

**RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-REC-398/2019  
Y SUP-REC-399/2019,  
ACUMULADOS

**RECURRENTES:** PARTIDOS  
REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL, DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y  
MOVIMIENTO CIUDADANO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA  
REGIONAL DEL TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,  
CORRESPONDIENTE A LA  
CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL, CON SEDE EN  
LA CIUDAD DE MÉXICO<sup>1</sup>

**MAGISTRADA PONENTE:**  
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIO:** CARMELO  
MALDONADO HERNÁNDEZ

**COLABORÓ:** DENNY MARTÍNEZ  
RAMÍREZ

Ciudad de México, a diez de julio de dos mil diecinueve<sup>2</sup>.

En los recursos de reconsideración indicados al rubro, la Sala Superior resuelve **revocar** la sentencia dictada por la Sala Regional responsable, en el juicio

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo Sala responsable, Sala Regional o Sala Regional responsable.

<sup>2</sup> Todas las fechas corresponden a dos mil diecinueve, salvo precisión en contrario.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con el número de expediente SCM-JDC-137/2019, ya que los artículos 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos y 100 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero son constitucionales, por regular una medida que tiene un fin legítimo, además de ser idónea, necesaria y proporcional.

### I. ANTECEDENTES

De la narración de hechos que la parte recurrente hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

- 1. Manifestación de intención.** El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, Eriberto Flores Terrero, con el carácter de Secretario General de la Asociación Civil denominada “Guerrero Pobre A.C.” presentó ante la Secretaría General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero<sup>3</sup>, escrito mediante el cual manifestó la intención de constituir un nuevo partido político local.

---

<sup>3</sup> En adelante Instituto Electoral local.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

**2. Resolución del Instituto Electoral local.** Mediante sesión extraordinaria celebrada el siete de marzo, el Consejo General del Instituto Electoral local dictó la resolución 001/SE/07-03-2019, por la cual declaró improcedente la solicitud de manifestación de intención para conformar un instituto político local.

**3. Juicio ciudadano local.** Inconforme con la citada resolución, el quince marzo, Rubén Valenzo Cantor y Eriberto Flores Terrero, en su calidad de Presidente y Secretario General de la Asociación Civil denominada “Guerrero Pobre A.C.” presentaron ante el Instituto Electoral local escrito de demanda de juicio electoral ciudadano.

**4. Sentencia local.** El dos de mayo, el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero<sup>4</sup> dictó sentencia en el juicio electoral ciudadano, identificado con el número de expediente TEE/JEC/014/2019, mediante la cual confirmó la resolución 001/SE/07-03-2019, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral local.

**5. Juicio ciudadano federal.** Inconformes con la anterior determinación, el nueve de mayo, Rubén Valenzo Cantor y Eriberto Flores Terrero, en su calidad de Presidente y Secretario General de la Asociación Civil “Guerrero Pobre A.C.” promovieron

---

<sup>4</sup> En lo sucesivo Tribunal Electoral local.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el Tribunal Electoral local.

**6. Recepción del expediente en la Sala Regional.** El dieciséis de mayo, se recibió, en la Oficialía de Partes de la Sala Regional responsable, la demanda de juicio ciudadano y diversas constancias. Asimismo, se determinó integrar el expediente SCM-JDC-137/2019.

**7. Sentencia impugnada.** El trece de junio<sup>5</sup>, la Sala Regional responsable dictó sentencia, en el juicio ciudadano, identificado con la clave SCM-JDC-137/2019, mediante la cual revocó la resolución impugnada y, en plenitud de jurisdicción revocó la determinación emitida por el Instituto Electoral local, además de declarar la inaplicación al caso concreto, de las porciones normativas de los artículos 11 de la Ley General de Partidos Políticos y 100 de la Ley Electoral local, para los efectos precisados en la ejecutoria.

Asimismo, se determinó hacer del conocimiento de la Sala Superior tal inaplicación, para los efectos precisados en el párrafo sexto del artículo 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>5</sup> Es importante precisar que, el catorce de junio se notificó por estrados la indicada sentencia.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

Al respecto, es importante precisar los efectos determinados por la Sala Regional responsable, los cuales son del orden siguiente:

En vista de que se ha declarado fundada la solicitud de la parte actora de inaplicar los preceptos que establecen que solo después de la elección de Gubernatura será viable presentar solicitud para constituir un nuevo partido político; lo procedente es:

1. Declarar, **al caso concreto**, la inaplicación de los artículos 11 de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral local, únicamente por lo que hace a las porciones normativas siguientes (identificadas con negrillas y canceladas):

- **Ley de Partidos**

*"Artículo 11.*

*1. La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el...Organismo Público Local que corresponda, en el caso de partidos políticos locales informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el mes de enero del año siguiente al de la elección ~~de...Gobernador~~ o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local".*

- **Ley Electoral Local**

*"ARTÍCULO 100.- La organización de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político estatal deberá de informar tal propósito al Instituto Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección ~~de Gobernador~~ del Estado"<sup>6</sup>.*

En el entendido de que si el artículo 5 del Reglamento para la Constitución y Registro de Partidos Políticos Estatales ante el Instituto local **básicamente, replica las porciones normativas**

---

<sup>6</sup> En el sentido de que podrá informarse el propósito de constituirse como partido político local, en el mes de enero del año siguiente al de la elección ordinaria respectiva.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

inaplicadas en esta resolución; tal y como se especifica a continuación:

### Reglamento

*“Artículo 5. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político estatal deberán informar por escrito de tal propósito, dirigido a la Presidencia del Instituto Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección ~~de Gobernador~~, de conformidad con los artículos 11 de la Ley General de Partidos Políticos y 100 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero”.*

En vía de consecuencia, el Instituto local tampoco podrá atender al factor temporal analizado por esta ala Regional de solamente seis años.

**Revocar** la resolución 001/SE/07-03-2019 emitida por el Consejo General del Instituto local, por la que se determinó la improcedencia de la manifestación de intención de constituir un partido político estatal presentada por los actores.

**2.** Vincular al Instituto local para que, **en el plazo de las veinticuatro horas siguientes** a la notificación de la presente sentencia, **emita una nueva resolución sobre la procedencia o no de la solicitud presentada por los promoventes<sup>7</sup>**, tomando en cuenta la inaplicación de las porciones normativas precisadas en el numeral 1 de la presente sentencia (esto es, **que el aspecto temporal no es un impedimento para declarar procedente la solicitud**); notificándole a la parte actora dicha determinación.

Siendo importante precisar que la solicitud no podrá negarse tampoco, con base a que han pasado cinco meses desde que se presentó el escrito de intención porque, el retraso en el procedimiento (de ser procedente su inicio), no deriva de la actividad inadecuada de los solicitantes.

De ahí que, de ser el caso (de declarar procedente la solicitud), el Instituto local deberá

---

<sup>7</sup> Con base en los requisitos y reglas aplicables.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

tomar las medidas necesarias, entre ellas, emitir los acuerdos que resulten pertinentes, para garantizar que el procedimiento de registro se concluya, por lo menos, antes del inicio del siguiente proceso electivo estatal y de implementar en la resolución los tiempos a los que se ceñirá dicho procedimiento.

