

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

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-3134/2012

**ACTOR:** CARLOS FROYLÁN  
NAVARRO CORRO, EN  
REPRESENTACIÓN DEL GRUPO  
DE CIUDADANOS DENOMINADO  
“PACTO SOCIAL DE INTEGRACIÓN,  
PARTIDO POLÍTICO”

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
ESTADO DE PUEBLA

**MAGISTRADO PONENTE:**  
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

**SECRETARIOS:** BERENICE  
GARCÍA HUANTE, MAURICIO IVÁN  
DEL TORO HUERTA Y JUAN  
CARLOS SILVA ADAYA

México, Distrito Federal, a trece de febrero de dos mil trece.

**VISTOS**, para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro indicado, promovido por Carlos Froylán Navarro Corro, en representación del grupo ciudadano denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político”, a fin de impugnar la resolución dictada el dieciocho de octubre de dos mil doce por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en el recurso de apelación TEEP-A-007/2012, por medio de la cual confirmó la improcedencia del registro de la agrupación ciudadana como partido político estatal, y

**R E S U L T A N D O**

**I. Antecedentes.** De la narración de los hechos que el enjuiciante hace en su demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**a. Solicitud de registro.** El veintinueve de febrero de dos mil doce, el grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político”, a través de Carlos Froylán Navarro Corro, solicitó al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla su registro para participar en los procesos electorales como partido político estatal.

**b. Negativa de registro.** El veinticinco de junio de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla emitió la resolución RPPE-001/12, por la que, entre otras cuestiones, declaró improcedente la solicitud de registro de la agrupación ciudadana como partido político estatal.

**c. Recurso de apelación local.** El tres de julio de dos mil doce, Carlos Froylán Navarro Corro, por propio derecho y en representación del citado grupo de ciudadanos, interpuso recurso de apelación en contra de la resolución RPPE-001/12 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla por la que se negó su registro como partido político estatal.

**d. Primer juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** El diecisiete de agosto de

## **SUP-JDC-3134/2012**

dos mil doce, Carlos Froylán Navarro Corro, en representación del grupo de ciudadanos denominado "Pacto Social de Integración, Partido Político" promovió juicio ciudadano, a fin de impugnar la omisión del Instituto Electoral del Estado de Puebla de tramitar y remitir al Tribunal Electoral de dicha entidad federativa el recurso de apelación precisado. Dicho juicio quedó registrado bajo el número de expediente SUP-JDC-3091/2012, y fue resuelto por esta Sala Superior el tres de octubre de dos mil doce, en el sentido de desechar la demanda por haber quedado sin materia al haber sido remitido el referido recurso al Tribunal Estatal Electoral.

**e. Segundo juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** El dieciséis de octubre de dos mil doce, Carlos Froylán Navarro Corro, por derecho propio y en representación del grupo de ciudadanos denominado "Pacto Social de Integración, Partido Político", promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de controvertir la omisión del Tribunal Electoral del Estado de Puebla de resolver el recurso de apelación local identificado con la clave TEEP-A-007/12. Dicho medio de impugnación quedó radicado bajo el número de expediente SUP-JDC-3125/2012 y fue resuelto por este órgano jurisdiccional el treinta y uno de octubre pasado, en el sentido de desechar la demanda al haber quedado sin materia, pues el tribunal responsable ya había emitido la sentencia correspondiente.

**f. Acto impugnado.** El dieciocho de octubre de dos mil doce, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla resolvió el recurso de apelación, en el sentido de confirmar la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en la que se niega el registro a la agrupación de ciudadanos como partido político estatal.

**II. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.** El veintiséis de octubre del año en curso, Carlos Froylán Corro, en representación del grupo ciudadano denominado "Pacto Social de Integración, Partido Político" presentó escrito ante el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, por el que promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en contra de la resolución TEEP-A-007/2012, emitida el dieciocho de octubre del año en curso, por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

**III. Trámite y sustanciación.**

**a. Integración de expediente y turno.** Recibida la demanda en esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente SUP-JDC-3134/2012 y, en su oportunidad, se turnó a la Ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**b. Admisión.** El ocho de noviembre del año en curso, entre otras cuestiones, el Magistrado Instructor admitió la demanda del presente juicio.

**c. Cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor consideró que no existía trámite alguno pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente, y

### **CONSIDERANDO**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso e), y 83, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de un medio de impugnación promovido por una agrupación ciudadana, contra la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, en el que aduce violaciones a su derecho de asociarse libre y pacíficamente en los asuntos políticos del país, al confirmarse la negativa de

registro de la agrupación ciudadana actora como partido político local.<sup>1</sup>

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.**

Esta Sala Superior considera que el presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; 79, y 80, párrafo 1, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como enseguida se corrobora:

**a) Oportunidad.** La demanda de juicio ciudadano fue promovida de manera oportuna, toda vez que, según las constancias que obran en el expediente, la resolución impugnada fue notificada a la parte actora el veintidós de octubre del año en curso, mientras que el escrito de demanda fue presentado el veintiséis de octubre siguiente. Por lo tanto, la impugnación fue presentada dentro del plazo legal de cuatro días.

**b) Forma.** Dicho medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en él se hacen constar tanto el nombre de la agrupación de ciudadanos actora, así como el nombre y firma autógrafa del representante de la misma, se identifica el acto impugnado, los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que causan perjuicio.

---

<sup>1</sup> Criterio similar ha sostenido esta Sala Superior al resolver la Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción SUP-SFA-41/2012.

**c) Legitimación y personería.** El juicio fue promovido por parte legítima, de conformidad con lo establecido por el artículo 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que fue promovido por Carlos Froylán Navarro Corro, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del grupo de ciudadanos denominado "Pacto Social de Integración, Partido Político", aduciendo que se violó su derecho de asociarse libre y pacíficamente para participar en los asuntos políticos del país, derivado de la negativa de registro como partido político estatal.

Dicha personalidad se encuentra reconocida en autos de la resolución TEEP-A-007/2012, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, que constituye el acto impugnado en el presente juicio.

**d) Interés jurídico.** La parte actora cuenta con interés jurídico para impugnar la resolución TEEP-A-007/2012 de dieciocho de octubre de dos mil doce dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, puesto que su derecho a controvertirlo surgió a partir de que dicha resolución le negó su registro como partido político local que previamente solicitó ante el Instituto Electoral del Estado.

**e) Definitividad.** Se cumple este requisito ya que en contra de la resolución que ahora se combate no procede algún otro medio de impugnación que debería agotarse antes de acudir al presente juicio, por tanto, el actor está en aptitud jurídica de promover este último.

En virtud de lo anterior, al encontrarse satisfechos los requisitos del medio de defensa que se resuelve, y no advertirse, de oficio o a petición de parte, la actualización de alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento, procede entrar al estudio de fondo de los agravios planteados por la parte actora.

**TERCERO. Agravios.**

La parte actora aduce que la resolución impugnada viola en su perjuicio y de los afiliados del grupo de ciudadanos denominado "Pacto Social de Integración, partido político", lo dispuesto en los artículos 1º, 9º, 14, 16, 17 y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3º, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como 32 al 41 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, y los principios de exhaustividad y congruencia, pues la sentencia impugnada se encuentra indebidamente fundada y motivada. Esta Sala Superior considera que los diversos agravios pueden agruparse en violaciones formales y violaciones sustantivas, como se expone a continuación:

**I. Violaciones formales:**

**A. Falta de congruencia interna de la sentencia respecto a la inclusión de nuevos argumentos por el Tribunal responsable, los cuales son distintos o adicionales a los de la resolución administrativa que**

**negó el registro.** En concepto del actor, el tribunal responsable introdujo un argumento que jamás se hizo valer, por lo que la sentencia carece de congruencia interna, pues la autoridad administrativa nunca sostuvo que los instrumentos notariales que sustentaban la celebración de la asamblea constitutiva carecían de la fe pública del notario presente y, por tanto, nunca se hizo valer como agravio por el entonces recurrete o como argumento para la negativa del registro. Con ello se realizó indebidamente, y de oficio, una nueva revisión del expediente administrativo, lo cual le correspondía analizar al Consejo General.

Al respecto, el actor aduce que contrariamente a lo sostenido por el tribunal, en ninguna parte del artículo 37 del código electoral local, se establece que las actas de las referidas asambleas municipales, para tener valor probatorio, deban ser incluidas como apéndice del acta de la asamblea constitutiva estatal, pues, de acuerdo con la ley del notariado, basta con que el notario haga constar lo que, en términos de su intervención, percibió para que el acto tenga certeza jurídica, por lo que es suficiente que en el acta de la asamblea estatal el notario declarara que identificó a todos los asistentes y ante él acreditaron su personalidad como delegados, para demostrar la debida representación de los afiliados correspondientes. En su concepto, una interpretación contraria resulta ilegal, pues se estarían exigiendo más requisitos de los previstos en la

norma, por lo que, desde su perspectiva, la sentencia impugnada es incongruente y carece de fundamentación y motivación, pues la responsable en ninguna parte menciona los fundamentos legales, las causas y razones para arribar a la conclusión de que las siete actas municipales que no se acompañaron al acta de la asamblea estatal del veinte de diciembre, no tienen valor probatorio al estar fuera de las que se relacionan en dicha acta constitutiva estatal, pese a que el notario que intervino en ella, afirma que todos y cada uno de los delegados asistentes a la asamblea estatal se identificaron ante él con sus respectivas actas.

Adicionalmente, en relación al argumento de la responsable relativo a que las fechas de protocolización son posteriores a la fecha de la asamblea estatal y, por tanto, dicha acta no es válida, en concepto del actor, tal afirmación, además de incongruente respecto de la materia de la impugnación, no cuenta con sustento legal, dado que no importa la fecha en que el acta pasó al protocolo del notario, pues se afirma que percibió el acto con su presencia es cierto, tan es así que las fechas de las actas de asamblea no cambian.

**II. Violaciones sustantivas vinculadas con la satisfacción de los requisitos legales para la obtención del registro como partido político local:**

**A. Violaciones al principio de seguridad jurídica por uso del concepto “unidades de representación” por el Instituto Electoral local.** En relación con lo aducido en el recurso de apelación respecto a que la autoridad administrativa empleó el concepto de “unidades de representación” no establecido en ninguna normativa, el cual se declaró inoperante por no haber sido la razón principal por la cual la autoridad administrativa le negó el registro, **a decir del actor vulnera su garantía de seguridad jurídica, pues no existe justificación para que el tribunal responsable deje de analizar todos los agravios que se le hacen valer,** máxime que contrariamente a lo señalado por el tribunal, el Consejo General negó el registro al considerar que las determinaciones adoptadas en la asamblea estatal constitutiva de veinte de diciembre de dos mil once no habían sido tomadas por el número suficiente de delegados asistentes a la misma, porque, de acuerdo con el criterio utilizado de “unidades de representación”, faltó que se acreditara cierto número de delegados en la asamblea.

**B. Indebida análisis y calificación de los agravios.** El actor aduce que la responsable, de manera ilegal, declara inoperante por ser una manifestación genérica el agravio en el que hizo valer que la autoridad administrativa pretendió imponer requisitos supra legales diferentes a los establecidos en el código electoral local,

pues, contrariamente a lo sostenido por el tribunal responsable, en el recurso de apelación se identifican claramente los requisitos exigidos que no se encontraban en el referido código, pues, el propio tribunal reconoce que resultaba innecesario que el Consejo General fundara su actuación en el manual, en el cual se exigen dieciocho asambleas y en el código diecisiete y finalmente reconoce que el concepto de unidades de representación es un requisito establecido por el órgano electoral que no se encuentra previsto en el código.

**C. Respecto al uso del Manual dirigido a los grupos de ciudadanos que pretendan participar en los procesos electorales por parte de la autoridad administrativa electoral local.** El recurrente manifiesta que la sentencia está indebidamente fundada y motivada, y resulta incongruente, porque reconoce, por un lado, que el Consejo General del Instituto local indebidamente fundó su actuación para negarles el registro como partido político en dicho manual y, por otro, concluye que su actuación sí se encontraba fundada y motivada y apegada a la norma legal, lo cual es incorrecto, pues, en su concepto, si la resolución entonces impugnada se encuentra indebidamente fundada en el referido manual, en consecuencia, también la motivación es incorrecta. En concepto del apelante no resultaba procedente que se empleara el manual como fundamento de la determinación, puesto que era necesario expresar el

fundamento legal de la misma, de ahí que en su concepto es fundado el agravio relativo a la falta de fundamentación y motivación de la resolución del Instituto Electoral local.

