta de diciembre del mismo año, en la que se contemplaba en el artículo 27, fracciones I, II y II, inciso a) que se mantenía el número total de sesenta y cinco mil miembros; no obstante, se incrementó a tres mil afiliados en cada una de las entidades federativas, las cuales debían ser al menos la mitad de ellas; y se agregó que o bien, trescientos afiliados como mínimo en cada una de la mitad de los Distritos

uninominales. Número de afiliados que como mínimo debían haber concurrido a las asambleas estatales o distritales que se celebraran.

Para 1987 con la publicación del Código Federal Electoral el doce de febrero del mismo año en el DOF, se siguió contemplando para la constitución de un PPN, en el artículo 34, fracción I contar con tres mil afiliados en cada una de las entidades en que tuvieran representatividad, las cuales debían ser al menos la mitad o contar con al menos, trescientos afiliados en la mitad de los Distritos Electorales uninominales. El total de afiliados en ningún caso podría ser menor a los sesenta y cinco mil. Mientras que en la fracción II, inciso a) del artículo señalado, se contemplaba como requisito haber celebrado, en cada una de las entidades federativas o Distritos Electorales una asamblea en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de Distrito, notario o funcionario acreditado quien constataría que a dicha asamblea había asistido el número de afiliados ya señalado.

De la misma forma, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el DOF el quince de agosto de mil novecientos noventa se siguieron contemplando estos mismos requisitos en los artículos 24, párrafo 1, inciso b), en relación con el artículo 28, párrafo 1, inciso a).

No fue hasta la reforma a dicho instrumento normativo, publicada el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis en el DOF en que el tema que nos ocupa tuvo modificaciones, ya que se estipuló en los artículos 24, párrafo 1, inciso b), en relación con el 28, párrafo 1, inciso a), fracción I que para la constitución de un partido político se debía contar con tres mil afiliados en por lo menos diez entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados en por lo menos cien Distritos uninominales, cuestión que serían constatada mediante la celebración de asambleas; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podría ser inferior al 0.13% del padrón electoral federal que hubiera sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se tratara. Además, entre los cambios trascendentales que trajo esta reforma, aparecieron las Agrupaciones Políticas Nacionales, a las cuales en el artículo 33 se les identificó como formas de asociación ciudadana que coadyuvarían al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

En la reforma publicada en el DOF el treinta y uno de diciembre de dos mil tres al otrora COFIPE, el artículo 24, párrafo 1, en relación con el artículo 28, párrafo 1, inciso a) se estableció que únicamente las Agrupaciones Políticas Nacionales podrían ser registradas como Partido Político Nacional debiendo cumplir entre los requisitos los siguientes: contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos Distritos Electorales uninominales, lo que se constataría con la celebración de las asambleas en presencia de un funcionario del otrora Instituto Federal Electoral, los afiliados debían contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o Distrito, según fuera el caso; y bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podría ser inferior al 0.26% del Padrón Electoral Federal que hubiera sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se tratara.

Con la reforma publicada el catorce de enero de dos mil ocho en el DOF, en la que se expidió el COFIPE, el supuesto de que sólo las Agrupaciones Políticas Nacionales podrían solicitar su registro como Partido Político Nacional fue suprimido, el artículo 24, párrafo 1, inciso b), en relación con el artículo 28, párrafo 1, inciso a, fracción I estableció que las organizaciones de ciudadanos podían ser registradas como Partidos Políticos Nacionales si cumplían con los requisitos ya señalados; sin restringirse dicho derecho a las Agrupaciones Políticas Nacionales.

Finalmente, la reforma político electoral de dos mil catorce publicada en el DOF el diez de febrero del mismo año, derivó en la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, última que en su artículo 10, párrafo 2, inciso b) y 12, párrafo 1, inciso a), fracción I siguen contemplando los mismos requisitos que el legislador había avistado siempre, si bien con algunas modificaciones, lo anterior es entendible derivado del incremento demográfico en el país.

Ahora bien, de las reformas ya descritas es relevante resaltar los argumentos vertidos en la exposición de motivos, principalmente respecto a la reforma de 2003, ya que en ella el legislador expuso cabalmente la importancia del

número de afiliados con que debía contar un PPN, además de que es el antecedente inmediato y directo de los requisitos que se contemplan actualmente.

En primera instancia se contempló la importancia de los institutos políticos y de los fines con que cuentan los mismos, como son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; luego entonces se infirió la importancia que la legislación concedía a los partidos políticos en el desarrollo de la vida democrática del país, por lo que determinaron que correspondía a esa soberanía perfeccionar las normas secundarias con el fin de adecuar el texto legal a la realidad nacional, esto es, establecer los mecanismos jurídicos para que los partidos políticos contaran con una auténtica y real representatividad.

