

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-
137/2019

PARTE ACTORA: RUBÉN
VALENZO CANTOR Y ERIBERTO
FLORES TERRERO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE GUERRERO

MAGISTRADO: HÉCTOR
ROMERO BOLAÑOS

SECRETARIAS: RUTH RANGEL
VALDES Y MARÍA DEL CARMEN
ROMÁN PINEDA

Ciudad de México, trece de junio de dos mil diecinueve.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve el juicio identificado al rubro, en el sentido de **revocar** la resolución impugnada y, **en plenitud de jurisdicción, revocar** la resolución emitida por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, con base en lo siguiente:

GLOSARIO

Parte actora, promoventes o enjuiciantes Rubén Valenzo Cantor y Eriberto Flores Terrero.

Autoridad responsable o Tribunal local Tribunal Electoral del Estado de Guerrero

COFIPE Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

SCM-JDC-137/2019

	Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
	Constitución de Guerrero	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
	Corte Interamericana	Corte Interamericana de Derechos Humanos
	Convención Americana	Convención Americana de Derechos Humanos
ANT	Instituto local	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
ECE		
DEN	Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
TES		
De la	Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos
narra	Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
ción	Ley Electoral local	Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero
de	Ley Procesal local	Ley número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del estado de Guerrero
hech	Resolución impugnada	Resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero en el expediente TEE/JEC/014/2019
os	Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
que	SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
la		
parte		
actor		
a		
hace		
en		
su		

demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

I. Actuaciones en el Instituto local

1. Manifestación de intención. El veintitrés de enero del año en curso¹, la parte actora, presentó ante la Secretaría General del Instituto local, escrito mediante el cual manifestó la intención de constituir un nuevo partido político local.

2. Resolución. Mediante sesión extraordinaria celebrada el siete de marzo, el Consejo General del Instituto local dictó resolución en el expediente con clave de identificación 001/SE/07-03-2019, en el sentido de declarar improcedente la solicitud de manifestación de intención.

II. Juicio Electoral Ciudadano.

1. Demanda. Inconforme con lo anterior, el quince marzo, la parte actora presentó ante el Instituto local escrito de demanda.

2. Resolución. El dos de mayo, el Tribunal local dictó resolución en el que declaró infundado el Juicio electoral ciudadano, promovido por la parte actora y en consecuencia confirmó la resolución del Instituto local.

III. Juicio de la Ciudadanía

1. Demanda. En desacuerdo con la resolución del Tribunal local, el nueve de mayo, los promoventes presentaron escrito de demanda de Juicio de la Ciudadanía ante la autoridad responsable.

¹ En adelante, todas las fechas se entenderán referidas a dos mil diecinueve, salvo precisión en contrario.

2. Turno. El dieciséis siguiente, el Tribunal local remitió a esta Sala Regional la demanda y diversa documentación relacionada con la misma, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SCM-JDC-137/2019**, turnándolo a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

3. Radicación. El diecisiete de mayo, el Magistrado Instructor acordó la radicación del expediente.

4. Admisión. Mediante acuerdo de veinticinco de mayo, el Magistrado Instructor admitió la demanda.

5. Cierre de instrucción. El trece de junio posterior, al no existir diligencias pendientes por desahogar, se ordenó cerrar la etapa de instrucción, quedando los autos del expediente en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un juicio promovido por dos ciudadanos, integrantes de una organización, en contra de la resolución emitida por el Tribunal local que confirmó la resolución del Consejo General del Instituto local por la que determinó improcedente su manifestación para constituir un partido político en el estado de Guerrero, supuesto que es competencia de esta Sala Regional y entidad federativa sobre la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior tiene fundamento en:

Constitución. Artículos 41 párrafo segundo Base VI, y 99 párrafo cuarto fracciones V y X.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186 fracción III inciso c) y 195 fracción IV y XI

Ley de Medios. Artículos 3 párrafo 2 inciso c), 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso e) y 83 párrafo 1 inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017, de veinte de julio de dos mil diecisiete, por el cual se aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país, por parte del Consejo General² del Instituto Nacional Electoral.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia.

El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8 párrafo 1, 9 párrafo 1 y 79 párrafo 1, de la Ley de Medios, en virtud de lo siguiente:

a) Forma. La parte actora presentó su demanda ante la autoridad responsable por escrito, haciendo constar su nombre y firma autógrafa, identificó la resolución impugnada, expuso los hechos base de la impugnación, los agravios que estimó pertinentes, y ofreció pruebas.

b) Oportunidad. El requisito se encuentra satisfecho debido a que la resolución impugnada le fue notificada

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete

personalmente a la parte actora el tres de mayo³, y el medio de impugnación se promovió el nueve siguiente⁴, como se observa del sello de recepción de la autoridad responsable en el escrito de presentación de la demanda.⁵

Por lo anterior es evidente que su promoción ocurrió dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios.

c) Legitimación y personería. Se surten estos requisitos, pues el presente medio de impugnación fue promovido por parte legítima en términos de lo dispuesto por el artículo 79, párrafo 1 de la Ley de Medios, en tanto que la parte actora está constituida por dos ciudadanos que forman parte de una asociación civil⁶; haciendo valer presuntas violaciones a su derecho político de asociación, ya que se determinó improcedente su manifestación de intención para constituir un partido político local.

Asimismo, se reconoce el carácter con el que comparecen los ciudadanos Rubén Valenzo Cantor y Eriberto Flores Terrero⁷, pues su calidad de presidente y secretario general de la asociación civil, fue reconocida expresamente en el informe circunstanciado; lo que se también se desprende

³ Conforme con el original de la cédula y razón de notificación personal, visible a fojas ciento cincuenta y uno a ciento cincuenta y cuatro del cuaderno accesorio único.

⁴ Ello son contar sábado cuatro y domingo cinco de mayo por ser días inhábiles.

⁵ Visible a foja cuatro del presente expediente.

⁶ Cuyo origen se desprende del Acta Constitutiva observada en escritura pública número treinta y nueve mil trece, emitida por el Notario Público número tres del Distrito de los Bravo, en el Estado de Guerrero. Acta Constitutiva agregada en copia certificada, la que, en términos del artículo 15 de la Ley de Medios posee pleno valor probatorio.

⁷ En su carácter de asociados y de Presidente y Secretario del Comité Directivo de la Asociación Civil.

del nombramiento que se realizó a favor de dichas personas en el acta de asamblea general mixta ordinaria y extraordinaria de asociados (y asociadas) de tres de julio de dos mil diecisiete, la cual obra en copia certificada⁸.

Constancias que tienen pleno valor probatorio, al tratarse de documentales públicas, emitidas por funcionarios o funcionarias en ejercicio de sus atribuciones; de conformidad con los artículos 14 inciso a) párrafo 4, inciso d), en relación con el artículo 16 párrafos 1 y 2, de la Ley de Medios.

d) Interés jurídico. En concepto de la parte actora, la resolución impugnada vulnera su derecho político electoral de asociación porque se confirmó la determinación por la que se declaró improcedente su manifestación de intención para constituirse como partido político local. De ahí que cuente con acción procesal para controvertirla.

Aunado a ello, se destaca que la sentencia impugnada derivó de un juicio instado por la propia parte actora ante el Tribunal local, por lo que resulta evidente su interés jurídico en controvertirla.

e) Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la normativa electoral local no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente para combatir la resolución, en términos del artículo 30 de la Ley de Medios local, que

⁸ Visible a fojas cuarenta y tres a cuarenta y ocho del cuaderno accesorio único.

establece que las sentencias que dicte el Tribunal local serán definitivas e inatacables.

En consecuencia, al estar satisfechos los requisitos de procedencia y al no advertirse alguna causal de improcedencia, lo conducente es realizar el estudio de los agravios expuestos.

TERCERO. Controversia

I. Origen de la controversia local y resolución impugnada.

Esta Sala Regional estima oportuno describir el origen del problema planteado en el presente Juicio de la Ciudadanía.

- Aviso de intención de constituirse en partido político local.

Los enjuiciantes, el veintitrés de enero presentaron ante el Instituto local, escrito a través del que dieron aviso de la intención de constituir un partido político local con la asociación que integran. En el que, entre otras cuestiones, indicaron lo siguiente:

“...no obstante que el numeral 100 de la Ley electoral local señala que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partidos políticos deberán manifestar su intención en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador, estimamos que dicha disposición constituye una limitación injustificada

a nuestro derecho de asociación y de participación política a través de los partidos políticos, lo que la hace inconstitucional. Dicha medida se torna inconstitucional, puesto que establece un trato inequitativo con aquellos ciudadanos que desean participar en los procesos electorales para cargos de elección popular, a través de la figura de las candidaturas independientes, ya que a estos la citada ley les permite participar cada tres años en los procesos electorales de diputados y ayuntamientos y cada seis en los de gobernador, mientras que a los ciudadanos que tenemos interés en participar a través de los partidos políticos de nueva creación, se nos limita a cada seis años, después de concluida la elección a gobernador.

Aunado a ello, es importante mencionar que dichas normas que regulan el proceso de constitución de partidos políticos locales ha quedado superada por los avances en materia de derechos fundamentales particularmente el derecho de participación política pasiva de los ciudadanos guerrerenses, puesto que existen avances sustanciales que los maximizan o potencian, como es el caso de las candidaturas independientes, igualdad de género, reconocimiento de los derechos de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, por citar algunos ejemplos”.