Una vez hecho del conocimiento a la parte actora sobre la determinación en torno a la oportunidad de su aviso de constitución, el Instituto local deberá informar a esta Sala Regional, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, debiendo remitir copias legibles y certificadas que justifiquen dicho informe.

**8. Cumplimiento de sentencia.** El dieciocho de junio, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Regional responsable el oficio número 0920/2019, del inmediato diecisiete, mediante el cual el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero remitió diversa documentación vinculada con el cumplimiento de la sentencia dictada en el juicio ciudadano, identificado con el número de expediente SCM-JDC-137/2019.

**9. Recursos de reconsideración.** Inconformes con la sentencia referida en el **apartado 7**, el dieciocho de junio, los Partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, por conducto de Manuel Alberto Saavedra Chávez, Arturo Pacheco Bedolla y Jesús Tapia Iturbide, respectivamente, en su calidad de representantes de los citados institutos políticos ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

Ciudadana del Estado de Guerrero; interpusieron sendos recursos de reconsideración, ante la Sala Regional responsable.

**10. Registro y turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes: SUP-REC-398/2019 y; SUP-REC-399/2019. Asimismo, los turnó a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

**11. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada instructora radicó los asuntos en su Ponencia; admitió las demandas; y, determinó el cierre de instrucción.

## II. CONSIDERACIONES

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, porque se tratan de sendos recursos de reconsideración interpuestos contra una sentencia dictada por una Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en un juicio ciudadano<sup>8</sup>.

**SEGUNDO. Acumulación.** Toda vez que los partidos políticos recurrentes se inconforman contra la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de

---

<sup>8</sup> Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 185; 186, fracción X y 189, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

México, en el juicio ciudadano, identificado con la clave **SCM-JDC-137/2019**, mediante la cual revocó las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero y, por el Instituto Electoral local, además de declarar la inaplicación al caso concreto, de las porciones normativas de los artículos 11, párrafo I, de la Ley General de Partidos Políticos y 100 de la Ley Electoral local, para los efectos precisados en la ejecutoria controvertida.

En ese orden de ideas, y con la finalidad de no generar resoluciones diversas, con fundamento en los artículos 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>9</sup>; y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se acumula el recurso de reconsideración, identificado con la clave **SUP-REC-399/2019**, al **SUP-REC-398/2019**, por ser el primero presentado ante este órgano jurisdiccional electoral federal. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos al expediente acumulado.

**TERCERO. Procedencia.** Los recursos de reconsideración reúnen los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, fracción III, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, párrafo 1, incisos

---

<sup>9</sup> En lo sucesivo LGSMIME.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

a) y b), 65, y 66, de la LGSMIME, como se precisa a continuación.

**1. Forma.** Se presentaron por escrito ante la autoridad señalada como responsable. En los escritos recursales constan el nombre y la firma de los promoventes; asimismo, se identifica el acto impugnado, se mencionan hechos y agravios, además, los artículos supuestamente violados.

**2. Oportunidad.** Los recursos de reconsideración se interpusieron dentro del plazo de tres días que para tal efecto prevé el artículo 66, párrafo 1, inciso a), en relación con el diverso 7, párrafo 2, ambos de la LGSMIME, toda vez que la sentencia controvertida se notificó por estrados el viernes catorce de junio, por lo que surtió efectos al día hábil siguiente (lunes diecisiete de junio), ya que los ahora promoventes no fueron parte en la instancia previa, de ahí que el aludido plazo transcurrió del martes dieciocho al jueves veinte del citado mes, mientras que los medios de impugnación se presentaron el inmediato dieciocho de junio, es decir de forma oportuna.

**3. Legitimación y personería.** Se cumple con los requisitos, porque a pesar de que los institutos políticos recurrentes no fueron parte en el juicio de origen, sí tienen legitimación en la causa, la cual deriva de la interpretación de los artículos 61,

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

párrafo 1, inciso b) y 65, párrafo 1, inciso c), de la LGSMIME, conforme al principio *pro actione*, de tal manera que los citados partidos políticos pueden acudir en esta vía para cuestionar la regularidad constitucional de una sentencia pronunciada por la Sala Regional, la cual estiman contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quienes lo hacen por conducto de sus representantes ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, tal como se acredita con las respectivas constancias expedidas por el referido Instituto y que obran en los expedientes principales.

**4. Definitividad.** Se cumple con este requisito porque los recursos de reconsideración se promueven contra la sentencia emitida por la Sala Regional responsable en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SCM-JDC-137/2019.

**5. Interés.** Se cumple con este requisito, en razón de que los partidos políticos al tener como naturaleza constitucional de entidades de interés público, entonces gozan de la aptitud legal para ejercer acciones tuitivas de intereses difusos, en virtud de que dicho interés tiene por finalidad que los actos

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

de las autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

**6. Requisito especial de procedencia.** De conformidad con los artículos 99, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 64 de la LGSMIME, el recurso de reconsideración se distingue por ser un medio extraordinario, el cual sólo es procedente cuando se cumplen los requisitos señalados expresamente por la ley de la materia, motivo por el cual deben ser analizados previamente al estudio de fondo.

En ese sentido, el artículo 61 de la LGSMIME dispone que el recurso de reconsideración es procedente para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los siguientes casos:

- a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, siempre que se

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

cumplan los presupuestos y requisitos previstos en el referido ordenamiento.

- b)** En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución Federal.

Asimismo, se ha ampliado la procedencia de la reconsideración, entre otras, cuando el órgano jurisdiccional:

- Expresa o implícitamente inaplique leyes electorales<sup>10</sup>, normas partidistas<sup>11</sup> o consuetudinarias de carácter electoral<sup>12</sup>.

En ese sentido, con relación a la hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración en la que se vincula a las sentencias de las Salas Regionales en las que se haya determinado la no aplicación de normas generales electorales por considerarla contraria a la Constitución; la Sala Superior ha aceptado de manera excepcional la procedencia del recurso de reconsideración a otros

---

<sup>10</sup> Ver jurisprudencia 32/2009 de esta Sala Superior.

<sup>11</sup> Ver jurisprudencia 17/2012 de esta Sala Superior.

<sup>12</sup> Ver jurisprudencia 19/2012 de esta Sala Superior.

## **SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO**

supuestos que involucran temas propiamente de constitucionalidad o convencionalidad, en aras de privilegiar el acceso a la jurisdicción del Estado.

Esta Sala Superior considera que, en la especie, se cumple con el requisito especial de procedibilidad previsto en el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la LGSMIME, porque la Sala Regional responsable en la sentencia controvertida, determinó de forma expresa la inaplicación de las porciones normativas de los artículos 11, párrafo I, de la Ley General de Partidos Políticos; 100 de la Ley Electoral local; y, 5 del Reglamento para la Constitución y Registro de Partidos Políticos Estatales ante el Instituto Electoral local, respecto de la temporalidad, consistente en que sólo al año siguiente al de la elección de la Presidencia de la República y de la Gubernatura del Estado, se puede presentar la manifestación de intención para constituir partidos políticos locales en el Estado de Guerrero.