**D. El tribunal responsable realiza un estudio incompleto y deficiente de los agravios que hizo valer en el recurso de apelación.** Al analizar el agravio identificado con el número 9 dentro del apartado “agravios procesales”, la autoridad responsable señala que dicho agravio ya fue resuelto por lo que, en obvio de repeticiones se debe estar a lo señalado en el considerando tercero de la sentencia, a decir del actor, en dicho considerando (fojas 17 a 29 de la resolución impugnada en la apelación), la responsable realiza un estudio de control de convencionalidad, al considerar que el recurrente lo solicitó para que se dejaran de aplicar diversos artículos del código electoral local que se relacionan con el procedimiento y requisitos para obtener el registro como partido político local, lo que resulta contrario a lo planteado por el actor, pues en realidad lo que alegó es que le causaba perjuicio la forma en que la autoridad administrativa electoral interpretó los requisitos previstos para el registro, pues fue restrictiva, y nunca planteó que las normas previstas en el sistema jurídico local fueran contrarias a la Constitución General de la República o a disposiciones de derecho internacional, razón por la cual solicitaba que se revocara la resolución entonces impugnada y, en plenitud de jurisdicción, se

emitiera una nueva en la que se analizaran, a la luz de los preceptos constitucionales y legales, así como en los tratados internacionales, el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley electoral local.

**E. Respecto al análisis del valor probatorio de las constancias notariales.** El enjuiciante agrega la falta de congruencia interna, puesto que el tribunal, al estudiar el agravio relativo a las atribuciones de los notarios públicos, sostiene que las actuaciones de los notarios sólo podrán ser consideradas falsas o nulas a través de resolución judicial por vía de acción y no de excepción, por lo que al no existir tal declaración, se debe considerar como válido el acto y surtir todos sus efectos jurídicos, sin embargo, la responsable concluye que las constancias expedidas por notario junto con su solicitud de registro y que dan cuenta de la celebración de las asambleas, no son suficientes y no tienen eficacia plena.

Sobre el particular, el actor manifiesta que el tribunal responsable no obstante que reconoce que los notarios son fedatarios que actúan por delegación y que deben sujetar el ejercicio de su función a lo establecido en la Ley del Notariado del Estado de Puebla, que es precisamente lo que, según el actor, expresó como agravio en el recurso de apelación, confirmó lo señalado por el Consejo General del Instituto Electoral local, en el sentido de que el notario público es el responsable de conducir la asamblea estatal ordinaria, con lo cual se estableció una

**SUP-JDC-3134/2012**

carga adicional a los notarios públicos que dieron fe de la celebración de las asambleas municipales. Lo anterior, toda vez que, en términos de lo dispuesto en el artículo 37, fracciones II y III, del código electoral local, la agrupación que pretenda constituirse como partido político estatal debe celebrar asambleas en los municipios cabecera de distrito y una asamblea estatal constitutiva ante la presencia del notario público, lo que no puede entenderse en el sentido de que el mencionado fedatario será el responsable de conducir las asambleas, pues dicha labor le corresponde a las personas que perteneciendo al grupo de ciudadanos que tengan dicho encargo o atribución limitándose la actuación del notario a dar fe de lo acontecido en dicho acto.

Al respecto, el actor señala que el tribunal responsable ha utilizado criterios diversos en casos similares, como se advierte de lo resuelto por dicha autoridad jurisdiccional en el recurso de apelación TEEP-A-009/2012, en donde sostuvo que los notarios que acuden a las asambleas constitutivas de partidos políticos únicamente deben apreciar el desarrollo de los trabajos. Asimismo, el propio tribunal reconoció que no puede, de oficio, realizar un nuevo análisis de la procedencia de la solicitud de registro de partido, cuando en el caso concreto, sin atender los agravios planteados y sin revocar la resolución entonces impugnada asume

jurisdicción y entra al análisis de la procedencia del registro solicitado y de la documentación presentada.

**F. Indebida interpretación de la legislación electoral.** El enjuiciante alega que lo afirmado por el tribunal responsable respecto a su petición de que se debieron maximizar sus derechos, violenta sus garantías, pues, en su concepto, el tribunal debió considerar sus agravios al respecto y conforme con las constancias que obran en el Instituto electoral local analizar las tres resoluciones emitidas con motivo de las distintas solicitudes de registro como partido político estatal y obtener las conclusiones necesarias apegadas al principio general de derecho *dame los hechos que yo te daré el derecho*.

Lo anterior, en razón de que, en su caso, se realizó una valoración de pruebas y se exigieron diversos requisitos, de manera opuesta a la realizada en el caso de la resolución RPPE-003/12, en específico lo relacionado con el papel que ha de desarrollar el notario en las asambleas distritales, y si bien, dichas alegaciones no fueron hechas en el recurso de apelación, fue porque el actor, al momento de interponer el medio de impugnación, no tenía conocimiento de las mismas.

Por otra parte, alega que la consideración de la responsable relativa a que el Instituto Electoral local no

tenía facultades para pronunciarse sobre el tema de maximización de derechos, a pesar de lo dispuesto en el artículo 1° constitucional y en los últimos criterios emitidos al respecto, permite concluir que, para dicho tribunal estatal, la ley no es suficiente para garantizar de manera amplia y progresiva los derechos humanos, y que las lagunas técnicas y omisiones legislativas no permiten realizar una interpretación que maximice sus derechos, desconociendo con ello las facultades otorgadas al Consejo General en el artículo 89, fracción II, del código electoral local, así como 1° y 22 de la Constitución Política del Estado.

Al respecto, el actor señala que a pesar de que el propio tribunal reconoce que la ley electoral local es oscura, puesto que, por una parte, en el código se prevé a celebración de diecisiete asambleas distritales y, por la otra, en el manual, de dieciocho, ese mismo tribunal se abstuvo de acudir a la interpretación del derecho de acuerdo con lo establecido en la Constitución federal, sin que importara la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las reglas legales y reglamentarias aplicadas a su solicitud de registro como partido político.

### **III. Otras violaciones de carácter sustantivo**

**A. Supuesta violación de la garantía de audiencia.** En la página 117 de la resolución impugnada en la apelación, la

## **SUP-JDC-3134/2012**

autoridad responsable indebidamente sostiene que no se vulneró la garantía de audiencia de los recurrentes y declara infundado el agravio, lo cual, en concepto del actor, resulta incorrecto, pues, el Instituto electoral local, al desconocer la personalidad del promovente, sí vulneró dicha garantía y la de los afiliados al instituto político denominado Pacto Social de Integración, en virtud de que atendió un procedimiento con una persona que, según el dicho de esa autoridad administrativa, no tiene la representación legal de los ciudadanos, por lo que el hecho de que el tribunal responsable reconozca personalidad al recurrente no es suficiente para solventar tal situación y no puede ser subsanada por el tribunal y tener por válido un procedimiento que se desahogó con alguien sin capacidad jurídica para representar al grupo de ciudadanos. Además, se debe tomar en cuenta que una de las razones del instituto electoral local para negar el registro como partido político estatal es que el representante del grupo de ciudadanos no tenía dicha calidad. Lo anterior, en concepto del actor, hace evidente que la autoridad administrativa electoral local no observó el debido proceso legal, pues, el tribunal responsable, una vez que le reconoció personalidad, debió revocar la resolución entonces impugnada y ordenar la reposición del procedimiento de revisión a efecto de que se ordenaran las notificaciones a una persona con representación.

**B. Indebida identificación del agravio relativo a la violación del derecho a la pronta administración de justicia.** En relación con el agravio relativo al retardo del Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla para remitir al tribunal responsable el recurso de apelación al cual recayó la resolución impugnada, el cual se declaró inoperante por la responsable, al considerar que el medio de impugnación sí fue remitido, a decir del actor, dicho agravio se encuentra mal identificado por el tribunal, ya que lo que planteó fue una violación procesal grave consistente en la ampliación ilegal del término de 90 días naturales que el artículo 39 del código electoral local le concede al Consejo General para resolver la solicitud de registro, dicho retraso vulneró su garantía de acceso a una justicia pronta y expedita, pues no obstante que el recurso de apelación se presentó ante la responsable el tres de julio del año en curso, no fue sino hasta mediados del mes de agosto que lo remitió al tribunal, después de que promovió los juicios ciudadanos SUP-JDC-3089/2012 y SUP-JDC-3091/2012.

**C. Indebida valoración de los elementos probatorios relativos al dolo de la autoridad administrativa.** En relación con las aseveraciones vertidas por la responsable en el considerando sexto de la resolución, el actor aduce que el dolo que existió por parte del Consejo General al realizar una inadecuada interpretación y aplicación de las normas y una

## **SUP-JDC-3134/2012**

desigualdad al momento de valorar las pruebas, contrariamente a lo afirmado por la responsable, en el escrito recursal se encuentran perfectamente detallados los elementos por los cuales se considera que el actuar de dicha autoridad fue doloso, lo cual se demuestra con la coincidencia que existe entre la fecha en que se presentaron los juicios ciudadanos que promovió en contra del retraso injustificado del Consejo General para remitir los expedientes de los recursos de apelación, y la fecha en que fueron remitidos al tribunal local. Asimismo, porque dicha autoridad administrativa no remitió completo el expediente.

Al respecto, agrega el enjuiciante que existen pruebas que surgieron después de la presentación del recurso de apelación y que fueron hechas del conocimiento del tribunal responsable y no fueron valoradas por éste, con las cuales se demostraba el dolo que se adujo en el referido recurso. En concepto del actor, todos los elementos mencionados no fueron valorados por el tribunal responsable.

Lo anterior, le causa perjuicio al actor, ya que los consejeros electorales no cumplieron con lo dispuesto en el artículo 81 del código electoral local y, en consecuencia, no debieron de ser nombrados como consejeros, al no demostrar que tienen los conocimientos suficientes para tomar las decisiones del órgano electoral administrativo del Estado.

**CUARTO. Metodología del estudio de fondo.**

Para el estudio de los agravios del recurrente, esta Sala Superior analizará en primer lugar los argumentos vinculados con las violaciones formales alegadas, en específico, con la incongruencia de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el recurso de apelación TEEP-A-007/2012, el dieciocho de octubre de dos mil doce, para determinar posteriormente si las mismas, de resultar fundadas, serían suficientes para revocar la resolución impugnada, siempre que no se adviertan otras consideraciones de la responsable que permitan sostener, por sí mismas o conjuntamente con otras, el sentido de la resolución impugnada.

En caso de considerar fundados los agravios y suficientes para revocar la resolución impugnada, el efecto sería que esta Sala Superior se sustituya en la responsable y, en su lugar, proceda al análisis de los agravios hechos valer por el grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político”, en dicha instancia local.

**QUINTO. Estudio de las violaciones formales.**

Al respecto, el actor argumenta que la resolución que recayó en el recurso de apelación es incongruente, entre otros motivos, en virtud de que el Tribunal Electoral del Estado de Puebla no ciñó su análisis a los agravios expuestos por el

recurrente en dicha instancia local y, en cambio, realizó una revisión oficiosa del expediente administrativo, sobre la participación de los notarios en las asambleas municipales y distritales.

Para el análisis del presente agravio se estima necesario identificar las razones principales que motivaron la negativa de registro como partido político estatal al grupo de ciudadanos demandante; así como de los agravios que se hicieron valer en el recurso de apelación interpuesto por el grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político”, ante la instancia local, y las consideraciones de la resolución impugnada.

**A. Razones de la resolución administrativa para negar el registro como partido político estatal.**

En atención a la solicitud de registro presentada por el grupo de ciudadanos denominado “**Pacto Social de Integración, Partido Político**”, así como el dictamen DIC/CEGCPE-001/12, de la Comisión Especial para el análisis a las solicitudes que presenten los grupos de ciudadanos interesados en obtener su registro como partido político estatal ante el Instituto Electoral del Estado, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla emitió la resolución RPEE-001/12, el veinticinco de junio de dos mil doce, a partir de la cual se determinó improcedente la solicitud de registro.