Solicitud que fue **rechazada** mediante resolución 001/SE/07-03-2019, emitida por el Consejo General del Instituto local, por haberse presentado fuera del año establecido por la Ley de Partidos y la legislación local; bajo los argumentos siguientes:

- Que de conformidad con los precedentes SX-JRC-30/2017 y SCM-JDC-157/2017 y SCM-JDC-158/2017, la Ley de Partidos ha establecido un procedimiento

específico para la constitución y registro de un partido político local, consistente en: informe del propósito, procedimiento de acreditación de requisitos, presentación de solicitud de registro, verificación de requisitos y resolución. Destacando que de acuerdo con el precepto 116 constitucional, la función electoral a cargo de las autoridades electorales se rige por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

- El ejercicio de la autoridad administrativa electoral se encuentra acotado por una serie de principios derivados de la seguridad jurídica; por lo que, bajo el principio de reserva de ley y primacía de la ley, se debe ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislado.
- Que el artículo 100 de la Ley Electoral local no constituye una limitación injustificada, de conformidad con la acción de inconstitucionalidad 61/2008 que validó el artículo del COFIPE que ampliaba la temporalidad a seis años para la constitución de un partido político y no al término de cada elección federal. Dado que dicha temporalidad, por sí misma, no vulneraba la libertad de asociación pues no prohibía la constitución de un partido político, sino solo la sujeta a un requisito de naturaleza material, por lo que sólo se trataba de una reglamentación que no impedía el formar un nuevo ente político.
- Que a través de la acción de inconstitucionalidad 66/2014 en la que se combatió el decreto de treinta de

junio de dos mil catorce, por el que se expidió la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Guerrero; entre otras disposiciones, el artículo 39, al estimar que el porcentaje que se les requiere a las candidaturas independientes era excesivo en comparación con el porcentaje solicitado para constituir un partido político local. Concepto de invalidez que la SCJN la desestimó al concluir que ello no implica un trato desigual porque quienes ejercen su derecho a presentarse en un proceso comicial sin incorporarse a los partidos políticos, no guardan una condición equivalente con éstos.

En contra de lo anterior, la parte actora promovió juicio electoral ciudadano local, pues, desde su enfoque, con el rechazo de su aviso, se vulneró su derecho de asociación política. Ello porque el límite anual no cumple con la Constitución ni con Tratados Internacionales.

- Resolución impugnada en el presente juicio.

El dos de mayo, la autoridad responsable declaró **infundado** el juicio electoral ciudadano local, confirmando la resolución 001SE/07-03-2019 emitida por el Instituto local.

II. Síntesis de agravios en el presente juicio.

1. Omisión de realizar el control de constitucionalidad solicitado y de motivar.

La confirmación de la improcedencia de la manifestación de intención para constituir un partido político local es indebida porque el tribunal local **fue omiso en realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad que le solicitó**; ya que únicamente se limitó a señalar que era innecesario llevar a cabo dicho estudio, citando una “supuesta constitucionalidad de la Ley General de Partidos Políticos”; argumentando que las limitaciones a los derechos políticos están autorizadas en la Constitución.

Dejando de lado realizar el test de proporcionalidad de los artículos 11 párrafo 1 de la Ley de Partidos y del precepto 100 de la Ley Electoral Local, a pesar de que se señaló en la demanda porqué consideran que la limitante resulta desproporcionada, innecesaria y carente de racionalidad.

Además de que, resulta deficiente la motivación del tribunal local al citar que la Convención Americana señala ciertos criterios con los que es válido limitar derechos humanos, para reforzar su conclusión sobre los artículos cuestionados. Ello porque, no razona cómo es que las disposiciones jurídicas se adecuan a la Convención Americana, lo que denota su falta de exhaustividad.

Bajo lo reseñado, la parte actora señala que la resolución impugnada vulnera los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, además de que transgrede el principio de exhaustividad que vulnera su derecho político electoral de ser votada y de asociación contenidos en el artículo 35 de la Constitución, pues se genera inequidad en la participación político electoral de la ciudadanía (a nivel secundario)

porque otorga un trato diferenciado a la ciudadanía que pretende postularse a través de los partidos políticos, respecto de quienes se postulan de modo independiente.

2. Solicitud de analizar el asunto en plenitud de jurisdicción.

Con base en la omisión del Tribunal local de analizar los argumentos de la parte actora, ésta solicita a esta Sala Regional que, **en plenitud de jurisdicción**, examine tanto la resolución impugnada, como la emitida por el Consejo General del Instituto local, respecto a la solicitud de registro, **bajo los razonamientos siguientes:**

De conformidad con el artículo 35 constitucional, toda la ciudadanía tiene derecho a ser votada para todos los cargos de elección popular y su postulación se puede llevar a cabo a través de un partido político o de forma independiente.

Ahora, la postulación a través de un partido político supone un ejercicio previo de otro derecho constitucional como lo es de la asociación; situación a partir de la cual se origina la inequidad y la limitación al derecho político electoral de ser votado y votada y de asociación política; provocado por las restricciones establecidas en la legislación secundaria y aplicadas por el Consejo General del Instituto local.

Ello porque las diputaciones y la integración de los Ayuntamientos se definen cada tres años, **mientras que**, en el caso de las Gubernaturas cada seis.

Por su parte, el artículo 100 de la Ley Electoral local señala que la organización de ciudadanos y ciudadanas que pretendan constituirse como partido político local deberá informar su objetivo al Instituto local en el mes de enero **del año siguiente al de la elección de la Gubernatura del estado, esto es, cada seis años.**

Por lo que, si la Constitución en su artículo 35 indica que la ciudadanía tiene derecho a ser votada para todos los cargos, mientras que, las diputaciones e integración de los Ayuntamientos se renueva cada tres años y la gubernatura cada seis; resulta evidente que la ciudadanía que tenga interés en participar en la elección intermedia de diputaciones locales o Ayuntamientos a través de partido político de nueva creación, es privada del derecho al voto pasivo y de asociación para acceder a dichos cargos.

Restricción temporal que resulta indebida, injustificada y desproporcional porque las únicas restricciones a los derechos fundamentales constitucionalmente válidas son las que la propia Constitución prevé (indebida); es injustificada porque no existe razón jurídica válida o bien jurídico a proteger que explique la necesidad de tal límite legislativo y es desproporcionada porque se traduce en un trato diferenciado a la ciudadanía que pretende participar a través de los partidos políticos, respecto de quienes participan mediante candidaturas independientes a quienes no se les impone tal limitante.

Por lo que solicita a este órgano jurisdiccional que, en ejercicio del control constitucional, revoque el acuerdo del Consejo General del Instituto local.

Sin que obste que el Instituto local haya sostenido que se encuentra limitado en sus facultades, para ir más allá de lo establecido en la ley, modificar o inaplicar lo previsto en ella; porque tiene la obligación de ceñirse al precepto 1 constitucional, es decir, de interpretar el artículo 100 de la Ley Electoral local a la luz del precepto 35 constitucional y los tratados internacionales en materia de derechos y asociación política.

Tampoco abona la cita de la acción de inconstitucionalidad 61/2008 en la que se examinó el contenido del artículo 28 párrafo 1 del abrogado COFIPE, pues, dicho análisis está superado por el avance en la ampliación y respeto a los derechos de participación política de la ciudadanía, a través del voto pasivo.

Lo anterior, debido a que con la incorporación de las candidaturas independientes en la reforma constitucional dos mil doce, se cambió la dinámica de la participación política de la ciudadanía a través del voto pasivo y, con ello, se rompió el monopolio de los partidos políticos como única vía para la postulación de candidaturas de elección popular.

Sin embargo, las normas de creación de nuevos partidos políticos no han sufrido cambio alguno, lo que provoca que ello se traduzca en un cambio diferenciado y discriminatorio o desventajoso para aquella ciudadanía que pretenda postularse a través de candidaturas bajo el cobijo de los

partidos políticos; en contraste con la ciudadanía que se postula por medio de candidaturas independientes que **tienen la posibilidad de postularse cada tres años** en que se renuevan las diputaciones y Ayuntamientos, porque la creación de un partido político local **únicamente puede hacerse cada seis años después de cada elección de gubernatura**; lo que es restrictivo de ser votado y votada y de asociación; a pesar de que la Constitución no establece restricción alguna en ese sentido.

Ello con base en el argumento expuesto por el entonces Ministro José Ramón Cossío Díaz, sustentado mediante voto particular en la acción de inconstitucionalidad 61/2008, en el que básicamente señaló que la ampliación del periodo de tres a seis años para la conformación de nuevos partidos políticos no se justificaba a la luz de un test de constitucionalidad; a lo que se agrega un nuevo contexto jurídico a partir de las candidaturas independientes, que refuerza la conclusión de la desproporcionalidad que representa la medida temporal para el derecho de la ciudadanía que pretende participar políticamente a través de la constitución de nuevos partidos políticos.

Por otro lado, la parte actora señala que el argumento de la autoridad responsable en la resolución impugnada sobre que no es posible realizar comparaciones entre partidos políticos y candidaturas independientes, porque en la acción de inconstitucionalidad 65/2015 y su acumulado 81/2014 lo que se pretendía era que las candidaturas independientes tuvieran un trato privilegiado o con mayores ventajas con respecto a quienes pretenden

constituir un partido político que tiene por objeto ser una organización permanente.

De ahí que, contrario a lo interpretado por la autoridad responsable, la SCJN parte del hecho de que las organizaciones que pretenden formar un partido político deben tener un trato distinto a las candidaturas independientes, al perseguir finalidades más amplias en la participación política de la ciudadanía, por lo que dichas consideraciones no solo resultan inaplicables para sostener la negativa al trámite de constitución de partido político, sino que abona a la pretensión sobre una interpretación que promueve, protege y garantiza los derechos fundamentales de participación política de la ciudadanía que desea constituir un partido político.

Más aun si lo que se solicita no es un trato privilegiado o inequitativo, sino de participar en condiciones de igualdad en la competencia político electoral, al pretender eliminar un trato desventajoso porque a las candidaturas independientes se les permite participar cada tres años para competir por los cargos de elección popular y a quienes pretenden constituir un partido político les es más lejana esa posibilidad, al poder hacerlo después de cada elección de la gubernatura o de la presidencia de la república, en el caso de elecciones federales.

3. Control de Constitucionalidad.

Los promoventes solicitan la aplicación de la suplencia en las deficiencias u omisiones de sus agravios.

Además, piden que se fije como parámetro interpretativo el artículo 1 y 133 de la Constitución, así como los tratados internacionales, en relación con el derecho de asociación política que se invoca como conculcado; con el objetivo de que se lleve a cabo un control de constitucionalidad de los artículos 11 de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral local; pues contienen disposiciones que limitan indebidamente el derecho fundamental de asociación política a través de la constitución de partidos políticos, consagrado en el artículo 35 constitucional.