Esto es, la Sala Regional responsable consideró de forma expresa la inaplicación de las referidas porciones normativas, sobre la base de que al sujetarlas al respectivo test de proporcionalidad, advirtió que, no cumplen con los requisitos de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, pues no existe justificación válida para efecto de

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

restringir el derecho de asociación en materia política, a efecto de que la ciudadanía pueda presentar cada tres años la manifestación de intención para conformar partidos políticos y, no cada seis años como lo establecen las aludidas porciones normativas tildadas de inconstitucionales.

En consecuencia, esta Sala Superior tiene por cumplido el requisito especial de procedencia, dada la inaplicación expresa decretada por la Sala Regional responsable, respecto de las citadas porciones normativas, por cuanto hace a la temporalidad para presentar la solicitud de intención por parte de la ciudadanía, a efecto de constituirse en partidos políticos locales.

Lo anterior, de conformidad con la Jurisprudencia 32/2009, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL"**.

**CUARTO.** Reseña de la sentencia impugnada y de los agravios.

**1. Síntesis de la sentencia impugnada.**

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

La Sala Regional, al resultar fundado el agravio relativo a la falta de exhaustividad<sup>13</sup>, en plenitud de jurisdicción, inaplicó las porciones normativas de los artículos 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos y 100, de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, porque consideró que, si bien las normas perseguían un fin constitucional legítimo, la medida establecida en ellas, no era necesaria ni proporcional en sentido estricto.

En primer lugar, la Sala Regional señaló que el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 61/2008,<sup>14</sup> respecto de la validez del artículo 28, párrafo 1, del COFIPE, no resultaba obligatorio al no ser aprobado por una mayoría calificada, por lo que estaba en aptitud de pronunciarse sobre la pertinencia constitucional de la limitante temporal para presentar el aviso de intención para constituir un nuevo partido político local

Por ello, la Sala Regional responsable se abocó a analizar la validez de los artículos controvertidos, para lo cual realizó un test de proporcionalidad.

---

<sup>13</sup> Respecto del análisis de constitucionalidad y convencionalidad a través del test de proporcionalidad de los artículos 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos y 100, de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

<sup>14</sup> Artículo 28, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

Con base en ello, concluyó que la limitante temporal para que las organizaciones de la ciudadanía presenten su aviso de intención para formar un partido político local posee como finalidad constitucional fortalecer el sistema de partidos políticos, preservar el principio de certeza y seguridad jurídica derivado de los artículos 14 y 41 constitucionales; y que era idónea, porque la intervención al ejercicio del derecho de asociación política (límite temporal) tiene vinculación con tales fines, al obtenerse que tal derecho no se colapse con la presentación atemporal de solicitudes de registro y, que a su vez los Institutos Electorales locales tengan oportunidad de desarrollar las actividades correspondientes a la verificación de asambleas y que no se empalmen con las elecciones.

Asimismo, la Sala Regional refirió que tal idoneidad no se advertía con la finalidad de cuidar los recursos públicos, al no existir vinculación entre la intervención al derecho de asociación política con el objetivo de cuidar el erario, ya que la cantidad a repartir entre los partidos políticos no se eleva con el surgimiento de nuevos institutos políticos, al estar supeditada a la fórmula prevista para calcular el monto a distribuir.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

Aunado a que, para la Sala Regional respecto del uso adecuado del financiamiento público, la medida temporal no resulta idónea, porque existe un sistema de fiscalización.

Por otra parte, la Sala Regional consideró que la medida no era necesaria ni proporcional, porque la restricción a la temporalidad para presentar la solicitud de creación de un nuevo partido político, no garantiza, en modo alguno, que los nuevos institutos locales permanezcan y sean representativos o que se dé una proliferación de institutos políticos. Por el contrario, implica un grado intenso de intervención en el ejercicio de los derechos humanos que se ejercen para constituir un partido político local, sin que ello permita, al menos en la misma intensidad, la realización del fin perseguido.

En ese sentido, la Sala Regional consideró que existen otras medidas menos lesivas para garantizar la finalidad constitucional de la norma, sin restringir el derecho político de asociación de una manera tan drástica, en tanto que el criterio temporal de seis años conlleva que la ciudadanía se encuentre impedida de tener nuevas opciones políticas en ciertas elecciones, lo que tiene efectos negativos y

## **SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO**

no justificados en la pluralidad partidista y en la participación democrática, aunado a que implica una regresión en el ejercicio del derecho de asociación política en beneficio de la ciudadanía y del pluralismo político.

Con base en lo anterior, la Sala Regional inaplicó las porciones normativas de los artículos 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos y, 100 de la Ley Electoral local, así como el artículo 5 del Reglamento para la Constitución y Registro de Partidos Políticos Estatales ante el Instituto Electoral local, respecto de la temporalidad para la presentación de la manifestación de intención para constituir partidos políticos en el ámbito estatal; y revocó la resolución 001/SE/07-03-2019 del OPLE, por medio del cual se declaró improcedente la manifestación de intención de conformar un partido político estatal presentada por los entonces actores.

En consecuencia, ordenó al Instituto Electoral local que se pronunciara sobre la procedencia o no de la referida solicitud y, de ser el caso, adoptara las medidas necesarias para garantizar que el procedimiento de registro se concluyera, por lo menos, antes del inicio del siguiente proceso electoral local.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

**2. Síntesis de agravios.** Los partidos políticos recurrentes aducen, en esencia, que la Sala Regional responsable realizó una indebida valoración del test de proporcionalidad, al inaplicar los artículos 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos y 100 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

Los recurrentes manifiestan que no comparten el criterio relativo a que las porciones normativas motivo de inaplicación, representen una condición no razonable ni proporcional, en el sentido de que sólo cada seis años se tenga la oportunidad de solicitar el registro de un partido político local, en virtud de que la medida atiende a que a un ente político de nueva creación, le es necesario demostrar presencia y representatividad mínima para su permanencia y el hecho de imponer un umbral mínimo en su primera participación en un proceso electoral, trae como consecuencia, que de no alcanzarlo, tiene una sanción a su baja representatividad, que conlleva implícitamente su prolongación a no poder participar en una elección inmediata, posterior a la pérdida de su registro.

Al respecto, los recurrentes consideran que no puede considerarse como una merma a los

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

derechos de asociación política y de acceso al ejercicio del poder público, la medida atinente a la temporalidad legal, puesto que resulta congruente de una interpretación sistemático funcional del sistema electoral.

Lo anterior, porque conlleva a que los partidos políticos de nueva creación, tengan la intención y así lo demuestren de constituir un verdadero canal de participación política de los ciudadanos y no sólo una simulación para favorecerse del dinero público que se obtiene a través del financiamiento.

Que el tema ya fue analizado en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas, pasando el tamiz de constitucionalidad y, no obstante que se derogó la norma, la misma tiene contenido idéntico al artículo 11 de la Ley General de Partidos Políticos, por tanto, la finalidad constitucional permanece en el actual sistema electoral.