**1. Invalidez de la asamblea extraordinaria estatal constitutiva.** Del análisis de la resolución administrativa se

advierte que el argumento central que sirvió de base al Instituto Electoral del Estado de Puebla para declarar improcedente la solicitud de registro del grupo de ciudadanos ahora actor, fue la supuesta invalidez de la asamblea estatal celebrada el veinte de diciembre de dos mil once, al considerar que dicha asamblea no cumplió con los requisitos previstos en el artículo 37, fracción III, incisos a) y b).

**2. Falta de personalidad.** Con base en lo anterior, determinó que, si la asamblea mencionada careció de validez, lo mismo ocurrió con todos los actos y determinaciones que en ella se adoptaron, entre los que se advierte destacadamente la designación de Carlos Froylán Navarro Corro, como Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del grupo de ciudadanos, por lo que estimó que dicho ciudadano carecía de personalidad para representar al grupo de ciudadanos denominado "Pacto Social de Integración, Partido Político".

Derivado de tal consideración, el Instituto Electoral del Estado de Puebla determinó que si bien, en principio, el grupo ciudadano entonces solicitante contaba con los requisitos previstos en los artículos 33, 34, 35, 36, 37 [salvo los incisos a) y b) de la fracción III] y 38 del Código Electoral local, **al haber sido presentados los documentos conducentes por conducto de un ciudadano al que dicha autoridad no reconocía personalidad para representarlos**, por haber sido nombrado en una asamblea considerada como inválida, estimó insatisfechos tales requisitos y, en consecuencia, resolvió declarar improcedente el registro solicitado.

**B. Agravios en el recurso de apelación local.**

Para desvirtuar las razones de la autoridad, el grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político”, en el recurso de apelación local argumentó lo siguiente:

- 1. Indebido desconocimiento de la personalidad de Carlos Froylán Navarro Corro, como representante legal de dicho grupo de ciudadanos,** pues ello resultaba contradictorio con la actitud que desplegó la autoridad administrativa electoral a lo largo del transcurso del procedimiento para solicitar el registro como partido político estatal, dado que la comunicación que se entabló con la agrupación referida en los diversos requerimientos y observaciones elaboradas por la Comisión Especial para el Análisis de las Solicitudes se produjo, precisamente, con dicho ciudadano, lo que a juicio de los entonces recurrentes evidenció la incongruencia interna de la resolución administrativa.
  
- 2. Ilegal revisión de los requisitos constitutivos para registrar válidamente a una agrupación de ciudadanos como partido político estatal,** aunado a que el Instituto Electoral local observó y aplicó incorrectamente los requisitos previstos en los artículos 33 a 38 del Código de

Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla.

Particularmente, el apelante aludió a la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, en esencia, debido a que el artículo 37, fracción III, inciso a) del citado código dispone que a la asamblea estatal “deberán comparecer los delegados nombrados en las asambleas municipales”, sin que en ese precepto se establezca la presencia de *todos* los delegados para asistir a la asamblea como requisito de validez de lo decidido en dicho evento, como consideró la autoridad electoral.

Por ende, sostiene que la autoridad administrativa electoral pretendió imponer el procedimiento de solicitud de registro requisitos supra legales que no coincidían con lo previsto en la legislación aplicable, lo que, desde su perspectiva, conculcó los principios de reserva de ley, subordinación jerárquica y legalidad, al no motivar correctamente la razón que justificaba dicho proceder e interpretar restrictivamente el derecho de afiliación.

**3. Indebida valoración de la autoridad administrativa electoral de las actas constitutivas correspondientes a la asamblea estatal celebrada el veinte de diciembre de dos mil once,** así como la atinente a la asamblea extraordinaria

de veintiséis de abril de dos mil doce, pues, en su concepto, dicho análisis no se apegó a lo establecido en el artículo 37, fracción III, del Código Electoral local, relacionado con acreditar la celebración de asambleas municipales en presencia de notario público en, cuando menos, dos terceras partes de las cabeceras distritales del Estado de Puebla.

- 4. En la resolución administrativa se interpretaron incorrectamente las facultades y atribuciones de los notarios públicos en el ejercicio de su función,** vinculadas con la satisfacción de los requisitos exigidos por el marco jurídico aplicable en el Estado de Puebla para la obtención del registro de un partido político estatal.
  
- 5. El Instituto Electoral local empleó indebidamente el concepto “unidades de representación” para determinar la improcedencia de la solicitud de registro de los actores,** no obstante que ni en la ley, ni en las disposiciones reglamentarias aplicables, se advierte la existencia de tal concepto para interpretar o cubrir los requisitos legales.
  
- 6. La resolución impugnada se aparta de las disposiciones jurídicas convencionales,** aunado a que, en su concepto, para sustentar dicha resolución no se observaron adecuadamente los criterios aplicables del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

7. Finalmente, **el Instituto Electoral local amplió ilegalmente el plazo de noventa días naturales previsto en el artículo 39 del Código Comicial del Estado de Puebla para resolver la solicitud de registro**, lo que, a su juicio, vulneró la garantía de acceso a una justicia pronta y expedita.

**C. Consideraciones de la resolución impugnada:**

En la resolución que recayó en el recurso de apelación con número de expediente TEEP-A-007/2012 de dieciocho de octubre de 2012, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla determinó lo siguiente:

**1. Personalidad.** Estimó fundado lo alegado por el entonces apelante respecto a la falta de reconocimiento de la personalidad de Carlos Froylán Navarro Corro, como representante legal de la agrupación solicitante, pues advirtió que el acta de la asamblea extraordinaria estatal celebrada el veinte de diciembre de dos mil once, para ese efecto, era eficaz y tenía valor probatorio suficiente, al estimar que dicha cuestión tenía que ser congruentemente manejada “en atención a que si para iniciar el procedimiento de registro se le admitió la representación que ostentó, ésta debe mantenerse así reconocida hasta que el proceso administrativo y jurisdiccional de inscripción que conceda o no el registro, se resuelva de forma definitiva”.

**2. Análisis del agravio relativo a la indebida fundamentación y motivación.** En lo que respecta a la

indebida fundamentación y motivación, la responsable consideró que tanto en los dictámenes como en la resolución había motivación y fundamentación explícita para concluir que la agrupación no cumplió con los requisitos de constitución de un partido político estatal, sin que fuera necesario invocar la relacionada con el Manual Dirigido a los grupos de ciudadanos que pretenden participar en los procesos electorales, a fin de obtener su registro como partido político estatal. Además, la responsable razonó que la autoridad administrativa conoció de los actos realizados por el grupo de ciudadanos y de las pruebas para concluir que los requisitos sustanciales relacionados con la demostración de las asambleas distritales y la estatal, no se adecuaban a lo ordenado en el artículo 37, fracciones II y III, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

**3. Incumplimiento del requisito relativo a las asambleas en las cabeceras distritales y su acreditación.** En principio, la responsable concluye que si bien se cumplió con la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, porque obran en el expediente y la autoridad responsable así lo determinó en la resolución RPPE-001/12.

No obstante lo anterior, respecto a la celebración de una asamblea en los municipios cabecera de distrito que se prevé en el artículo 37, fracción II, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, el Tribunal Electoral local observó que, pese a que el ocurso adjuntó diversas actas de asamblea a las que identificó como constitutivas de distrito,

únicamente se adjuntaron las correspondientes a catorce asambleas al acta de la asamblea extraordinaria estatal del grupo de ciudadanos del veinte de diciembre de dos mil once.

El mismo Tribunal local advierte que, de la relación de actas de asamblea que la agrupación adjuntó, siete de ellas no están anexas a la relación detallada en el instrumento notarial relativo a la asamblea del veinte de diciembre de dos mil once, y desglosa su contenido en un cuadro, para concluir que si bien en seis asambleas se cumplen los requisitos correspondientes, lo cierto es que no pueden adquirir eficacia probatoria en términos legales y formales previstos en los artículos 37, fracción III, en relación con el 36, fracción III, inciso c), de la legislación electoral local, en cuanto a que ante la fe del notario público que conduzca la asamblea estatal ordinaria, ha de acreditarse que, por lo menos, en las dos terceras partes de las cabeceras distritales del Estado, la agrupación solicitante acreditó, a su vez, ante fedatarios públicos que sea legítima la conformación de los órganos de dirección de cada distrito para que estuvieran presentes y convalidaran la asamblea estatal constitutiva estatal. La responsable subraya que como no están relacionados esos siete instrumentos en el correlativo del veinte de diciembre de dos mil once, es que las mismas no pueden ser consideradas como eficaces, por lo que se desvirtúa su valoración formal y pre-constitutiva, de conformidad con el principio de legalidad, oportunidad e idoneidad que se debieron respetar por la agrupación actora.

## **SUP-JDC-3134/2012**

Además, la responsable sostiene que de la revisión de las actas de asambleas municipales se advierte que, si bien todas ellas se celebraron en diciembre de dos mil once, lo cierto es que en algunos casos, la protocolización se hizo con posterioridad al día de su celebración, lo cual, a juicio del tribunal responsable, justifica que dichas actas no hayan sido tomadas en cuenta por la autoridad administrativa.

Igualmente, la responsable consideró que de las catorce actas presentadas el día de la asamblea constitutiva estatal sólo ocho cumplieron con las formalidades esenciales para su eficacia y seis no lo hicieron; en tanto que de las siete actas que no se presentaron ante el Notario Público en la asamblea constitutiva aún cuando sí en la solicitud de registro, otras seis sí cumplen requisitos y una notoriamente no, por lo que sumadas todas las eficaces en su conjunto, son catorce y siete ineficaces, por lo que no cumplen nuevamente con lo previsto por los artículos 33 fracción IV, 37 fracción II, inciso b) del código de la materia.

**4. Utilización del criterio de unidades de expresión.** El agravio relativo a la utilización de la expresión “unidades de representación” para la negación del registro, la responsable lo considera inoperante porque no fue central, significativo o medular para la negación del registro solicitado, puesto que lo fue la no demostración de las asambleas distritales mínimas.

**5. Creación de requisitos previstos en el Manual.** La responsable considera inoperante el agravio sobre los excesos

que se imputan al Consejo General del Instituto Estatal Electoral en la elaboración del Manual dirigido a los grupos de ciudadanos que pretenden participar en los procesos electorales a fin de obtener su registro como partido político estatal, porque dicho motivo de disconformidad es genérico.

**6. Violación de la garantía de audiencia.** En lo que respecta al agravio sobre la violación a la garantía de audiencia, el Tribunal Estatal Electoral de Puebla concluyó que dicha garantía procedía para hacerle saber al solicitante sobre la situación procesal y no para darle una segunda oportunidad o instancia para solventar los requisitos que no fueron presentados en su momento procesal oportuno (en la fecha límite del plazo que era el veintinueve de febrero de dos mil doce), y que fue respetada, tan es así que la agrupación de ciudadanos entonces recurrente contestó los requerimientos que le fueron formulados.

**7. Atribuciones de los notarios públicos.** El agravio sobre la errónea apreciación en cuanto a las atribuciones de los notarios públicos en materia de protocolización de documentos privados, fue considerado infundado e inoperante por la autoridad responsable, al resolver en el recurso de apelación, porque el recurrente no precisó el acta del notario que fue indebidamente considerada y que estaba relacionada con la constitución del grupo de ciudadanos como partido político local, misma acta protocolizada que, además, es ineficaz porque carece del documento de trabajo que sirvió de base

para la protocolización, en términos de lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley del Notariado.

**8. Inoportuna remisión del recurso apelación.** Es considerado inoperante el agravio sobre la no remisión del recurso de apelación sobre la ampliación del plazo de noventa días porque quedó sin materia;

**9. Otros agravios (dolo, no maximización de derechos).** El resto de los agravios son considerados infundados. El que está relacionado con el dolo, la responsable lo considera infundado, puesto que no está acreditado y no hay una imputación directa individualizada sobre aquel sujeto respecto del cual se hace dicha afirmación. El disenso que está relacionado con la no maximización de los derechos electorales de las agrupaciones políticas solicitantes, en forma igualitaria, es considerado infundado por la responsable, porque la maximización de los derechos no debe ser un elemento que se agregue a los requisitos legales que se prevén en la normativa electoral, puesto que lo contrario sería desconocer el propio sistema, facultades y atribuciones que son delegadas en razón de su competencia a las autoridades locales, sobre todo si son administrativas; además, de que el apelante no precisó en qué parte radica lo obscuro, dudoso, técnico o inexacto de dicha disposición legal, máxime que no es dable interpretar alguna disposición cuando la ley es clara.