De ahí que, si bien los artículos 11 de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral local estipulan que las organizaciones de ciudadanos y ciudadanas que pretendan constituirse en partidos políticos locales, deberán manifestar su intención en el **mes de enero del año siguiente al de la elección de gubernatura**, estiman que dicha disposición **constituye una limitación injustificada a su derecho de asociación y participación política**, dado que las restricciones solo pueden estar estatuidas en el texto constitucional. Ello, con fundamento en el artículo 1 de la Constitución que estipula que los derechos humanos no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

En consecuencia, desde la perspectiva de la parte actora, las reglas que limitan a una determinada temporalidad los procedimientos para efectivizar el derecho constitucional de asociación, pugna con el parámetro de regularidad constitucional, por lo que se solicita la inaplicación de las normas secundarias.

Más aun si, dichas disposiciones jurídicas, al contener medidas limitativas a un derecho fundamental, no resisten el test de proporcionalidad; dado que, producen un trato inequitativo y desventajoso respecto de aquellos ciudadanos y ciudadanas que desean participar en procesos electorales para cargos de elección popular, a través de la vía independiente; ya que a las personas que deseen participar por este medio, se les permite hacerlo cada tres años, esto es, en los procedimientos electorales de diputaciones, ayuntamientos y gubernatura; mientras que, a la ciudadanía que tiene interés en participar a través de los partidos políticos de nueva creación, se le limita a cada **seis años, después de concluida la elección para la gubernatura.**

Además de que, las normas que regulan el procedimiento de constitución de partidos políticos locales **ha quedado superada**, por lo que debe ser leída conforme a los avances en materia de derechos fundamentales, en particular, con el de participación política pasiva de la ciudadanía; pues, existen avances sustanciales que los potencializan.

Como en el caso de las candidaturas independientes, cuya reglamentación no existía en el momento en que tales normas fueron concebidas para la constitución de partidos en el ámbito federal y local.

De modo que, la circunstancia de limitar a cada seis años los procesos constitutivos de los partidos políticos resulta inconstitucional, más, si se toman en cuenta las

consideraciones del entonces Ministro José Ramón Cossío Díaz en el **voto particular** emitido en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 63/2008, 64/2008 y 65/2008 (transcribe voto particular).

III. Controversia y metodología de estudio.

La controversia en el presente juicio consiste en determinar si la Resolución impugnada fue emitida conforme a Derecho y con base en ello debe ser confirmada o, si, por el contrario, el sustento plasmado por el tribunal local, en efecto causa un detrimento a los intereses de la parte actora y procede su modificación o revocación.

Con base en lo anterior, a juicio de esta Sala Regional, **el estudio** de los agravios se realizará bajo los temas y en el orden siguiente:

- 1. Omisión del Tribunal local de realizar el control de constitucionalidad solicitado y de motivar.**
- 2. Solicitud de analizar el asunto en plenitud de jurisdicción, bajo un control de constitucionalidad.**

Lo anterior porque, para dar respuesta al punto número 2, es necesario dilucidar si, como lo anuncia la actora, el Tribunal local faltó al principio de exhaustividad en la resolución impugnada.

CUARTO. Análisis de agravios.

- 1. Omisión del Tribunal local de realizar el control de constitucionalidad solicitado y de motivar.**

Acerca de este tema, los promoventes básicamente señalan que el tribunal responsable no llevó a cabo el estudio del argumento expresado acerca del control de constitucionalidad y, en su caso, la inaplicabilidad del artículo 11 de la Ley de Partidos y del precepto 100 de la Ley Electoral local.

Agravio que resulta **fundado**.

Lo anterior es así, en atención a que tal y como lo afirman los promoventes, el tribunal local al emitir la resolución controvertida vulneró los principios exhaustividad y congruencia que está vinculado a observar.

En efecto, el artículo 17 de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Tal mandato impone el deber de cumplir con los principios de exhaustividad y congruencia. **El primero, obliga al juzgador o juzgadora a agotar cuidadosamente en la sentencia o resolución, todos y cada uno de los planteamientos formulados por las partes en la demanda en apoyo de sus pretensiones.**

Estas consideraciones se sustentan en las jurisprudencias emitidas por la Sala Superior **12/2001 y 43/2002**, de rubros: **“EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE”**, y **“PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS**

AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN⁹”.

El principio de congruencia de las resoluciones tiene sustento en la obligación de la persona juzgadora de resolver una controversia, haciendo pronunciamiento **sobre las pretensiones planteadas por las partes, sin omitir algún argumento** ni añadir circunstancias que no se hayan hecho valer; **tampoco debe contener consideraciones contrarias entre sí**, o con los puntos resolutivos.

Conforme a lo anterior, la resolución que se emita: **a) no debe contener más de lo planteado por las partes; b) no debe contener menos de lo manifestado por las partes** y, **c) no debe resolver algo distinto a lo planteado en la litis.**

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 28/2009, de rubro **“CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA”** en la que se sostiene que la congruencia interna debe ser entendida como la armonía de las distintas partes constitutivas de la sentencia, lo cual implica que no debe haber argumentaciones y resolutivos contradictorios entre sí; respecto a la congruencia externa se sostiene que debe existir coincidencia entre la resuelto con la *litis* (controversia) planteada por las partes

Principios que, como ya se indicó, no se cumplieron en la resolución combatida, en atención a que del escrito de demanda del juicio local se observa que los promoventes en

⁹Visibles en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17; Suplemento 6, Año 2003, página 51.

forma clara y extensa expusieron ante el Tribunal local diversas razones por las que solicitaban el control de constitucionalidad y/o inaplicación del artículo 11 de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral Local; señalando básicamente los planteamientos siguientes¹⁰:

1. Si bien el Instituto local citó la acción de inconstitucionalidad 68/2008, en el que se declaró la validez constitucional del artículo 28 del **abrogado** COFIPE (que amplió el plazo para presentar el aviso de registro de partidos políticos nacionales de tres a seis años); dejó de lado que hay un nuevo marco jurídico que permite realizar un examen distinto (en términos de los artículos 1 y 35 constitucional).
2. De conformidad con el voto particular del entonces ministro Cossío, en la acción de inconstitucionalidad 68/2008, el test de proporcionalidad constituye la herramienta adecuada para el examen del límite temporal para conformar nuevos partidos políticos; disenso del que, en adición, se observa que la limitante **no pasa el análisis de proporcionalidad**.
3. El límite temporal de seis años para presentar aviso de intención **no posee sustento Constitucional ni Convencional** porque, además de que el plazo no está previsto en la Constitución, no persigue un fin constitucionalmente válido, ni es necesario ni proporcional; por el contrario, contraviene el derecho de asociación política.

¹⁰ Argumentos que se replican en el presente juicio, identificados bajo los numerales 2 y 3 (en el apartado de resumen de agravios).

4. Los artículos resultan inconstitucionales porque es discriminatorio en comparación con las candidaturas independientes pues a través de la incorporación de dicha figura se modificó la dinámica de la participación política; por lo que, la circunstancia de que este tipo de candidaturas puedan postularse cada tres años, mientras que para poder obtener registro como nuevo partido político se deba atender a un factor temporal (cada seis años); implica una restricción al derecho ser votado y votada.
5. No es atinado el argumento del Instituto local acerca de que no es posible realizar comparaciones entre partidos políticos y candidaturas independientes y que se haya basado en la acción de inconstitucionalidad 65/2015 y su acumulada porque ahí lo que se pretendía era que las candidaturas independientes tuvieran un trato privilegiado respecto de quienes pretenden constituir un partido político; mientras que, en el caso, lo que se pretende es participar en condiciones de igualdad en la competencia político electoral.
6. No fue adecuado el razonamiento del Instituto local sobre que se encuentre limitado en sus facultades para modificar o inaplicar lo previsto en la legislación; porque está obligado a ceñirse a los artículos 1 y 35 constitucionales, así como a los tratados internacionales en materia de derechos y asociación política.

No obstante, en la resolución controvertida, si bien se indicó que la parte actora argumentaba que la resolución dictada por el Instituto local estaba sustentada en disposiciones legales que restringen el derecho de asociación política en términos del artículo 35 constitucional¹¹; **en el análisis de fondo estableció que:**

Marco normativo

- De conformidad con el marco constitucional (artículos 1, 9, 35 y 41) y convencional (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos), la libertad de asociación en materia política es un derecho fundamental de la ciudadanía cuyo ejercicio debe ser garantizado y potencializado para la consolidación de toda sociedad democrática, el cual no puede coartarse cuando la asociación o reunión tenga como objetivo un fin lícito.
- **Los derechos fundamentales de carácter político-electoral, pueden ser objeto de restricciones, siempre que éstas se encuentren previstas en la propia Constitución y en la ley, no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.**
- Existe una facultad reservada al Congreso de la Unión sobre los requisitos para el registro de partidos políticos, a través de la Ley de Partidos; que fue

¹¹ Foja ciento treinta y tres del Cuaderno Accesorio Único.

confirmada por la acción de inconstitucionalidad 103/2015, al estatuir que las entidades federativas carecen de facultades para emitir normas sobre la constitución y registro de partidos políticos locales, ni siquiera reproduciendo el texto en disposiciones de nivel local.

- De conformidad con el artículo 11 de la Ley de Partidos, la organización de la ciudadanía para constituir un partido político local deberá de informar al Instituto local, de tal propósito, en el mes de enero del año siguiente al de la elección de la Gubernatura. Disposición temporal que fue adecuada, cronológicamente, en el precepto 100 de la Ley Electoral local.

Caso concreto

- La parte actora estima una vulneración al derecho de asociación y voto pasivo consagrado en el artículo 35 constitucional, **por lo que solicita se lleve a cabo una interpretación conforme o inaplique los artículos que contiene la limitante temporal.**
 - a. **No procede llevar a cabo el análisis de constitucionalidad solicitado porque** el ejercicio de esa facultad está supeditada a la certeza de que dicha necesidad se actualice. Como lo ha sostenido la Segunda Sala de la SCJN, la reforma constitucional de primero de junio de dos mil once no implica que los órganos jurisdiccionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desarrollándose antes de la

reforma. Ni tampoco implica que se resuelva de modo favorable a las pretensiones de las partes. Apoyándose en los criterios: **“PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL”** y **“PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ESTE NO SE DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES”**.