Que contrario a lo sostenido por la Sala Regional responsable, la norma atinente a la temporalidad para la formación de partidos políticos locales, es acorde al sistema electoral constitucional y legal, cumpliendo los requisitos de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

Que la medida de temporalidad de la norma busca dar estabilidad y certeza en la formación de nuevos partidos políticos, evitando su constitución en cualquier tiempo, generando incertidumbre y desvirtuando la representatividad mínima, que garantice la estabilidad de la fuerza política.

Que para ponderar el principio de proporcionalidad en sentido estricto, el Juzgador debe valerse de elementos concretos que cumplan el principio de objetividad, para decidir si una norma es excesiva, para no caer en una decisión arbitraria, que atente contra la presunción de validez de la norma, por lo que la medida legal de abrir la posibilidad de creación de nuevos partidos políticos locales cada seis años, si bien pareciera una medida restrictiva al derecho de asociación, es más bien una medida que garantiza la finalidad de la creación de un partido político.

Por lo que, contrario a lo sostenido por la Sala Regional responsable la medida de temporalidad en el inicio de formación de los partidos políticos locales en el Estado de Guerrero es razonable, idónea y necesaria, para garantizar los fines constitucionales de los partidos políticos.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

**QUINTO. Tesis de la decisión.** La pretensión de los recurrentes es que se revoque la sentencia de la Sala Regional y, en consecuencia, se confirme el acuerdo del Instituto Electoral local, respecto a que el aviso de intención de constitución de un partido político local debe hacerse en el mes de enero siguiente a la elección de Gobernador.

Su causa de pedir consiste en que la Sala Regional responsable indebidamente consideró que las porciones normativas de los artículos 11, párrafo 1,<sup>15</sup> de la Ley General de Partidos Políticos y 100, de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero<sup>16</sup> son inconstitucionales, al establecer una medida que no es necesaria ni proporcional.

Se considera que le asiste la razón a los recurrentes, porque las referidas porciones normativas resultan constitucionales, tal como se resolvió en el recurso de reconsideración SUP-REC-806/2016 y lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la

---

<sup>15</sup> **Artículo 11.**

1. La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto deberá, tratándose de partidos políticos nacionales, o ante el Organismo Público Local que corresponda, en el caso de partidos políticos locales informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de registro nacional, o de Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local.

<sup>16</sup> **ARTÍCULO 100.-** La organización de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político estatal deberá de informar tal propósito al Instituto Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador del Estado"

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

acción de inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas.

### **SEXTO. Cuestión previa.**

En primer lugar, es importante destacar que, Manuel Osorio refiere que, los partidos políticos *son las agrupaciones de personas que, con distinto ideario unas de otras, sostienen opiniones políticas que pretenden hacer prevalecer a efectos de la orientación y de la gobernación del Estado.*<sup>17</sup>

En tal orden de ideas, los partidos son las agrupaciones de la ciudadanía cuyo fin inmediato es el acceso al poder político y el ejercicio del mismo para efecto de establecer y defender un orden público que responda a las convicciones de quienes forman parte de tales institutos políticos.

Además, los partidos políticos se erigen en conductos de mediación porque, ponen en contacto a la ciudadanía dispersa con las instituciones del Estado, es decir, son elementos organizativos que logran trascender a la atomización de la vida social y, a través de los mismos, se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y propuestas que existen en la sociedad.

---

<sup>17</sup> Osorio, Manuel, Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Claridad, Argentina, 1984.



## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

Así, la ciudadanía participa de forma tradicional en la política, mediante los partidos políticos, toda vez que, constituyen los más importantes medios para transmitir las inquietudes de la ciudadanía; es decir, se convierten en canales de comunicación entre gobernantes y gobernados, de ahí que su existencia es vital para que pueda existir un régimen democrático.

En concordancia con lo anterior, esta Sala Superior<sup>18</sup> ha sustentado que los partidos políticos constituyen una de las formas de organización política más importantes en el desarrollo electoral de nuestro país, siendo el medio a través del cual los ciudadanos participan en la vida política del mismo.

Asimismo, este órgano jurisdiccional electoral federal ha considerado que, la génesis de los partidos políticos responde a la necesidad de lograr una verdadera representación nacional en el ejercicio del poder y ha sido una consecuencia natural de la organización política e ideológica de los ciudadanos en busca de lograr el acceso a los niveles de gobierno e influir en la toma de decisiones fundamentales del Estado.

Dentro del sistema jurídico, con base en el marco constitucional, los partidos políticos son entidades de

---

<sup>18</sup> Criterio sustentado por la Sala Superior en las sentencias dictadas en los recursos de apelación SUP-RAP-34/2011 y SUP-RAP-62/2011.

## **SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO**

interés público cuyo fin se encamina a promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Así, la naturaleza jurídica de los partidos políticos como entidades de interés público, deviene de una razón superior que pondera todo gobierno democrático, toda vez que son el medio legítimo para acceder al poder público, principio que sustenta a todo Estado de Derecho.

No obstante, es menester hacer hincapié en que la función de las entidades políticas en un Estado democrático, no sólo se limita a ser el medio a través del cual los ciudadanos participan en un proceso de elección de los gobernantes, sino que se erigen como entes que representan una determinada corriente o pensamiento.

En tal orden de ideas, conviene señalar que los partidos políticos deben desarrollar actividades políticas permanentes, que obedecen a su propia naturaleza y con la finalidad constante de buscar incrementar el número de sus afiliados, así como actividades específicas de carácter político-electoral, que desarrollan durante los procesos

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

electorales y tienen como objetivo básico la presentación de su plataforma electoral y la obtención del voto de la ciudadanía, buscando con ello que sus candidatos registrados obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular.

### **Sistemas de partidos políticos.**

En primer lugar, es importante destacar que Leonardo Valdez Zurita define el sistema de partidos políticos como el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político.<sup>19</sup>

Ahora bien, respecto del sistema de partidos políticos existen diversas clasificaciones en el ámbito doctrinal que atienden al número de partidos políticos como lo hace Giovanni Sartori o, bien, los que tienen una cierta relevancia o predominancia en el sistema político como lo sugiere Maurice Duverger, de lo cual se puede concluir que a mayor número de institutos políticos se incrementan los problemas para su coexistencia e interacción y, por consecuencia, para la gobernabilidad, así como para la estabilidad del sistema político.