**D. Consideraciones de esta Sala Superior.**

De las consideraciones de la resolución administrativa, así como de los agravios expresados por el recurrente en la instancia local y de la responsable en la sentencia impugnada esta Sala Superior concluye que es **fundado** el agravio del actor en el presente juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, porque, en efecto, la autoridad responsable incurrió en una incongruencia que, de manera oficiosa e indebida, le llevó a estudiar la solicitud de registro del grupo de ciudadanos como partido político, para confirmar la negativa de registro en esas distintas razones a las que estableció el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, sin sujetarse al estudio de los agravios expuestos en el recurso de apelación.

De la lectura de la sentencia impugnada se aprecia que el tribunal responsable realiza un estudio oficioso del expediente a modo de reflexión propia sin considerar las razones del Instituto local. La sentencia señala, por ejemplo:

Así, de los anteriores presupuestos, este Tribunal reflexiona en torna a la forma en que se acreditó la celebración de la asamblea constitutiva que al efecto exige el diverso 37 fracción III del código de la materia, lo que tuvo como resultado el observar de las constancias de autos, que en el acta constitutiva de la organización política solicitada no se cumplieron a cabalidad los requisitos que exige la ley por las consideraciones siguientes: [...]

El análisis oficioso por parte del tribunal, como se advierte de la síntesis expuesta en apartados anteriores, implicó la incorporación de argumentos distintos a los expuestos por el

Instituto electoral local (Punto 3 de la síntesis precedente), en el sentido de que:

i) Si bien el solicitante adjuntó diversas actas de asamblea a las que identificó como constitutivas de distrito, **únicamente se adjuntaron las correspondientes a catorce asambleas al acta de la asamblea extraordinaria estatal del grupo de ciudadanos del veinte de diciembre de dos mil once.**

ii) De la relación de actas de asamblea que la agrupación adjuntó, **siete de ellas no están anexas a la relación detallada en el instrumento notarial relativo a la asamblea del veinte de diciembre de dos mil once**, por lo que no se cumple el requisito legal de acreditar la celebración, ante notario público, de asambleas distritales en por lo menos las dos terceras partes de las cabeceras distritales.

iii) En algunos casos **la protocolización de las actas de asambleas distritales se efectuó con posterioridad al día de su celebración**, lo cual justifica, a juicio de la autoridad responsable “es un error insalvable o no subsanable” que atribuye a la agrupación solicitante, lo que justifica que dichas actas no hayan sido tomadas en cuenta por la autoridad administrativa.

iv) De las catorce actas presentadas el día de la asamblea constitutiva estatal sólo **ocho cumplieron** con las formalidades esenciales para su eficacia y seis no lo hicieron; en tanto que

de las siete actas que no se presentaron ante el Notario Público en la asamblea constitutiva (aún cuando sí en la solicitud de registro), **seis sí** cumplen los requisitos y una no, por lo que en conjunto, solo catorce actas resultan eficaces, por lo que no cumplen nuevamente con lo previsto por los artículos 33 fracción IV, 37 fracción II, inciso b) del código de la materia.

Tales argumentos no formaron parte de las razones que tuvo la autoridad administrativa para negar el registro, como se advierte de la resolución respectiva, la cual se limita a establecer, respecto de la validez de la asamblea estatal constitutiva:

i) La agrupación solicitante incumplió con lo dispuesto en el inciso a) de la fracción III del artículo 37 del código electoral local, en razón de que el fedatario público que suscribió el testimonio respectivo **no certificó la asistencia de todos los delegados electos en las asambleas distritales, y**

ii) Los solicitantes incumplieron con el requisito previsto en el inciso b) de la fracción aludida, dado que el fedatario público **no certificó que se acreditara la celebración de asambleas en cuando menos dieciocho distritos electorales.**

En consecuencia, resulta **fundado**, como se señaló, el agravio relativo a que el tribunal responsable introdujo nuevos argumentos y realizó un nuevo estudio oficioso de las constancias del expediente para sostener la improcedencia del

registro solicitado, lo que resulta contrario al principio de congruencia externa de las decisiones judiciales, que consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.<sup>2</sup>

Lo anterior se confirma si se considera que el tribunal responsable no enfrentó directamente los argumentos hechos valer por el entonces recurrente respecto de las dos razones centrales que tuvo el Instituto Electoral local para estimar que no se cumplieron los requisitos previstos en el artículo 37, fracción III, incisos a) y b), del código electoral local, lo que condujo a dicha autoridad administrativa a estimar que carecía de validez la asamblea extraordinaria constitutiva, con base en lo cual negó el registro solicitado. Con ello se advierte que el tribunal responsable, en efecto, se sustituyó en la autoridad administrativa en la revisión de las constancias del expediente en lugar de analizar los agravios hechos valer por el apelante.

En efecto, de la lectura integral de la sentencia no se advierte que se haya analizado propiamente el agravio relativo

---

<sup>2</sup> Al respecto resulta aplicable la Jurisprudencia 28/2009 con rubro: CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA. Cfr. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

a la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, debido a que el artículo 37, fracción III, inciso a), del citado código dispone que a la asamblea estatal “deberán comparecer los delegados nombrados en las asambleas municipales”, sin que en ese precepto se establezca la presencia de *todos* los delegados para asistir a la asamblea como requisito de validez de lo decidido en dicho evento, como consideró la autoridad administrativa electoral.

Asimismo, respecto del cumplimiento del requisito relacionado con acreditar la celebración de asambleas municipales en presencia de notario público en, cuando menos, dos terceras partes de las cabeceras distritales del Estado de Puebla, de la lectura de la resolución impugnada se advierte que, no obstante que el entonces apelante cuestionó la indebida valoración de la autoridad administrativa electoral del acta de la asamblea estatal celebrada el veinte de diciembre de dos mil once y de las actas de las asambleas distritales que obraran en el expediente, el tribunal responsable realizó una nueva valoración del expediente y de las actas aludidas, sin considerar las razones expuestas por el Instituto electoral local y, por ende, lo planteado por el recurrente respecto de las mismas.

Ello se corrobora de la simple lectura de la sentencia impugnada, en la que el Tribunal Electoral del Estado de Puebla expuso una interpretación distinta a la del Instituto local respecto del número de asambleas municipales que tendría que realizarse para acreditar el requisito legal de las dos terceras

partes de las cabeceras distritales, dado que el instituto se basó en lo dispuesto en el Manual que requiere expresamente la acreditación de dieciocho asambleas.

En la sentencia se señala:

“...llega a la conclusión de la improcedencia de la celebración de la asamblea estatal y del no cumplimiento de los requisitos sustanciales de presentación de los documentos en la forma y oportunidad que la ley señala, no sólo al momento de la presentar la solicitud, al Notario que celebró la asamblea estatal **para que válidamente se pudiera celebrar dicha asamblea por haber presentado cuando menos diecisiete distritos el día de la asamblea, como dispone la ley** o dieciocho de acuerdo con el Manual, lo que no se cumplió, por responsabilidad de los promoventes de la asambleas”.

Al resultar fundado el agravio relativo a las violaciones formales, las cuales, como se precisó, inciden directamente en la falta de estudio de las razones medulares que tuvo el Instituto electoral para negar el registro solicitado, esta Sala Superior considera que ello es suficiente para revocar la sentencia impugnada, puesto que el análisis de las consideraciones restantes de la sentencia impugnada, sería insuficiente para sostener por sí mismas o en conjunto el sentido de la misma.

#### **SEXTO. Estudio en plenitud de jurisdicción**

Esta Sala Superior, al haber estimado fundado el agravio relativo a la violación del principio de congruencia por parte del

tribunal responsable y considerando que está en marcha el proceso electoral local, ante la necesidad imperiosa de generar certeza sobre la situación jurídica del enjuiciante, procede al estudio del asunto en plenitud de jurisdicción a fin de resolver sobre la negativa de registro impugnada en la instancia administrativa local. Para ello se hace una síntesis de las consideraciones que llevaron a dicha autoridad administrativa local a negar el registro como partido político al grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político”, así como de los agravios expresados en el recurso de apelación local.

**A. Síntesis de la resolución administrativa que determinó la improcedencia del registro de los actores como partido político estatal.**

El veinticinco de junio de dos mil doce, el Instituto Electoral del Estado de Puebla dictó la resolución relativa al dictamen presentado por la Comisión Especial para el Análisis de las Solicitudes que Presenten los Grupos de Ciudadanos Interesados en obtener su registro como Partido Político Estatal, relativo a la solicitud de registro presentada por el grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político”.

La citada autoridad administrativa electoral determinó:

- 1. Tener por no acreditada la personalidad jurídica con que se ostentó Carlos Froylán Navarro Corro, como Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración,**

## **SUP-JDC-3134/2012**

**Partido Político**”, al considerar que su designación deriva de un acto que no reúne los requisitos indispensables para poder legitimar su actuar, toda vez que la asamblea estatal en la que se realizó su designación como Presidente Estatal carecía de validez al incumplir con lo dispuesto en los artículos 37, fracción III, incisos a) y b), del Código Electoral local, así como 5 y 6 del Capítulo IV, del Manual Dirigido a los Grupos de Ciudadano interesados en obtener su registro como Partido Político Estatal y, por ende, carecía de validez jurídica.

- 2. La solicitud de registro y documentación anexa fueron presentadas oportunamente**, dado que se hicieron llegar a dicha autoridad electoral dentro del plazo establecido en el punto III de la convocatoria atinente. Asimismo, los escritos presentados para desahogar las aclaraciones solicitadas por la autoridad administrativa electoral a través de diversas prevenciones también fueron oportunos, lo cual se advierte de los sellos de recepción de la Oficialía de Partes de dicho Instituto. No obstante, toda vez que los citados documentos fueron presentados por quien carece de personalidad para actuar en representación del grupo de ciudadanos referido, declaró la improcedencia de su solicitud por no haber cumplido con lo previsto en los artículos 32 y 33 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla.

3. El ahora actor incumplió con los requisitos establecidos en el artículo 37, fracción III, incisos a) y b), del Código Electoral local, de acuerdo con el dictamen presentado al Consejo General por la Comisión Especial para el Análisis de las Solicitudes que Presenten los Grupos de Ciudadano Interesados en Obtener su Registro como Partido Político Estatal. Por cuanto hace al inciso a) de la citada fracción, **el fedatario público no certificó la asistencia de todos los delegados** elegidos en las Asambleas Distritales de, cuando menos, dieciocho distritos electorales, por lo que estimó incumplido el requisito. Respecto del requisito previsto en el inciso b), el notario tampoco certificó que el grupo de ciudadanos cuya pretensión era constituir un partido político estatal acreditara la celebración de asambleas en, **cuando menos, dieciocho distritos electorales**, por lo que tuvo por no colmado dicho requisito. En consecuencia, dado que no se cumplieron los extremos legales previstos en dichas normas, la autoridad administrativa electoral consideró que el Acta de la Asamblea Estatal celebrada el veinte de diciembre de dos mil once no es válida en cuanto a su celebración y, por ende, no son válidos los acuerdos y determinaciones tomados en la misma, por lo que no tuvo por aprobados la declaración de principios, el programa de acción, los estatutos, ni la elección del Consejo Directivo Estatal o la toma de protesta de sus integrantes.

4. El grupo ciudadano solicitante incumplió con el requisito previsto en el artículo 33, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, consistente en contar con **declaración de principios, programa de acción y estatutos**, toda vez que si bien el contenido de tales documentos cumple con todos y cada uno de los requisitos previstos en el propio código, los mismos **fueron presentados por un ciudadano que carecía de personalidad para representar al grupo de ciudadanos, y fueron aprobados en la asamblea estatal llevada a cabo el veinte de diciembre de dos mil once, que se considera inválida**, al no haberse llevado a cabo en el marco de lo previsto en el artículo 37, fracción III, incisos a) y b), por lo que todo lo actuado en dicha asamblea, incluyendo la aprobación de los documentos básicos del grupo ciudadano, carece de validez.