- Del marco normativo expuesto, no se advierte un precepto constitucional o convencional que otorgue a la parte actora una protección más benéfica respecto al derecho asociación política; pues de ellos se advierte que ningún derecho es absoluto o ilimitado; por lo que el Instituto local aplicó correctamente la norma general y local.

La temporalidad para presentar aviso no es restrictivo.

- b. Los artículos en los que se sustenta la decisión del Instituto local, no son restrictivos de los derechos contemplados en los artículos 9 y 35 fracción III de la Constitución, pues válidamente puede ser limitado por los y las legisladoras, más si obedecen a un **fin legítimo a la Constitución**, Tratados Internacionales,

- al resultar idóneos y necesarios** para la consecución del objetivo de dotar certeza y objetividad a los procesos de creación de un partido político local.
- La determinación del Instituto local se ciñe al artículo 41 constitucional, así como a la legislación federal y local, que destaca como fin primordial, **el cumplimiento de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.**
 - En el supuesto no admitido de que se ordenara a la autoridad responsable a declarar procedente la manifestación de intención, no se estaría en tiempo, pues se deben ejecutar diversos actos ajustados cronológicamente por la Ley Electoral local; pues, la elección para la gubernatura comienza en el año dos mil veinte. De ahí que resultaría imposible para la parte actora realizara todo el procedimiento, pues apenas presentó su solicitud de intención, lo cual apenas constituye un primer paso para obtener el registro; lo que también implicaría que el Instituto local tendría que realizar el procedimiento en pleno desarrollo del proceso electoral, lo que vulneraría los principios de certeza y legalidad.
 - Con el elemento temporal se garantiza que los actos del proceso electoral no se empalmen con los del procedimiento de constitución de partidos, por lo que las fechas que se marcan tanto para la presentación del informe de propósito como la de registro, están condicionadas a la elección de la Gubernatura, a fin

de dejar un espacio para que la ciudadanía decida en libertad sobre su adhesión a alguna propuesta política de las existentes o por las que se constituyan en ese lapso.

- La parte actora tanto en el año dos mil catorce como en el dos mil diecisiete, ejerció su derecho de asociación política, tal y como se percibe de los acuerdos 023/SE/0245-09-2014 y 013/SE/30-06-2017, en el que se aprobaron las solicitudes de registro de partido político de las organizaciones ciudadanas “Partido de los Pobres de Guerrero” y “Guerrero Pobre A.C.”.
- De acuerdo a los resultados electorales de la Gubernatura, Ayuntamientos y Diputaciones de dos mil quince, el Partido de los Pobres de Guerrero, solo alcanzó el 1.42% (uno punto cuarenta y dos por ciento) de la votación total, por lo que el Instituto local declaró la pérdida de su registro como partido político.
- En la elección de Ayuntamientos y Diputaciones del año dos mil dieciocho, nuevamente, el Instituto local determinó la pérdida del registro del partido político local.
- De acuerdo a los antecedentes, se pone de relieve que a la parte actora en ningún momento se le han restringido sus derechos de asociación política; sin embargo, los resultados electorales no les ha favorecido, obteniendo como sanción la pérdida de su registro.

- El derecho de constituir partidos políticos está ligado al hecho de que deben representar una verdadera opción política para la ciudadanía, lo cual, de acuerdo a los resultados electorales, las asociaciones que han integrado los actores, no lo han logrado.
- **De una interpretación conforme**, a la luz de los artículos 1 y 133 de la Constitución, los preceptos legales que los actores cuestionan no restringen el derecho de asociación tutelado por el artículo 9 y 35 de la Constitución; **pues son compatibles con la Constitución e instrumentos internacionales**; ya que el marco legal está supeditado a las fechas posteriores y anteriores de una elección ordinaria a la Gubernatura, garantizando a las ciudadanas y ciudadanos interesados cuenten con un tiempo razonable y suficiente para agotar cada una de las etapas que conforman ese procedimiento.

Argumentación que, desde la perspectiva de esta Sala Regional denota que el tribunal local, además de dejar de lado que estaba revisando la resolución de improcedencia emitida por el Consejo General del Instituto local, **no analizó los agravios de la parte actora sobre los temas siguientes:**

- La acción de inconstitucionalidad 68/2008 citada por el Instituto local no resulta aplicable porque además de analizar un código abrogado, existe un marco jurídico novedoso que permite un examen distinto.

- El voto particular del entonces ministro Cossío sirve de sustento para determinar que el análisis de la limitante temporal debe realizarse por medio de un test de proporcionalidad; medida que al análisis de esta herramienta permite concluir que es inconstitucional (tal como se concluyó en el voto).
- La limitante temporal resulta discriminatoria en contraste con las candidaturas independientes. Además de que no resulta aplicable la acción de inconstitucionalidad 65/2015 citada por el Instituto local porque lo que se pretende, en el presente asunto, es participar en condiciones de igualdad y no obtener un trato privilegiado.

Sin que sea justificación válida para evadir su estudio, tal y como lo argumentan los promoventes, haber afirmado que no procedía el examen constitucional en los términos precisados por la parte actora, porque la *“reforma constitucional de dos mil once no implica que los órganos jurisdiccionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades para impartir justicia en la forma en que venían desarrollándose antes de la reforma”*; dado que, además de que dicha afirmación resulta genérica¹²; lo trascendental es que antes o después de las reformas (sean de dos mil once o doce), de conformidad con el artículo 14 y 17 constitucionales, **es obligación de las autoridades jurisdiccionales** analizar los argumentos de las partes, con independencia de que les asista o no razón.

¹² Y fuera de contexto porque de la lectura integral del escrito de la parte actora se advierte que la reforma constitucional a la que se refería era a la de dos mil doce. Donde se incorporaron las candidaturas independientes.

Por lo que las facultades de los órganos jurisdiccionales como impartidores de justicia, al estar amparada en los artículos constitucionales citados conlleva a la **obligación de dar puntual respuesta a la argumentación sostenida por las partes en un procedimiento jurisdiccional.**

De ahí que el Tribunal local se encontraba **vinculado constitucionalmente** a dar respuesta a los motivos de disenso y dilucidar si, como lo sostiene la parte actora, las acciones de inconstitucionalidad 68/2008 y 65/2015 no resultaban aplicables y si la limitante temporal es conforme a la Constitución y Tratados Internacionales por, entre otras cuestiones, resultar discriminatoria en contraste con las candidaturas independientes.

Lo anterior, con apoyo en la tesis relevante IV/2014 de rubro: **“ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES¹³”**; que indica que los tribunales electorales locales, con base en los artículos 1 y 133 de la Constitución, tienen facultades para llevar a cabo un análisis constitucional de normas jurídicas y, en su caso, inaplicarlas al asunto concreto, cuando sean contrarias a la norma fundamental; pues, con ello se materializa la atribución para restituir el orden jurídico vulnerado mediante el dictado de una sentencia.

¹³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 53 y 54.

Sin que sea obstáculo a lo anterior los criterios citados por el Tribunal local de rubros: **“PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL”** y **“PRINCIPIO PRO-PERSONA. DE ESTE NO SE DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES”**; en virtud de que tales directrices únicamente tratan sobre la herramienta interpretativa (pro-persona), que básicamente radica en preferir la interpretación más favorable para las personas dentro de un sistema jurídico (esto es, como criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable) y que la utilización de esa herramienta, no necesariamente conlleva a darle la razón a la parte solicitante.

Cuando, el agravio puesto a debate por la parte actora no estribó en solicitar y razonar que existía una norma más favorable que tenía que aplicarse sobre los preceptos 11 de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral local; sino que éstos al limitar un derecho fundamental resultaban inconstitucionales.

Además de ello, se estima oportuno precisar que en las jurisprudencias citadas también se indica que en el ejercicio de la función jurisdiccional deben observarse diversos principios constitucionales y legales como el de legalidad,

seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, entre otros; lo que abona a poner de manifiesto que, con la sola cita de los criterios, el Tribunal local no cumplió con observar la garantía de exhaustividad porque desnaturalizó los argumentos otorgados por la parte actora en su instancia (incongruencia externa), lo que derivó en la omisión del análisis del problema jurídico planteado.

Incongruencia (interna) que también se pone de manifiesto **con el resto de los argumentos otorgados por el Tribunal local porque**¹⁴, por una parte, concluyó que no procedía el análisis constitucional solicitado por los promoventes y, por la otra, indicó que la limitante temporal prevista en los artículos 10 de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral local, **no resulta inconstitucional** porque es válida la restricción de derechos, siempre y cuando **persigan un fin legítimo, resulte idónea y necesaria.**

Análisis en el que, además, de que se dejaron de lado los argumentos de la parte actora para evidenciar la inconstitucionalidad de la limitante¹⁵, tal y como lo afirman los promoventes, resulta deficiente en su motivación en virtud de que después de indicar que los límites en los derechos (en el caso, de asociación política y de ser votados y votadas) deben perseguir un fin legítimo, resultar idóneos y necesarios, explicó lo siguiente:

¹⁴ A partir de la temática identificada como “**La temporalidad para presentar aviso no es restrictivo**”.

¹⁵ Que, entre otros, de forma destacada señaló a la discriminación entre las candidaturas independientes y la creación de partidos políticos con la finalidad de garantizar la participación electoral de la ciudadanía.

- **El fin primordial es el cumplimiento a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.**

Sin motivar con claridad a qué fin constitucional se dirige la limitante ni porqué con ella se logra la consecución de esas metas.

Ello porque, en este punto, debe analizarse si la medida legislativa cuestionada persigue una finalidad constitucional y convencionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin.

En el entendido de que, al realizar este escrutinio, debe comenzar por identificarse los fines que persigue el y la legisladora en la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente.¹⁶

Siendo importante precisar que, constituirán fines que legítimamente justifican la intervención del legislador o legisladora en el ejercicio de otros derechos: los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes garantizados como principios constitucionales.¹⁷

En consecuencia, con el argumento del Tribunal local no se observa una motivación que justifique porqué, desde su enfoque, la limitante legislativa tildada de inconstitucional

¹⁶ Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA", emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, noviembre del 2016.

¹⁷ Ídem.

persigue fines constitucionalmente válidos (cuáles y porqué). Éstas fueron sus razones.