---

<sup>19</sup> Váldez Zurita, Leonardo, *Sistemas Electorales y de Partidos*, IFE, México, 2012, p. 27.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

Al efecto, Giovanni Sartori<sup>20</sup> refiere que *el número de partidos indica inmediatamente, aunque sea sólo de modo aproximado, una característica importante del sistema político: la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado. Análogamente, con sólo saber cuántos partidos existen estamos alerta al número de posibles corrientes de interacción que intervienen.*

Por otra parte, Gunnar Sjöblom<sup>21</sup> —citado por el propio Giovanni Sartori— señala que *dos partidos no permiten más que una corriente de interacción recíproca; tres partidos permiten tres corrientes de interacción; cuatro partidos, seis corrientes; cinco partidos, diez corrientes; seis partidos, quince, y siete partidos, veintiuna. Como estas posibles corrientes de interacción ocurren a múltiples niveles: electoral, parlamentario y gubernamental, lo que se indica claramente es que cuanto mayor sea el número de partidos (que tienen voz), mayor será la complejidad y probablemente la complicación del sistema.*

Leonardo Váldez Zurita<sup>22</sup> refiere que *se ha hablado de tres formatos básicos de sistemas de partidos. Aquellos en los que existe solamente un partido, los*

---

<sup>20</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, p. 151.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Valdés Zurita, *op. cit.*, p. 28.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

*conocidos como unipartidistas. Aquellos en los que dos partidos, con cierta frecuencia, se alternan en el ejercicio gubernativo, también conocidos como bipartidistas. Y aquellos en los que coexiste una cantidad significativa de partidos políticos, conocidos como pluripartidistas.*

Por otro lado, Eduardo Andrade Sánchez refiere que, *el multipartidismo supone la existencia de tres o más partidos políticos con posibilidad real de lograr una participación realmente significativa en el seno de la representación nacional.*<sup>23</sup>

El referido autor menciona que *el reparto fragmentado de los votos entre los diversos partidos impide normalmente la formación de una mayoría estable que pueda gobernar, obligando a la realización de alianzas o coaliciones entre varios grupos minoritarios que dan por resultado una frecuente inestabilidad gubernamental.*<sup>24</sup>

De conformidad con lo anterior, es de estimarse que, en el multipartidismo se da la proliferación de diversos partidos políticos, pero sin que exista uniformidad en cuanto a su representatividad y competitividad, pues por diversas circunstancias no guardan las mismas condiciones, lo que deriva en

---

<sup>23</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, Derecho Electoral, Oxford, México, 2010, p.144.

<sup>24</sup> Andrade Sánchez, op. cit., p. 145.

## **SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO**

que la coexistencia e interacción de las distintas fuerzas políticas se torne compleja y difícil, en perjuicio de la gobernabilidad.

Mientras que, en el pluripartidismo si bien admite la intervención de más de dos partidos políticos, lo cierto es que se pretende que tengan representatividad y competitividad, a efecto de que sean verdaderas opciones para que la ciudadanía acceda a los cargos de elección popular, aunado a que deben arraigarse en el electorado y, con base en la votación exigida para la conservación del registro justifiquen su existencia y, por consecuencia, garanticen su permanencia en el sistema de partidos políticos.

Por tanto, los partidos políticos deben ser representativos, competitivos y como organizaciones ciudadanas, permitir el acceso al ejercicio del poder público, de ahí que no pueden crearse para tener una existencia efímera, sino contar con la fuerza y estructura necesaria para apostar en todo momento por su permanencia y garantizar con ello la estabilidad del sistema de partidos políticos, al generar la certeza necesaria en la ciudadanía de contar con opciones ciertas para en un momento dado afiliarse a las mismas, o bien para emitir el sufragio a su favor.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

**SÉPTIMO. Estudio de fondo.** Esta Sala Superior considera que los agravios de los recurrentes son **esencialmente fundados**, como se explica a continuación.

Si bien los artículos 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos y 100 de la Ley Electoral local establecen una limitación al derecho de asociación -al prever que la organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político local, para obtener su registro ante el Instituto, deberá informar tal propósito en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador del estado- también lo es que la medida resulta justificada, ya que no suspende, ni hace nugatorio el derecho de los ciudadanos de participar en la creación de los partidos políticos, únicamente la condiciona a que dicha participación se realice en términos de la normativa correspondiente.

Al respecto, si bien, como lo sostuvo la Sala Regional, no es obligatorio lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>25</sup> en las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, al no haber sido aprobada por lo

---

<sup>25</sup> En lo sucesivo SCJN.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

menos por ocho votos,<sup>26</sup> lo cierto es que tal criterio resulta orientador.

En esas acciones de inconstitucionalidad, la SCJN determinó que la limitación prevista en el artículo 28, párrafo 1, del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>27</sup> no vulneraba la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9º de la Constitución Federal. Dicha disposición establecía precisamente que, para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificaría ese propósito al otrora Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial.

Lo anterior, porque de la redacción de ese precepto legal, no se advertía una prohibición para que los ciudadanos pudieran constituir partidos políticos, sino que sujetaba su operatividad a un requisito de naturaleza material. Esto implica solamente una reglamentación que introduce el legislador para regular la forma y términos en que pueden participar en un proceso electoral determinado, sin hacer nugatorio el derecho de

---

<sup>26</sup>Criterio contenido en la jurisprudencia P./J.94/2011 del Tribunal Pleno de rubro: JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS. Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, pág. 12.

<sup>27</sup> En adelante COFIPE.



## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

asociación, consistente en formar un nuevo partido político.

Del mismo modo, la SCJN razonó que, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público, por lo que una de sus características fundamentales es su vocación de permanencia.

Es decir, se busca que no se constituyan partidos de forma transitoria —que participen en una elección y posteriormente desaparezcan al no tener una verdadera representatividad— por lo que, si la norma condicionaba a una temporalidad de seis años, es precisamente porque atendía a que la creación de un partido político demostrara esa presencia y permanencia; razones por las cuales el artículo impugnado no resultaba inconstitucional.

Asimismo, la SCJN expuso que, a través del precepto analizado, tampoco se impedía el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, pues los requisitos que exigía la norma impugnada, para la conformación de un nuevo partido político, no resultaban excesivos, por el contrario, atendían a criterios de razonabilidad, a fin de que los partidos políticos de nueva creación demostraran una real representatividad y permanencia.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

Con base en este parámetro, se concluye que los artículos 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos y 100 de la Ley Electoral local, que establecen la misma temporalidad para la conformación de un partido, no vulneran el ejercicio de la libertad de asociación, ni implican una temporalidad excesiva o desproporcionada.

Cabe precisar que, si bien la norma analizada por la SCJN refería sólo a partidos políticos nacionales, lo cierto es que esta Sala Superior también se ha pronunciado respecto de institutos políticos locales en el **SUP-REC-806/2016**, en la cual se controvertió la constitucionalidad del artículo 11, párrafo 1, de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Yucatán, que establece la misma temporalidad para la creación de partidos políticos locales.

En ese precedente, esta Sala Superior consideró que ese artículo era constitucional, porque desde las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, la SCJN reconoció que la temporalidad para la conformación de un partido político, si bien se trataba de una limitación al derecho de asociación, tal medida resultaba justificada, porque la intención es que no se constituyan partidos políticos de forma transitoria, sino que su fuerza sea de tal magnitud que les

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

permita tener presencia frente al electorado y como resultado de ello su permanencia.

Por otra parte, se debe precisar que si bien la interpretación de la SCJN es anterior a la reforma constitucional de 2011, ello no implica que en su momento no estuvieran vigentes los derechos de asociación política y participación en los asuntos públicos del Estado.

Además, como ha quedado establecido, las normas no establecen una restricción absoluta al derecho humano de asociación, sino una modulación que atiende a fines legítimos y que no cierra de manera tajante el espectro de participación para que las personas puedan ejercer sus derechos políticos de acuerdo con el parámetro constitucional vigente.

