

INE/CG1782/2021

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL INSTRUCTIVO QUE DEBERÁ OBSERVARSE PARA LA OBTENCIÓN DEL REGISTRO COMO AGRUPACIÓN POLÍTICA NACIONAL EN EL AÑO 2023, ASÍ COMO DIVERSAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA REVISIÓN DE LOS REQUISITOS QUE SE DEBEN CUMPLIR PARA DICHO FIN**

**G L O S A R I O**

<b>Actuar con perspectiva de género</b>	El deber de actuar para corregir los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales puedan tener hacia personas y grupos discriminados históricamente, principalmente las mujeres.
<b>Agrupación/APN</b>	Agrupación(es) Política(s) Nacional(es).
<b>Asociación</b>	Organización de la ciudadanía interesada en obtener su registro como Agrupación Política Nacional.
<b>Aplicación móvil/APP</b>	Solución tecnológica desarrollada por el Instituto Nacional Electoral para recabar las afiliaciones de la ciudadanía a efecto de verificar la situación registral de las y los ciudadanos que se afilien a las asociaciones en proceso de constitución como Agrupación Política Nacional.
<b>Auxiliar</b>	Persona mayor de edad con credencial para votar vigente, dada de alta en el portal <i>web</i> por la asociación, cuya función es recabar las afiliaciones a través de la APP y el régimen de excepción.
<b>CPPP</b>	Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos
<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
<b>CPEUM/Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>DEPPP</b>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

<b>DERFE</b>	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación.
<b>INE/Instituto</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Instructivo</b>	El Instructivo que deberá observarse para la obtención del registro como Agrupación Política Nacional en el año 2023, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin.
<b>LGIPE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>LGPP</b>	Ley General de Partidos Políticos.
<b>Ley General de Acceso</b>	La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
<b>PPN</b>	Partido(s) Político(s) Nacional(es).
<b>TEPJF</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

- I. **Aprobación del Instructivo de PPN.** El diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, el Consejo General aprobó el Acuerdo por el que se expidió el Instructivo, identificado como INE/CG1478/2018, mismo que fue publicado en el DOF el día veintiuno de diciembre siguiente, el cual contempló por primera vez el uso de la Aplicación Móvil para el registro de PPN.
  
- II. **Reforma en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.** El trece de abril de dos mil veinte, fue publicado en la edición vespertina del DOF el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”, el cual entró en vigor el día siguiente al de su publicación.

- III. Estudio respecto del uso del APP en el proceso de registro de PPN.** El veintiocho de junio de dos mil veintiuno, en sesión ordinaria, la CPPP conoció un estudio mediante el cual se valoró el uso de la APP en el proceso de constitución de PPN y se propuso su utilización en otros procesos de registro en los que se requiere verificar la autenticidad del respaldo o afiliación de la ciudadanía, como es el caso de los registros de APN.
- IV. Aprobación de Instructivo.** El día catorce de diciembre de dos mil veintiuno, la CPPP aprobó el proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide el Instructivo que deberá observarse para la obtención del registro como Agrupación Política Nacional en el año 2023, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin.

## **CONSIDERANDO**

### **Atribuciones del Instituto**

1. De acuerdo con el artículo 41, párrafo tercero, Base V, de la CPEUM, en relación con los numerales 29, párrafo 1; y 30, párrafos 1, inciso a), y 2, ambos de la LGIPE, el INE es un organismo público autónomo, cuya función estatal es la organización de las elecciones federales, en la que tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad y paridad. Entre sus fines se encuentran contribuir al desarrollo de la vida democrática.

Como autoridad en 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. Asimismo, el artículo 55, párrafo 1, incisos a) y b) de la LGIPE, establecen que la DEPPP tiene las siguientes atribuciones:
- a) Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como APN y realizar las actividades pertinentes;

- b) Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de la ciudadanía que hayan cumplido los requisitos establecidos en dicha Ley para constituirse como Agrupación e integrar el expediente respectivo para que la Secretaría Ejecutiva lo someta a la consideración del Consejo General.

### **Derecho de asociación**

- 3. El derecho de asociación se encuentra consagrado en el artículo 9 de la Constitución, el cual, en su parte conducente, establece:

*“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país (...).”*

- 4. El artículo 35 de la Constitución, en su fracción III, establece que es prerrogativa de la ciudadanía:

*“Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país (...).”*

### **Agrupaciones Políticas Nacionales**

- 5. La LGPP precisa en su artículo 20, párrafo 1, que:

*“Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada”.*

### **Requisitos Constitutivos**

- 6. El artículo 22, párrafo 1, de la LGPP establece los requisitos que deben reunir las asociaciones ciudadanas para la obtención del registro como Agrupación, los cuales consisten en acreditar ante el INE:
  - a) Que cuentan con un mínimo de 5,000 personas afiliadas en el país;
  - b) Que cuentan con un órgano directivo de carácter nacional;
  - c) Que tienen delegaciones en cuando menos siete entidades federativas;

- d) Que disponen de documentos básicos; y
  - e) Que se ostentan con una denominación distinta a la de cualquier otra Agrupación o PPN.
7. Se estima conveniente que el Consejo General del INE, con fundamento en los artículos 5 de la LGIPE y 22, párrafo 2, de la LGPP, defina y precise los elementos documentales que las asociaciones deben presentar acompañando su solicitud, a fin de que ese órgano máximo de dirección norme su juicio al evaluar el cumplimiento de los requisitos legales, de tal manera que el análisis sobre las solicitudes presentadas se apegue a los principios rectores de certeza, objetividad y legalidad, sin que ello implique en modo alguno limitar los derechos políticos consagrados en la CPEUM; sino por el contrario, tenga por finalidad garantizar a la ciudadanía que las Agrupaciones cumplan con lo establecido en la ley para constituirse en coadyuvantes del desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como formadoras de una opinión pública mejor informada.

