



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INE/CG640/2025

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EMITIDA EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-2122/2025, SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA PRESENTADA POR LA ORGANIZACIÓN DE LA CIUDADANÍA DENOMINADA “GUÍA NACIONAL INDÍGENA ORIGINARIA (GNIO)”, EN EL CONTEXTO DEL REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES 2025-2026

G L O S A R I O

CG/Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM/Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPPP	Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
DOF	Diario Oficial de la Federación
INE/Instituto	Instituto Nacional Electoral
Instructivo	Instructivo que deberán observar las organizaciones de la ciudadanía interesadas en constituir un Partido Político Nacional en el período 2025-2026, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin, aprobado mediante el Acuerdo INE/CG2441/2024, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria celebrada el trece de diciembre de dos mil veinticuatro, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil veinticinco
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
PPN	Partido(s) Político(s) Nacional(es)
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

SIRPP	Sistema de Registro de Partidos Políticos Nacionales
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
VPMRG	Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género

ANTECEDENTES

- I. **Aprobación del Instructivo.** El trece de diciembre de dos mil veinticuatro, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG2441/2024, por el que se expidió el Instructivo, mismo que fue publicado en el DOF el dos de enero de dos mil veinticinco.
- II. **Impugnación del Acuerdo INE/CG2441/2024.** El diecinueve de diciembre de dos mil veinticuatro, una persona ciudadana presentó una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía en contra del Acuerdo por el que se emite el Instructivo, mismo que fue radicado con el expediente SUP-JDC-1547/2024. Asimismo, la persona moral Construyendo Sociedades de Paz, A.C., en la misma fecha, presentó una demanda de juicio de la ciudadanía, en contra del Acuerdo en cita, el cual fue radicado bajo el diverso SUP-JDC-420/2025.
- III. **Sentencia de la Sala Superior SUP-JDC-1547/2024.** El ocho de enero de dos mil veinticinco, la Sala Superior, mediante la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-1547/2024, determinó desechar la demanda por falta de interés jurídico.
- IV. **Sentencia de la Sala Superior SUP-JDC-420/2025.** El treinta de enero de dos mil veinticinco, la Sala Superior resolvió, mediante la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-420/2025¹, invalidar parcialmente el Instructivo;

¹ "...2. **Reembolso del costo de la certificación.** (73) En el caso, resulta **fundado** el concepto de agravio relativo a que la autoridad **excedió su facultad reglamentaria y, en consecuencia, vulneró el principio de reserva de ley.** (...) (75) Precisado lo anterior, se considera que asiste razón a la asociación política actora, ya que el Consejo General del INE, al pretender, a través de una disposición reglamentaria que 'En caso de que las personas de la organización no se presenten en el lugar programado para la celebración de la asamblea, en la fecha y hora señaladas, deberá realizar el reembolso al Instituto del costo de la certificación de la asamblea...'; **contraviene lo establecido por el legislador en el artículo 14, fracción 1 de la Ley General de Partidos Políticos que dispone expresamente que el costo de las certificaciones requeridas será con cargo al INE.** (...) (86) En consecuencia, procede invalidar el artículo 34 del Instructivo, para el efecto de que no resulte aplicable para organizaciones de la ciudadanía interesadas en constituir un partido político nacional en el periodo 2025- 2026 (...)"



anulando lo preceptuado en el numeral 34 del mismo², para el efecto de que no resultara aplicable para las organizaciones de la ciudadanía interesadas en constituir un PPN en el período 2025-2026. Por lo tanto, dicho documento se encuentra firme, salvo la parte referida.

- V. Notificación de intención.** El treinta y uno de enero de dos mil veinticinco, la organización de la ciudadanía "Guía Nacional Indígena Originaria (GNIO)" presentó un escrito dirigido al Consejo General, por medio del cual notificó el propósito de constituirse como PPN. Entre los anexos remitidos, se agregó un escrito dirigido a la Consejera Presidenta del Consejo General, por medio del cual se realizó una consulta, de la que se advierte que la organización pretendía la constitución de un partido político local y que se valorara la posibilidad de realizar ajustes razonables respecto del procedimiento de constitución como partido político, al referir que sus esfuerzos estarán dirigidos y acotados a los territorios en los que se encuentran comunidades indígenas.
- VI. Fe de erratas a la notificación presentada.** El siete de febrero de dos mil veinticinco, la organización de la ciudadanía "Guía Nacional Indígena Originaria (GNIO)" presentó en la oficialía de partes de la DEPPP, una fe de erratas, en relación con el correo electrónico para oír y recibir notificaciones.
- VII. Alcance de la notificación de intención.** El catorce de febrero de dos mil veinticinco, la representación legal de la organización en comento entregó en la oficialía de partes de la DEPPP un alcance en relación con la notificación de intención presentada, aludiendo que su pretensión era la de constituir un PPN y no un partido político local; además, remitió el acta de la asamblea constitutiva de la organización en cita.
- VIII. Procedencia de la notificación de intención.** Mediante el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0883/2025, de veintisiete de febrero de dos mil

² Que establecía: "... En caso de que las personas de la organización no se presenten en el lugar programado para la celebración de la asamblea, en la fecha y hora señaladas, deberá realizar el reembolso al Instituto del costo de la certificación de la asamblea. Lo anterior, salvo que exista caso fortuito o causa de fuerza mayor debidamente acreditada y validada por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos que haya impedido la presencia de la organización. Para tales efectos, la Vocalía designada enviará a la DEPPP y a la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto, un informe especificando los gastos erogados, siendo responsabilidad de ésta última llevar a cabo las gestiones necesarias para realizar el cobro a la organización de los gastos efectuados. El monto correspondiente deberá ser cubierto por la organización, a más tardar dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que reciba la solicitud de pago. La organización no podrá llevar a cabo una asamblea en la entidad o distrito, según sea el caso, respecto de la cual aún no haya realizado el pago de los gastos generados...".



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

veinticinco, notificado en la misma fecha, se determinó la procedencia de la notificación de intención presentada por la organización de la ciudadanía "Guía Nacional Indígena Originaria (GNIO)" para constituirse como PPN.

- IX. **Solicitud de clave de acceso al SIRPP.** Mediante el oficio GNIO-NAL/02/2025 de trece de marzo de dos mil veinticinco, la organización "Guía Nacional Indígena Originaria (GNIO)" solicitó la clave de acceso al SIRPP, así como guía de uso y capacitación de éste.
- X. **Oficio sobre la capacitación al SIRPP.** El veinte de marzo de dos mil veinticinco, mediante el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1189/2025, se dio respuesta a la solicitud de capacitación sobre el SIRPP para llevarse a cabo el veinticinco de marzo siguiente, y se especificó que la clave de acceso y guía de uso de dicho sistema se entregaría en la fecha que le resultara conveniente a la organización.
- XI. **Capacitación.** El veinticinco de marzo de dos mil veinticinco, la DEPPP, en conjunto con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, brindó la capacitación a la organización "Guía Nacional Indígena Originaria (GNIO)" sobre el proceso de certificación de asambleas, el SIRPP, la aplicación móvil y el Portal Web.
- XII. **Constitución como A.C.** Mediante el oficio GNIO-NAL/04/2025 de veinticinco de marzo de la misma anualidad, la organización en cita remitió la documentación inherente a la constitución como asociación civil.
- XIII. **Notificación del Acuerdo INE/CG356/2025.** De conformidad con el punto Cuarto del Acuerdo INE/CG356/2025, mediante el correo electrónico de veintiuno de abril de dos mil veinticinco, se notificó a la organización de la ciudadanía en cita, el Acuerdo del Consejo General, identificado con la clave INE/CG356/2025, aprobado el dieciséis de abril de la misma anualidad, por medio del cual se da respuesta a la consulta presentada por la organización Fuerza 2027, A.C., sobre la similitud de emblemas y denominaciones de las organizaciones en proceso de constitución como PPN.
- XIV. **Requerimiento sobre el acta constitutiva como A.C.** El veinticuatro de abril de dos mil veinticinco, mediante el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0883/2025, se requirió a la "Guía Nacional Indígena Originaria (GNIO)" realizar diversos ajustes al Instrumento Notarial número 24,648 (veinticuatro mil seiscientos cuarenta y ocho), emitido por la persona



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Notaria Pública número 29 (veintinueve) del estado de Zacatecas, de veinticuatro de febrero de dos mil veinticinco, en el cual consta la constitución de la Asociación Civil denominada Guía Nacional Indígena Originaria, a fin de cumplir con la normatividad relativa.

- XV. **Respuesta de la organización.** El treinta de abril de dos mil veinticinco, “Guía Nacional Indígena Originaria, A.C.”, mediante el oficio GNIO-NAL/08/2025, remitió copia certificada del acta protocolizada de la asociación civil, con los ajustes solicitados.
- XVI. **Solicitud de documentos.** El dos de mayo de dos mil veinticinco, “Guía Nacional Indígena Originaria, A.C.” requirió a la DEPPP, mediante el oficio GNIO-NAL/09/2025, la devolución del acta protocolizada, previamente remitida.
- XVII. **Respuesta a la solicitud de documentos.** Mediante el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1888/2025, notificado por correo electrónico el ocho de mayo de dos mil veinticinco, se dio respuesta a la solicitud de los documentos presentados por “Guía Nacional Indígena Originaria, A.C.”.
- XVIII. **Impugnación presentada por “Guía Nacional Indígena Originaria, A.C.”.** El treinta de mayo de dos mil veinticinco, la organización en comento presentó una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía a fin de controvertir la omisión del Consejo General de dar respuesta a la solicitud planteada, consistente en la implementación de ajustes razonables al proceso de registro como PPN; el cual fue radicado bajo el expediente SUP-JDC-2122/2025.
- XIX. **Aviso de privacidad integral y simplificado.** Mediante el oficio GNIO-NAL/15/2025, presentado en la oficialía de partes de la DEPPP el dieciséis de junio de dos mil veinticinco, la organización “Guía Nacional Indígena Originaria, A.C.” remitió su propuesta de Avisos de privacidad integral y simplificado, para la protección de datos personales de las personas que se afilien a la organización.
- XX. **Alcance al aviso de privacidad integral y simplificado.** El diecinueve de junio de dos mil veinticinco, “Guía Nacional Indígena Originaria, A.C.” remitió un escrito en alcance al oficio referido en el antecedente inmediato, agregando la liga de acceso correspondiente al aviso descrito.