- **La parte actora no estaría en tiempo de realizar el procedimiento de registro, por lo que resultaría imposible para ella y para el Instituto local llevar a cabo el desarrollo de las etapas del aviso de intención.**
- **Con el elemento temporal se garantiza que los actos del proceso electoral no se empalmen con los de constitución de los partidos políticos y, además, está para otorgar un espacio a la ciudadanía para que decida su adhesión a propuestas políticas existentes o por las que se constituyan en ese lapso.**
- **La parte actora en dos mil catorce y dos mil diecisiete ejerció su derecho de asociación política, sin obtener el umbral necesario de votación para preservar su registro a través de los partidos políticos locales que integró, por lo que no se le ha restringido el derecho citado, sino que no ha obtenido la representatividad necesaria para seguir constituyendo un partido político.**
- **De una interpretación conforme se advierte que la limitante temporal es compatible con la Constitución e Instrumentos Internacionales.**

Ideas que, por sí mismas, no poseen el sustento argumentativo ni jurídico necesario para que la parte actora tuviera conocimiento exacto de porqué se llegó a esas

conclusiones o, en su caso, a qué elemento del test de proporcionalidad se enfocaban.

Por lo que, ante tales inconsistencias, desde la perspectiva de esta Sala Regional, la autoridad responsable, además de faltar al principio de congruencia, fue omisa en examinar los motivos de disenso expresados por la parte actora y de explicar con claridad y detalle, las razones y fundamentos jurídicos de sus conclusiones, lo que denota que la resolución combatida, además, no es exhaustiva.

Cuando, la obligación de motivar las resoluciones jurisdiccionales es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de las personas a ser juzgadas por las razones que el derecho suministra y, en adición, otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática.¹⁸

En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad¹⁹. Asimismo, la motivación **demuestra a las partes que éstas han sido oídas** y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, **les proporciona la**

¹⁸ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, supra nota 121, párr. 77 y *Caso Escher y otros Vs. Brasil*, supra nota 147, párr. 208.

¹⁹ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 122 y *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, supra nota 121, párr. 78.

posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias siguientes²⁰.

Garantías judiciales que, en el caso, no se vieron reflejadas en el fallo en análisis por lo que, dado lo **fundado** del agravio examinado lo ordinario sería revocar la resolución impugnada a efecto de que la responsable se pronuncie respecto al motivo de disenso planteado por la parte actora en el escrito de demanda local.

2. Solicitud de analizar el asunto en plenitud de jurisdicción, bajo un control de constitucionalidad.

Sin embargo, se estima **procedente el análisis en plenitud de jurisdicción**, con fundamento en el párrafo 3 del artículo 6 de la Ley de Medios, con la finalidad de llevar a cabo el análisis del escrito de demanda en la instancia local.

Lo anterior porque la **pretensión** de los promoventes es que se dé cauce al aviso de intención de constituir un nuevo partido político local (presentado en el mes de enero), **con la finalidad de obtener su registro el año que viene** (y contender en el próximo proceso electivo); de ahí que con el objetivo de no retrasar más la definición del problema jurídico planteado y de que, de resultar procedente su impugnación, esté en posibilidad de seguir con el

²⁰ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, *supra* nota 121, párr. 78. Por su parte el Comité de Derechos Humanos consideró que cuando un tribunal de apelación se abstuvo de fundamentar por escrito la sentencia, ello reducía las posibilidades de éxito del acusado si solicitaba autorización para apelar ante un tribunal superior impidiéndole así hacer uso de un remedio adicional. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Hamilton v. Jamaica*, Communication No. 333/1988, CCPR/C/50/D/333/1988, 23 de marzo de 1994.

procedimiento de registro (y no desfasar en demasía el calendario sobre dicho tema), es que se justifica la solicitud de análisis en plenitud de jurisdicción.

Ello, además cobra refuerzo en la Tesis XIX/2003, de rubro: **“PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES”**,²¹ y la Tesis XXVI/2000, de rubro: **“REENVÍO. NO DEBE DECRETARSE CUANDO CON ELLO SE IMPOSIBILITA LA REPARACIÓN MATERIAL DE LA VIOLACIÓN ALEGADA”**²² emitidas por la Sala Superior.

QUINTO. Plenitud de jurisdicción.

- **Temática de la controversia y metodología de estudio.**

Como ya se destacó, la parte actora, en el juicio local, planteó como tema principal, que los artículos 11 de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral local, al contener una limitante temporal para presentar solicitud de aviso para constituir un partido político local, resulta fuera de los parámetros constitucionales y convencionales porque restringen injustificadamente el derecho de asociación política y de votar y ser votado, a través de la vía partidista.

Ello dado que, además de no estar justificado su objetivo constitucional ni que sea necesario ni proporcional; es discriminatorio en relación con las candidaturas

²¹ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 49 y 50.

²² Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 53.

independientes a las que, cada tres años sí se les permite participar en las elecciones.

Así, derivado de lo expuesto, desde su perspectiva, las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y 65/2014 citadas por el Instituto local en la resolución controvertida; no resultan aplicables porque, en relación a la primera, en la misma se analizó una ley (código) que, a la fecha, está abrogada, además de que existe un nuevo marco jurídico a interpretar (derivado de la implementación constitucional de las candidaturas independientes); mientras que, en la segunda, la pretensión radicaba en que a las candidaturas independientes se les diera un trato privilegiado, cuando, en el caso, lo que se pretende es que exista igualdad en las condiciones para participar en las elecciones.

En este sentido, esta Sala advierte que los promoventes plantean que **la limitante temporal de seis años es inconstitucional.**

Por lo que, para que este órgano jurisdiccional esté en condiciones de examinar (en plenitud de decisión) la pertinencia constitucional de las porciones normativas de los artículos controvertidos analizará, en primer término, si:

- 1. Las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y 65/2014 citadas por el Instituto local en la resolución controvertida; resultan o no vinculantes.**

Lo anterior porque, de definir si los razonamientos expuestos en dichas acciones de inconstitucionalidad

implican una decisión vinculante para el Instituto local y para esta Sala Regional²³, conllevaría a concluir que la improcedencia del aviso de intención se encuentra acorde a los parámetros constitucionales²⁴.

Mientras que, en caso contrario, esto es, de concluir que los razonamientos expuestos en dichas acciones de inconstitucionalidad no resultan vinculantes, ello, permitiría a este órgano jurisdiccional continuar con el análisis de si:

2. La limitante temporal de seis años resulta inconstitucional.

Estudio.

1. Las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y 65/2014 citadas por el Instituto local en la resolución controvertida; no resultan vinculantes.

Esta Sala Regional estima que las **acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y 65/2014** no resultan jurisprudencia obligatoria en términos del criterio siguiente: **“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**

²³ Sobre las temáticas planteadas en el presente juicio.

²⁴ Ello porque la SCJN a través de la primera acción de inconstitucionalidad señaló la validez de una norma que fijaba como plazo para solicitar el registro de un nuevo partido político (nacional) seis años. Mientras que, en la segunda, realizó un análisis constitucional, contrastando el porcentaje para participar bajo la figura de las candidaturas independientes y para el registro de partidos políticos.

DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS”.

1a. Acción de inconstitucionalidad 61/2008.

Ello es así, en virtud de que, en relación a la acción de **inconstitucionalidad 61/2008**, la SCJN determinó **declarar la validez del artículo 28** del hoy **abrogado** COFIPE que **indicaba lo siguiente:**

“...Para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial...”

Análisis constitucional que justamente gravitó en si la ampliación de tres a seis años para presentar el aviso para constituir un partido político nacional se encontraba ajustado a los parámetros constitucionales sobre el derecho de asociación política; las consideraciones jurídicas que fundaron dicho resolutive **se votaron por mayoría relativa y no calificada**; lo que implica que en términos de los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución **no resulta un criterio vinculante.**

En efecto, de conformidad con la consulta al engrose de la acción de inconstitucionalidad citada, se advierte que la votación sobre la declaratoria de validez del artículo 28 del COFIPE, quedó de la forma siguiente:

*“...por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 28, párrafo 1, se aprobó por **mayoría de seis votos** de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo,*

Azuela Güitrón y Valls Hernández, y los señores Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra y porque se declarara su invalidez, y reservaron su derecho para formular sendos votos particulares...”

Así²⁵, si la votación del Pleno de la SCJN sobre la declaratoria de validez del precepto 28 del COFIPE **no fue por mayoría calificada**, es que se sostiene que los razonamientos expuestos en ella no resultan **vinculantes** para las autoridades.

Ello con base en **la acción de inconstitucionalidad 20/2003** en donde el Pleno de la SCJN, al llevar a cabo la interpretación de los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución precisó que:

*“Así, de una interpretación armónica de las disposiciones constitucionales y legales referidas, se colige **que tratándose de sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, cuando las consideraciones jurídicas que funden sus resolutivos se encuentren aprobadas por lo menos con ocho votos, con independencia del sentido del fallo, adquieren el valor de jurisprudencia** y por tanto, son obligatorias para las Salas de este Tribunal Constitucional, los tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales; **de lo contrario, si no alcanza esa***

²⁵ Al margen de que dicho análisis se realizó a una ley que a la fecha ya fue abrogada (cuyo ámbito de validez espacial era distinto al hoy controvertido) y que los artículos tildados de inconstitucionales (en el presente asunto), derivan de un nuevo acto legislativo (Ley de Partidos).

mayoría calificada y su aprobación fue por mayoría relativa, esto es, por menos de ocho votos, las tesis que al efecto se emitan no adquieren tal obligatoriedad, sino que solo son de carácter ilustrativo, las cuales no podrán tener valor jurisprudencial por reiteración de criterios, ya que para ello es menester su aprobación por mayoría calificada”.

En vista de lo expuesto por el Pleno de la SCJN, las consideraciones jurídicas observadas en la acción de inconstitucionalidad 61/2008, **únicamente resultan un criterio ilustrativo más no obligatorio**, por lo que, eso permite que esta Sala Regional pueda llevar a cabo un examen sobre la pertinencia constitucional de la limitante temporal para presentar el aviso de intención para constituir un nuevo partido político local.