Respecto de los estatutos, el Instituto Electoral reconoce que contienen los elementos mínimos de democracia establecidos por la Sala Superior en la jurisprudencia **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS**, salvo el atinente al quórum para sesionar válidamente.

5. El grupo de ciudadanos ahora actor sí cumplió con los requisitos previstos en los artículos 33, fracciones II y

**III, y 37, fracción IV, del citado código electoral local, consistentes en haber realizado actividades políticas con dos años**, por lo menos, de anterioridad a la solicitud de registro y en acreditarla mediante asambleas, congresos o cualquier otro evento político; **sin embargo, al haber sido presentados los documentos comprobatorios por un ciudadano que carecía de personalidad para representar al grupo de ciudadanos, se tuvieron por no presentados.**

6. Se colma el requisito previsto en el artículos 33, fracción IV, del código electoral local, consistente en acreditar ante el órgano electoral, a través de constancia de notario público, tener domicilio y órganos de representación, en las dos terceras partes de las cabeceras de los distritos electorales uninominales del Estado; sin embargo, **al haber sido aportados o exhibidos los documentos comprobatorios por un ciudadano que carece de personalidad para representar al grupo de ciudadanos, se tuvieron por no presentados.**
7. Se estiman satisfechos los requisitos previstos en el artículo 38, fracciones I, II y III, del Código Electoral local, consistentes en que, a la solicitud de registro como partido político estatal, se debe de acompañar las actas certificadas o protocolizadas, de las asambleas municipales y estatal constitutivas, en las que deberán constar las relaciones de sus afiliados, por municipio; los documentos en los que

**SUP-JDC-3134/2012**

consten la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, así como los documentos que acrediten el nombramiento de los titulares de sus órganos de representación; **no obstante, los documentos básicos así como la designación de los integrantes del órgano directivo estatal carecen de validez, toda vez que la asamblea estatal no se llevó a cabo conforme con lo previsto en la ley.**

8. En consecuencia, al estimar incumplidos los requisitos previstos en los artículos 33 a 38 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, **el Instituto Electoral local resolvió tener por improcedente la solicitud de registro como partido político estatal que presentó el grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político”.**

Como se señaló, del análisis de la resolución administrativa se advierte que **el argumento central que sirvió de base al Instituto Electoral del Estado de Puebla para declarar improcedente la solicitud de registro del grupo de ciudadanos ahora actor, fue la supuesta invalidez de la asamblea estatal celebrada el veinte de diciembre de dos mil once, al considerar que dicha asamblea no cumplió con los requisitos previstos en el artículo 37, fracción III, incisos a) y b).**

En efecto, como se advierte de la resolución administrativa, el Instituto Electoral local, tomando como punto de referencia esa

premisa fundamental, determinó que, si la asamblea mencionada careció de validez, lo mismo ocurrió con todos los actos y determinaciones que en ella se adoptaron, entre los que se advierte destacadamente la designación de Carlos Froylán Navarro Corro, como Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del grupo de ciudadanos, por lo que estimó que dicho ciudadano carecía de personalidad para representar al grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político”.

Derivado de tal consideración, el Instituto Electoral del Estado de Puebla determinó que si bien, en principio, el grupo ciudadano entonces solicitante contaba con los requisitos previstos en los artículos 33, 34, 35, 36, 37 [salvo los incisos a) y b) de la fracción III] y 38 del Código Electoral local, **al haber sido presentados los documentos conducentes por conducto de un ciudadano al que dicha autoridad no reconocía personalidad para representarlos**, por haber sido nombrado en una asamblea considerada como inválida, estimó insatisfechos tales requisitos y, en consecuencia, resolvió declarar improcedente el registro solicitado.

**B. Síntesis de los agravios hechos valer, en el recurso de apelación, por el grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político” para controvertir lo razonado en la resolución administrativa.**

Inconforme con las consideraciones y el sentido de la resolución administrativa descrita en párrafos anteriores, el tres de julio de dos mil doce, el grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político” interpuso recurso de apelación local

## **SUP-JDC-3134/2012**

ante el Tribunal Electoral del Estado de Puebla y, en esencia, hizo valer los agravios que ya fueron precisados y que se reiteran a continuación:

**1. Indebido desconocimiento de la personalidad de Carlos Froylán Navarro Corro, como representante legal de dicho grupo de ciudadanos,** pues ello resultaba contradictorio con la actitud que desplegó la autoridad administrativa electoral a lo largo del transcurso del procedimiento para solicitar el registro como partido político estatal, dado que la comunicación que se entabló con la agrupación referida en los diversos requerimientos y observaciones elaboradas por la Comisión Especial para el Análisis de las Solicitudes se produjo, precisamente, con dicho ciudadano, lo que a juicio de los entonces recurrentes evidenció la incongruencia interna de la resolución administrativa. Lo anterior **vulnera su garantía de audiencia** en el procedimiento de solicitud de registro.

**2. Ilegal revisión de los requisitos constitutivos para registrar válidamente a una agrupación de ciudadanos como partido político estatal,** aunado a que el Instituto Electoral local observó y aplicó incorrectamente los requisitos previstos en los artículos 33 a 38 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla.

Particularmente, el apelante aludió a la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, en esencia, debido a que el artículo 37, fracción III, inciso a) del

## SUP-JDC-3134/2012

citado código dispone que a la asamblea estatal “deberán comparecer los delegados nombrados en las asambleas municipales”, sin que en ese precepto se establezca la presencia de *todos* los delegados para asistir a la asamblea como requisito de validez de lo decidido en dicho evento, como lo consideró la autoridad electoral.

Por ende, sostiene que, en el procedimiento de solicitud de registro, la autoridad administrativa electoral pretendió imponer requisitos supra legales que no coincidían con lo previsto en la legislación aplicable, lo que, desde su perspectiva, conculcó los principios de reserva de ley, subordinación jerárquica y legalidad, al no motivar correctamente la razón que justificaba dicho proceder e interpretar restrictivamente el derecho de afiliación.

- 3. Indebida valoración de la autoridad administrativa electoral de las actas constitutivas correspondientes a la asamblea estatal celebrada el veinte de diciembre de dos mil once**, así como la atinente a la asamblea extraordinaria de veintiséis de abril de dos mil doce, pues, en su concepto, dicho análisis no se apegó a lo establecido en el artículo 37, fracción III, del Código Electoral local.
- 4. En la resolución administrativa se interpretaron incorrectamente las facultades y atribuciones de los notarios públicos en el ejercicio de su función**, vinculadas con la satisfacción de los requisitos exigidos en el marco

jurídico aplicable en el Estado de Puebla para la obtención del registro de un partido político estatal.

- 5. El Instituto Electoral local empleó indebidamente el concepto “unidades de representación” para determinar la improcedencia de la solicitud de registro de los actores,** no obstante que ni en la ley ni en las disposiciones reglamentarias aplicables, se advierte la existencia de tal concepto para interpretar o cubrir los requisitos legales.
- 6. La resolución impugnada se aparta de las disposiciones jurídicas convencionales,** aunado a que, en su concepto, para sustentar dicha resolución no se observaron adecuadamente los criterios aplicables del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- 7. Finalmente, el Instituto Electoral local amplió ilegalmente el plazo de noventa días naturales previsto en el artículo 39 del Código Comicial del Estado de Puebla para resolver la solicitud de registro,** lo que, a su juicio, vulneró la garantía de acceso a una justicia pronta y expedita.

**C. Análisis de las consideraciones del recurso de apelación local.**

El presente asunto requiere de un análisis del derecho de asociación político-electoral con base en los parámetros hermenéuticos que establece el artículo 1° de la Constitución General de la República, para lo cual resulta conveniente aludir a los principios interpretativos y a las obligaciones correlativas

en materia de derechos humanos en el sistema jurídico nacional para toda autoridad, según el ámbito de su competencia.<sup>3</sup>

De acuerdo con el texto del artículo 1º constitucional, las normas previstas en la propia Constitución y en los tratados internacionales deben interpretarse para favorecer la protección más amplia hacia las personas (*pro persona*). Por ello, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, **tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.**

Dichas disposiciones establecen un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que si bien no establecen derechos humanos de manera directa, constituye una serie de criterios que obligan a los operadores jurídicos a interpretar las normas aplicables conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, concediendo a todas las personas la protección más amplia o favorable, bajo el principio *pro homine* o *pro persona* (interpretación conforme en sentido amplio).

---

<sup>3</sup> **Artículo 1o.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

[...]

## SUP-JDC-3134/2012

Además, prevé un mandato imperativo e inexcusable para todas las autoridades (bien sean administrativas, legislativas o jurisdiccionales y en cualquier orden de gobierno, federal, del Distrito Federal, estatal, municipal, o bien, autónoma o descentralizada), a fin de que, en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De lo anterior se sigue que, cuando en el precepto constitucional mencionado, se establece que todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, implica que se haga de manera universal, es decir, a todas las personas por igual, con una visión interdependiente e integral, que se refiere a que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados; los cuales, además, no podrán dividirse ni dispersarse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En el Dictamen de 7 de abril de 2011 de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, de la Cámara de Senadores, se definen los principios que rigen los derechos humanos: "Por **universalidad** se concibe, de conformidad con la doctrina internacional de los derechos humanos, que éstos corresponden a todas las personas por igual. La falta de respeto de los derechos humanos de un individuo tiene el mismo peso que la falta respecto de cualquier otro y no es mejor ni peor según el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción. Este se convierte en el principio fundamental por el que se reconoce igual dignidad a todas las personas y con él se obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, la aplicación o restricción del derecho, se evite cualquier discriminación.

Entonces, este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, cuya competencia corresponde, en forma exclusiva y excluyente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la obligación constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral, cuya violación alega el partido político recurrente en sus agravios, de conformidad con los principios anotados.

Lo anterior supone que, si existen varias interpretaciones jurídicamente válidas de un precepto normativo, se debe preferir aquella que resulta acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos, lo que supone realizar una interpretación conforme en sentido estricto, en términos de la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P. LXIX/2011(9a.), con rubro: **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX**

---

El principio de **interdependencia** consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados; de esa manera, si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama de derechos propios del ser humano. A través de este derecho se está marcando una orientación clara para las autoridades, que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en la labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral.

Respecto al principio de **indivisibilidad**, éste se refiere a que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. Así, no se puede reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos; de esta forma se consigue que la protección se haga de manera total y se evite el riesgo de que en la interpretación se transija en su protección.

Finalmente, el principio de **progresividad** de los derechos humanos establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución en esta tarea.”

**OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**, derivada del expediente Varios 912/2010.<sup>5</sup>

Asimismo, debe atenderse al principio conocido como principio de efectividad (*effet utile*), que significa excluir, en principio, cualquier interpretación que prive de eficacia al pleno ejercicio de un derecho fundamental o que resulte en un obstáculo para el cumplimiento pleno del objeto o finalidad de una disposición normativa.

#### **D. Marco jurídico aplicable**

Para el análisis de las consideraciones del caso, resultan relevantes las siguientes disposiciones normativas relacionadas con el derecho de asociación política:

##### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 9o.-** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

[...]

**Artículo 35.-** Son derechos del ciudadano:

[...]

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

[...]

**Artículo 116.** [...]

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

[...]

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de

<sup>5</sup> [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Pág. 552.

## **SUP-JDC-3134/2012**

elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;  
[...]

### **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.

### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

#### **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 libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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

#### **Derecho de sufragio y participación en el Gobierno**

**Artículo XX.** Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

#### **Derecho de Asociación**

**Artículo XXII.** Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden

político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

**Convención Americana Sobre Derechos Humanos**

**Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

1. Los Estados Partes en esta 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.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

**Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

**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 cualquiera otra índole.

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 libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

**Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por

## SUP-JDC-3134/2012

razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal

De las disposiciones transcritas se advierte que el derecho de asociación para fines políticos es un derecho humano reconocido en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte, así como en importantes instrumentos internacionales de naturaleza universal y regional, respeto del cual existe los deberes de las autoridades estatales, en el ámbito de sus competencias, de **promover, respetar, proteger y garantizar.**

Esta Sala Superior ya ha destacado que la libertad de asociación tiene un papel esencial en la conformación de las democracias modernas, pues expresa la posibilidad de constituir conjuntos interpersonales de intereses, con personalidad jurídica distinta a los individuos que los integran. Esta libertad es considerada como un elemento irrenunciable de la democracia pluralista, porque a través de ella se dan los cauces para el ejercicio de otros derechos y para la observancia de los principios que rectores del Estado Constitucional Democrático.<sup>6</sup>

Es por ello que la libertad de asociación política constituye un requisito indispensable en todo Estado Constitucional Democrático, pues sin su existencia o la falta de garantías que la tutelen no sólo se impediría la formación de partidos políticos o de asociaciones políticas, como en el caso sucede, sino también se propiciaría la

---

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, SUP-JDC-3218/2012.