### **De las Afiliaciones**

8. Esta autoridad considera que las asociaciones deben presentar documentos que se constituyan en manifestaciones formales de afiliación en las que se refleje de manera cierta y objetiva la voluntad de adhesión de cada persona ciudadana y que ésta guarda vigencia y actualidad en relación con el procedimiento de solicitud de registro como Agrupación para acreditar contar con el número mínimo de 5,000 personas afiliadas requerido por la Ley.

Durante el proceso de solicitud de registro y hasta en tanto esta autoridad no otorgue el registro de Agrupación a la asociación interesada, aquellas personas que manifiesten su voluntad de pertenecer a la Agrupación tendrán el carácter preliminar de afiliadas y, en caso de obtener el registro, inmediatamente serán formalmente afiliadas de la misma.

En razón de lo anterior, con el fin de garantizar el principio de certeza con el que debe actuar esta autoridad electoral, se estima necesario que las manifestaciones formales de afiliación contengan la fecha en la cual las personas manifiestan su voluntad de adherirse a la asociación en proceso de constituirse como APN, la cual debe estar comprendida entre el uno de marzo de dos mil veintidós y la fecha de presentación de la solicitud de registro; de igual modo, las manifestaciones formales de afiliación deben incluir las

leyendas que manifiesten que la persona no se ha afiliado a ninguna otra asociación que se encuentre solicitando su registro, así como que su afiliación es libre, voluntaria e individual.

Por su parte, se requiere que los datos de las personas ciudadanas asentados en las citadas manifestaciones formales de afiliación correspondan con los datos que obran en el padrón electoral, como forma de garantizar que gozan de sus derechos político-electorales.

En este sentido se ha pronunciado la Sala Superior del TEPJF, al sostener la tesis XI/2002, que a la letra indica:

**AGRUPACIÓN POLÍTICA NACIONAL. LA ASOCIACIÓN QUE PRETENDA OBTENER SU REGISTRO, DEBE ACREDITAR QUE SUS MIEMBROS ESTÁN INSCRITOS EN EL PADRÓN ELECTORAL.** *La asociación ciudadana que pretenda su registro como Agrupación Política Nacional, en términos de la Legislación Electoral vigente, tiene la carga de demostrar que sus integrantes, en el número exigido por la ley, son ciudadanos inscritos en el padrón electoral, porque de esta forma queda demostrada la vigencia de sus derechos políticos, entre los que se cuenta el de asociación política. Para arribar a la anterior conclusión, se toma en cuenta que la interpretación de los artículos 36 y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional de cuatro de abril de mil novecientos noventa, llevan a concluir que mientras los ciudadanos no cumplan con la obligación de inscribirse en los padrones electorales, sus derechos político-electorales se encuentran suspendidos, y si conforme a los artículos 9o., y 35, fracción III, de la Constitución federal, la posibilidad de fundar o pertenecer a una asociación política está inmersa en el derecho político de asociación, se requiere estar inscrito en el padrón electoral para poder formar parte de ella.*

*Tercera Época:*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-015/99. Unión Social Demócrata, A.C. 16 de julio de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretaria: Aurora Rojas Bonilla.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-027/99. Asociación Ciudadana Heberto Castillo Martínez. 12 de*

octubre de 1999. Unanimidad de seis votos. Ponente: Leonel Castillo González.  
Secretario: José Herminio Solís García.

*La Sala Superior en sesión celebrada el veintisiete de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.*

*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 77 y 78.*

9. Durante el proceso de solicitud de registro, y hasta en tanto no se agote el procedimiento de revisión previsto en el presente Acuerdo y el Instructivo que forma parte integral del mismo, la totalidad de las afiliaciones que la asociación interesada envíe o entregue se considerarán preliminares, en tanto están sujetas a la revisión necesaria para garantizar su validez y autenticidad.
10. En relación con el documento de manifestación formal de afiliación, la Sala Superior del TEPJF, en la Jurisprudencia 57/2002 ha sostenido lo siguiente:

**AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. EFECTOS JURÍDICOS DE LAS MANIFESTACIONES FORMALES DE ASOCIACIÓN Y DE LAS LISTAS DE ASOCIADOS EN EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LA SOLICITUD DE REGISTRO.** *Las manifestaciones formales de asociación, para los efectos del requisito previsto en el artículo 35, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son el instrumento idóneo y eficaz para acreditar el número de asociados con que cuenta una asociación que pretenda obtener su registro como Agrupación Política Nacional, toda vez que tales documentos, sin lugar a dudas, contienen de manera expresa la manifestación de la libre e individual voluntad del ciudadano de asociarse para participar pacíficamente en los asuntos políticos de la República a través de la asociación de ciudadanos solicitante. Por otro lado, la lista de asociados es un simple auxiliar para facilitar la tarea de quien otorga el registro solicitado, en razón de que ésta únicamente contiene una relación de nombres de ciudadanos, en el que se anotan datos mínimos de identificación, y se conforma sobre la base de las manifestaciones formales de asociación, documentos que se deben presentar en original autógrafo, en razón de que, como quedó precisado, constituyen el instrumento idóneo y eficaz para sustentar la fundación de una Agrupación Política Nacional. En consecuencia, deben privilegiarse las manifestaciones formales de asociación, y no los listados de asociados, por lo que hay que considerar las manifestaciones de mérito para su posterior verificación, según los procedimientos que apruebe para tal efecto el Consejo*

*General del Instituto Federal Electoral, con miras a determinar el número de asociados que efectivamente se acredita.*

11. El padrón electoral que será utilizado para verificar la situación registral de la ciudadanía afiliada a la asociación en proceso de constitución como APN será con corte al treinta y uno de enero de dos mil veintitrés.
12. Con la finalidad de realizar una revisión objetiva, con mayor precisión y rapidez, de los requisitos constitutivos señalados en la LGPP, atendiendo al principio de certeza con que debe realizar su actuación esta autoridad, se considera pertinente contar con la participación de la DERFE como coadyuvante de la DEPPP en dicha actividad, por medio del Sistema de Registro de Asociaciones Políticas, del Portal *web* y la APP, además del apoyo técnico y humano necesario que permitan verificar si las asociaciones que presenten su solicitud obtuvieron el número mínimo de personas ciudadanas afiliadas requerido por la Ley.

#### **Del uso de la Aplicación Móvil**

13. Esta autoridad ha desarrollado una aplicación móvil para recabar las afiliaciones de la ciudadanía, la cual fue utilizada en el proceso de registro de PPN, en el cual se obtuvo un resultado favorable. Derivado del éxito del uso de la Aplicación Móvil en el contexto del registro de PPN, se realizaron las adecuaciones necesarias, con la finalidad de que la misma se pueda utilizar en el registro de APN.

Asimismo, con la experiencia adquirida recientemente en el registro de candidaturas independientes y, tomando en cuenta el contexto de la pandemia generada por el virus SARS-COV2, el Instituto habilitó en la APP la modalidad denominada “Mi Apoyo”, con el objetivo de que la ciudadanía pueda registrar su afiliación sin la necesidad de desplazarse y sin la asistencia de una persona auxiliar.

14. La referida aplicación permitirá a las asociaciones en proceso de constitución como APN recabar la información de las personas ciudadanas que soliciten afiliarse a la misma, sin la utilización de papel para la elaboración de manifestaciones formales de afiliación. Esta herramienta tecnológica facilitará al INE la verificación y validación de las afiliaciones preliminares enviadas por la asociación, ya que con ello se podrá conocer la situación registral en el



padrón electoral de dichas personas, generar reportes para verificar los nombres y el número de afiliaciones recabadas por las asociaciones, otorgar certeza sobre la autenticidad de las afiliaciones presentadas por cada asociación, evitar errores en el procedimiento de captura de información, garantizar la protección de datos personales y reducir los tiempos para la verificación del número mínimo de personas afiliadas con que deben contar las asociaciones.

15. La aplicación móvil que se utilizará para recabar los datos de la ciudadanía que pretenda afiliarse a la agrupación en proceso de constitución es compatible con dispositivos móviles (teléfonos inteligentes y tabletas) que funcionen con los sistemas operativos iOS 9.0 y Android 6.0 en adelante.
16. Los dispositivos móviles no serán proporcionados a las asociaciones por el INE. Las personas auxiliares que colaboren con éstas en la captura de datos de las afiliaciones, harán el siguiente procedimiento con su dispositivo móvil, previa descarga de la aplicación:
  - a) Acceso a la APP.
  - b) Captura de la fotografía del original de la credencial para votar (anverso y reverso) emitida por este Instituto a favor de la persona ciudadana que hace su manifestación formal de afiliación.
  - c) Proceso de reconocimiento de código QR o código de barras.
  - d) Toma de la fotografía viva (presencial), en ese momento, de la persona que hace su manifestación formal de afiliación.
  - e) Captación de la firma de la persona ciudadana.
  - f) Envío de la información capturada.

La información referida, es decir, las imágenes del anverso y reverso del original de la credencial para votar emitida por este Instituto a favor de la persona ciudadana que haga su manifestación formal de afiliación, la fotografía viva y la firma de la persona que se afilia (a quien debe pertenecer la credencial para votar) son los elementos mínimos que se requieren para cumplir con lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 1, inciso a), de la LGPP (nombre, apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar) y para constatar la voluntad libre e individual de la ciudadanía para afiliarse a una APN.

Asimismo, la obligatoriedad de la fotografía viva de la persona, es un mecanismo para la protección de la identidad de ésta, a efecto de que ninguna otra persona pueda presentar el original de su credencial para votar emitida por este Instituto con la finalidad de afiliarla a una APN sin su consentimiento o conocimiento; es decir, al contar con la fotografía viva de la persona, este Instituto tendrá certeza de que la persona que está presentando el original de su credencial para votar expedida por este Instituto a la o el auxiliar de la asociación en proceso de constitución como APN, efectivamente es la persona a quien esta autoridad le expidió esa credencial, que se encuentra presente en ese momento y que está manifestando su voluntad de afiliarse de manera libre e individual.