- XXI. Sentencia de la Sala Superior SUP-JDC-2122/2025.** El dieciocho de junio de dos mil veinticinco, la Sala Superior, mediante la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-2122/2025, determinó que es existente la omisión reclamada por “Guía Nacional Indígena Originaria, A.C.” y ordenó a este Consejo General dar respuesta a la solicitud presentada.

CONSIDERACIONES

Marco convencional

1. La Declaración Universal de Derechos Humanos, en sus artículos 2, 7, 19, 20 y 21, prevé que los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas, así como las garantías jurídicas y de cualquier otra índole, para que toda persona pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades, entre ellos, a reunirse o manifestarse pacíficamente, formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, a afiliarse o participar en ellos y participar en el gobierno y la gestión de los asuntos públicos.

El artículo 2, numerales 1 y 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, establece que los Estados Parte se comprometen a respetar y a garantizar a todas y todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dicho Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; así, también a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto referido, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

El propio Pacto invocado, en su artículo 25, incisos a) y b), establece la obligación de los Estados Parte para proteger que todas las personas ciudadanas gocen, sin ninguna distinción –de las antes referidas– y sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de personas representantes



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

libremente elegidas y, consecuentemente, del derecho a votar y ser elegidas en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de las personas electoras.

En condiciones similares, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 1 dispone que los Estados Parte de la Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; y, entre los derechos humanos que salvaguarda, se encuentran los de asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole, así como los político-electorales de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de personas representantes libremente elegidas, de votar y ser elegidas en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, por voto secreto y acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, conforme con los correlativos 16, apartado 1, y 23, apartado 1, incisos a), b) y c), del precitado instrumento convencional.

Dichas obligaciones y deberes convencionales del Estado Mexicano se regulan en cuanto a su protección y formas de ejercicio de los derechos político-electorales en la legislación electoral nacional.

Marco normativo general del Instituto Nacional Electoral

- 2. A) Función estatal, naturaleza jurídica y principios rectores del INE.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, fracción V, de la CPEUM; 29, 30, numeral 2, y 31, numeral 1, de la LGIPE, el Instituto es un organismo público autónomo, autoridad en la materia e independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los PPN, así como la ciudadanía, en los términos que ordene la LGIPE. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones. Todas sus actividades se regirán por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, máxima publicidad, objetividad, paridad y sus actividades se realizarán con perspectiva de género.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

B) Estructura del Instituto. El artículo 41, párrafo tercero, fracción V, Apartado A, párrafo segundo, de la Constitución, así como el artículo 4, numeral 1, del Reglamento Interior de este Instituto, establecen que este ente autónomo contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario y especializado para el ejercicio de sus atribuciones, el cual formará parte del Servicio Profesional Electoral Nacional o de la Rama Administrativa que se regirá por las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa que con base en ella apruebe el Consejo General, regulando las relaciones de trabajo con las personas servidoras públicas del organismo.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 31, numeral 4, de la LGIPE, el INE se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las demás aplicables. Además, se organizará conforme al principio de desconcentración administrativa.

También, en términos del artículo 33, de la LGIPE, el Instituto tiene su domicilio en la Ciudad de México y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional conforme a la siguiente estructura: 32 delegaciones, una en cada entidad federativa, y 300 subdelegaciones, una en cada Distrito Electoral uninominal. Igualmente, podrá contar con Oficinas Municipales en los lugares en que el Consejo General determine su instalación.

El artículo 42, numeral 2, de la LGIPE, establece que el Consejo General contará con Comisiones permanentes, entre ellas, la de Prerrogativas y Partidos Políticos integrada exclusivamente por Consejeras o Consejeros Electorales designados por el Consejo General.

C) Fines del Instituto. El artículo 30, numeral 1, incisos a) y b), de la LGIPE establece, entre otros, como fines del INE, contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de los partidos políticos.

D) Atribuciones del Instituto en materia de registro de PPN. De conformidad con lo establecido en el artículo 7, numeral 1, inciso a), de la LGPP, corresponde al Instituto la atribución relativa al registro de los PPN.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Según lo establecido en el artículo 32, numeral 1, inciso b), fracción I, de la LGIPE, el Instituto tendrá entre sus atribuciones para los procesos electorales federales, la relativa al registro de los PPN.

E) Naturaleza jurídica del Consejo General. El artículo 34, numeral 1, inciso a), de la LGIPE, en relación con el artículo 4, numeral 1, fracción I, apartado A, inciso a), del Reglamento Interior del Instituto, disponen que el Consejo General es uno de los órganos centrales del Instituto.

Aunado a lo anterior, el artículo 35, de la LGIPE, señala que el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto. En su desempeño aplicará la perspectiva de género.

F) Atribuciones del Consejo General. De conformidad con lo previsto en el artículo 44, numeral 1, incisos m) y jj), de la LGIPE, el Consejo General tiene la facultad de vigilar que los PPN y las agrupaciones políticas nacionales cumplan con los Lineamientos que se emitan en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, resolver, en los términos de esa Ley, el otorgamiento del registro a los PPN, así como sobre la pérdida de los mismos en los casos previstos en la LGPP, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el DOF y dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en la LGIPE o en otra legislación aplicable.

De la notificación de intención presentada por la organización de la ciudadanía “Guía Nacional Indígena Originaria (GNIO)” y la consulta presentada

3. Como quedó establecido en los antecedentes de este Acuerdo, mediante el escrito de fecha treinta y uno de enero de dos mil veinticinco, la organización de la ciudadanía “Guía Nacional Indígena Originaria (GNIO)” presentó su notificación de intención para constituirse como PPN.

Entre los anexos remitidos, se agregó un escrito dirigido a la Consejera Presidenta del Consejo General, por medio del cual se realizó una consulta, de la que se advierte que la organización buscaba la constitución de un partido político local.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Dicho escrito refiere lo siguiente:

“... RAFAEL ORNELAS RAMOS, en mi carácter de representante legal de la organización denominada Consejo Nacional Mexicano de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas, personalidad que se encuentra debidamente acreditada en el Acta de Asamblea realizada en fecha 18 de enero de la presente anualidad, donde se autorizó al suscrito para presentar y comparecer de manera respetuosa, así manifestar la intención de mi representada de obtener el registro necesario para constituir **un partido político Local**, y, de haber reunido los requisitos previos para dar inicio a los trámites correspondientes al periodo de constitución, establecidos en los Lineamientos para la constitución y registro de partidos políticos Nacionales, manifestando al efecto lo siguiente:

I. Que la organización de ciudadanos que represento para efecto de cumplir con los requisitos previos al inicio del periodo de constitución de un **partido político estatal** formó una asociación civil bajo la denominación Consejo Nacional Mexicano de Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas.

II. De igual forma, manifiesto que durante el periodo de constitución mi representada informará **dentro de los primeros diez días de cada mes a la Dirección de Fiscalización de la Comisión Estatal Electoral**, sobre el origen y destino de los recursos con que cuente para el desarrollo de sus actividades tendientes a obtener el registro.

III. Asimismo, comunico que la denominación bajo la cual la organización de ciudadanos que represento pretende constituir un partido político estatal es la siguiente:

GUÍA NACIONAL INDÍGENA ORIGINARIA CON SUS SIGLAS “GNIO”

IV. Por otra parte, informo que el tipo de asamblea que celebrará la organización de ciudadanos que represento para efecto de dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 13 de la Ley General de Partidos Políticos será de **Asambleas Estatales**.

Finalmente, mediante el presente aviso de intención, se acompañan los siguientes documentos a efecto de cumplir con los requisitos necesarios para iniciar el periodo de constitución como partido político:

Por lo anterior, en ejercicio del derecho colectivo de los ciudadanos, en su vertiente de participación en los asuntos públicos que conciernen o afectan a los pueblos y comunidades indígenas, reconocido en el artículo 2º constitucional, se solicita que, **en nuestra calidad de organización indígena, esto es, de asociación que tiene por objeto la defensa y protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que me permito fortalecer mi dicho con los antecedentes siguientes:**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Yatama se pronunció en el sentido de que la participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos es esencial para garantizar la expresión política legítima



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

y necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación, con lo que ello significa.

En este sentido, señalé que los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según los cuales los Estados tienen la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo que implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.

Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos; requiere que se adopten las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

Si bien reconoce la posibilidad de restringir el ejercicio de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la CADH, la Corte Interamericana señaló expresamente que dicha reglamentación debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

Sobre el caso de la organización indígena YATAMA y su intención de postular candidaturas en la elección de Nicaragua en el 2000, la Corte IDH, luego de la valoración de un dictamen pericial presentado durante el proceso, pudo determinar lo siguiente:

Esta forma de organización [por partidos políticos] no es propia de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. Se ha probado que YATAMA logró obtener personalidad jurídica para participar como partido político en las elecciones municipales de noviembre de 2000, cumpliendo los requisitos correspondientes (supra párr. 124.28). Sin embargo, los testigos Brooklyn Rivera Bryan y Jorge Teytom Fedrick, y la perito María Dolores Álvarez Arzate, enfatizaron que el requisito de transformarse en partido político desconoció las costumbres, organización y cultura de los candidatos propuestos por YATAMA,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

quienes son miembros de comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica.

...
Al respecto, la Corte IDH concluye contundentemente que 'No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político.'

En este sentido, la restricción a la que se somete a los pueblos y comunidades indígenas, que resulta en una limitante de buscar su representación política y democrática exclusivamente mediante formas de organización que no son culturalmente adecuadas ni respetan sus derechos colectivos, tradiciones y formas de organización, constituyen un límite innecesario al derecho a ser elegido, tomando en cuenta las circunstancias, a las que no son necesariamente asimilables todas las hipótesis de agrupaciones para fines políticos que pudieran presentarse.

Así las cosas, en palabras de la Corte IDH:

...cualquier requisito para la participación política diseñado para partidos políticos, que no pueda ser cumplido por agrupaciones con diferente organización, es también contrario a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, en la medida en que limita, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de los derechos políticos y se convierte en un impedimento para que los ciudadanos participen efectivamente en la dirección de los asuntos públicos.

Esta resolución constituye un precedente en el sentido de que la CADH reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho de participar en los procesos democráticos del país, a través de la postulación de candidaturas, en ejercicio de sus propias normas e instituciones para la elección de representantes. El marco normativo aplicable a los partidos políticos ha probado no ser un sistema adecuado con sus costumbres, formas de organización y cultura.

Marco convencional y constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución federal), establece en su artículo 2, apartado B, que las autoridades de los tres niveles de gobierno deberán promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria. Para ello, deberán determinar las políticas necesarias a efectos de garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, las cuales deberán ser diseñadas y en conjunto con sus aportaciones.

El artículo 3 del Convenio 169 de la OIT, por su parte, señala que los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación. El artículo 4, en el mismo sentido, establece el deber de las autoridades de adoptar medidas especiales



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

para salvaguardar las instituciones y las culturas de los pueblos interesados, mismas que deberán ser adecuadas conforme a los deseos expresados libremente por estos.

Al respecto, el artículo 5 señala las siguientes exigencias, a efectos de respetar los derechos colectivos de los pueblos indígenas:

a. Reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos, tomando en cuenta los problemas a los que se enfrentan tanto colectiva como individualmente;

b. Respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

c. Adoptar, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Una garantía para el respeto y protección de sus derechos es la implementación de consultas previas, libres e informadas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Pues ello permite su participación en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos.

Todo lo anterior se encuentra replicado en el artículo 1 de la Constitución local, precisando en su párrafo tercero que todas las autoridades del estado y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Es así como la diversidad de la población que compone el Estado de Guanajuato se ve protegida desde el ámbito internacional, constitucional nacional y local, motivo por el cual, tanto las autoridades como los entes públicos del Estado de Guanajuato tienen el deber de adoptar las medidas tendentes a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, sin discriminación alguna, de acuerdo con los principios legales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención.

De tal manera que su derecho a la libre determinación, como sujetos colectivos de derecho, implica tanto un ámbito de libertad respecto de sus asuntos internos, como el reconocimiento del derecho de participar en las decisiones que se pretendan tomar desde fuera cuyos efectos les atañen de forma directa o significativa.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Ahora bien, en la misma tónica, la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas, en su artículo 18, reconoce el derecho de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos de conformidad con sus propios procedimientos, esto es, como resultado de la actuación de sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Al respecto, el TEPJF ha determinado que el ejercicio de la consulta se relaciona con el deber de las autoridades de promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria. En este sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades.

También ha señalado la Sala Superior del TEPJF, el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas es una manifestación de su derecho a la libre determinación; por lo que surge la obligación de respetarlo, protegerlo, garantizarlo y promoverlo, en términos de los artículos 2 de la CADH y 1 de la Constitución federal. Por tanto, ante la ausencia de regulación legal, las autoridades deben interpretarlo según los criterios aplicables en materia de derechos humanos, de rango convencional y constitucional, a fin de remover los obstáculos existentes y establecer las vías para garantizar su ejercicio en la práctica.

Ahora bien, en el caso *Gelman vs Uruguay*, la Corte IDH extendió el alcance del ejercicio del control de convencionalidad, para determinar que es una 'función y tarea de cualquier autoridad y no solo del Poder Judicial'.

En el caso *Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs El Salvador*, en octubre de 2012, sostuvo que la obligación de respetar la CADH 'vincula a todos los poderes y órganos estatales en su conjunto, los cuales se encuentra obligados a ejercer un control de 'convencionalidad' ex officio entre las normas internas y la Convención Americana'. Además, señala que la realización de este control debe hacerse 'evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes'.

A la luz de esta línea jurisprudencial, se desprende que la CIDH ha establecido un criterio en los siguientes términos:

1) Los Estados, al suscribir la CADH y adherirse al SIDH, asumen la obligación de respetar el corpus iuris interamericano y adecuar las normas jurídicas de derecho interno a sus preceptos: parámetros y estándares de protección de los derechos humanos;



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

2) Para que esta protección tenga un efecto útil, es necesario que los agentes públicos, de oficio o a petición de la parte interesada, realicen un control de convencionalidad, que consiste en verificar la compatibilidad de la norma o acto estatal examinado con el corpus iuris del sistema interamericano, a efectos de asegurar la adecuación de este último; y

3) Este control debe ser ejercido no solo de manera concentrada y subsidiaria por la Corte IDH, sino también de manera difusa y primaria dentro del ámbito de los Estados por todos los órganos y autoridades o estatales de todos los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).

Así, se considera que las autoridades administrativas, como este organismo electoral, está en posibilidades de aplicar de forma directa el bloque constitucional, integrado por los derechos humanos reconocidos por la Constitución federal y los tratados internacionales signados por México.

De tal manera que existen elementos normativos, de fuente constitucional e internacional, para considerar la procedencia de nuestra intención de alcanzar el registro como instituto político indígena en el Estado de Guanajuato.

Es nuestra consideración que el modelo actual de organización política por medio de partidos políticos no resulta adecuado con nuestras prácticas, sistemas normativos ni condiciones socioculturales. En este sentido, no es dable que se nos exija ajustarnos a dicho sistema para el ejercicio pleno de nuestros derechos de participación y representación política; por tanto, corresponde a esta autoridad administrativa electoral, en el ejercicio de sus funciones, adoptar los ajustes razonables correspondientes para permitirnos participar en este procedimiento de registro de institutos políticos a efectos de que se desarrolle de forma inclusiva con respecto a nuestras prácticas, valores y sistemas normativos.

En la Opinión Consultiva OC-18/1315, la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo hincapié en que los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos están obligados a adoptar todas aquellas medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de un determinado grupo de personas, siempre que dichas medidas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana. Si bien dicha opinión consultiva se refiere a la condición jurídica y derechos de las personas migrantes en situación irregular, al tratarse de un grupo que, al igual que los aquí abordados, ha sido históricamente discriminado, se considera aplicable al caso en el sentido de que corresponde al Estado mexicano adoptar las medidas especiales para revertir la situación de discriminación en que se encuentran, asegurar su progreso y garantizar el disfrute de sus derechos humanos.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Por lo tanto, en esta manifestación de intención, se pone de relieve ante esta autoridad lo siguiente:

A. Este esfuerzo de organización con fines de participación en la contienda político-electoral deriva de un esfuerzo previo de organización de pueblos y comunidades indígenas, con una agenda específica de reconocimiento, protección y promoción de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el artículo 2° Constitucional y el Convenio 169 de la OIT.

B. Las personas participantes, desde las posiciones de liderazgo hasta la última persona militante, nos autoadscribimos con identidad indígena, representativa de la diversidad cultural existente en el Estado de Guanajuato.

C. Las actividades que se desarrollarán para el cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la normativa legal y reglamentaria cumplirán con las prácticas, valores, instituciones y normas propias los sistemas normativos existentes en el abanico de pluralidad jurídica presente en nuestro País.

D. El instituto político indígena naciente tendrá por finalidad garantizar la representación y la participación política de las personas indígenas en la entidad, por lo que su integración será proporcional a la población indígena, en atención de lo siguiente:

Por lo que debe estar acorde con las estadísticas de las personas que habitan los Estados en nuestro País.

En virtud de lo anterior es que esta autoridad electoral no debe imponer las mismas exigencias para el registro de nuestra institución de política, como si se tratara de una organización de un partido político bajo el marco de la Ley aplicable, sino bajo un tratamiento diferenciado constitucional y convencionalmente justificado.

En esta oportunidad se precisa que tenemos la intención de demostrar los elementos necesarios para constituir un instituto político capaz de participar en las contiendas electorales respectivas, desde una perspectiva adecuada a los sistemas normativos que rigen la forma de organización de los pueblos y comunidades indígenas asentados a lo largo y ancho de nuestro País.