## SUP-JDC-3134/2012

falta de pluralismo en el sistema y, por ende, la falta de representación democrática.<sup>7</sup>

En ese orden, atendiendo a que dicha libertad de asociación política impulsa la democracia pluralista, en la cual los partidos políticos y las asociaciones políticas son, por excelencia, los instrumentos para expresar ese pluralismo y los medios para que los ciudadanos puedan expresar y participar en las actividades políticas de México, es que **al momento del procedimiento de su registro y en la revisión de la documentación presentada por los solicitantes para su análisis, ante la existencia de alguna duda respecto a supuestas inconsistencias de la documentación presentada o en caso de que existan diversas interpretaciones de una disposición normativa aplicable, las autoridades administrativas electorales deben velar por promover, respetar, proteger y garantizar el derecho de asociación política de los interesados, procurando la interpretación que más favorezca el ejercicio de ese derecho y el efecto útil de los procedimientos de solicitud de registro, atendiendo a su objeto y finalidad, que no es otra, sino permitir a los ciudadanos asociarse de manera individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.**

De esta forma, el procedimiento de solicitud de registro como partido político no se reduce a la mera revisión mecánica de solicitudes y documentos, sino que requiere un análisis objetivo e integral de los mismos, a la luz de la importancia del derecho de

---

<sup>7</sup> Así también se advierte en la jurisprudencia 25/2002, con rubro **DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS.**

asociación política en los Estados democráticos, con lo cual se deben valorar todas aquellas actuaciones realizadas a fin de que cualquier negativa de solicitud de registro se encuentre debidamente motivada y fundada.

Con base en lo anterior, se procede a analizar los agravios de la parte actora expresados ante el tribunal responsable respecto a las razones que expuso la autoridad administrativa local para negar su registro como partido político estatal.

**E. Análisis de los agravios del recurso de apelación local respecto a la negativa de registro como partido político a los actores.**

Por cuestión de método, en primer lugar se hará el análisis conjunto de los agravios identificados con los numerales 1 a 4 de la síntesis precedente (supra, apartado B), dada la estrecha relación que guardan entre sí, pues todos ellos versan fundamentalmente sobre la determinación de la autoridad administrativa electoral de declarar inválida la asamblea estatal llevada a cabo el veinte de diciembre de dos mil once, así como las consideraciones y consecuencias jurídicas derivadas de dicha determinación, por lo que, de resultar fundados, ello sería suficiente para acoger la pretensión del grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político” en el sentido de revocar la resolución administrativa que declaró la improcedencia de su registro como

## SUP-JDC-3134/2012

partido político estatal, lo que tornaría innecesario el estudio de los agravios restantes esgrimidos en el recurso de apelación local.<sup>8</sup>

Como se destacó, en los referidos agravios, la parte entonces recurrente argumentó que la determinación central que sirvió de base al Instituto Electoral del Estado de Puebla para declarar improcedente la solicitud de registro del grupo de ciudadanos ahora actor, fue **la supuesta invalidez de la asamblea estatal celebrada el veinte de diciembre de dos mil once, al considerar que dicha asamblea no cumplió con los requisitos previstos en el artículo 37, fracción III, incisos a) y b)**, pues esa primera conclusión sirvió como premisa para, posteriormente, sobre la base de la aclaración hecha por el grupo de ciudadanos interesado con motivo de la prevención realizada por la autoridad, no reconocer validez a los actos y determinaciones que en ella se adoptaron, entre otras, la designación de su representante.

En efecto, como se advierte de la resolución RPPE-001/12, en la que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla declaró improcedente otorgar el registro como partido político al grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político”, en específico de sus consideraciones 2 y 4, los argumentos para declarar inválida la asamblea estatal de veinte de diciembre de dos mil once fueron:

- a) La no asistencia de **la totalidad** de los delegados nombrados en las asambleas municipales, y

---

<sup>8</sup> Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 4/2000 de esta Sala Superior con rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

- b)** La falta de corroboración de la celebración de por lo menos **dieciocho** asambleas municipales que la autoridad estima corresponden a las dos terceras partes de los distritos electorales del estado.

Al respecto, en un primer momento, en el punto 2 de los “considerandos”, se determinó no reconocer la personalidad de Carlos Froylán Navarro Corro “ya que tal carácter lo pretende acreditar a través del Instrumento Notarial número 6,431, volumen 90, pasado ante la fe del Notario Público 49 de las de esta Ciudad Capital, Licenciado Juan Carlos Salazar Cajica, documento al cual se le realizaron observaciones, en atención a que no reunía los requisitos establecidos en el Capítulo 5 y 6 del Manual Dirigido a los Grupos de Ciudadanos que Pretendan Participar en los Procesos Electorales, a fin de Obtener su Registro como Partido Político Estatal, así como en el artículo 37, fracción III, incisos a) y b), del Código de Instituciones Electorales del Estado de Puebla”.

Posteriormente, en el punto 4 de los “considerandos” se señala, respecto de la asamblea estatal celebrada el veinte de diciembre de dos mil once, que **no asistieron la totalidad de los delegados nombrados en los distritos electorales uninominales**, por lo que el grupo de ciudadanos multicitado no cumple con el requisito establecido en el artículo 37, fracción III, inciso a), del código estatal electoral, aunado al hecho de que el notario público presente en dicha asamblea “**debió haber corroborado la celebración de por lo menos dieciocho asambleas distritales**, sin embargo, dentro del Instrumento Notarial número 6431, volumen 90, suscrito por el

## **SUP-JDC-3134/2012**

Notario Público número 49 de Puebla, Puebla, Licenciado Juan Carlos Salazar Cajica, no se demuestra que se cumplió con dicho requisito, en virtud de que el notario público sólo da fe de diecisiete asambleas distritales, incluso el fedatario público dio fe de la presencia de gente que no se encontraba reconocida dentro de las asambleas distritales, circunstancia con la que no se acredita el requisito contemplado en el artículo 37, fracción III, inciso b) del Código de la Materia.”

Sobre la base de tales premisas la autoridad administrativa previno a los interesados para subsanar las observaciones realizadas a la documentación presentada, entre ellas, la correspondiente a la “asamblea estatal” (fojas 16 y 17 del Oficio No. IEE/PRE/1056/12), en las que se destaca que no se verificó la asistencia de, por lo menos, los delegados nombrados en dieciocho asambleas municipales, esto es, de dos terceras partes del total de distritos electorales, siendo que sólo se desprende la celebración de diecisiete asambleas distritales.

De esta forma, se confirma que las razones principales en que se basa la determinación para declarar inválida la asamblea extraordinaria estatal de veinte de diciembre de dos mil once, son la falta de asistencia de todos los delegados distritales y la no acreditación de haber realizado por lo menos dieciocho asambleas distritales.

Sobre la base de lo expuesto por la autoridad administrativa electoral local y por el grupo de ciudadanos solicitante del registro cuya negativa se impugna, esta Sala Superior estima

**sustancialmente fundados** los agravios hechos valer en el recurso de apelación local, toda vez que, de la revisión exhaustiva de la documentación presentada y de los instrumentos notariales conducentes, contrariamente a lo sostenido por la autoridad, sí se encuentran acreditados los requisitos a que se refiere el artículo 37, fracción III, incisos a) y b), del código electoral local, tal como se expone a continuación.

Para mayor claridad en la exposición, se estima conveniente destacar lo dispuesto por los artículos 33 y 37, fracción III, incisos a) y b), del código electoral local, así como los requisitos referidos en el Capítulo 5 y 6 del Manual Dirigido a los Grupos de Ciudadanos que Pretendan Participar en los Procesos Electorales, a fin de Obtener su Registro como Partido Político Estatal.

**Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla**

**Artículo 33.-** La convocatoria a que se refiere el artículo anterior señalará el plazo para que los ciudadanos interesados, presenten la solicitud respectiva y acrediten los requisitos, que en ningún caso serán menores a los siguientes:

[...]

IV. Acreditar ante el órgano electoral, a través de constancia de Notario Público, tener domicilio y órganos de representación, en las **dos terceras partes** de las cabeceras de los distritos electorales uninominales del Estado.

[...]

**Artículo 37.-** Para constituirse como partido político estatal, además de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 33, 34, 35 y 36 de este Código, deberán justificar, los requisitos siguientes:

I. Contar con un mínimo de militantes en el Estado, que en ningún caso podrá ser inferior al 0.11% del padrón electoral que

haya sido utilizado en la elección federal ordinaria anterior a la solicitud de que se trate;

II. Acreditar haber celebrado una asamblea en los municipios cabecera de distrito en presencia de Notario Público, quien dará fe y certificará que:

a) Quedaron conformadas las listas de afiliados con el nombre, apellidos, domicilio, clave de elector y la firma de cada afiliado o huella dactilar, en caso de no saber escribir, así como la declaración, bajo protesta, de que su afiliación al partido político la ha decidido de manera libre, voluntaria e individual;

b) Concurrieron personalmente cuando menos los afiliados a los que se refiere la fracción I de este artículo y que se comprobó con base en los listados de militantes, su identidad y residencia, exhibiendo la credencial para votar con fotografía; y

c) **Eligieron los delegados para la asamblea estatal constitutiva del partido político.**

III. Comprobar la celebración de una **asamblea estatal** constitutiva ante la **presencia de Notario Público**, quien dará fe y certificará que:

a) Asistieron los **delegados elegidos en las asambleas municipales**, a que se refiere la fracción II de este artículo;

b) Acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas municipales se celebraron de conformidad con lo prescrito por la fracción II de este artículo;

[...]

**MANUAL DIRIGIDO A LOS GRUPOS DE CIUDADANOS QUE  
PRETENDAN PARTICIPAR EN LOS PROCESOS  
ELECTORALES, A FIN DE OBTENER SU REGISTRO COMO  
PARTIDO POLÍTICO ESTATAL**

**5 LAS ACTAS CERTIFICADAS O PROTOCOLIZADAS, DE  
LAS ASAMBLEAS MUNICIPALES**

**Los grupos de ciudadanos deberán celebrar asambleas en por lo menos 2/3 partes de los municipios cabecera de distrito.** En este sentido, de conformidad con el criterio aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, **las 2/3 partes corresponden a 18 de los 26 Distritos Electorales Uninominales en el Estado.**

Dichas Asambleas deberán celebrarse ante la presencia de Notario Público, quien dará fe y certificará las actuaciones y hechos realizados durante el desarrollo de las citadas asambleas. En este sentido, los grupos de ciudadanos deberán levantar el Acta correspondiente por cada una de las Asambleas que celebren, las cuales deberán ser protocolizadas

por los respectivos Notarios, por lo que deberán verificar que en las actas y protocolizaciones se señale claramente que el Notario Público dio fe y certificó los siguientes actos:  
[...]

**6. EL ACTA CERTIFICADA O PROTOCOLIZADA DE LA ASAMBLEA ESTATAL CONSTITUTIVA**

Una vez celebradas las asambleas en los municipios cabecera de distrito, los grupos de ciudadanos deberán celebrar una asamblea estatal constitutiva, **a la que deberán asistir los delegados electos en las asambleas municipales.**

Dicha Asamblea deberá celebrarse ante la presencia de Notario Público, quien dará fe y certificará las actuaciones y hechos realizados durante el desarrollo de la misma. En este sentido, los grupos de ciudadanos deberán levantar el Acta correspondiente, la cual deberá ser protocolizada por el Notario Público que asista a dicha asamblea, por lo que deberán verificar que en el acta y protocolización se señale claramente que el Notario Público dio fe y certificó los siguientes actos:

- a) Asistieron los delegados elegidos en las asambleas municipales, a que se refiere el numeral 5 del presente capítulo;
- b) Acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas municipales se celebraron de conformidad con lo prescrito en el numeral 5 antes referido;
- c) Comprobaron la identidad y residencia de los delegados por medio de la credencial para votar con fotografía;
- d) Aprobaron su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y
- e) Eligieron el Consejo Directivo Estatal.