En ese sentido, vale tener en cuenta que, ha sido criterio de la SCJN que la obligación contenida en el artículo primero tendente a preferir la interpretación más benéfica no necesariamente implica que toda interpretación deba favorecer a los intereses de las partes que lo solicitan.<sup>28</sup> En el caso, la norma impugnada establece requisitos y modulaciones basadas en criterios objetivos y que no establece formas de diferenciación discriminatorias.

---

<sup>28</sup> Tesis 1a./J. 104/2013 (10a.), de rubro: PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

Dicho modelo, además, es coherente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha considerado que el sistema interamericano no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana de Derechos Humanos establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que, dentro de los parámetros convencionales, regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.<sup>29</sup>

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta lo expresado por el legislador en las últimas reformas en materia político-electoral.

Desde el proceso legislativo que dio origen al COFIPE,<sup>30</sup> se aprecia la preocupación del legislador por establecer un sistema de registro de partidos políticos con ciertas reglas que eviten la existencia de institutos políticos efímeros que sólo pulverizan el voto. En efecto, de la discusión de la iniciativa que

---

<sup>29</sup> Corte IDH, *Castañeda Gutman Vs. México*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párrafo 156.

<sup>30</sup> Expedido en agosto de mil novecientos noventa.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

dio origen al mencionado código, se advierte lo siguiente:

*“3. Síntesis de las deliberaciones.*

*(...)*

*Analizando la experiencia de otras democracias, destacaron las ventajas de los sistemas abiertos de partidos políticos, lo que llevó a la consideración sobre la conveniencia de recuperar un mecanismo de registro condicionado que permitiera a las agrupaciones, organizaciones o asociaciones políticas participar en los procesos electorales, cumpliendo con requisitos mínimos para garantizar su identidad ideológica y programática, su representación social, así como una organización básica que les permita consolidarse como fuerza política nacional. En este aspecto se señaló la necesidad de evitar la pulverización de la representación política. Hubo un señalamiento enfático de que la pluralidad política y la diversidad antes de obstaculizar la formación de un real sistema de partidos, amplio y democrático, la favorece e incluso compele hacia ese objetivo.”*

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de enero de dos mil ocho, se expidió el COFIPE, de conformidad con su artículo Tercero Transitorio, abrogó el diverso Código expedido en agosto de mil novecientos noventa.

Entre las modificaciones sustanciales al sistema de partidos políticos, que se previeron al expedir el nuevo COFIPE, se contempló el aumento de la temporalidad establecida para que la organización interesada en constituirse como partido político de

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

nueva creación **notificara** ese propósito a la **autoridad competente**.

Es importante destacar que las causas que motivaron al legislador al planteamiento de tal modificación quedaron expuestas en la iniciativa de la ley que dio origen al aludido código federal, en el apartado denominado *Sistema de partidos, financiamiento y prerrogativas*, en los términos siguientes:

*“...por una parte, la adecuación obligada a las disposiciones constitucionales en lo que hace a la no intervención de organizaciones gremiales, o de otra naturaleza, ajenas al sistema de partidos. **A fin de que dicho sistema no siga sujeto a la inestabilidad que se provoca con el potencial registro de nuevos partidos cada tres años, y vista la experiencia que se ha cursado desde 1990, marcada por el carácter efímero de las mayoría de las organizaciones a las que en su momento se otorgó el registro legal como partidos políticos, se propone que la apertura del proceso respectivo se realice cada seis años, en el año posterior al de la elección presidencial.**”*

En ese sentido, la disposición que preveía que, para constituir un partido político **nacional**, la agrupación política interesada notificaría ese propósito al entonces Instituto Federal Electoral entre el primero de enero y el treinta y uno de julio de año siguiente al de la elección, quedó superada por lo previsto en el párrafo 1, del artículo 28, del COFIPE, en el que se previó que se debía notificar en el mes de enero siguiente al de la elección presidencial, la intención de conformar un nuevo partido político nacional.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

Ahora bien, en dos mil catorce se transitó de una legislación federal a una nacional, en la cual se mantuvo esa norma y se hizo extensiva a la creación de partidos políticos locales.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal, lo cual significó una reconfiguración del sistema vigente hasta ese momento en materia de procedimientos electorales.

Es importante destacar que, las causas que motivaron al legislador al planteamiento de tal reforma quedaron expuestas en la iniciativa de la ley que dio origen a la aludida Ley General de Partidos Políticos, presentada por diversos Senadores del Partido Acción Nacional.<sup>31</sup>

En esa iniciativa se señaló que los partidos políticos como hilo conductor de la democracia, deben regirse siempre bajo condiciones que permitan evaluar su eficacia y vigencia por cuanto a la opción política que representan.

---

<sup>31</sup> INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 24, NUMERAL 1 INICSO B) Y 28 NUMERAL 1 FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; QUE PRESENTAN LOS SENADORES. MARIANA GÓMEZ DEL CAMPO GURZA, ROSA ADRIANA DIAZ LIZAMA Y DANIEL GABRIEL ÁVILA RUIZ. CC. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA LXII LEGISLATURA.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

En ese sentido, refirieron que la constitución de un partido político es un aspecto importante, por lo que consideraron que era necesario no sólo aumentar el umbral para sostener el registro de los partidos políticos vigentes, sino que también establecer requisitos con mayores exigencias para su conformación, para evitar que se constituyera en un botín, y se creen partidos que no logren su permanencia.

Asimismo, cabe precisar que la Ley General de Partidos Políticos—de cuyo artículo 11 se controvierte la validez en este asunto— surge como resultado de esa reforma constitucional que, en la Base I del artículo 41 de la Constitución Federal, dispuso que los partidos políticos son entidades de interés público, que la ley determinará las normas y requisitos para su registro, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

De igual forma, derivado de la reforma constitucional de dos mil catorce, se impactó en el artículo 116 de la Constitución Federal que las normas y requisitos para el registro de los partidos políticos locales, se determinaran en la ley general.



## **SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO**

En el artículo SEGUNDO Transitorio, del Decreto de reformas referido, se dispuso que el Congreso de la Unión expediría las normas a más tardar el treinta de abril de dos mil catorce.

En la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, se debía establecer las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales.

Así, con motivo de la remisión constitucional que hace el referido artículo transitorio, el veintitrés de mayo de dos mil catorce se expidió la Ley General de Partidos Políticos, en cuyo artículo 1º se dispone que ese ordenamiento es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, que su objeto es regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de la creación de partidos políticos.

De lo anterior, es posible advertir que, con la reforma constitucional en materia electoral, el sistema de participación de los partidos políticos en los procesos electorales, que estaba regulado en una ley federal y en las normatividades estatales, transitó para integrar una ley general, con un evidente propósito

## **SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO**

de regir en un plano nacional la temporalidad en la que puede presentarse la manifestación de intención para la formación de partidos políticos.

Al respecto, es de considerar que la SCJN ha sostenido que las Leyes Generales, si bien son emitidas por el Congreso de la Unión, tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales y municipales, aunado a que son normas que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para la regulación a un ámbito normativo determinado y concreto.