Con lo anterior, se podrá evitar que personas que tengan en su poder credenciales para votar de las que no son titulares puedan utilizarlas para generar un registro.

Es importante mencionar que no serán considerados válidos los registros de afiliación en los que las personas aparezcan en la fotografía viva con cubrebocas, con lentes o cualquier otro objeto o situación que impida que el rostro completo sea visible claramente, pues se violentaría la finalidad para la cual fue establecida como obligatoria dicha fotografía, consistente en constatar y proteger la identidad de las personas.

Cabe resaltar que, para realizar la captura de las manifestaciones formales de afiliación a través de la APP, no es necesario contar con algún tipo de conocimiento especializado o técnico; sin embargo, la DEPPP brindará capacitación a las asociaciones, así como al personal designado por las mismas sobre el uso de la APP y del Portal *web*. Asimismo, pondrá a disposición material didáctico en la página del Instituto.

Ahora bien, de acuerdo con la *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020*, se estima que el país cuenta con 88.2 millones de personas usuarias con teléfonos inteligentes, lo que representa un aumento de 1.7 millones en comparación con los datos recabados en 2019. Es decir, 9 de cada 10 personas usuarias de teléfono celular, cuenta con un teléfono inteligente (*Smartphone*). Entre

2019 y 2020 se registró un aumento de 3.5 puntos porcentuales pasando de 88.1% a 91.6%<sup>1</sup>

De acuerdo con lo anterior, considerando que el uso de dispositivos móviles se ha incrementado notoriamente, esta autoridad considera que la utilización de la aplicación móvil no implica una carga extraordinaria para las asociaciones en proceso de constitución como APN, por el contrario, facilitará el registro de la ciudadanía a afiliarse, garantizará la certeza de la información presentada y disminuirá el costo que implicaría la utilización de papel para reproducir las manifestaciones formales de afiliación.

Lo anterior, se fortalece con la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, recaída al juicio de la ciudadanía, identificado con el expediente SUP-JDC-0841/2017 y acumulados, que determinó lo siguiente:

*“Ahora, esta Sala Superior estima que la Aplicación Móvil no es un requisito adicional a los que debe cumplir un aspirante a candidato independiente para ser registrado, conforme a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino que se trata de un mecanismo de obtención del apoyo ciudadano, y los datos que se recaben a través de él, únicamente sustituye el mecanismo tradicional de recolección de las cédulas de respaldo y la copia de la credencial para votar exigidas por la Ley, esto es, ya no será necesario que los aspirantes presenten tales documentos físicamente.*

*No pasa desapercibido que los numerales 4 y 39 de los Lineamientos señalan que los archivos que se generen a partir de la aplicación móvil sustituirán a las cédulas de respaldo ciudadano. Sin embargo, tales disposiciones deben interpretarse en el sentido de que los referidos archivos digitales sustituyen los documentos físicos en los que anteriormente se recababan las cédulas de apoyo ciudadano.*

*En efecto, si bien los artículos 371, 383, inciso c), fracción VI, de laLEGIPE, se refieren a la cédula de respaldo ciudadano, no señalan quenecesariamente*

---

<sup>1</sup> 1

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH\\_2020.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH_2020.pdf) consultado el 29 de noviembre de 2021.

*deba constar en un documento físico. En este sentido, la generación y resguardo de los referidos apoyos de manera electrónica no es incompatible con el propio concepto de cédula de respaldo ciudadano. Por lo tanto, se estima que resulta válido que haciendo uso de los avances tecnológicos disponibles se implementen mecanismos como el que nos ocupa para dotar de mayor agilidad y certeza la obtención, resguardo y verificación de los apoyos que se emiten en favor de quien aspira a una candidatura independiente.*

*De ese modo, la sustitución del método de obtención de la cédula no implica añadir un requisito y tampoco eliminarla, ya que toda la información requerida para ella es la misma que se requiere para la cédula, sólo que ahora será recabada, mediante una aplicación móvil.*

*Así, una vez cumplido el procedimiento marcado en los Lineamientos, a partir de recabar el apoyo mediante dicha aplicación, se contará con la información requerida por el artículo 383, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*Por tanto, es claro que los Lineamientos impugnados, no introducen un nuevo requisito, sino que proporcionan elementos tecnológicos para lograr el cumplimiento de uno de los ya establecidos en la ley, como es, obtener el apoyo ciudadano requerido en la Legislación Electoral federal.”*

### **De la legalidad del uso de la APP (SUP-JDC-5/2019)**

17. La Sala Superior del TEPJF, en la sentencia dictada el veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, recaída en el juicio de la ciudadanía identificado con el acrónimo SUP-JDC-5/2019 y Acumulado, estableció que la utilización de la aplicación móvil no constituye un requisito adicional o extraordinario que la autoridad electoral incorpora, sino que es un mecanismo válido que fortalece la verificación y el apego de los principios de certeza y legalidad; ya que su utilización resulta acorde con el bloque de constitucionalidad y el marco legal aplicable; así como tampoco que al solicitar la fotografía viva se transgreda el derecho a la vida privada ni al derecho a la oposición de proporcionar o acceder a datos personales, dado que la utilización de los mismos es con el único fin de corroborar la autenticidad de las afiliaciones y verificar el cumplimiento del número mínimo de personas afiliadas.