Los grupos de ciudadanos, deberán verificar que a la Asamblea Estatal Constitutiva asistan por lo menos los delegados nombrados en 18 asambleas municipales (es decir 2/3 partes del total de distritos electorales).  
[...]

La autoridad administrativa local consideró que en la asamblea estatal celebrada el **veinte de diciembre de dos mil once** no habían asistido **todos** los delegados electos en las asambleas municipales y que tendrían que realizarse por lo menos **dieciocho** asambleas, por estimar que esa cantidad corresponde a las dos terceras partes de los veintiséis distritos electorales uninominales en el Estado de Puebla.

**a) Ausencia de la totalidad de los delegados municipales**

Al respecto, le asiste la razón al grupo de ciudadanos solicitante al considerar que en la normativa electoral no se establece el requisito de que a la asamblea estatal asistan la **totalidad** de los delegados nombrados en las municipales, y en consecuencia **es suficiente una mayoría absoluta, esto es de la mitad más uno**, pues tanto en la ley, como en el manual que busca facilitar su cumplimiento, no se estableció tal requisito, limitándose a señalar la presencia de “**los delegados**” electos para participar en la misma, con lo cual, ante la generalidad en las disposiciones resulta desproporcionado y contrario a los principios de efectividad y *pro persona*, a los que se hizo ya referencia, que la autoridad exija la presencia de la totalidad de los delegados.

Si bien es cierto que, en atención al principio de representatividad que subyace a la designación misma de delegados municipales para participar en la asamblea estatal, se justifica requerir la presencia de un número representativo de los mismos para validar la asamblea estatal, al no preverse una mayoría calificada, lo conducente es interpretar que basta con una **mayoría absoluta** para cumplir con dicha finalidad.

En efecto, ante la ausencia de una norma que establezca expresamente una mayoría determinada de delegados, resulta contrario a los principios de razonabilidad, certeza y de seguridad jurídica, que se exija la presencia de la totalidad de los delegados municipales, pues al no estar previamente definido no resulta razonable exigir su cumplimiento en esos términos.

## SUP-JDC-3134/2012

Asimismo, resulta desproporcional e innecesario exigir la presencia de la totalidad de los delegados como requisito de validez de la asamblea estatal puesto que la ausencia de algunos delegados puede resultar de una situación involuntaria por caso fortuito o fuerza mayor, por lo que sería desproporcionado, atendiendo a la finalidad y a los derechos que están en juego, invalidar la asamblea estatal por la mera ausencia de algunos de sus delegados, la cual incluso podría estar justificada, **siempre que se garantice un grado de representatividad razonable por cada asamblea municipal, el cual se satisface con la mayoría absoluta, al no establecerse una mayoría calificada por parte del legislador.**

Entender lo contrario, esto es, que se exija la presencia de la totalidad de los delegados municipales, supondría imponer una especie de “regla de la minoría” en la que cada uno de los delegados tendría, en los hechos, la posibilidad de ejercer un veto que podría impedir el ejercicio pleno del derecho de asociación política de los miembros de una agrupación política en su distrito.

Esta Sala Superior, ya ha destacado que la adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro de los partidos políticos, es uno de los elementos mínimos que deben contemplar sus normas y prácticas internas a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, **sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas**, excepto

**SUP-JDC-3134/2012**

las de especial trascendencia.<sup>9</sup> En el caso, si bien se trata de la integración de la asamblea constitutiva, y ello resulta de particular relevancia, lo cierto es que, de las constancias de autos, se advierte una presencia considerable que se estima representativa, puesto que de los ciento setenta y siete delegados, asistieron ciento sesenta y uno, lo que representa un noventa punto noventa y seis por ciento (90.96%) del total.

En específico, del análisis de la resolución de la autoridad administrativa se advierte que reconoce que en la asamblea estatal de veinte de diciembre de dos mil once, sólo comparecieron la totalidad de los delegados municipales de catorce distritos electorales, en un distrito no se eligieron delegados y en seis más no acudieron todos, conforme a la siguiente tabla:

<b>Distrito electoral</b>	<b>Delegados designados en asamblea municipal</b>	<b>Delegados que asistieron a la asamblea estatal</b>	<b>Distritos en los que acudieron todos los delegados designados</b>
1	10	7	No
2	7	7	Si
3	8	8	Si
4	10	10	Si
5	7	6	No
6	7	7	Si
7	3	3	Si
8	4	4	Si
9	6	5	No
11	2	2	Si
14	11	11	Si
15	8	8	Si
16	5	5	Si

<sup>9</sup> Jurisprudencia 3/2005 con rubro: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.

**SUP-JDC-3134/2012**

<b>Distrito electoral</b>	<b>Delegados designados en asamblea municipal</b>	<b>Delegados que asistieron a la asamblea estatal</b>	<b>Distritos en los que acudieron todos los delegados designados</b>
17	6	6	Si
18	11	11	Si
19	4	4	Si
21	35	35	Si
22	0	0	0
24	11	5	No
25	10	8	No
26	12	9	No
<b>TOTAL</b>	<b>177</b>	<b>161</b>	<b>14</b>

Sobre esta base el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, sostuvo que no se cumplía con lo dispuesto en el artículo 37, fracción III, inciso a), del código comicial local.

No obstante, esta Sala Superior, atendiendo a la interpretación mencionada, respecto a que es suficiente la asistencia de la mayoría absoluta de los delegados distritales en la asamblea estatal, se llega a la conclusión de que el grupo de ciudadanos interesado sí acreditó la presencia de representantes de diecinueve distritos electorales, como se muestra a continuación.

<b>Distrito electoral</b>	<b>Delegados designados en asamblea municipal</b>	<b>Delegados que asistieron a la asamblea estatal</b>	<b>Distritos en los que acudieron la mayoría absoluta de los delegados designados</b>
1	10	7	Si
2	7	7	Si
3	8	8	Si
4	10	10	Si
5	7	6	Si

**SUP-JDC-3134/2012**

Distrito electoral	Delegados designados en asamblea municipal	Delegados que asistieron a la asamblea estatal	Distritos en los que acudieron la mayoría absoluta de los delegados designados
6	7	7	Si
7	3	3	Si
8	4	4	Si
9	6	5	Sí
11	2	2	Si
14	11	11	Si
15	8	8	Si
16	5	5	Si
17	6	6	Si
18	11	11	Si
19	4	4	Si
21	35	35	Si
22	0	0	0
24	11	5	No
25	10	8	Sí
26	12	9	Sí
<b>TOTAL</b>	<b>177</b>	<b>161</b>	<b>19</b>

De lo anterior se observa que contrariamente a lo señalado por la autoridad administrativa sí se acreditó la presencia de la totalidad o la mayoría absoluta de los delegados en diecinueve distritos electorales, por lo que se estima satisfecho el requisito previsto en el artículo 37, fracción III, inciso a), del código electoral local.

**b) Acreditar la celebración de asambleas en cuando menos dos terceras partes de los distritos electorales de la entidad federativa**

Al respecto los recurrentes en la instancia local consideran que se acredita la exigencia prevista en los artículos 37, fracción III,

**SUP-JDC-3134/2012**

inciso b), y 33, fracción IV, del código electoral local, respecto a la acreditación de celebrar asambleas en cuando menos dos terceras partes de los distritos electorales de la entidad federativa.

Esta Sala Superior considera que le asiste la razón a la parte actora atendiendo al hecho de que, como se señaló, se realizaron al menos diecinueve asambleas municipales, pues de ellas derivó el nombramiento de los delegados distritales ante la asamblea estatal, con lo que se acredita la exigencia de las dos terceras partes mencionada, tomando en consideración que la citada entidad federativa está conformada por veintiséis distritos electorales.

En efecto, este órgano jurisdiccional advierte que la autoridad administrativa electoral local no analizó íntegramente los testimonios notariales de las asambleas municipales a fin de contabilizar el número de las mismas.

La autoridad administrativa, al analizar el testimonio notarial en el que obra la escritura de protocolización del acta de la asamblea estatal del veinte de diciembre de dos mil once, sólo reconoció que el notario dio fe de diecisiete asambleas distritales, en virtud de que sólo se adjuntaron a dicho testimonio diecisiete actas protocolizadas y, con base en ello, estimó que no se cubría la representación de las dos terceras partes de los delegados distritales requerida para dicha asamblea.

Lo anterior, por considerar que la ley exigía que las actas de las asambleas distritales debieran forzosamente de acompañar al testimonio notarial en el que se dio fe de la asamblea estatal constitutiva.

## **SUP-JDC-3134/2012**

Al respecto, la agrupación solicitante argumentó que tal exigencia no estaba prevista en la legislación y allegó al procedimiento los testimonios notariales que avalan la celebración de al menos tres asambleas distritales adicionales a las reconocidas por la autoridad administrativa.

Esta Sala Superior considera que, si bien, en principio, el artículo 37, fracción III, del código electoral local, requiere comprobar la celebración de una asamblea estatal constitutiva ante la presencia de Notario Público, quien dará fe y certificará, entre otros aspectos, acreditar por medio de las actas correspondientes, que las asambleas municipales se celebraron en presencia de Notario Público; lo cierto es que ello no significa que la única manera para acreditar la realización de dichas asambleas distritales sea adjuntando las actas respectivas al testimonio notarial que corresponde a la asamblea estatal, siempre que existan otros elementos o constancias en el expediente que acrediten tanto la realización de las asambleas distritales, como la certificación de las mismas, en presencia de notario público, y tales constancias se hayan presentado con la oportunidad y en la forma debida, pues con ello se colman los extremos del artículo mencionado, respecto a la acreditación de las asambleas distritales, sin que ello suponga una afectación a los principios de legalidad, seguridad y certeza del procedimiento.

Lo anterior deriva de una interpretación conforme del precepto señalado, atendiendo también al principio *pro persona*, al que ya se ha aludido, en el sentido de interpretar que dicho dispositivo establece tanto una exigencia material como formal. El primero

## **SUP-JDC-3134/2012**

relativo a la celebración efectiva de las asambleas distritales en presencia de notario público con el acta respectiva, y el segundo, a la mera incorporación de dichas actas al instrumento notarial que certifica la celebración de la asamblea estatal.

De esta forma, cuando existen elementos en el expediente para tener por acreditado plenamente el requisito material, resulta innecesario que se adjunten todas las actas aludidas, siempre que las mismas se alleguen con oportunidad al expediente, ya sea al momento de la solicitud de registro o en desahogo de una prevención formulada por la autoridad administrativa.

Lo anterior en virtud de que los principios de certeza y seguridad jurídica que subyacen a dicha regla pretenden verificar el cumplimiento del requisito material, por lo que, resulta razonable que los requisitos formales para la constitución de los partidos políticos se interpreten de la manera en que se maximice el ejercicio del derecho de asociación política, siempre que se encuentren plenamente acreditados los requisitos materiales y no se vulneren otros principios jurídicos.

En el caso, de las constancias de autos, esta Sala Superior aprecia que obran en el expediente los testimonios notariales, vinculados con las asambleas distritales celebradas en los distritos electorales 16, 18 y 19 del Estado de Puebla, que no fueron acompañados al testimonio notarial correspondiente a la asamblea estatal y por ende no fueron valoradas por la autoridad administrativa. Aunado a ello, en la resolución administrativa se aprecia que el Instituto Electoral local argumentó que su

## SUP-JDC-3134/2012

protocolización se hizo con posterioridad a la fecha de la realización de las asambleas distritales que en ellas se consignan y en ausencia de notario público.

Tales instrumentos se detallan a continuación:

i. Instrumento notarial número 14,156, suscrito el veintisiete de febrero de dos mil doce por el notario público número dos en Tepeaca, Puebla, Guillermo Borja Osorio, en el que consta la escritura de protocolización de la fe de hechos redactada por el notario público auxiliar de la mencionada notaría pública.