En este sentido, se solicita respetuosamente a esta autoridad que evalúe la posibilidad de realizar ajustes razonables sobre el procedimiento de registro que se inicia por la vía de este escrito de intención en cuanto a los plazos, los formatos para el desarrollo de las asambleas y la proporción poblacional exigida, pues, a diferencia del procedimiento de registro de un partido político, por motivos de densidad poblacional, nuestros esfuerzos estarán dirigidos y acotados a los territorios en los que se encuentran comunidades indígenas con un cierto grado de organización que les



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

permita efectuar una manifestación de voluntad colectiva en favor de su incorporación a nuestro instituto político.

De igual forma, cobra relevancia el factor socioeconómico de las localidades y/o poblados en los que se encuentran asentadas dichas comunidades, las cuales sufren de marginación y retraso en el acceso a una serie de servicios y herramientas necesarias que implicarían dificultades en la eficiencia logística que conlleva la creación de una figura de esta naturaleza, respetuosamente y atentamente pido:

PRIMERO. Se me tenga interponiendo *Aviso de intención para la Constitución de un Partido Político Local.*

SEGUNDO. La respuesta a la presente solicitud, así como cualquier información que se reciba al respecto sea notificada al número telefónico y/o al correo electrónico...".

Énfasis añadido.

4. Asimismo, mediante el escrito recibido el catorce de febrero de dos mil veinticinco, en alcance a la notificación de intención presentada, la organización hizo la aclaración siguiente:

"...Resulta indispensable señalar el deseo de la organización ciudadana denominada GUÍA NACIONAL INDÍGENA ORIGINARIA (GNIO) de participar en el proceso de registro de partidos políticos nacionales 2025-2026, buscando constituir en un nuevo PARTIDO POLITICO NACIONAL bajo la denominación de GUIA NACIONAL INDIGENA ORIGINARIA (GNIO), lo anterior, toda vez que en uno de los documentos adjuntos a la notificación presentada el 31 de enero del año en curso, se colocó por un error involuntario información relativa a un partido político local.

Finalmente, adjunto al presente alcance, el acta de asamblea constitutiva de la organización ciudadana denominada GUÍA NACIONAL INDÍGENA ORIGINARIA (GNIO), cuyo objetivo es la constitución de un partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral...".

Énfasis añadido.

De lo mandatado por el TEPJF mediante la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-2122/2025

5. Tal y como quedó asentado en los Antecedentes del presente Acuerdo, el dieciocho de junio de dos mil veinticinco, la Sala Superior dictó sentencia en el expediente SUP-JDC-2122/2025, en la cual se ordenó lo siguiente:

"...TERCERO. Estudio de fondo.

...



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Al respecto, esta Sala Superior considera que dicho planteamiento es **fundado**, ya que la autoridad responsable ha omitido dar respuesta al escrito presentado por la parte promovente, lo cual vulnera su derecho de petición como se expone enseguida.

...
iii. Efectos

En atención a las consideraciones expuestas, esta Sala Superior estima que lo conducente es **ordenar** al Consejo General del INE para que, a la brevedad, una vez que le sea notificado el presente fallo, dé respuesta al escrito presentado por la parte actora mediante el cual solicitó la implementación de ajustes razonables al procedimiento de constitución y registro como partido político nacional.

Lo anterior, en el entendido de que dicha autoridad queda en libertad de atribuciones para emitir la indicada contestación en los términos que considere procedentes conforme a Derecho y, por otro lado, que de la respuesta que emita, la misma deberá notificarse a la parte actora.

Hecho lo anterior, la responsable deberá **informar** a esta Sala Superior sobre el cumplimiento de esta ejecutoria dentro de las **veinticuatro horas** en que ello ocurra.

Por lo expuesto y **fundado**, esta Sala Superior

RESUELVE:

PRIMERO. Es **existente** la omisión reclamada.

SEGUNDO. Se **ordena** a la autoridad responsable que proceda a dar respuesta a la solicitud indicada en la presente sentencia...".

6. Por lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, numeral 1, inciso jj), en relación con el m), de la LGIPE, y atendiendo el mandato ordenado por la Sala Superior, este Consejo General emite la respuesta correspondiente a la consulta planteada por "Guía Nacional Indígena Originaria, A.C.", sobre la solicitud de la implementación de ajustes razonables al procedimiento de constitución y registro de PPN, a fin de garantizar condiciones de equidad en función de las particularidades culturales, geográficas y socioeconómicas de las comunidades indígenas que representa.

De la respuesta a la consulta presentada por "Guía Nacional Indígena Originaria, A.C."

7. En relación con el proceso constitutivo de PPN, deben considerarse diversas disposiciones constitucionales y legales existentes, así como algunas



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

precisiones respecto de las actividades que ha llevado a cabo la organización; por lo que en las consideraciones siguientes se da respuesta debidamente fundada y motivada a la consulta planteada por “Guía Nacional Indígena Originaria, A.C.”

Como se señaló anteriormente, la organización presentó escrito el catorce de febrero del presente año, mediante el cual, en alcance a la notificación de intención presentada, aclaró que es su deseo participar en el proceso de registro como PPN y no como partido político local; lo anterior, toda vez que, en uno de los documentos presentados, por un error se señaló su deseo de participar como partido político local.

Asimismo, respecto a la documentación enviada por la organización en comento, entre los meses de enero a junio de la presente anualidad (como se advierte en los Antecedentes del presente Acuerdo), se observa que ha sido fundamentada, entre otros, en apego a diversos numerales del Instructivo.

En relación con ello, debe resaltarse que como quedó asentado en los Antecedentes, el Instructivo se encuentra firme; instrumento que en todo caso debió ser impugnado por la organización en cita si no estaba de acuerdo con los requisitos establecidos en éste, respecto a los plazos estipulados, el número de personas afiliadas con que deben contar las organizaciones que pretenden constituirse como PPN, los requisitos y formatos de las asambleas, las comunidades identificadas como de alta marginación, entre otros; debiendo considerar que esos requisitos se encuentran normados desde la LGPP.

Del derecho de asociación

8. Los instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos³ y la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de promover y proteger los derechos

³ **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

... Artículo 20

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.*

2. *Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.*

Artículo 21

1. *Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*

2. *Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

3. *La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto...*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos⁴ refieren el derecho de asociación política como derecho humano, pues en sus artículos 20, apartados 1 y 2, 21, párrafos 1, 2 y 3 de la Declaración Universal, así como 5, párrafo primero, incisos a) y b), de la segunda Declaración referida, se protege el derecho que tiene toda persona a reunirse o manifestarse pacíficamente y a formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales y a afiliarse en ellas, y el propio derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de personas representantes libremente escogidas, mediante elecciones auténticas, periódicas, por sufragio universal, y por voto libre y secreto.

Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos⁵ en su artículo 2, párrafos 1 y 2, dispone que los Estados Partes se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dicho Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; así, también, a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto referido, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

⁴ **Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos**

"... Artículo 5

A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

a) A reunirse o manifestarse pacíficamente;

b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos..."

⁵ *"... Artículo 2*

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter..."



El propio Pacto⁶ invocado, en sus artículos 22, apartados 1 y 2, y 25, incisos a) y b), establece la obligación de los Estados Partes para proteger el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras y el correlativo a que toda la ciudadanía goce, sin ninguna distinción —de las antes referidas— y sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de persona representantes libremente elegidas y, consecuentemente, del derecho a votar y ser elegidas en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de las personas electoras. Y que el derecho de asociación sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas en la ley necesarias de una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública o del orden público o, para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷, en sus artículos 15 y 16, apartados 1 y 2, prevén los derechos a la reunión pacífica y sin armas, y

⁶ PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

"... Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando de trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía..."

"... Artículo 25.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libertad de expresión de la voluntad de los electores..."

⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos

"...Artículo 15. Derecho de Reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Artículo 16. Libertad de Asociación.

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

el correlativo a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra y que éstos sólo pueden estar sujetos a restricciones que estén previstas en ley que sean necesarias a una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o de los derechos y libertades de los demás.

En el orden convencional interamericano, los artículos XXI y XXII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁸, protegen el derecho de toda persona a reunirse pacíficamente y a asociarse libremente con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

Dichas obligaciones y deberes convencionales del Estado Mexicano son reconocidos y reglados en cuanto a su protección y formas de ejercicio para la conformación de partidos políticos en la Constitución Federal y desdoblado en la Legislación Electoral nacional, particularmente, a través de la LGPP que desarrolla el entramado que regula el ejercicio del derecho de asociación para que la ciudadanía pueda organizarse para participar de la vida pública a través de la constitución de partidos políticos.

9. En el plano nacional, el derecho de asociación se encuentra consagrado en el artículo 9º de la CPEUM, el cual, en su parte conducente, establece:

"...No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito..."

Asimismo, este precepto constitucional señala que es derecho exclusivo de la ciudadanía mexicana asociarse con el objeto de participar en los asuntos políticos del país.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y las libertades de los demás..."

⁸ **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

"... Artículo XXI. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

Artículo XXII. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar..."



10. El artículo 35, fracción III, de la Constitución, establece que es un derecho de la ciudadanía mexicana:

"...Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país..."

11. El artículo 41, párrafo tercero, Base I, de la CPEUM, establece que:

"...Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el Proceso Electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa..."

12. En relación con la consideración anterior, el artículo 3, numeral 2, de la LGPP establece que:

"...Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos formar parte de partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de: a) Organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras; b) Organizaciones con objeto social diferente a la creación de partidos, y c) Cualquier forma de afiliación corporativa..."

De la jurisprudencia internacional y nacional en torno del derecho de asociación

13. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha observado que la ciudadanía tiene el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y diálogo públicos con sus personas representantes y gracias a su capacidad para organizarse, y dicha



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación⁹.

14. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su jurisprudencia, al abordar el derecho humano de libertad de asociación protegido por el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha sostenido que tiene dos dimensiones; por un lado, recae en el derecho del individuo a asociarse libremente y utilizar los medios apropiados para ejercer esa libertad; y, en otra vertiente, corresponde al derecho de las personas integrantes de un grupo para alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos; de manera que, el derecho de asociación se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar, colectivamente en la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos, por lo que quienes se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados Partes tienen el derecho de asociarse libremente con otras personas, pues se trata del derecho de agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito¹⁰.
15. En el caso *Yatama vs Nicaragua*, la Corte Interamericana sostuvo que los partidos políticos y las organizaciones o grupos que participan en la vida del Estado, como es el caso de los procesos electorales en una sociedad democrática, deben tener propósitos compatibles con el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana, para lo cual, el artículo 16 convencional establece que el ejercicio del derecho a asociarse libremente **sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás**. En el propio caso *Yatama*, en cuanto al ejercicio de los derechos políticos, decidió que el derecho de las personas a presentarse a elecciones no debe limitarse de forma excesiva, de manera que, toda exigencia de que las candidaturas cuenten con un mínimo de partidarios (para presentar su candidatura) debe ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura¹¹.

⁹ Cfr. Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Observación CCPR-GC-25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, párr. 8.

¹⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Lagos del Campo vs Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C. No. 340, párrs. 162 y 155, respectivamente.

¹¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Yatama vs Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C. No. 127, párrs. 216 y 208, respectivamente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

16. En cuanto a la naturaleza de los derechos políticos, la propia Corte Interamericana ha sostenido que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, por sí mismos, una restricción indebida al ejercicio de los derechos políticos, puesto que estos derechos no son absolutos y, por ende, éstos pueden estar sujetos a limitaciones, pero que éstos, al ser reglamentados, deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad exigibles a una sociedad democrática¹², como se advierte de lo siguiente:

“...La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida al derecho político. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones¹³. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones¹⁴. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue...”¹⁵.

¹² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama vs Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C. No. 127, párr. 206.

¹³ Cfr. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso de Hirst v. Reino Unido (no. 2), juicio del 30 de marzo de 2004, párrafo 36.

¹⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ricardo Canese vs Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C. No. 111, párr. 125.

¹⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ricardo Canese vs Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C. No. 111, párrs. 96 y 133; Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C. No. 107, párrs. 121 y 123; Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A. No. 5, párr. 46.

Véase también: Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso *The Sunday Times* v. Reino Unido, párrafo, 59; Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso de Barthold v. Alemania, párrafo, 59; O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Comentario general no. 27 de 2 de noviembre de 1999, párrs. 14 y 15; y O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Comentario general No. 25, Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25), 12/07/96, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7, párrs. 11 y 16.



17. Interesa que, en el caso *Castañeda Gutman vs México*, la Corte Interamericana decidió que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que protege derechos humanos de naturaleza política, **no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos**, pues éste se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con las personas titulares de ellos, pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, pero las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del propio precepto convencional; de manera que, entre otros, un requisito que debe cumplirse para considerar la restricción de un derecho compatible con la Convención Americana es que la limitación debe ser necesaria para una sociedad democrática¹⁶.
18. Al revisar la razonabilidad de límites y condicionantes al ejercicio del derecho humano a la libre asociación, en su vertiente política para la conformación de partidos políticos, la Corte Interamericana ha indicado que cualquier requisito de participación política diseñado para partidos políticos, que por sus características no pueda ser cumplido por agrupaciones con diferente organización a la propia de los partidos políticos **es contrario a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, en la medida en que limita, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de los derechos políticos y se convierte en un impedimento para que la ciudadanía participe efectivamente en la dirección de los asuntos públicos**¹⁷.
19. En el ámbito europeo, el derecho humano de libertad de reunión y de asociación es protegido por el artículo 11¹⁸ del Convenio Europeo de Derechos

¹⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Castañeda Gutman vs México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C. No. 184, párrs. 181 y 185.

¹⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Yatama vs Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C. No. 127, párr. 220.

¹⁸ **Convenio Europeo de Derechos Humanos**

"...Artículo 11

Libertad de reunión y de asociación

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

2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Humanos y en torno del derecho de asociación en materia política, la Corte Europea de Derechos Humanos también ha sostenido que éste no es un derecho absoluto y puede encontrar limitaciones, al señalar que la necesidad que puede justificar la injerencia o límite al ejercicio de uno de esos derechos (reunión y asociación) es la necesidad de que sea tal límite para la “sociedad democrática”, de manera que las excepciones al ejercicio de esos derechos humanos, frente a los partidos políticos, exigen que sean de una interpretación estricta y sólo bajo motivos convincentes e ineludibles se puede justificar que se restrinja la libertad de asociación y de reunión, como es que las organizaciones con miras a registrarse como partidos políticos o los propios ya constituidos inciten a recurrir a la violencia o propongan un proyecto político que no respete la democracia o busque su destrucción, ignoren los derechos y libertades o enarboles ideologías que hagan apología al odio racial, límites que ha considerado justificados y de razonabilidad suficiente para no otorgar la protección a diversas asociaciones con aspiraciones a constituirse como partidos políticos y otras que han sido disueltas por decisiones de tribunales constitucionales nacionales, de manera que, los partidos políticos o las asociaciones en miras a constituirse como tales no pueden alegar en su favor los derechos consagrados en el referido precepto convencional para obtener el derecho a realizar libremente actividades cuyo fin sea destruir los derechos o libertades reconocidos en el Convenio y, con ello, el fin de la democracia¹⁹.

20. De lo anterior, se desprende, para este Instituto, que conforme al sistema interamericano de derechos humanos —que es coincidente con el estándar europeo de derechos humanos—, los Estados Partes pueden establecer límites al ejercicio de este derecho humano consistentes en establecer cánones mínimos que se traduzcan en requisitos y condicionantes para regular el ejercicio de los derechos político-electorales y la participación política en su vertiente de libertad de asociación política, siempre que éstos cumplan con los estándares de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad vinculados con los principios democráticos en sus aristas de constitucionalidad y legalidad; esto es, que superen la evaluación del test o juicio de proporcionalidad en cuanto a que éstos no deben ser de tal entidad que hagan inviable o imposibiliten material o jurídicamente el ejercicio de los derechos humanos de naturaleza política protegidos por la Convención, por lo que su desarrollo constitucional y

pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado...”.

¹⁹ Cfr. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso de Vona vs Hungría, párrafos 45, 46, 98, 99 y 101.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

legal debe proteger y garantizar el desdoblamiento efectivo del derecho de reunión y asociación libre en su dimensión política en cuanto a conformar partidos políticos y, desde luego, los correlativos a la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de las personas electoras.

21. En el ámbito nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004, en torno del derecho de asociación, argumentó que implica la potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con personalidad propia y distinta de las asociantes y que tiende a la conclusión de objetivos plenamente identificados cuya realización es constante y permanente, que el artículo 9º de la Constitución Federal rige también para efectos políticos, al proteger el derecho que tiene la ciudadanía para tomar parte en los asuntos políticos del país y asociarse para tales efectos, lo que comprende necesariamente el derecho a formar partidos políticos.
22. La Corte Mexicana argumentó que la libertad de asociación y reunión constituyen un derecho público fundamental indispensable en todo régimen democrático, en cuanto propician el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación, pero que **éste derecho no debe considerarse absoluto e ilimitado, en tanto que lo afectan condiciones y restricciones de variada índole, las cuales supeditan su ejercicio a la preservación del interés y orden público, destacando que, en particular, la libertad de asociación política garantiza la formación de asociaciones de diversas tendencias ideológicas que fortalecen la vida democrática del país.**
23. En cuanto a los partidos políticos, la Suprema Corte señaló que si bien el artículo 41 Constitucional garantiza la existencia de éstos, no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, **por lo que existe una delegación al legislador de este aspecto, lo cual se encuentra sujeto 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 la ciudadanía, hagan posible el acceso de ésta al ejercicio del poder público.**



24. En el tema que aquí interesa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la referida acción de inconstitucionalidad, concluyó que una interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 9º, 35, fracción III, y 41, fracción I, de la Constitución Federal, permitía sostener que la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos, está afectada por una característica de rango constitucional conforme a la cual su constitución queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, la que señalará los requisitos necesarios para erigir un partido político, tales como números de personas afiliadas, presencia de un determinado número de distritos, realización de asambleas, elección de personas delegadas, celebración de asamblea nacional y otorgamiento de documentos básicos, etcétera, acorde con criterios de razonabilidad; esto es, los requisitos que para ello se establezcan no deben hacer nugatorio el ejercicio del derecho de asociación en materia política, pero tampoco impedir la consecución de los fines que persiguen los partidos políticos.