Finalmente, la utilización de la aplicación móvil de ninguna manera vulnera el derecho de asociación de la ciudadanía, ni excluye a una parte, ni constituye una carga insuperable y extraordinaria, ya que el uso de dicha tecnología, como es el caso de los dispositivos móviles inteligentes, se encuentra ampliamente extendido.

### **De la verificación del documento base de la afiliación a través de la APP**

18. La DEPPP llevará a cabo la verificación del documento de manifestación formal de afiliación de la ciudadanía, misma que las asociaciones obtengan a través de la aplicación móvil; esto es, se verificará la autenticidad del documento que sirva de base para la afiliación que debe ser el original de la credencial para votar vigente que emite este Instituto a las personas ciudadanas. A fin de evitar que se utilicen fotocopias o imágenes de la credencial para votar o algún otro documento (como licencias de conducir, tarjetas de farmacias, monederos electrónicos, entre otras) o plantilla o credencial simulada a la que se agreguen los datos contenidos en la lista nominal de electores, con el objetivo de que la aplicación móvil reporte la supuesta “afiliación”, y que indebidamente se validen manifestaciones que no tengan como sustento la presentación del original de la credencial para votar de la persona ciudadana, contraviniendo así los principios de certeza y legalidad.

Para garantizar la autenticidad de las manifestaciones formales de afiliación y tener certeza de que las organizaciones que lleguen a obtener su registro como APN en realidad cuentan con el número de afiliaciones que la LGPP exige, resulta indispensable para esta autoridad que se revise el documento que sirva de base para recabar las manifestaciones formales de afiliación.

Cabe señalar que en sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF, al resolver el juicio ciudadano identificado con el expediente SUP-JDC-98/2018 descartó la posibilidad de utilizar la fotocopia de una credencial para votar para recabar el apoyo a favor de una persona aspirante a una candidatura independiente. Del mismo modo validó la exigencia del INE en la necesidad de incluir la imagen del anverso y reverso del original de la credencial, como elemento que permite corroborar la autenticidad de dicho apoyo, ya que constituye uno de los signos identificadores de la presencia física de la persona ciudadana ante la persona auxiliar, y de su consentimiento implícito para otorgar el respaldo a una candidatura.

Es el caso que la afiliación de las personas ciudadanas a las asociaciones interesadas en constituirse como APN se trata de un procedimiento similar al referido en el párrafo anterior, por lo que los criterios vertidos por el TEPJF deberán considerarse como válidos.

### **Del régimen de excepción para afiliaciones**

19. Considerando que existen algunas comunidades en donde hay un impedimento material o tecnológico para recabar las afiliaciones a través de la Aplicación Móvil, este Consejo General estima necesario establecer mecanismos que permitan maximizar y equilibrar la participación de la ciudadanía que resida en municipios en los que exista desventaja material para ejercer su derecho de asociación, sin menoscabo alguno, mediante la aplicación de un régimen de excepción.

En ese sentido, es necesario acudir a mediciones objetivas, realizadas por instituciones del Estado mexicano para determinar aquellas zonas que deberán recibir un tratamiento especial. Así, el índice de marginación elaborado por el CONAPO con información del INEGI, publicada quinquenalmente, mide la carencia de oportunidades sociales y la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, así como las privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar. Para ello, el CONAPO valora las dimensiones de educación, vivienda, distribución de población e ingreso por trabajo y clasifica a los municipios en cinco estratos con base en el grado de marginación. La utilización de este índice brindará elementos objetivos para conocer aquellos municipios que, dado su grado muy alto de marginación, podrían optar por la utilización complementaria del registro de afiliaciones en papel.

A efecto de fortalecer tal determinación, acompaña al presente, identificado como Anexo Dos el listado de 204 municipios con muy alto grado de marginación, que fue elaborado a partir de la información difundida por el CONAPO (2020)<sup>2</sup>. El referido Listado servirá para que las organizaciones en proceso de constitución como partido político local, tengan certeza acerca de los municipios en los que podrán recabar afiliaciones, de manera opcional, por el método definido en el régimen de excepción. Al respecto, es preciso

---

<sup>2</sup> <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>.

tener en cuenta que sólo podrán recolectar en papel las manifestaciones formales de afiliación de la ciudadanía cuyo domicilio se encuentre en esos municipios, conforme al Padrón Electoral.

### **De la Garantía de Audiencia**

20. Las asociaciones tendrán en todo momento acceso al Portal *web* de la APP, en el cual podrán verificar los reportes preliminares que les mostrarán el número total de registros enviados al sistema mediante la aplicación móvil, el número de registros para envío a compulsas contra el padrón electoral, de registros con inconsistencias, de registros en procesamiento, duplicados y en mesa de control, de los cuales se mostrará también un listado que contendrá la información obtenida a través de la aplicación, relativa a los nombres de quienes manifestaron su voluntad de afiliarse a la APN en formación. De la misma forma tendrán en todo momento acceso al Sistema de Registro de Asociaciones Políticas Nacionales en el cual se encuentran los registros de las personas afiliadas a la asociación mediante el régimen de excepción. Lo anterior, considerando la naturaleza del derecho a la afiliación y los derechos y obligaciones que derivan del ejercicio de este.