Además de que, en términos de la jurisprudencia emitida por el Pleno de la SCJN²⁶, de rubro: **“LEYES, AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL, PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRATARSE DE UN ACTO LEGISLATIVO DISTINTO²⁷”**; procede el juicio de amparo contra leyes cuando una legislación declarada inconstitucional se sustituya por una de contenido similar, por tratarse de un acto legislativo distinto.

Situación que acontece en el caso porque, el artículo analizado por la SCJN (cuya validez se declaró) en la acción de constitucionalidad citada, deriva de un Código

²⁶ En lo que resulta aplicable.

²⁷ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página diez, Tomo VI, Diciembre de mil novecientos noventa y siete.

(COFIPE) que a la fecha ha sido abrogado; por lo que si bien el contenido de dicho precepto fue incorporado en la Ley de Partidos (con la precisión de que se **reflejó** tanto en el ámbito nacional **como local**); lo trascendental es que **derivó de un acto legislativo distinto**, producto de una nueva discusión en el Congreso en que debió analizarse la pertinencia de mantener o no tal disposición, por lo que, no existe impedimento para que la parte actora solicite el control de constitucionalidad en un caso concreto a través de esta vía jurisdiccional.

1b. Acción de inconstitucionalidad 65/2014.

Ahora bien, respecto a la **acción de inconstitucionalidad 65/2014, por el que se combatió el Decreto de treinta de junio de dos mil catorce, mediante el cual se expide la Ley Electoral local, este órgano jurisdiccional advierte que, en dicho medio de control constitucional, no se tocó el tópico relativo a la limitante temporal para presentar el aviso de intención para constituir un nuevo partido político local**²⁸.

Sin que obste que se haya abordado el tema: **“Porcentaje excesivo para que las y los ciudadanos puedan registrarse como candidatas y candidatos independientes”**²⁹; dado que dicho examen se circunscribió a dilucidar si el porcentaje para participar en candidaturas independientes era inequitativo con respecto a algunos requisitos para partidos políticos (donde el

²⁸ Al margen de que esta cuestión es competencia del Congreso de la Unión, a través de la expedición de la Ley de Partidos.

²⁹ Visible a partir de la página cincuenta y ocho de la Acción de Inconstitucionalidad.

porcentaje para constituirse como ente político es menor). Concluyendo la SCJN, que el argumento de invalidez estaba planteado a través de un ejercicio de comparación entre desiguales.

En vista de lo relatado, esta Sala Regional estima que si en la acción de inconstitucionalidad no se examinó la limitante temporal para dar aviso de la intención de constituir un nuevo partido político local con base en la comparación entre este tipo de institutos políticos y las candidaturas independientes es que dicha decisión no resulta **obligatoria** y es viable analizar los argumentos de inconstitucionalidad planteados por la promovente.

Sin que ello sea óbice para que la misma no resulte **orientadora** en lo que resulte aplicable en el caso en estudio.

En consecuencia, toda vez que se ha concluido que las acciones de inconstitucionalidad citadas no resultan un impedimento para analizar la cuestión de constitucionalidad solicitada por la actora, esta Sala Regional estudiará dicha temática.

2. La limitante temporal de seis años es inconstitucional.

Como ya se destacó, los promoventes, en el juicio local, plantearon como tema principal, que los artículos 11 de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral Local, al contener una limitante temporal para presentar solicitud de aviso para constituir un partido político local, resulta fuera de los

parámetros constitucionales y convencionales porque restringen injustificadamente el derecho de asociación política y de votar y ser votado o votada, a través de la vía partidista.

Ello dado que, además de no estar justificado su objetivo constitucional ni que sea necesario ni proporcional, es discriminatorio en relación con las candidaturas independientes a las que, cada tres años sí se les permite participar en las elecciones.

Así, antes de analizar si las porciones normativas impugnadas de los artículos 11 de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral Local resultan inconstitucionales y, en consecuencia, se debe declarar la inaplicación de ellas en el caso concreto; esta Sala Regional estima oportuno delimitar el marco normativo.

Marco normativo sobre la creación de partidos políticos a la luz del derecho de asociación política y de votar y ser votado y votada (sus límites).

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1, 9, 35, 39, 40, 41, 76 y 116 de la Constitución se advierte que el derecho de asociación política³⁰ y de votar y ser votado o votada a través de un partido político, debe leerse a la luz de las metas constitucionales que persiguen dichos entes.

Lo anterior porque **los partidos políticos** son el vehículo por el cual la ciudadanía (en asociación) participa en la vida

³⁰ Derecho que también se encuentra reconocido en la Declaración Universal de 1948 (artículo 20), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (artículo 21), el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8), Convención Interamericana de Derechos Humanos (artículos 15, 16, 23).

democrática del país, contribuyendo en la integración de órganos de representación política y a través del cual hacen posible el acceso de ésta al ejercicio del poder público. Esto es, son un mecanismo esencial de toda democracia representativa.

Fijando la importancia de los partidos políticos en nuestro sistema democrático, la propia Constitución determinó que **es a la ley a la que le corresponde delinear las normas y requisitos para el registro de los partidos políticos.** Mientras que, el precepto 73 fracción XXIX-U señala que el Congreso tiene la facultad de expedir las **leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos**³¹, conforme a las bases establecidas en la propia Constitución.

En vista de las previsiones constitucionales, la Ley de Partidos, en su artículo 1 refiere que la misma tiene como objeto regular las disposiciones aplicables a los partidos políticos nacionales y locales en materia de: **la constitución de los partidos políticos, plazos y requisitos para su registro legal**; así como el régimen normativo aplicable en caso de pérdida de registro y liquidación.

Ante dichas disposiciones constitucionales y legales se obtiene que si bien con la conformación de partidos políticos

³¹ Mientras que el transitorio señala que: “**SEGUNDO.** - El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

*a) Las normas, **plazos** y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales...*

(locales), entre otras cuestiones, se efectiviza el derecho de asociación política de la ciudadanía y de ser votado o votada³²; el Congreso de la Unión **tiene libertad de configuración normativa para fijar las directrices sobre el nacimiento de estos entes de interés público.**

Libertad de creación legislativa que **no es ilimitada**, en virtud de que los parámetros fijados en las normas están sujetas al bloque de regularidad constitucional, que, básicamente radica en que las limitantes a derechos fundamentales (en específico los políticos) deben ceñirse a criterios de razonabilidad que denoten la persecución de una finalidad constitucionalmente válida, que son necesarias y proporcionales³³.

En efecto, la Corte Interamericana, al conocer del caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos indicó que: "Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la **libertad de asociación** y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos

³² Como modalidad.

³³ Lo anterior, con base en la jurisprudencia emitida por el Pleno de la SCJN de rubro: **"PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA"**.

internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”³⁴.

Asimismo, ese tribunal ha expresado que ‘la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la convención forma parte’³⁵, y constituye ‘un principio reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la Organización de Estados Americanos, instrumento fundamental del sistema interamericano’³⁶.

En esa medida, la Corte Interamericana señala, además, que "el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención"³⁷.

Para la Corte Interamericana, estas limitaciones no deben ser desproporcionadas o irrazonables, sino límites que legítimamente pueden establecer los Estados para regular el ejercicio y goce de estos derechos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas deben cumplir para poder ejercerlos³⁸.

Asimismo, en el citado caso Castañeda, la Corte reitera lo señalado en el caso Yatama vs. Nicaragua³⁹, en el sentido de que la convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente

³⁴ Caso Castañeda Gutman (Corte IDH 2008b, 41-2, párr. 140 y 141)

³⁵ (Opinión Consultiva 6/86 Corte IDH 1986a, 9, párr. 34)

³⁶ (Castañeda, Corte IDH 2008b, 42, párr. 141; OC 6/86, Corte IDH 1986a, 9, párr. 34 y Yatama, Corte IDH 2005b, 88, párr. 192).

³⁷ Caso Castañeda, párr.143.

³⁸ Caso Castañeda, párr. 155.

³⁹ Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 207.

pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando tal reglamentación cumpla con lo siguiente: **(i) esté regulado en una ley; y, (ii) se dirija a cumplir con una finalidad legítima, necesaria y proporcional, es decir, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa.**

Cabe señalar que, al efecto, la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades reconocidos en la Corte Americana de Derechos Humanos y, en ese sentido, en diversos casos, ha utilizado **el siguiente test** para evaluar si una restricción de un derecho es compatible con la convención: (i) que cumpla con el requisito de legalidad, esto es, que la norma que establezca la limitante debe ser una ley en sentido formal y material; (ii) la finalidad de la medida, esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por dicho tratado, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos, en el entendido de que el hecho de que una medida persiga un fin permitido por la convención, no implica que sea necesaria y proporcional; y, (iii) la necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva.

Caso concreto.

Con base en el marco normativo, así como del análisis del requisito tildado de inconstitucional, esta Sala Regional

estima **fundada** la solicitud de inaplicación de la parte actora. Ello en atención a lo siguiente.

Antes de justificar la conclusión, este órgano jurisdiccional considera pertinente transcribir la porción normativa⁴⁰ que resulta inconstitucional para la parte actora:

- **Ley de Partidos**

“Artículo 11.

*1. La organización de ciudadanos y ciudadanas 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 Gobernadora) o Jefe de Gobierno (o Jefa de Gobierno) del Distrito Federal, tratándose de registro local”.***

- **Ley Electoral Local**

*“**ARTÍCULO 100.-** La organización de ciudadanos y ciudadanas 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 (o Gobernadora)del Estado”.***

En el entendido de que dichas porciones normativas **fueron el sustento jurídico utilizado por el Instituto local para determinar la improcedencia del aviso de intención de**

⁴⁰ Marcada con negritas.

la asociación conformada por la parte actora para constituirse como partido político local⁴¹.

Retomando el análisis, como se adelantó, este órgano jurisdiccional estima que la limitante temporal (anual) impugnada, no es constitucional.

Lo anterior es así porque, si bien la SCJN ha sostenido que los jueces y juezas deben, **partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes**, optar por aquella interpretación que haga a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales; ello no implica que dicha presunción no pueda ser destruida.

En esta línea, la SCJN también ha razonado que con base en el artículo 1º constitucional, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no solo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro-persona.