La doctrina constitucional explicada se encuentra recogida en la tesis jurisprudencial con clave de identificación P./J. 40/2004²⁰, con número de registro 181309, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Novena Época, en Materia Constitucional, cuyo rubro y texto dicen lo siguiente:

PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA. El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la existencia de los partidos políticos, mas no establece cuáles son los elementos de organización a partir de los cuales deben crearse, por lo que en este aspecto existe una delegación al legislador sujeta a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que dichas entidades de interés público cumplan con los fines que prevé dicho precepto, esto es, que sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, que contribuyan a la integración de la representación nacional y que hagan posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Por otro lado, los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Constitución Federal, que prevén la garantía de libre asociación en materia política para los ciudadanos de la República, no señalan la forma concreta de organización en que debe ejercerse ese derecho, por lo que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 constitucional, corresponde al legislador regular tal aspecto, con los límites ya descritos. Por tanto, de una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 9o., 35, fracción III y 41, fracción I, de la Ley Fundamental, se concluye que la libertad de

²⁰ Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo XIX, de junio de 2004, p. 867.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

*asociación, tratándose de partidos políticos, no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, esto es, **corresponde al legislador, ya sea federal o local, establecer en la ley relativa la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política**, conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio de ese derecho fundamental, así como el cumplimiento de los fines que persiguen los partidos políticos.*

25. Por su parte, la Sala Superior, en su doctrina judicial, ha sostenido que el derecho de asociación en materia político-electoral es un derecho fundamental consagrado en el artículo 35, fracción III, de la Constitución que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno; que la libertad de asociación, que subyace a ese derecho, constituye una condición indispensable de todo Estado Constitucional Democrático de Derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos y el principio democrático de sufragio universal quedaría socavado, por lo que el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas, y que en torno de los procedimientos de registro de partidos o agrupaciones políticas se debe observar la garantía de audiencia que implica que las autoridades electorales, una vez verificada la documentación presentada, deben prevenir o dar vista a las personas solicitantes con las inconsistencias o irregularidades formales que se encuentren, a fin de conceder, en términos razonables, la oportunidad de que se subsanen o desvirtúen las respectivas observaciones.
26. Al interpretar el contenido y alcances del derecho fundamental de libertad de asociación en su vertiente política, la Sala Superior sostuvo que conforme con una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 9º y 35, fracción III, de la Constitución Federal, la ciudadanía tiene derecho a asociarse, que una forma de hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país es mediante la constitución y registro de una asociación política y que para obtener dicho registro se exigen determinados requisitos, por lo que a la ciudadanía que quiera constituir y registrar una asociación política le es aplicable la interpretación *pro persona* al ser la que otorga mayor garantía a su derecho de asociación; que el derecho de asociación, en materia política, corresponde a una prerrogativa de la ciudadanía mexicana para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas.



Dichos criterios se encuentran contenidos en las jurisprudencias **24/2002**²¹, **25/2002**²² y **3/2013**²³, así como en la tesis **XXVII/2013**²⁴, de rubros: **“DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES”**; **“DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS”**; **“REGISTRO DE PARTIDOS O AGRUPACIONES POLÍTICAS. GARANTÍA DE AUDIENCIA”** y **“DERECHO DE ASOCIACIÓN. LOS REQUISITOS PARA EJERCERLO DEBEN INTERPRETARSE CONFORME AL PRINCIPIO PRO PERSONA (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ)”**.

27. Por lo tanto, en relación con los párrafos esgrimidos, y para el caso concreto, la Constitución no establece lineamientos en cuanto a la necesidad o no de reconocimiento indígena de los partidos políticos. El texto constitucional señala, de manera general, de la existencia de partidos políticos y clasifica su existencia en cuanto al tipo de registro que obtiene, sea éste nacional o estatal.

Así, de las distintas reglas que aplican a los partidos políticos, no se hacen depender de reconocimientos por parte de ciertos grupos o comunidades, sino del registro que se obtenga ante la autoridad electoral correspondiente. Además, la LGPP, en atención al artículo segundo transitorio, fracción I, de la reforma constitucional federal de diez de febrero de dos mil catorce, establece lineamientos muy precisos tanto para los partidos políticos nacionales como los locales que regulan sus derechos y prerrogativas, incluyendo reglas de registro. Por lo que, desde el ámbito de las leyes generales, sería inviable una distinción entre partidos políticos para efectos de las reglas sobre su registro.

28. En relación con lo anterior, y respecto a los argumentos aducidos por la organización en comento, cabe destacar lo establecido en la Tesis Aislada de rubro y texto siguientes:

DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL²⁵.

El artículo 2o., inciso A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y

²¹ Fuente: Revista Justicia Electoral, TEPJF, Suplemento 6, año 2003, pp. 19 y 20.

²² *Ibidem*, pp. 21 y 22.

²³ Fuente: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 6, número 12, 2013, pp. 13 y 14.

²⁴ Fuente: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 6, número 13, 2013, pp.96 y 97.

²⁵ Fuente: <https://sjf2.scjn.qob.mx/detalle/tesis/165288>



comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Sin embargo, tal derecho no es absoluto, pues el propio precepto, en su quinto párrafo, lo acota al señalar que éste se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Además, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas **no implica una disminución a la soberanía nacional y menos aún, la creación de un Estado dentro del Estado mexicano, ya que tal derecho debe ser acorde con los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal** y con la iniciativa de reformas al artículo 2o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.

Esto es, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, **no implica su independencia política ni su soberanía, sino sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano,** que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional.

Amparo directo 3/2009. Alejandro Paredes Reyes y otros. 21 de octubre de 2009. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Época: Novena Época. Registro: 165288. Instancia: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Febrero de 2010. Materia: Constitucional. Tesis: 1a. XVII/2010. Página: 114.

Énfasis añadido

Por lo tanto, si bien las comunidades indígenas pueden determinar libremente lo relativo a sus normas de convivencia, organización política, social, económica y cultural, **ello no significa que su actuar pueda ser fuera de las normas legales; por ejemplo, en el proceso constitutivo de partidos políticos y, por ende, la postulación de candidaturas federales de las personas pertenecientes a comunidades indígenas debe apegarse a la normatividad aplicable y existente.**

29. Además, como ya ha quedado asentado, este Consejo General aprobó, mediante el Acuerdo INE/CG2441/2024, el Instructivo, en el que estableció el procedimiento que deben observar todas las organizaciones ciudadanas interesadas en constituirse como PPN en el proceso 2025-2026, así como la metodología que observarán las diversas instancias de dicho Instituto para



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para tales efectos; mismo que no fue impugnado por "Guía Nacional Indígena Originaria A.C.", además que la organización ha estado realizando actos en apego al mismo Instructivo.

30. Lo anterior, debiendo resaltar que el derecho de asociación con que cuenta la ciudadanía, específicamente para el caso de constitución de partidos políticos, contiene una característica de rango constitucional, conforme a la cual su registro queda sujeto a lo que dispone la LGPP, en la que se establecen los requisitos necesarios para erigir un PPN, tales como números de personas afiliadas, presencia en un determinado número de distritos o entidades federativas, realización de asambleas estatales o distritales, elección de personas delegadas, celebración de la asamblea nacional constitutiva y aprobación y emisión de documentos básicos, entre otros; mismos que son acordes con los criterios de razonabilidad; esto es, los requisitos que para ello se establecen no hacen nugatorio el ejercicio del derecho de asociación en materia política, y tampoco impiden la consecución de los fines que persiguen los partidos políticos.

De los requisitos para la constitución de un PPN

31. El artículo 10, numerales 1 y 2, incisos a) y b), de la LGPP, establece los requisitos que deberá cumplir la organización de la ciudadanía que pretenda obtener su registro como PPN, señalando que:

"...

Artículo 10.

1. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional o local deberán obtener su registro ante el Instituto...

2. Para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político, se deberá verificar que ésta cumpla con los requisitos siguientes:

a) Presentar una declaración de principios y, en congruencia con éstos, su programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades; los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en esta Ley;

b) Tratándose de partidos políticos nacionales, contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate, y..."



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

El artículo 11, numeral 1, de la LGPP, establece:

“ ...

Artículo 11.

1. La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto deberá, tratándose de partidos políticos nacionales, ... informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de registro nacional...”

A su vez, el artículo 12, de la LGPP, dispone que para el caso de las organizaciones de la ciudadanía que pretendan constituirse en PPN, se deberá acreditar:

“ ...

a) La celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará:

I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a tres mil o trescientos, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley; que 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;

II. Que con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y

III. Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

b) La celebración de una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:

I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales;

II. Que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de este artículo;

III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente;

IV. Que los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y

V. Que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por esta Ley. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior...”



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

En consonancia con lo anterior, este Consejo General, en el Instructivo, precisó el procedimiento que deben observar las organizaciones ciudadanas interesadas en constituirse como PPN, así como la metodología que observarán las diversas instancias de dicho Instituto para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para tales efectos.

32. De conformidad con lo establecido en las disposiciones legales mencionadas en la consideración anterior, así como en el Instructivo, las organizaciones que pretendan constituirse como PPN, deben realizar lo siguiente:
 - a) Notificar al Instituto su intención de constituirse como PPN;
 - b) Realizar asambleas en 20 entidades federativas, con la presencia de al menos 3,000 personas afiliadas, o en 200 Distritos Electorales, con la asistencia de por lo menos 300 personas afiliadas;
 - c) Contar con un número mínimo de afiliaciones equivalente al 0.26% del padrón electoral federal utilizado en la última elección federal ordinaria, que corresponde a **256,030** (doscientos cincuenta y seis mil treinta) personas afiliadas;
 - d) Realizar una asamblea nacional constitutiva con la presencia de las personas electas como delegadas en las asambleas estatales o distritales;
 - e) Presentar informes mensuales a la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto, dentro de los primeros 10 días siguientes a que concluya el mes, sobre el origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del registro; y,
 - f) Habiendo realizado lo anterior, presentar su solicitud de registro.
33. En relación con el primer requisito, como ha sido señalado, la organización ya acreditó su cumplimiento.
34. Por lo que hace al resto de los requisitos, la Sala Superior, mediante la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-5/2019 y acumulado, estableció su importancia, conforme a lo siguiente:

"(...)