Ya que los partidos políticos, como instrumentos de la sociedad para el ejercicio de la democracia se convierten en instituciones de mayor importancia. Puesto que el legislador consciente de la importancia de consolidar el régimen de libertades y participación vio en los partidos políticos una expresión real y auténtica de la pluralidad de la sociedad, en consecuencia encontró que era necesario revisar el conjunto de requisitos para constituirse como Partido Político Nacional, instrumentando los mecanismos normativos adecuados para conseguir la certidumbre que la sociedad requería en esta figura jurídica, el establecimiento de estos requisitos permitiría contar con partidos políticos de auténtica representatividad y por ello se estableció aumentar el número de entidades federativas y de Distritos Electorales uninominales en los que debía tener afiliados la Agrupación Política Nacional que pretendiera constituirse en partido político.

Cabe resaltar que la iniciativa proponía contar con 3,000 afiliados en por lo menos 15 entidades federativas o bien tener 300 afiliados en por lo menos 150 Distritos Electorales uninominales, proponiendo que en ningún caso el número total de sus afiliados en el país pudiera ser inferior al 0.13 por ciento

del padrón electoral federal que hubiera sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud. Sin embargo, esta cuestión fue modificada y se aprobó que fuera en 20 entidades federativas o en su caso 200 Distritos Electorales uninominales como requisito; y del 0.13 por ciento que establecía el artículo 24 del Código de la materia se modificó al 0.26 por ciento para darle cohesión y proporcionalidad a la reforma.

Otro de los aspectos relevantes fue que la certificación del quórum requerido por ley se restringió como atribución única del órgano electoral, lo que concretó la especialización de la función electoral.

Aunado a lo anterior, el legislador no se limitó a aspectos cuantitativos sino también a aspectos cualitativos, como fue que los afiliados contaran con su credencial con fotografía correspondiente a la entidad o al Distrito de que se tratara y también un imperativo de que el número total de afiliados en el país, no podría ser inferior al 0.26% del padrón electoral.

En este sentido, se fortaleció el régimen de partidos para que acreditaran realmente su representatividad y su estructura. Lo que coadyuvó no sólo al mejoramiento del sistema electoral, sino también dando una respuesta positiva a la sociedad que reclamaba el establecimiento de normas y criterios que definieran la aparición de nuevos partidos políticos, con una real estructura y representación de una corriente política de ciudadanos, con lo cual se desechaba en forma definitiva la simulación de quienes no tuvieran una representación auténtica. Por lo anterior, el espíritu de la reforma, contribuyó a conferir mayor representatividad y solidez a los partidos políticos con registro, a evitar procesos de simulación e incluso actos fraudulentos en el cumplimiento de los prerequisites que definía la ley secundaria, ya que el esfuerzo organizativo y territorial mayor permitiría la organización necesaria, y obligaría a la organización o agrupación política enfrentar en mejores condiciones de competencia a los procesos electorales y potenciar su fuerza real en ese tipo de contiendas.

Finalmente, el legislador consideró que una agrupación que aspiraba a registrarse como partido, requería la aceptación de una parte del pueblo. La misma palabra lo decía, “partido” se refiere a parte, es una parte representativa de la sociedad y a la representación de la militancia para obtener el derecho al registro y los principios ideológicos y concretos que debían ofrecer como oferta política, por lo que el aumento de afiliados era viable.

Es por ello que de los argumentos esgrimidos se constata que las asambleas que deben celebrar las organizaciones interesadas en constituirse como Partidos Políticos Nacionales, no podrían ser válidas si las mismas se celebran en plazos o segmentos o si se contemplara que las mismas fueran celebradas en la misma entidad o Distrito, el número de veces que requiera la organización hasta que cumpla con el quórum necesario; ya que las organizaciones que se sitúen en el proceso referido deberán demostrar que cuentan con representatividad y apoyo necesario en un solo acto. Es así, que inclusive una vez que los partidos cuentan con registro, la representatividad con que cuentan, así como el número de votos que obtienen en la contienda electoral determina el porcentaje de financiamiento público a que son acreedores, e inclusive de ellos depende el número de curules con que contarán o si conserven o no el registro ante el Instituto.

En consecuencia, acorde con lo antes razonado, la solicitud realizada es improcedente, pues se sustenta en pretensiones que resultan contrarias al sistema vigente para la constitución de nuevos PPN.

En virtud de los antecedentes y consideraciones, se determina emitir el Acuerdo siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se da respuesta a la consulta formulada por la organización denominada “Organización Ciudadana Diferente A.C.” en los términos señalados en el Considerando 5 del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Notifíquese el presente Acuerdo a la organización denominada “Organización Ciudadana Diferente A.C.”, en el domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

TERCERO. Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y en la página electrónica del Instituto, en el apartado correspondiente a la Formación de Nuevos Partidos Políticos Nacionales.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 25 de junio de 2019, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**