Este parámetro, también abona a concluir, contrariamente a lo señalado por la Sala Regional, que los artículos 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos y 100 de la Ley Electoral local, en la parte que prevén que los ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos locales deberán informar tal propósito en el mes de enero siguiente al de la elección de Gobernador, no vulnera el ejercicio de la libertad de asociación, ni implica una temporalidad excesiva o desproporcionada.

### **Test de proporcionalidad**

No obstante que se considera que es claro que los artículos 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos y 100 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero son constitucionales, para mayor claridad esta Sala Superior procede a realizar el test de proporcionalidad de las normas.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que este tipo de análisis se hace a partir de la presunción de que la norma analizada es constitucional y que, en el estudio, se verá si las medidas emitidas por el legislador con el propósito de restringir algún derecho humano, se deben satisfacer al menos los siguientes requisitos:<sup>32</sup>

- a) Ser admisibles dentro del ámbito constitucional, de manera que sólo se puede restringir o suspender derechos con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la propia Constitución.
- b) Ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, además de ser idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se

---

<sup>32</sup> Jurisprudencia 2/2012, de rubro: RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales.

c) Ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior considera que las normas superan el test de proporcionalidad, ya que son constitucionales, por perseguir un fin legítimo, ser una medida idónea, necesaria y proporcional, como se demuestra a continuación.

**1. Fin legítimo.** Imponer un límite temporal al ejercicio del derecho de asociación, específicamente para constituir un partido político local; persigue, al menos, tres fines legítimos: **a)** contribuir a la certeza de la ciudadanía y actores políticos, **b)** generar seguridad jurídica y **c)** garantizar cierto grado de estabilidad del sistema de partidos políticos.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

La libertad de asociación está reconocida en la Constitución Federal<sup>33</sup> y en distintos ordenamientos internacionales,<sup>34</sup> la cual constituye un requisito indispensable en todo Estado Constitucional Democrático, debido a que sin su existencia o la falta de garantías que la tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos, sino también, se propiciaría la falta de pluralismo en el sistema y, en consecuencia, la falta de representación democrática.

En este sentido, se debe destacar que a nivel constitucional y convencional no existe alguna previsión que limite o restrinja expresamente el ejercicio del derecho de iniciar, en cualquier momento, el procedimiento para constituir un partido político; sin embargo, ello tampoco significa que se trate de un derecho absoluto.

En relación con las limitantes al ejercicio del derecho de asociación, en el artículo 16.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece que tal libertad se debe sujetar 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

---

<sup>33</sup> Artículos 9º; 35, fracción III, 41, párrafo tercero Base I, y 116 párrafo segundo, fracción IV, inciso e), de la Constitución federal.

<sup>34</sup> Artículos 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 21 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; 15 y 16 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

## **SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO**

para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Así, en principio, la limitante que se analiza goza de una presunción de validez y regularidad constitucional, debido a que está prevista en el marco legal que regula la conformación y obtención del registro de los partidos políticos a nivel estatal.

En este sentido, la limitante legislativa en principio resulta admisible, ya que al establecer que únicamente una vez concluida la elección del depositario del Poder Ejecutivo es permisible que las agrupaciones de ciudadanos se puedan constituir como nuevos institutos políticos, genera pleno conocimiento y seguridad en el sistema de partidos políticos reconocido en el artículo 41, párrafo tercero, base I, de la Constitución Federal, al garantizar que en determinados periodos las condiciones de competitividad no se modificarán ni serán alteradas por la incorporación de nuevos actores políticos .

En efecto, de esta manera se dota de certeza el desarrollo integral del sistema de los partidos políticos, debido a que se tiene seguridad de que el acceso al financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y para actividades

## **SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO**

específicas, así como el acceso al tiempo en radio y televisión y demás prerrogativas, no será alterado durante cierta temporalidad específica.

Esa misma estabilidad genera beneficio a la ciudadanía en general, en la medida en que se traduce en la certeza de que, durante un lapso específico, las opciones políticas con las que contará no variarán y, con base en ello, las personas pueden ejercer válidamente su derecho de afiliación a alguno de esos institutos políticos, así como valorar si desean ejercitar su derecho de voto pasivo buscando ser registradas como candidatas por medio de algún instituto político.

Considerar lo contrario y determinar que en cualquier momento es permitido que exista la posibilidad de constituir nuevas entidades de interés público en materia electoral conculcaría la certeza y seguridad jurídica del sistema integral de partidos políticos, en razón de que estaría sujeto a una dinámica en la que en cualquier ejercicio fiscal, ante la existencia de nuevos institutos políticos las prerrogativas serían redistribuidas y, por consiguiente, también disminuidas, lo cual además generaría una dificultad significativa para diseñar los programas anuales de trabajo y proyectos de esas entidades de interés público.

## **SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO**

La mencionada circunstancia también implicaría falta de certeza en el electorado, en virtud de que no tendría seguridad acerca de las opciones a través de las cuales podría ejercer sus derechos de afiliación y de voto pasivo y activo, en razón de que el número de entidades de interés público constantemente se modificaría.

Cabe precisar que, si bien el pluralismo político es un concepto inherente a la democracia, a través del cual se refleja en la libertad de formación y funcionamiento de organizaciones políticas, así como en la libertad de afiliación de los ciudadanos, ello no implica que sea absoluto o ilimitado, en tanto es necesario establecer diversos requisitos para que los nuevos partidos representen una auténtica opción política.

Considerar lo contrario y permitir el registro de nuevos partidos políticos sin la acreditación de mayores requisitos podría incentivar la pulverización del voto del electorado en los procesos electorales, lo cual implicaría un deterioro en la legitimidad política de los candidatos que resulten electos, como lo es el establecer una temporalidad para su creación.

De ahí que se considere que la norma tiene un fin legítimo, porque contribuye a la vigencia de los



## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

principios de certeza y seguridad jurídica, además de garantizar cierto grado de estabilidad al sistema de partidos políticos.

**2. Idoneidad de la medida.** Se considera que cumple el requisito de idoneidad, teniendo en cuenta que, para considerar que una medida cumple tal condición, ésta debe tener una relación fáctica con el fin que se persigue.

En el caso, las previsión normativa que se analiza configura una garantía respecto de que, en una cierta temporalidad, el número de los partidos políticos que mantengan su registro no será incrementado, lo que garantiza la estabilidad en la permanencia de determinadas y específicas condiciones de competencia y equidad en la contienda, consistentes esencialmente en acceso al financiamiento público y medios de comunicación sociales, sin que éstas se vean disminuidas por la participación de nuevos partidos.

De este modo entre la modulación temporal para ejercer el derecho de constituir nuevos partidos y la vigencia de los principios de certeza, seguridad jurídica, así como la estabilidad del sistema de partidos políticos se acredita un nexo causal, por lo que la medida es idónea en tanto que tiene una relación fáctica con los fines perseguidos.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

**3. Necesidad de la medida.** Esta Sala Superior considera que la medida es necesaria en virtud de que se inscribe en que los partidos políticos, como entidades de interés público, no deben constituirse de forma transitoria, de manera que participen en una elección y posteriormente desaparezcan al no contar con presencia y permanencia ante la ciudadanía.<sup>35</sup>

En ese sentido, la limitante temporal implica que el primer proceso electoral en el que los nuevos institutos políticos participen con las demás medidas a las que están sujetos –financiamiento y acceso a medios de comunicación– sea la elección en la que se elija a los integrantes del Congreso local y Ayuntamientos.