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.

"(...)



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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 postulan 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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.

(...)

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 República (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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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 los dispuesto en el inciso a), del párrafo 1, del artículo 12 de la Ley de Partidos.

Elo, 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 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.

(...)



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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.

(...)

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 (...).” [sic]

Énfasis añadido.

35. Esto es, para que un partido político tenga el carácter de nacional, debe acreditar precisamente contar con presencia en una proporción del país suficiente para ello, pues, de otro modo, tal como lo pretende la organización solicitante, su representación se limitaría a ciertos territorios en los que se encuentran las comunidades indígenas, lo cual sería contrario a la propia naturaleza de un PPN.
36. Aunado a lo anterior, el sistema de partidos políticos en México cuenta también con la posibilidad de constituir partidos políticos de carácter local, cuyos requisitos son menores en proporción a la población de cada entidad federativa, distrito local o municipio. Al respecto, no pasa desapercibido para esta autoridad que la organización que nos ocupa también presentó su notificación de intención para constituirse como partido político local ante el Organismo Público Local Electoral del estado de Guanajuato, bajo la misma denominación.

De los ajustes razonables

37. Conforme a lo establecido en el artículo 1, fracción I de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se entiende por:

“Ajustes razonables: Las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás.”



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Por su parte, los artículos 15 Bis, 15 Ter, 15 Quater, 15 Quintus, 15 Sextus, 15 Séptimus y 15 Octavus, establecen:

“Artículo 15 Bis.- Cada uno de los poderes públicos federales y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia, están obligados a realizar las medidas de nivelación, las medidas de inclusión y las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación.

La adopción de estas medidas forma parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales.

Artículo 15 Ter.- Las medidas de nivelación son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.

Artículo 15 Quáter.- Las medidas de nivelación incluyen, entre otras:

I. Ajustes razonables en materia de accesibilidad física, de información y comunicaciones;

II. Adaptación de los puestos de trabajo para personas con discapacidad;

III. Diseño y distribución de comunicaciones oficiales, convocatorias públicas, libros de texto, licitaciones, entre otros, en formato braille o en lenguas indígenas;

IV. Uso de intérpretes de lengua de señas mexicana en los eventos públicos de todas las dependencias gubernamentales y en los tiempos oficiales de televisión;

V. Uso de intérpretes y traductores de lenguas indígenas;

VI. La accesibilidad del entorno social, incluyendo acceso físico, de comunicaciones y de información;

VII. Derogación o abrogación de las disposiciones normativas que impongan requisitos discriminatorios de ingreso y permanencia a escuelas, trabajos, entre otros, y

VIII. Creación de licencias de paternidad, homologación de condiciones de derechos y prestaciones para los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.

Artículo 15 Quintus.- Las medidas de inclusión son aquellas disposiciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Artículo 15 Sextus. - Las medidas de inclusión podrán comprender, entre otras, las siguientes:

- I. La educación para la igualdad y la diversidad dentro del sistema educativo nacional;
- II. La integración en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas del derecho a la igualdad y no discriminación;
- III. El desarrollo de políticas contra la homofobia, xenofobia, la misoginia, la discriminación por apariencia o el adultocentrismo;
- IV. Las acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a integrantes del servicio público con el objetivo de combatir actitudes discriminatorias, y
- V. El llevar a cabo campañas de difusión al interior de los poderes públicos federales.

Artículo 15 Séptimus. - Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la presente Ley.

Artículo 15 Octavus. - Las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas.

Las acciones afirmativas serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, afro descendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas con discapacidad y personas adultas mayores."

Ahora bien, conforme a lo establecido en la jurisprudencia con rubro "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. METODOLOGÍA QUE DEBEN SEGUIR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS PARA ESTABLECER AJUSTES RAZONABLES Y MEDIDAS DE APOYO PARA SU PLENA INCLUSIÓN EFECTIVA EN CUALQUIER ÁMBITO", de la 1ª Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se debe evaluar si es posible realizar el ajuste desde el punto de vista jurídico o material y examinar si el ajuste es pertinente (necesario y adecuado) o eficaz para garantizar el ejercicio del derecho de que se trate.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

En particular, la organización que nos ocupa solicita:

*"(...) que evalúe la posibilidad de realizar ajustes razonables sobre el procedimiento de registro (...), los formatos para el desarrollo de las asambleas y la proporción poblacional exigida, pues, a diferencia del procedimiento de registro de un partido político, por motivos de densidad poblacional, nuestros esfuerzos estarán dirigidos y acotados a los territorios en los que se encuentran comunidades indígenas con un cierto grado de organización que les permita efectuar una **manifestación de voluntad colectiva** en favor de su incorporación a nuestro instituto político.*

De igual forma, cobra relevancia el factor socioeconómico de las localidades y/o poblados en los que se encuentran asentadas dichas comunidades, las cuales sufren de marginación y retraso en el acceso a una serie de servicios y herramientas necesarias que implicarían dificultades en la eficiencia logística que conlleva la creación de una figura de esta naturaleza (...)"

Al respecto, como se ha mencionado, los requisitos constitutivos de un PPN se encuentran establecidos en la Constitución y en la LGPP, sin que esta autoridad electoral se encuentre facultada para modificarlos, tal y como lo solicita la organización que nos ocupa, por lo que, en consecuencia, existe un impedimento legal para que este Consejo General pueda reducir la proporción poblacional exigida por la Ley para la constitución de un PPN, así como para que pueda permitir la manifestación colectiva de las comunidades indígenas para afiliarse al instituto político en formación, siendo esto último violatorio de lo establecido en el artículo 41, párrafo tercero, base I, párrafo segundo de la Constitución, en relación con el artículo tercero, numeral 2 de la LGPP.

Por otro lado, no se considera adecuado el ajuste de la proporción poblacional que solicita la organización, puesto que, como se ha señalado, para que un partido político tenga el carácter de nacional, debe acreditar contar con presencia en al menos dos terceras partes del país, pues, de otra forma, tal como lo pretende la organización solicitante, su representación se limitaría a los territorios en los que se concentra la mayor población indígena, lo cual sería contrario a la propia naturaleza de un PPN. Asimismo, existen otras formas más adecuadas para que las personas indígenas puedan participar a través de una asociación política como lo son los partidos políticos locales.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Tampoco se considera necesario el ajuste solicitado puesto que esta autoridad sí ha realizado diversas medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas para garantizar la participación de las personas indígenas en la vida política del país, aunado a que se cuenta con otra forma para su postulación a cargos de elección popular, lo cual se explica en las consideraciones siguientes:

Del régimen de excepción

38. En el caso particular del registro de PPN, para acreditar el cumplimiento del requisito relativo al número de personas afiliadas, este Consejo General considerando que existen algunas comunidades en donde puede existir un impedimento material o tecnológico para recabar las afiliaciones a través de la Aplicación móvil, consideró necesario establecer mecanismos que permitan maximizar y equilibrar la participación de la ciudadanía que resida en municipios en los que exista una desventaja material para ejercer su derecho de asociación, sin menoscabo alguno, mediante la aplicación de un régimen de excepción.

Para tales efectos acudió el índice de marginación elaborado por el CONAPO con información del INEGI, para determinar aquellas zonas que deberán recibir un tratamiento especial, conforme a lo cual integró un listado de 204 (doscientos cuatro) municipios con muy alto grado de marginación (Anexo 5 del Acuerdo INE/CG2441/2024) en el cual es aplicable dicho régimen de excepción.

De igual manera, las organizaciones podrán recabar sus afiliaciones en papel en aquellas localidades en donde la autoridad competente declare situación de emergencia.

De las candidaturas independientes

39. No se omite señalar que, en la consulta remitida, la organización refiere que los pueblos y comunidades indígenas cuentan con el derecho de participar en los procesos democráticos del país, a través de la postulación de candidaturas, en ejercicio de sus propias normas e instituciones para la elección de representantes. Es por ello por lo que la organización en cita debe considerar que, en el sistema electoral mexicano, existen también las candidaturas independientes.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

40. Como ya se refirió, la CPEUM, en el artículo 35, fracción II, establece como uno de los derechos de la ciudadanía poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que señala la ley. Dicho derecho se circunscribe a los partidos políticos **y/o a las personas ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente.**
41. En relación con lo anterior, el artículo 7, numerales 1, 3 y 5, de la LGIPE señalan que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También, es derecho de la ciudadanía y obligación para los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y la paridad entre mujeres y hombres para tener acceso a cargos de elección popular. Además, es derecho de la ciudadanía ser votadas para todos los puestos de elección popular, **teniendo las calidades que establece la ley de la materia y solicitar su registro de manera independiente, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine la Ley.** Asimismo, los derechos político-electorales se ejercerán libres de VPMRG, sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
42. En ese sentido, las personas ciudadanas indígenas que pretendan ser postuladas para una candidatura cuentan con la posibilidad de hacerlo de manera independiente cumpliendo los requisitos, condiciones y términos establecidos en la Ley.

De la implementación de acciones afirmativas en el registro de candidaturas postuladas por PPN

43. De conformidad con el artículo 3, numerales 1, 3, 4 y 5, de la LGPP, los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el INE o ante los Organismos Públicos Locales Electorales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de la ciudadanía, hacer posible el acceso de ésta al ejercicio del poder público.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática, la igualdad sustantiva entre niñas, niños y adolescentes, y garantizarán la participación paritaria en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidaturas. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legislaturas federales y locales, así como en la integración de los Ayuntamientos y de las Alcaldías, en el caso de la Ciudad de México. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. En caso de incumplimiento a esta disposición serán acreedores a las sanciones que establezcan las leyes en la materia. Y en ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

44. En relación con lo anterior, desde el Proceso Electoral Federal 2017-2018, mediante el Acuerdo INE/CG508/2017, aprobado el ocho de noviembre de dos mil diecisiete, este Consejo General emitió los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular presentados por los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones; en dicho Acuerdo **se estableció por primera ocasión la acción afirmativa indígena** en la postulación de candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa en doce distritos electorales federales.