En el referido documento se aprecia, entre otras cuestiones, que **el notario público auxiliar se constituyó en el lugar en el que se llevó a cabo y estuvo presente durante la celebración de la asamblea distrital** de la agrupación “Pacto Social de Integración, Partido Político”, **el ocho de diciembre de dos mil once**, en el Distrito Electoral 16 del Estado de Puebla, con cabecera en el Municipio de Tepeaca, y tuvo por recibida el acta emitida con motivo de la citada asamblea distrital y sus anexos.

Del contenido del acta de asamblea distrital se advierte que, en el Distrito Electoral 16 del Estado de Puebla, se eligieron a los ciudadanos que se enlistan a continuación para representar al órgano distrital en la asamblea estatal constitutiva:

Delegados distritales
1. Corazón Aurelia Sánchez Carpintero
2. José Antonio González Meza
3. Samantha Gómez Serrano
4. Marina Montalvo González
5. Rigoberto Martínez Díaz

ii. Instrumento notarial número 14,157, suscrito el veintisiete de febrero de dos mil doce por el Notario Público número dos en Tepeaca, Puebla, Guillermo Borja Osorio, en el que consta la escritura de protocolización de la fe de hechos redactada por el notario público auxiliar de la mencionada notaría pública.

En dicho documento se advierte, entre otros aspectos, que **el citado notario público auxiliar se constituyó en el lugar en el que se llevó a cabo y estuvo presente durante la celebración de la asamblea distrital** de la agrupación “Pacto Social de Integración, Partido Político”, el **dos de diciembre de dos mil once**, en el Distrito Electoral 18 del Estado de Puebla, con cabecera en el Municipio de Acatzingo, y tuvo por recibida el acta emitida con motivo de la citada asamblea distrital, así como los anexos correspondientes.

Del contenido del acta de asamblea distrital se advierte que, en el Distrito Electoral 18 del Estado de Puebla, se eligieron a los ciudadanos que se enlistan a continuación para

representar al órgano distrital en la asamblea estatal constitutiva:

<b>Delegados distritales</b>
1. María Félix Hernández Martínez
2. José Marco Antonio Márquez Camacho
3. Diana Márquez Arellano
4. Rosa Hernández Gómez
5. Eduardo de la Luz Pérez
6. María Manuela Leticia de Manuel Vázquez
7. Miguel Ángel Arellano Landa
8. José Constantino Jiménez Herrera
9. Alfonso Vera Merino
10. Martín Flores Torres
11. Guiselda Martínez Jiménez

iii. Instrumento notarial número 24,211, suscrito el veinticuatro de febrero de dos mil doce por el notario público número uno en Serdán, Puebla, Juan Manuel Márquez Alcázar, en el que consta la escritura de protocolización del acta de asamblea distrital extraordinaria de la agrupación “Pacto Social de Integración, Partido Político”.

En dicho documento se advierte, entre otros aspectos, que el citado fedatario público **sólo tuvo a la vista el acta** efectuada el **dieciséis de diciembre de dos mil once**, de cuyo contenido se advierte que, en el Distrito Electoral 19 del Estado de Puebla, con cabecera en el Municipio de Serdán, se eligieron a los ciudadanos que se enlistan a continuación para representar al órgano distrital en la asamblea estatal constitutiva:

Delegados distritales
1. Alejandra Poceros García
2. Leonor López Sánchez
3. María del Carmen Reyes de la Rosa
4. Leoncio Ortiz Delgadillo

Como se aprecia de lo anterior y contrariamente a lo sostenido por la autoridad administrativa electoral, existen elementos suficientes en el expediente para confirmar la celebración válida de las asambleas distritales, al menos en el caso de los distritos electorales 16 y 18 del Estado de Puebla, con cabeceras en los Municipios de Tepeaca y Acatzingo, respectivamente, dado que las mismas **sí se celebraron ante la presencia de un fedatario público**, pues, del contenido de los testimonios notariales correspondientes a tales asambleas se advierte, con claridad, que quien dio fe de los hechos consignados en tales documentos se constituyó en el lugar en el que se llevaron a cabo las asambleas y estuvo presente durante su celebración.

No es óbice a lo anterior, lo considerado por la autoridad electoral local en el sentido de que la protocolización de los testimonios notariales descritos con antelación fue posterior a la fecha de la celebración de las respectivas asambleas municipales, pues lo relevante es que del contenido de tales testimonio se advierte claramente, en los dos casos señalados, que el fedatario público estuvo presente en la fecha de celebración de la asamblea, como lo prevé la legislación local, la que no exige que la protocolización sea hecha el mismo día de dicha celebración; verificándose además que la protocolización se realizó con

## SUP-JDC-3134/2012

anterioridad a la presentación de su solicitud de registro el veintinueve de febrero de dos mil doce.

En esa tesitura y no obstante que en el instrumento notarial de la asamblea estatal de veinte de diciembre de dos mil once, sólo se advierte que el fedatario público que lo suscribió dio fe de diecisiete asambleas distritales correspondientes a los distritos electorales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 14, 15, 17, 21, 24, 25 y 26, sin que dicho funcionario diera cuenta de la celebración de asambleas distritales en los distritos 16, 18, 19 y 22, **lo cierto es que obran en autos documentos aptos y suficientes para acreditar la celebración de asambleas distritales en los distritos electorales 16 y 18, mismos que debieron ser valorados por el Instituto Electoral del Estado de Puebla en atención al principio de exhaustividad y a la diligencia que deben tener las autoridades electorales para promover, respetar, proteger y garantizar el derecho político electoral de asociación**, conforme con lo razonado en el apartado atinente de la presente ejecutoria.

Lo anterior es así toda vez que de la revisión exhaustiva de la lista de asistentes a la asamblea estatal de veinte de diciembre de dos mil once, se aprecia que asistieron **todos** los delegados distritales designados en las asambleas de los distritos electorales 16 y 18, toda vez que, respecto del primer distrito señalado, asistieron los cinco representantes electos en la asamblea correspondiente y, en cuanto al segundo, se aprecia que constan el nombre y la firma de los once representantes nombrados por el órgano distrital.

## SUP-JDC-3134/2012

Esto confirma que la autoridad electoral contaba con elementos suficientes en la propia acta de la asamblea estatal para advertir que en los distritos electorales mencionados también se celebraron válidamente asambleas distritales, ante la presencia de un notario público.

Dicha circunstancia adquiere una gran relevancia en el caso concreto, si se considera que esos dos distritos electorales en los que la agrupación ahora actora celebró una asamblea distrital y que no fueron reconocidos por la autoridad electoral, adicionados a los otros distritos electorales respecto de los cuales acudieron la mayoría de sus delegados a la asamblea estatal, **generan un total de diecinueve distritos electorales que se encontraron representados mayoritariamente en la asamblea estatal constitutiva de veinte de diciembre de dos mil once,**<sup>10</sup> cifra que, cubre el requisito de las dos terceras partes de las cabeceras de los distritos electorales uninominales del Estado, incluso si se atendiera a los cálculos de la propia autoridad administrativa.

Por tanto, conforme a lo expuesto anteriormente, se concluye que **el Instituto Electoral local partió de un análisis no exhaustivo de las constancias que obraban en su poder,** principalmente, de los instrumentos notariales en los que se protocolizaron las asambleas de los distritos 16 y 18 del Estado de Puebla y, con base en dicha imprecisión, arribó a la conclusión equivocada de que el grupo de ciudadanos denominado “Pacto

---

<sup>10</sup> Se consideran dieciocho y no diecinueve como se destaca en el cuadro precedente en el que se enlistan los distritos en los que acudieron la mayoría absoluta los delegados designados, toda vez que en el testimonio notarial correspondiente al distrito 19 el fedatario no estuvo presente en la celebración de la asamblea municipal, como se advierte en el testimonio respectivo, que obra en autos del expediente.

**SUP-JDC-3134/2012**

Social de Integración, Partido Político” no cumplió con los requisitos previstos en el artículo 37, fracción III, incisos a) y b), del Código Electoral local.

En conclusión, esta Sala Superior estima que el grupo de ciudadanos accionante sí acreditó los requisitos mencionados, toda vez que en el expediente se comprobó:

- a) La celebración de una asamblea estatal constitutiva ante la presencia de Notario Público, en la que se dio fe y se certificó que asistieron los delegados elegidos en las asambleas municipales de diecinueve distritos electorales en el Estado de Puebla, es decir en más de las dos terceras partes requeridas por la norma legal, y
- b) Cuando menos diecinueve asambleas municipales se celebraron en observancia de lo dispuesto en el artículo 37, fracción II, del Código Electoral local, es decir, en presencia de notario público, quien dio fe y certificó: la conformación de las listas de afiliados; la concurrencia personal de un número de afiliados superior al 0.11% del padrón electoral utilizado en la elección federal ordinaria anterior a la solicitud de registro, y la elección de los delegados para la asamblea estatal constitutiva del partido político.

En esas condiciones, al estimarse colmados los extremos previstos en el artículo 37, fracciones II y III, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, se considera **fundado** lo alegado por el grupo de

ciudadanos denominado "Pacto Social de Integración, Partido Político" en el recurso de apelación local y suficiente para revocar la resolución administrativa de veinticinco de junio de dos mil doce, en la que se determinó la improcedencia de su registro como partido político estatal, resultando innecesario el análisis del resto de sus planteamientos.

**SÉPTIMO. Efectos de la sentencia.**

Al resultar fundados los agravios expuestos en la apelación local respecto a la validez de la asamblea estatal extraordinaria de veinte de diciembre de dos mil once, y con ello resultar válidos también los acuerdos ahí asumidos, entre ellos, la designación de Carlos Froylán Navarro Corro, como Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del grupo de ciudadanos "Pacto Social de Integración, Partido Político" y su representante, lo procedente es revocar la resolución RPPE-001/12 emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla el veinticinco de junio de dos mil doce, por la que declaró improcedente la solicitud de registro de la agrupación ciudadana como partido político estatal.

Lo anterior, para el efecto de que el citado Consejo dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de que le sea notificada la presente sentencia, emita una nueva en la que verifique el cumplimiento del resto de los requisitos previstos en los artículos 33 a 38 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla y se pronuncie sobre la

procedencia del registro como partido político estatal de la agrupación actora.

En la inteligencia de que deben tenerse por satisfechos los requisitos relativos a la celebración de una asamblea estatal constitutiva ante la presencia de Notario Público, en la que se dio fe y se certificó que asistieron los delegados elegidos en las asambleas municipales de diecinueve distritos electorales en el Estado de Puebla, es decir en más de las dos terceras partes requeridas por la norma legal, y cuando menos diecinueve asambleas municipales se celebraron en observancia de lo dispuesto en el artículo 37, fracción II, del Código Electoral local, es decir, en presencia de notario público, quien dio fe y certificó: la conformación de las listas de afiliados; la concurrencia personal de un número de afiliados superior al 0.11% del padrón electoral utilizado en la elección federal ordinaria anterior a la solicitud de registro, y la elección de los delegados para la asamblea estatal constitutiva del partido político y, en consecuencia, el reconocimiento de la personalidad del representante del grupo de ciudadanos. Asimismo, deberá valorar el cumplimiento del resto de los requisitos y, en su caso, hacer las prevenciones conducentes, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el principio *pro persona*, a fin de garantizar la maximización y efectividad del derecho de asociación política-electoral.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **revoca** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla el dieciocho de octubre de dos mil doce, en el recurso de apelación local identificado con la clave TEEP-A-007/2012, en términos de lo expuesto en el considerando quinto de la presente ejecutoria.

**SEGUNDO.** Se **ordena** al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla que, en el plazo de **cinco días hábiles** contados a partir del momento en que se le notifique la presente ejecutoria, emita una nueva en la que se pronuncie sobre la procedencia del registro como partido político estatal de la agrupación actora en términos de lo expuesto en el considerando séptimo de la presente sentencia

**TERCERO.** Se ordena al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, informe a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado a esta sentencia, dentro de las veinticuatro horas posteriores a que ello ocurra.

**NOTIFÍQUESE, personalmente** a la parte actora, en el domicilio señalado en su demanda; **por fax y por oficio**, con copia certificada de la sentencia, al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, así como al Tribunal Electoral del Estado de Puebla, **y por estrados**, a los demás interesados. Devuélvase los documentos que

**SUP-JDC-3134/2012**

correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, ante el Subsecretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**SUP-JDC-3134/2012**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**GABRIEL MENDOZA ELVIRA**