Interpretación por parte de los y las impartidoras de justicia que presupone hacer:

⁴¹ Y, en consecuencia, determinó que: “resultaba inviable analizar el cumplimiento de requisitos establecidos en los artículos 5 y 6 del Reglamento para la constitución y registro de partidos políticos estatales, relativo a la documentación que se debe acompañar a la solicitud y la documentación para acreditar la personería”.

a) Una interpretación conforme en sentido amplio.

Parámetro en el que se debe interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

b) Una Interpretación conforme en sentido estricto.

Directriz que se debe aplicar cuando existan varias interpretaciones jurídicamente válidas, prefiriendo aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos 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.

c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de las y los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte⁴².

Derivado de lo reseñado, esta Sala Regional estima que no es posible llevar a cabo una interpretación conforme (en

⁴² Premisas contenidas en los criterios: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD"; "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS"; y, "PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS." Así como en el precedente de esta Sala Regional, correspondiente al juicio de la ciudadanía SCM-JDC-7/2019.

sentido amplio o estricto) de las porciones normativas controvertidas, en atención a que, tal y como ya se hizo referencia, **la limitante temporal de solicitar el registro como nuevo partido político local es clara**, esto es, no permite realizar una interpretación diversa a lo contenido en las disposiciones jurídicas impugnadas.

Lo que, entrelazado a que desde la Constitución se prevé libertad de configuración legislativa (a favor del Congreso de la Unión) para determinar las reglas temporales para la constitución de partidos políticos lleva a esta Sala Regional, en seguida; para concluir si **procede la inaplicación solicitada**, a verificar si la limitante temporal implementada en las leyes referidas, cumple o no con los estándares mínimos constitucionales y convencionales en materia de derechos fundamentales (políticos).

Especificando que se utilizará **como método de argumentación judicial para verificar si la limitante temporal es violatoria del derecho de asociación política y de votar y ser votada el test de proporcionalidad**⁴³.

⁴³ Ello, en términos del Amparo en Revisión 717/2018, en el que la SCJN estableció que si bien entre otras, la interpretación conforme y el test de proporcionalidad, constituyen métodos de argumentación judicial: **“Es al juzgador a quien corresponde decidir, en cada caso concreto, cuál de esos métodos es el más apto o idóneo para verificar si se ha violado o no un derecho humano. Algunos casos demandarán correr el test de proporcionalidad y algunos otros exigirán ser analizados a la luz del escrutinio judicial, de la interpretación conforme o de algún otro. En todo caso, la labor que se exige del juzgador es que decida si ha existido o no violación a un derecho humano para lo que habrá de ejercer su libertad de jurisdicción por cuanto a la definición de cuál método argumentativo o interpretativo emplear a partir de su idoneidad para el caso concreto”**.

Así como el criterio dictado por la primera Sala de la SCJN de rubro: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL”** y de la Tesis XXI/2016 emitida por la Sala Superior de rubro: **“CONTROL**

Para lo cual, se analizará lo siguiente⁴⁴:

1. Que la intervención legislativa⁴⁵ persiga un fin constitucionalmente válido;
2. Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
3. Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y
4. Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

1. Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido.

En este punto, debe analizarse si la medida legislativa cuestionada persigue una finalidad constitucional y convencionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin.

Así, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue la ley en la medida, para

CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO". Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 74 y 75.

⁴⁴ Tesis Aislada CCLXIII/2016, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Materia Constitucional, página 915

⁴⁵ En el entendido de que la medida analizada cumple con el principio de legalidad, esto es, que la norma en la que se establece la limitante es ley en sentido formal y material.

posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente.⁴⁶

En esta tesitura, constituirán fines que legítimamente justifican la intervención de la legislación en el ejercicio de otros derechos: los derechos humanos, **los bienes colectivos** y los **bienes garantizados como principios constitucionales**.⁴⁷

En este orden de ideas, a juicio de esta Sala Regional **la limitante temporal para** que las asociaciones de ciudadanos y ciudadanas presenten su aviso de intención para formar un partido político **posee como finalidad constitucional fortalecer el sistema de partidos políticos, preservar el principio de certeza y seguridad jurídica** derivados de los artículos 14 y 41 constitucional, así como cuidar los recursos públicos.

Lo anterior dado que, con la precisión temporal en análisis se busca dotar a la ciudadanía y a nuestro régimen democrático de **opciones políticas (partidos políticos) reales** y de que existan plazos ciertos que permitan tanto a la ciudadanía conocer cuándo pueden solicitar la constitución de un partido político, como a la autoridad electoral llevar a cabo el proceso de registro antes de que dé inicio la siguiente elección; así como cuidar los recursos

⁴⁶ Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA", emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, noviembre del 2016.

⁴⁷ Ídem.

públicos derivados del financiamiento público que se les otorga a los partidos políticos.

En efecto, **con relación a fortalecer el sistema de partidos políticos** (como un principio democrático que rige a nuestro país al garantizar la estabilidad de corrientes políticas dentro del sistema electoral); esta Sala Regional estima que la Ley de Partidos busca que el **derecho de formar partidos políticos, no solo tenga impacto en el ejercicio de los derechos políticos que se ejerce por la ciudadanía al constituir estos entes de interés público, sino además, que los mismos cumplan**, entre otras cuestiones, a **ser reales opciones políticas-electorales para** la colectividad, es decir, que su nacimiento, tenga como verdadera meta de sus afiliados y afiliadas trabajar en beneficio de la democracia del país y que no solo tengan cabida de manera efímera en el sistema de partidos políticos⁴⁸; ello, en **beneficio del bien común**.

Siendo importante precisar, acerca del bien común, que la Corte Interamericana acerca de este concepto ha descrito que:

“Es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la

⁴⁸ Visión legislativa que, a modo de ejemplo, se indica de la exposición de motivos de la iniciativa de la ley que dio origen a la ampliación del plazo en materia de constitución de partidos políticos (a nivel nacional) incorporado en el COFIPE (2007), se observa que los argumentos principales derivaron de lo siguiente⁴⁸:

“... 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 la 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...”

sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona [...] (OC 5/85, Corte IDH 1985, 19-20, párr. 66-7; OC 6/86, Corte IDH 1986a, 8, párr. 31)".

Por su parte, la SCJN ha sostenido que el orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas en tanto que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población; mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno.

Así, por disposiciones de orden público deben entenderse aquellas contenidas en los ordenamientos legales cuyo fin inmediato y directo sea tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio.

En otro sentido, por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien le evite un trastorno o un mal público.

De manera que, el concepto de disposiciones de orden público comprende aquellas normas previstas en los ordenamientos legales que tienen como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la

satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio; y por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno público⁴⁹.

Derivado de lo expuesto, es que se sostenga que el legislador y legisladora lo que buscaron con la limitante temporal fue fortalecer la vocación de permanencia de los partidos políticos y que éstos no solo participen en una elección y luego desaparezcan al no contar con una real representatividad. Además de que, no se abuse del proceso de registro de partidos políticos, creándose reales visiones ciudadanas que posicionen su perspectiva política y de políticas públicas que tengan compatibilidad con cierta parte del electorado.

Por otra parte, concerniente a los **principios de certeza y seguridad jurídica**, máximas que rigen en materia electoral en términos de los artículos 14 y 41 constitucionales; esta Sala Regional estima que, la medida en análisis tiene cabida en dicho parámetro porque tanto para la ciudadanía como para las autoridades electorales; la precisión de la legislación de una periodicidad tiene como justificación **dotar a todos aquellos grupos interesados en constituir un partido político local que, en igualdad de circunstancias, puedan solicitar su registro** ante la autoridad electoral local.

⁴⁹ Contradicción de tesis 148/2013

Lo que irradia positivamente en el principio de previsibilidad de la ciudadanía (tanto a quienes que desean constituir un partido político como a quienes no, en el sentido de que, conocen en qué tiempos los institutos locales emitirán pronunciamiento sobre el registro de nuevos entes políticos) y del propio Instituto local, pues, se le dota de la temporalidad para desplegar los actos necesarios para verificar, entre otros datos, si la asociación de ciudadanos y ciudadanas reúnen el mínimo de personas afiliadas y su distribución geográfica.

Lo anterior es así porque, si la solicitud se presenta en enero⁵⁰, ello tiene como objetivo que el Instituto local tenga el tiempo para certificar la celebración de las asambleas requeridas por la legislación, así como el número de afiliaciones exigidas.

De ahí que, desde el inicio del año⁵¹, la autoridad electoral local se prepara para verificar el proceso de registro y, además, la ciudadanía interesada posee un plazo cierto para cumplir con los requisitos de ley.

Para que luego, de cumplir con los requisitos, la organización ciudadana se lo haga saber al instituto local en enero del año siguiente⁵² y en ese mismo año (de ser procedente el registro), la constitución del partido político local comenzará **a surtir sus efectos jurídicos en el mes**

⁵⁰ En año no electivo.

⁵¹ Siguiendo a la celebración de un proceso electivo.

⁵² Anualidad donde inicia otro proceso electivo. O, dicho en otras palabras, en enero del año anterior a la siguiente elección.

de julio (meses antes del inicio del proceso electoral local respectivo)⁵³.

Lo que denota que la periodicidad posee como objetivo dotar del plazo para que, de ser el caso, el partido político local participe en el proceso electivo atinente⁵⁴.

De ahí que, desde la perspectiva de esta Sala Regional, la limitante temporal, tiene cobijo en el fortalecimiento del sistema de partidos políticos (como un mecanismo real de opciones políticas para la ciudadanía de las ya existentes y de que su ejercicio no sea un abuso sino una verdadera expresión política de sus integrantes que busque su permanencia en el sistema democrático) y, en adición, irradia en el principio de certeza porque define la temporalidad en la que la ciudadanía puede solicitar el registro, bajo la lógica de que el Instituto local también posea un calendario fluido que le permita dar seguimiento al procedimiento de creación mencionado, que, de resultar procedente, permita concursar al partido político en la siguiente contienda electoral (en este caso, en las elecciones intermedias).

E incluso, que exista cierto orden en que, la ciudadanía al presentar su intención de registro tenga el conocimiento certero de que podrá participar (de obtener el registro) en la

⁵³ En términos de los artículos 11, 13, 15, 17, 18 y 19 de la Ley de Partidos.