Si bien, mediante el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, el Acuerdo INE/CG508/2017 fue controvertido, el catorce de diciembre del mismo año, la Sala Superior emitió sentencia en la que, entre otras cuestiones, modificó el acto impugnado para incrementar a trece el número de distritos en que debían postularse candidaturas indígenas, y determinó que, para el registro de éstas, los PPN debían adjuntar a la solicitud respectiva, las constancias o actuaciones con las que las personas acreditaran el vínculo con la comunidad a la que pertenecen.

45. Para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, mediante el Acuerdo INE/CG572/2020, de dieciocho de noviembre de dos mil veinte, este Consejo General aprobó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones federales por ambos principios presentadas por los PPN y, en su caso, las coaliciones, ante los Consejos de este Instituto, en el cual se determinó que los PPN y coaliciones debían postular a personas indígenas en,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

al menos, 21 de los 28 distritos electorales con 40% o más de población indígena, y a 9 personas indígenas distribuidas en las cinco circunscripciones del país.

Empero, dicho Acuerdo fue impugnado, por lo que mediante la sentencia emitida por la Sala Superior el veintinueve de diciembre de dos mil veinte, en los expedientes SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se ordenó modificar el Acuerdo antes mencionado, a efecto de que este Consejo General determinara los 21 distritos en los que debían postularse candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa según la acción afirmativa indígena.

En acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior, mediante el Acuerdo INE/CG18/2021, aprobado el quince de enero de dos mil veintiuno, se modificaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones federales por ambos principios para el Proceso Electoral Federal 2020-2021. Sobre ello, destaca que en dichos criterios se puntualizaron **diversas acciones afirmativas para personas en situación de vulnerabilidad, tales como indígenas**, personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual; al respecto, la autoridad electoral tuvo por objeto lograr una auténtica representación social en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de las mismas.

No obstante, dicho Acuerdo también fue impugnado, por lo que el veinticuatro de enero de dos mil veintiuno, la Sala Superior dictó la sentencia recaída a los expedientes SUP-RAP-21/2021 y acumulados, mediante la cual ordenó, entre otros, que este Consejo General también diseñara e implementara acciones afirmativas para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, así como que llevara a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el Proceso Electoral Federal 2020-2021.

En ese sentido, mediante el Acuerdo INE/CG160/2021, aprobado el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, este Consejo General consideró necesario que, conforme a las atribuciones establecidas en el artículo 70 del Reglamento Interior del Instituto, la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación llevara a cabo el estudio referido, y determinó que el mismo debería presentarse a este órgano máximo de dirección dentro de los



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

dieciocho meses siguientes a la conclusión del Proceso Electoral Federal 2020-2021.

Aunado a ello, el veintisiete de marzo de dos mil veintiuno, la Sala Superior determinó modificar el Acuerdo INE/CG160/2021, a efecto de que se estableciera que sólo las personas mexicanas residentes en el extranjero podían ser postuladas por los PPN para cumplir esta acción afirmativa.

Además, entre el dieciséis de abril y el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, el TEPJF emitió diversas sentencias sobre la acción afirmativa indígena, mismas que fueron relacionadas con medios de impugnación interpuestos en contra del registro de candidaturas postuladas a través de ésta y mediante las cuales revocó el registro de algunas de ellas²⁶.

Cabe destacar que respecto de las acciones afirmativas implementadas en el Proceso Electoral Federal 2020-2021, esto es, la **indígena**, personas con discapacidad, afroamericanas, de la diversidad sexual y migrantes, los actores políticos debieron cumplir con los requisitos estipulados para cada una de ellas. Por lo que hace al estudio mandatado por Sala Superior, mediante la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados, el INE y El Colegio de México celebraron un convenio específico de colaboración, para la elaboración del estudio referido, el cual desarrolló una metodología que analizó las acciones afirmativas implementadas en el Proceso Electoral 2020-2021 enfocadas en cinco grupos: personas indígenas, con discapacidad, afroamericanas, de la diversidad sexual, así como personas migrantes y residentes en el extranjero.

46. No obstante, el veintiocho de agosto de dos mil veintiuno, la Sala Superior dictó sentencia en el recurso de reconsideración identificado con el expediente SUP-REC-1410/2021, mediante la cual ordenó a este Consejo General emitir, en un plazo máximo de seis meses, los *Lineamientos que permitan verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada, a efecto de que desde el momento del registro de las candidaturas a cargos federales de elección popular se cuente con elementos objetivos e idóneos que permitan acreditarla*. Respecto a lo cual, se solicitó una prórroga para la emisión de éstos.

²⁶ SX-JDC-568/2021; SX-JDC-579/2021; SX-JDC-601/2021; SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 y SX-JDC-600/2021 acumulados; SX-JDC-602/2021; SX-JDC-633/2021 y acumulado; SUP-JDC-614/2021 y acumulados; SUP-JDC-659/2021 y SUP-JDC-854/2021 acumulados; y SUP-JDC-771/2021.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Por lo que, mediante el Acuerdo INE/CG347/2022, de diecisiete de mayo de dos mil veintidós, se aprobó la realización de la *Consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas*, respecto de los requisitos y documentos para acreditar fehacientemente la autoadscripción calificada, en relación con la acción afirmativa indígena en la postulación de candidaturas federales, a fin de conocer su opinión y, con base en el resultado de la consulta, elaborar tales Lineamientos. Derivado de la Consulta realizada, el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, mediante el Acuerdo INE/CG830/2022, entre otras cuestiones, se dio cumplimiento al acatamiento mandado por la Sala Superior, con la emisión de los Lineamientos solicitados.

Si bien el Acuerdo INE/CG830/2022 fue impugnado, mediante el Acuerdo INE/CG641/2025 aprobado por este Consejo General el siete de diciembre de dos mil veintitrés, y a efecto de dar cumplimiento a lo establecido en la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-56/2023, se realizaron las adecuaciones en los Lineamientos.

Por lo que hace al estudio citado, el diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el Colegio de México entregó al INE el *Estudio Especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021*; mismo que fue remitido el diecinueve de diciembre del mismo año al Poder Legislativo, a fin de que los argumentos ahí establecidos fueran considerados.

47. Para el Proceso Electoral Federal 2023-2024 este Instituto estableció, por primera vez, mediante Acuerdo INE/CG625/2023 por el que se emitieron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular, diversas acciones afirmativas que deberán cumplir los PPN y coaliciones, para las candidaturas a una Senaduría entre ellas, la relativa a la acción afirmativa para personas indígenas.
48. En razón de lo anterior, dado que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos que se encuentran en situaciones en desventaja y que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales²⁷; y atendiendo al principio de progresividad, el INE ya ha emitido regulación relativa a las mismas, debiendo resaltar que sobre las personas indígenas ya existen Lineamientos para su postulación, debiendo considerar que ello derivó de un mandato jurisdiccional y fue resultado de una consulta previa, libre e informada a los pueblos, personas y comunidades indígenas; no obstante, para el caso del registro de PPN, tal y como ya se ha referido, las circunstancias son distintas.

49. Por lo tanto, con sustento en todos los argumentos esgrimidos en las consideraciones que preceden, la solicitud sobre la implementación de medidas compensatorias o ajustes razonables en el proceso de registro de PPN para organizaciones que se autoadscriban o identifiquen como indígenas o pertenecientes a algún grupo vulnerable, no es atendible.

Con base en los antecedentes, consideraciones y fundamentos señalados, este Consejo General emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se da respuesta a la Consulta presentada por la organización de la ciudadanía denominada "Guía Nacional Indígena Originaria (GNIO)", en términos de lo previsto en las consideraciones 7 a 49 del presente Instrumento.

SEGUNDO. Notifíquese el presente Acuerdo a las personas representantes legales de la organización de la ciudadanía "Guía Nacional Indígena Originaria (GNIO)", en el correo electrónico señalado para oír y recibir notificaciones, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.

TERCERO. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se haya notificado el presente Acuerdo a la organización de la ciudadanía denominada "Guía Nacional Indígena Originaria (GNIO)", a través de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de este Instituto, infórmese a la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el cumplimiento de la ejecutoria mandatada mediante sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-2122/2025.

²⁷ Jurisprudencias 30/2014.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

CUARTO. Notifíquese el presente Acuerdo a las organizaciones inmersas en el proceso de constitución como Partido Político Nacional, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.

QUINTO. Publíquese el presente Acuerdo en la página electrónica del Instituto, en el apartado correspondiente a la Constitución de Partidos Políticos Nacionales.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 26 de junio de 2025, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Maestro Arturo Castillo Loza, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordan, Maestra Rita Bell López Vences, Maestro Jorge Montaña Ventura, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y de la Consejera Presidenta, Licenciada Guadalupe Taddei Zavala.

**LA CONSEJERA PRESIDENTA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LIC. GUADALUPE TADDEI
ZAVALA**

**LA SECRETARIA DEL
CONSEJO GENERAL**

**DRA. CLAUDIA ARLETT
ESPINO**