La garantía de audiencia podrá ejercerse únicamente respecto de los registros que en la Mesa de Control se hayan identificado como no válidos o con inconsistencias, independientemente de la causa. Lo anterior, toda vez que resultaría infructuoso realizar la revisión de los registros sin inconsistencias puesto que la modificación de su estatus no causaría beneficio alguno a la asociación en proceso de constitución como APN.

Cabe precisar que las asociaciones podrán ejercer su garantía de audiencia, una vez que hayan acreditado haber reunido al menos la mitad del número mínimo de afiliaciones requeridas por la Ley Electoral para su registro.

### **De la confidencialidad de datos personales**

21. Las asociaciones interesadas, así como sus auxiliares, serán responsables del tratamiento de datos personales de las personas afiliadas a la APN en formación durante el tiempo en el cual conserven, tengan acceso y utilicen dicha información, por lo que estarán sujetas a lo establecido en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de

las personas; en ese sentido, todo tratamiento de datos personales estará sujeto al consentimiento de su titular. Para garantizar esto último, conforme a los artículos 15 y 16 de la Ley citada, corresponde a las asociaciones generar un aviso de privacidad integral que en su caso deberán tener publicado en su portal.

22. De igual forma, en la manifestación formal de afiliación, conforme a los artículos 9; 17, fracción segunda de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares referida; 28 del Reglamento de la misma Ley, y Trigésimo cuarto de los Lineamientos de Aviso de Privacidad, de manera previa al tratamiento de datos personales deberá mostrarse a las personas ciudadanas un aviso de privacidad simplificado y, una vez obtenido su consentimiento, podrá iniciarse a recabar las mismas.

De manera general en el tratamiento de datos personales, las asociaciones, así como las personas auxiliares que para el efecto autoricen, deberán observar los principios de licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad, previstos en la Ley de la materia referida.

En ese sentido, es fundamental identificar a cada una de las personas auxiliares de las asociaciones, así como la información que han recabado a través de la aplicación informática, a efecto de constatar el tratamiento adecuado de los datos personales recabados y, en su caso, determinar cualquier responsabilidad de la cual pudieran ser sujetas. Por lo que aquella información de las personas afiliadas, que sea remitida a esta autoridad por alguna persona auxiliar que no hubiese sido plenamente identificada o no hubiese entregado la responsiva sobre el uso de datos personales, no podrá ser considerada para el número de afiliaciones que debe reunir la asociación de que se trate. De ser el caso, se dará vista a las autoridades competentes.

Los datos personales de las personas integrantes de las asociaciones, de sus auxiliares, así como de sus afiliaciones, estarán protegidos de conformidad con lo establecido por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y en los artículos 15 y 16 del Reglamento del INE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que son información confidencial que no puede otorgarse a una persona distinta que su titular, a menos que exista una autorización expresa de ésta. En tal virtud, las personas servidoras públicas que intervengan en el



tratamiento de datos personales, deberán garantizar la protección en el manejo de dicha información, por lo que no podrá ser comunicada salvo en los casos previstos por la Ley. Asimismo, en el tratamiento de datos personales, las y los servidores públicos deberán observar los principios de licitud, calidad de los datos, información al titular, consentimiento, seguridad, confidencialidad y finalidad para la que fueron recabados.

### **De la Doble afiliación**

23. El TEPJF, en su Jurisprudencia 61/2002, señaló que el derecho de asociación política, encuentra su límite lógico, natural y jurídico en el momento que queda satisfecho ese propósito, lo cual se consigue cabalmente a través de la afiliación y militancia en una agrupación política, y con ello se **colma** el derecho de asociación, de modo que la afiliación simultánea a diferentes agrupaciones de esta clase, no está respaldada por la prerrogativa ciudadana expresada en el artículo noveno constitucional; en ese sentido es que se considera que en aquellos casos en que se identifique que una misma persona se encuentra afiliada a dos o más asociaciones en proceso de constitución como APN, únicamente se considerará la afiliación de fecha más reciente, dejando sin efectos la más antigua. De ser el caso que ambas afiliaciones sean de la misma fecha, entonces se consultará a la persona ciudadana a efecto de que manifieste en qué asociación desea continuar afiliada y, en caso de no recibir respuesta, la afiliación dejará de ser válida para todas las asociaciones en que se encuentre registrada, para efectos de la satisfacción del requisito de afiliación exigido por la LGPP para obtener el registro como Agrupación.