Esto es, la norma está diseñada para configurar una participación política-electoral progresiva de los nuevos partidos políticos, con la intención de que todas las opciones políticas ofrezcan una auténtica posibilidad de integrar los órganos de gobierno.

Lo anterior se debe a que las elecciones intermedias son procesos electorales de una magnitud distinta, desde el punto de vista del acceso a prerrogativas, tiempo de duración y relevancia política, en comparación con aquellos en los que se renueva la

---

<sup>35</sup> Artículo 41 de la Constitución Federal.

## **SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO**

totalidad de los cargos estatales –gubernatura, diputaciones y ayuntamientos–, por lo que la oportunidad con que la norma permite la integración de nuevos partidos también guarda lógica y relación con la naturaleza del primer proceso electoral en el que competirán.

En este orden de ideas, la elección intermedia es el primer acercamiento político-electoral que tienen esos partidos políticos con el electorado, en el que intervienen obligadamente de forma individual, con acceso limitado a financiamiento y prerrogativas públicas, pero vinculados a observar el umbral de la votación válida emitida que todos los institutos políticos deben cumplir para mantener la vigencia de su registro.

De esta forma, se favorece la presencia y permanencia de tales institutos políticos, ya que a partir de los resultados electorales que obtengan de esa primera competencia se compondrá la base para determinar su financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, específicas y gastos de campaña, así como el acceso a las demás prerrogativas a las que tienen derecho, a efecto de presentarse bajo condiciones más óptimas de equidad en el siguiente proceso electoral, en el que se competirá por la totalidad de los cargos a nivel estatal.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

En este sentido, el establecer que sólo se podrán constituir partidos políticos después de la elección de Gobernador, es una medida esencial temporal que no resulta aislada o inconexa, sino que forma parte del conjunto de disposiciones legislativas que tienen como propósito configurar una **participación progresiva** de los institutos políticos de reciente creación, a fin de ofrecer a los ciudadanos opciones político-electorales eficaces y competitivas.

Ahora, como una medida adicional a la temporalidad para la creación de partidos políticos, que como ya se señaló busca lograr una participación progresiva, se encuentra el umbral mínimo de votación necesario para que los institutos políticos mantengan su registro. Las cuales, se considera que buscan contribuir al desarrollo del pluralismo político, la representatividad democrática y a dotar de legitimidad a los depositarios del Poder Público.

Por tanto, el momento entre cada proceso electoral en el que la norma legal permite la creación de nuevos partidos no es una cuestión arbitraria, sino que en ella subyace la idea de conformar auténticas expresiones políticas con representatividad democrática, que doten de legitimidad a los ciudadanos favorecidos por el voto popular del electorado, de manera que cuando se

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

renueven la totalidad de cargos, el electorado contará con opciones políticas competitivas.

En efecto, el diseño constitucional y legal del sistema de partidos políticos responde a privilegiar la representatividad que de manera fehaciente constituya un medio de expresión políticamente relevante de la ciudadanía, en virtud de que de esta forma se asegura la legitimidad de los órganos de gobierno a partir de los candidatos que se postula y los votos que obtiene en una primera elección intermedia.

Considerar lo contrario y concluir que el registro de los partidos políticos no tiene relación con la elección en la que participan de manera primigenia, así como permitir que de manera posterior a cualquier proceso electoral se conformen nuevos y distintos institutos políticos, podría generar como efecto negativo la pulverización del voto que se expresaría a través de las múltiples opciones políticas, lo cual implicaría restar de legitimidad a los ciudadanos que resulten electos y afectar así la gobernabilidad.

**4. Proporcionalidad.** Las normas también cumplen el requisito de proporcionalidad en sentido estricto, porque se trata de una modulación al ejercicio del derecho de asociación en materia electoral, lo que

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

contribuye a generar certeza y seguridad jurídica, además de garantizar la estabilidad del sistema de partidos políticos.

Lo anterior también es acorde con el derecho que les asiste a los partidos políticos que ya cuentan con registro, en la medida de que la limitación temporal para constituir un partido político brinda certeza jurídica respecto a la manera o forma de cómo se distribuyen las prerrogativas en materia de financiamiento y acceso a radio y televisión, entre otras.

Además, la creación de un partido político requiere el agotamiento de diversas fases y requisitos cuya validación necesitan un determinado periodo o temporalidad,<sup>36</sup> que sólo encuentra sentido en la necesidad de garantizar el acreditamiento y desarrollo del valor esencial de representatividad que debe asegurar la permanencia del partido político; esto para asegurar la **participación política efectiva** y que el instituto político contienda de manera efectiva en los procesos electorales, favoreciendo la posibilidad de cumplir sus fines de manera plena.

Ante ese escenario, el que se fije un periodo cierto de seis años revela ser una medida proporcional en

---

<sup>36</sup> Etapas que deben cubrirse para el registro de un partido político contenidas en los artículos 11; 13; 14; 15; 17 y 18, de la Ley de Partidos.

## SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO

relación con el fin buscado, porque no restringe de manera desmedida o arbitraria el derecho de asociación política, cuando en el caso, ese derecho, precisamente, tiene como objeto la conformación de un partido político, para garantizar a los ciudadanos acceder a los cargos importantes de representación.

En conclusión, la medida establecida de los seis años es proporcional, porque lejos de ser una medida restrictiva del derecho de asociación, **en realidad es una previsión** que busca dar efectividad al proceso de formación de partidos políticos, atendiendo a una funcionalidad concreta. Esto es, generar la viabilidad para que los partidos políticos que se formen puedan contender objetiva y eficazmente para acceder a los cargos de representación popular, y para que durante ese lapso, el partido político formado, logre también cumplir efectivamente sus actividades permanentes.

En consecuencia, procede revocar la sentencia emitida por la Sala Regional en el juicio ciudadano SCM-JDC-137/2019, así como todos los actos que se hayan realizado en cumplimiento a ella.

## **SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO**

Asimismo, se confirma la resolución del Instituto Electoral local, identificada con la clave 001/SE/07-03-2019.

Por lo expuesto y fundado se

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.** Se **acumula** el recurso de reconsideración, identificado con la clave SUP-REC-399/2019; al diverso SUP-REC-398/2019. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos al referido expediente.

**SEGUNDO.** Se **revoca** la sentencia impugnada, así como todos los actos emitidos en cumplimiento a ella.

**TERCERO.** Se **confirma** la resolución 001/SE/07-03-2019, emitida el siete de marzo de dos mil diecinueve, por el Consejo general del Instituto Electoral local.

**Notifíquese**, como en Derecho corresponda.



## **SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO**

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso hace suyo el proyecto, el Magistrado Presidente Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**SUP-REC-398/2019 Y ACUMULADO**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**