### **De las Delegaciones**

24. Para el efecto de la acreditación del número mínimo de delegaciones exigida por la Ley, resulta ilustrativa la tesis CLIV/2002 sostenida por el TEPJF, que a la letra indica:

***AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. SU SEDE DIRECTIVA A NIVEL NACIONAL, CONSTITUYE UNA DE LAS DIEZ SEDES DELEGACIONALES. - De la exigencia que establece el artículo 35, apartado 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de contar con un mínimo de siete mil asociados en el país y con un órgano directivo a nivel nacional; además, tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas, no se***

*advierte la prohibición de que la sede nacional se contabilice como una delegación. En efecto, si la agrupación tiene una sede en alguna entidad federativa, en donde cuenta con el mayor número de afiliados, y por ello la consideran su sede a nivel nacional, no es factible considerar que ésta no es a su vez una delegación, pues esta acepción, en su concepto primario, implica el conjunto de personas que la integran, y un lugar a partir del cual desempeña sus actividades para el cumplimiento de sus fines y objetivos. Por lo tanto, es posible que puedan fungir para efectos de registro, tanto la sede del órgano directivo a nivel nacional, como la sede delegacional de la agrupación en la misma entidad, pues la exigencia en comento tiene por finalidad que la agrupación cuente, en cada uno de los diez lugares, con miembros responsables de realizar las actividades necesarias para cumplir las finalidades y satisfacer sus cometidos y además, no existe impedimento material o jurídico alguno para la operancia de ambas en la misma sede, y mucho menos si se trata de la misma asociación a nivel nacional.*

**Tercera Época:**

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-092/2002. Asociación denominada Coordinadora de Actividades Democráticas Independientes. 11 de junio de 2002. Unanimidad en el criterio. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.*

**Notas: El contenido del artículo 35, apartado 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretado en la tesis, corresponde al artículo 22, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos.**

*La Sala Superior en sesión celebrada el cuatro de noviembre de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.*

*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 80.*

En ese sentido, esta autoridad considera necesario definir la documentación que resulte idónea para comprobar la existencia de las delegaciones estatales de las asociaciones en proceso de constitución como APN, tomando en consideración que la delegación no se constituye únicamente por un espacio físico sino también por las personas que la conforman, de tal suerte que para acreditar la existencia de una delegación no basta con presentar

documentación sobre un lugar sino también el funcionamiento de la delegación.

### **Documentos Básicos**

25. El requisito de contar con documentos básicos en términos de lo señalado en el artículo 22, párrafo 1, inciso b), de la LGPP, en una interpretación sistemática y funcional, se traduce en que tales documentos deben ser: a) Declaración de Principios, b) Programa de Acción y c) Estatutos; los cuales deberán apegarse a la Constitución y demás normatividad aplicable.
26. En los artículos 20, párrafo 1; 21 y 22, párrafo 1, inciso b), de la LGPP, en relación con lo dispuesto, en lo conducente, en los artículos 35; 37; 38 y 39 de la misma ley, así como 3, párrafo 1, inciso d) y 121, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, se establece la naturaleza jurídica y la finalidad primordial de las agrupaciones políticas nacionales, al tiempo que se determina la única forma en que podrán participar en los Procesos Electorales Federales.

En virtud de que la legislación vigente no establece el contenido de los documentos básicos de las Agrupaciones, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos referidos, dado que las APN comparten con los PPN el atributo de ser asociaciones de ciudadanos y ciudadanas, además de tener la posibilidad de contribuir activamente en el progreso de la democracia en México, este Consejo General estima pertinente fijar en el Instructivo los contenidos mínimos de los documentos básicos de dichas APN, tomando como base algunos elementos de la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos de los PPN. Lo anterior, con la finalidad de armonizar la constitución y el funcionamiento de las APN conforme a valores básicos en democracia.

Asimismo, se deberá considerar lo establecido en los artículos 74, párrafo tercero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 45; 70 y 76 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

27. Los documentos básicos de las APN deberán cumplir con lo estipulado en el Decreto publicado en la edición vespertina del DOF de trece de abril de dos mil veinte, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

### **Denominación**

28. A este respecto, la LGPP establece que las organizaciones deberán contar con una denominación distinta a la de otra agrupación o partido político, para tales efectos, sirve de apoyo lo sostenido por el TEPJF en la Tesis LXXI/2015, que a la letra indica:

**AGRUPACIONES POLÍTICAS. IDONEIDAD Y FINALIDAD CONSTITUCIONAL DEL REQUISITO DE DENOMINACIÓN DISTINTA AL DE OTRA AGRUPACIÓN O PARTIDO.**—*De la interpretación armónica de los artículos 9º, 35, fracción III, y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 35, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deriva que el requisito relativo a que la denominación adoptada por una agrupación para obtener el registro como partido político sea distinta a la de otras fuerzas políticas, persigue una finalidad constitucionalmente válida, dirigida a la protección del derecho de los mencionados institutos a ser identificables en el ámbito de su actuación; y desde otra arista a tutelar el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de los ciudadanos para elegir de manera informada, libre y auténtica la opción política de su preferencia. En ese orden, cuando la autoridad administrativa electoral se pronuncia en relación con el registro solicitado por una agrupación debe efectuar un examen riguroso para asegurarse que la denominación sea distinta a la de otra agrupación o partido político y que no contenga elementos o rasgos que puedan generar confusión en las personas, lo que vulneraría principios esenciales que rigen el sufragio como son la libertad y autenticidad.*

**Quinta Época:**

*Recurso de apelación. SUP-RAP-35/2005.—Recurrente: Convergencia.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—2 de junio de 2005.—Unanimidad de votos.— Ponente: Leonel Castillo González.—Secretaria: Claudia Pastor Badilla.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-75/2014.—Recurrente: Movimiento Ciudadano.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—2 de julio de 2014.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Ausentes: Manuel González Oropeza y Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretaria: Magali González Guillén.*

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el catorce de octubre de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.**

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 57 y 58.**

**Solicitud de Registro**

29. El artículo 22, párrafo 2, de la LGPP, señala que la asociación interesada en obtener su registro como Agrupación deberá presentar a la autoridad electoral su solicitud de registro, junto con la documentación que se requiera, en el mes de enero del año anterior al de la elección.

**Análisis sobre cumplimiento de requisitos**

30. Para efecto de realizar una revisión objetiva, con mayor precisión y rapidez, de los requisitos constitutivos señalados en la LGPP, atendiendo al principio de certeza con que debe realizar su actuación, esta autoridad considera pertinente contar con la participación de la DERFE y de los órganos desconcentrados del propio Instituto, como coadyuvantes de la DEPPP para establecer el sistema de cómputo para recabar las afiliaciones, además del apoyo técnico y humano necesario que permitan a la CPPP verificar que las organizaciones que presenten su solicitud hayan satisfecho los requisitos señalados en la ley.

31. Con base en lo dispuesto por el artículo 55, párrafo 1, inciso b), de la LGIPE y con el objeto de verificar que la solicitud se encuentra debidamente acompañada de todos los documentos a los que se refiere el citado artículo 22 de la LGPP, este Consejo General, considera necesario que la DEPPP, a través de la Dirección de Partidos Políticos y Financiamiento, se encuentre facultada para realizar una revisión inicial de la citada documentación.
32. Las asociaciones solicitantes no podrán presentar en forma extemporánea la documentación necesaria para cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 22, párrafo 1 de la LGPP; pues el comunicado por parte de la DEPPP en relación con los resultados de la verificación inicial de la documentación, tiene como único fin dar a conocer a las solicitantes los requisitos respecto de los cuales fueron omisos para que manifiesten lo que a su derecho convenga y, en el caso de requisitos meramente formales, éstos puedan ser subsanados.

Criterio similar sostuvo la Sala Superior del TEPJF en la sentencia por la que resuelve el juicio de la ciudadanía, SUP- JDC397/2008, al señalar:

*“En efecto, esta Sala Superior ha sostenido reiteradamente, en asuntos tales como SUP-JDC-004/1997, SUP-JDC-005/1997, SUP-JDC-011/1997, SUPJDC-784/2002, SUP-JDC-788/2002, SUP-JDC-342/2005 y SUP-JDC-354/2005, que las solicitudes de registro de un partido político o Agrupación Política Nacional pueden encontrarse deficiencias insubsanables y subsanables. Las primeras atañen a elementos sustanciales en los requisitos exigidos para el registro, los cuales deben cubrirse durante el tiempo establecido por la ley, mientras que las subsanables son las que se refieren a aspectos accidentales, puramente formales, incidentales o de operatividad que no inciden en cuestiones fundamentales.*

*La diferencia se realiza en razón de que la subsanación de cuestiones secundarias no afecta a los documentos constitutivos que definieron la voluntad de los asociados para formar parte de la asociación, en tanto que en las esenciales sí, para lo cual, sería necesario repetir todo el procedimiento constitutivo, lo que resulta inadmisibles jurídicamente, porque la ley define tiempos precisos para tal efecto, fijados en función del Proceso Electoral.”*

33. El artículo 22, párrafos 3, 4 y 5, de la LGPP señala que el Consejo General, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales contados a partir de la fecha en que conozca de las solicitudes de registro, resolverá lo conducente; que en los casos en que proceda el registro, el Consejo General expedirá el certificado respectivo; y que, en caso de negativa, expresará las causas que la motivan y lo comunicará a la asociación interesada. La Resolución correspondiente deberá publicarse en el DOF. El registro de las APN cuando hubiese procedido surtirá efectos a partir del primero de junio del año anterior al de la elección.
34. Conforme al artículo 43, párrafo 1, de la LGIPE, el Consejo General del Instituto está facultado para ordenar la publicación en el DOF de los acuerdos y resoluciones de carácter general que pronuncie, y de aquellos que así lo determine y, que conforme al artículo 7, párrafo 1, del Reglamento Interior del INE, las Comisiones contribuyen al desempeño de las atribuciones del Consejo y ejercen las facultades que les confieren las Leyes y los acuerdos y resoluciones del propio Consejo.

Por lo expuesto el Consejo General emite el siguiente:

## **A C U E R D O**

**Primero.** Se aprueba el *“Instructivo que deberá observarse para la obtención del registro como Agrupación Política Nacional en el año 2023, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin”*, en términos del Anexo Uno que forma parte integral del presente Acuerdo, así como el listado de los 204 municipios con muy alto grado de marginación en los que se aplicará el régimen de excepción, conforme a lo señalado en el Anexo Dos del presente Acuerdo.

**Segundo.** Publíquese el presente Acuerdo de forma inmediata en los estrados y en la página electrónica del Instituto Nacional Electoral y, a la brevedad posible, en el Diario Oficial de la Federación.

**Tercero.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día hábil siguiente a su aprobación por este Consejo General.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 17 de diciembre de 2021, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación la Consejera Electoral, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**