⁵⁴ Criterio que se retoma, en lo que resulte aplicable, del juicio de la ciudadanía SUP-JDC-5/2019 y acumulado en el que al analizar el requisito “respecto a que la intención para crear un partido político nacional se presente en el mes de enero”; determinó que: “...la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo al disponer que la intención de constitución de un partido político se informe en el mes de enero lo que tiene como propósito que el INE pueda desplegar los actos necesarios para verificar, entre otros datos, si se reúne el mínimo de afiliados y su distribución geográfica a nivel nacional”...

siguiente elección y de que las prerrogativas se otorgarán meses antes del inicio del proceso electoral⁵⁵.

A la vez que trata de cuidar los recursos públicos que se erogarán al distribuirse el financiamiento público a los partidos políticos.

Con base en lo expuesto, la temporalidad para presentar el aviso de intención de conformación de un partido político local **sí posee un fin constitucionalmente válido.**

2. Que la medida resulte idónea para satisfacer en algún grado su propósito constitucional.

Acerca de este elemento, la Primera Sala de la SCJN ha establecido que⁵⁶ en esta etapa, debe analizarse si la medida **tiende a alcanzar, en algún grado, los fines perseguidos por la ley.**

Por lo que, el análisis de este requisito implica la existencia de una **relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya, en algún modo, y en algún grado a lograr el propósito que busca el y la legisladora.**

De manera que, partiendo de dichos parámetros jurisprudenciales, a juicio de esta Sala Regional, acerca de las finalidades consistentes en reforzar el sistema de partidos políticos y de abonar al principio de certeza y

⁵⁵ Esto es, que un partido político con nuevo registro no tendrá prerrogativas en años no electorales, sino que, en seguida, se medirá su competitividad.

⁵⁶ Tesis aislada de rubro: **“SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA INDEONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”**. Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de dos mil dieciséis, Tomo II.

segurda jurídica sí se cumple con este elemento, pues, la intervención al ejercicio del derecho de asociación política (límite temporal) tiene vinculación con dichos fines.

Lo anterior es así en virtud de que con el límite temporal⁵⁷, **en algún grado**, se obtiene que el ejercicio del derecho no se colapse con la presentación atemporal de solicitudes de registros⁵⁸ y que, a su vez, los Institutos locales cuenten con tiempo entre un periodo de registro y otro, con la finalidad de llevar a cabo los procedimientos (y el trabajo que ello conlleva como la verificación de asambleas) y que éstos no se empalmen con elecciones.

Pues, la idea, es que las solicitudes se resuelvan meses antes del inicio siguiente del proceso comicial; con el objetivo de que nuevas opciones políticas participen y que su conformación quede plenamente identificada tanto por las y los competidores como por el electorado.

De ahí que, desde la perspectiva de este órgano jurisdiccional, la restricción temporal en estudio, en algún grado logra los propósitos referidos, porque otorga certeza en los plazos de inicio y conclusión del procedimiento de constitución y, en adición, permite que no se generen solicitudes en cualquier tiempo y que con ello se abuse del derecho de asociación política.

Adicionalmente, permite la organización calendarizada de los actos que deben realizarse para conseguir el registro de

⁵⁷ Sin que en este momento se analice si existen medidas temporales o legislativas menos lesivas.

⁵⁸ Pues, se entendería que, durante todos los días, se podrían ingresar solicitudes de intención de constitución de partidos políticos locales.

los nuevos partidos políticos locales, lo que respeta el principio de certeza que debe regir todos los actos electorales.

Idoneidad que no se advierte con la finalidad de cuidar los recursos públicos en la distribución de financiamiento a los partidos políticos.

Lo anterior porque, desde la perspectiva de esta Sala Regional, no **existe vinculación entre la intervención al derecho de asociación política con el objetivo de cuidar el erario**, en virtud de que la cantidad a repartir entre los partidos políticos **no se eleva con el surgimiento de nuevas opciones políticas**; sino que está supeditada a la fórmula establecida para calcular el monto a distribuir, la cual se basa, esencialmente, en el número total de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral a la fecha de corte de julio de cada año.

Circunstancia que pone de relieve que la limitante temporal para ejercer el derecho de asociación política no posee relación alguna con cuidar el erario, pues, dicha finalidad no se cobija a través de impedir la creación de nuevos partidos políticos, sino de reestructurar el sistema de financiamiento público que rige en nuestro país.

Ahora bien, concerniente a cuidar que el financiamiento público se utilice de forma correcta, tampoco resulta idónea esta medida porque para preservar dicha situación existe un sistema de fiscalización que vigila que los recursos públicos se encaminen a los objetivos constitucionales trazados.

En consecuencia es que se estime que la limitante temporal para ejercer el derecho de asociación política **no contribuye, en ningún grado**, al cuidado de los recursos públicos.

Derivado de lo expuesto, toda vez que en el presente apartado se ha concluido que de los fines constitucionales que persigue la limitante en estudio, únicamente resulta idónea la de:

- Fortalecer el sistema de partidos.
- Otorgar certeza y seguridad jurídica.

Esta Sala Regional, abordará el análisis de los siguientes elementos del test de proporcionalidad, únicamente bajo dichos fines constitucionales que sí resultaron idóneos.

3. **Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental (Necesaria); y**
4. **Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada (Proporcional).**

Acerca de estos elementos, esta Sala Regional estima que **la limitante temporal de seis años no cumple con dichos parámetros.**

En este sentido, concerniente a la necesidad y proporcionalidad de la medida, la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva 5/85 (párrafo 44) indica que si bien es cierto que la Convención Europea utiliza la expresión

“necesarias en una sociedad democrática” y no así la Convención Americana, la diferencia en la terminología pierde significado puesto que la Convención Europea no contiene ninguna provisión comparable con el artículo 29 de la Americana que dispone reglas para interpretar sus disposiciones y prohíbe que la interpretación pueda “excluir otros derechos y garantías [...] que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”.

En su análisis comparativo, la Corte Interamericana, invocando la jurisprudencia europea destaca que la Corte Europea al interpretar el término “necesarias en una sociedad democrática” concluyó que “necesarias” implica la existencia de una necesidad social imperiosa. Para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho y **no limita más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado**⁵⁹.

La Corte Interamericana reitera que la necesidad de las medidas en una sociedad democrática depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. **Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido.**

Es decir, **la restricción debe ser proporcional** al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro

⁵⁹ Opiniones Consultivas OC 18/03, Corte Interamericana 2003, 113, párr. 89; OC 17/02, Corte Interamericana 2002, 58, párr. 46; OC 4/84, Corte Interamericana, 1984, 15, párr. 56 y caso Yatama, Corte Interamericana 2005b, 86, párr. 185 con cita a la jurisprudencia del Sistema Europeo

de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho⁶⁰.

Por su parte, la SCJN sobre estos tópicos ha estatuido que **acerca de la necesidad**, se necesita corroborar si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado⁶¹.

Mientras que, sobre la **proporcionalidad**, la SCJN ha razonado que, en este aspecto, se debe realizar un balance entre los principios que compitan en el caso concreto; por lo que se requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta⁶².

Con base en lo establecido por la Corte Interamericana y la SCJN, como se adelantó, a juicio de esta Sala Regional, la restricción **temporal de seis años para presentar la solicitud de intención de la conformación de un nuevo**

⁶⁰ Claude Reyes (Corte Interamericana 2006, 47, párr. 91), Palamara Iribarne (Corte Interamericana 2005c, 60-1, párr. 85), Ricardo Canese (Corte Interamericana 2004b, 63, párr. 96), Herrera Ulloa (Corte Interamericana 2004a, 69, párrs. 121 y 123) y OC 5/85 (Corte Interamericana 1985, 14, párr. 46).

⁶¹ Visible en la Tesis Aislada de la Primera Sala de la SCJN de rubro: "**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**". Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de dos mil dieciséis, Tomo II, página novecientos catorce.

⁶² Consultable en la Tesis Aislada de la Primera Sala de la SCJN de rubro: "**CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**". Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de dos mil dieciséis, Tomo II, página ochocientos noventa y cuatro.

partido político local no cumple con el criterio de necesidad y proporcionalidad.

- **Necesidad. Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental.**

Desde el enfoque de este órgano jurisdiccional , si bien, el fin constitucionalmente válido es el de no fomentar la inestabilidad de creación de nuevos partidos políticos (es decir, fortalecer el sistema de partidos), así como de dotar del principio de certeza tanto a la ciudadanía como a los Institutos locales para que puedan llevar a cabo el proceso de registro, bajo la lógica de que en años no electorales se desarrolle y se concluya justo en la anualidad en que dará inicio el proceso comicial respectivo; **existen medidas menos lesivas para preservar dichos valores constitucionales que derivan de nuestro sistema democrático.**

Ello es así porque, desde la visión de esta Sala Regional, **en relación a los principios de certeza y seguridad jurídica**, por ejemplo, con la previsión de que la formación de nuevos partidos políticos se limitara a tres años (después de cada proceso electivo local), **de igual modo**, se dotaría de certeza en los tiempos tanto para la ciudadanía como al Instituto local del proceso de registro de referencia, acotando los plazos para que la ciudadanía (en asociación) tenga la posibilidad de ejercer su derecho de asociación política (vía partido político) y, a la vez, de

otorgar a la población de nuevas opciones políticas⁶³, sin que tales actos interfieran con los procesos electorales.

Siendo importante precisar que, no únicamente a través de las normas establecidas en la legislación se puede de dotar de certeza y seguridad jurídica a las personas que deseen ejercer su derecho político de asociación porque, para tal efecto, conforme a los artículos 101, 174 fracciones II y IV, 188 fracciones III, XI y LXXIV de la Ley Electoral local, el Consejo General del Instituto local, cuenta con facultades para emitir acuerdos generales para efectivizar sus atribuciones, como las relacionadas al procedimiento de registro de partidos políticos locales.

Lo anterior dado que, con su emisión pueden definir las fechas y plazos en los que la ciudadanía puede solicitar su registro como partido político local y con ello, además de salvaguardar los principios referidos, cuidan que no se afecten sus actividades. Acuerdos que, en su momento, deben publicarse en la Gaceta Oficial de la entidad, con la finalidad de que la población a la que va dirigida los conozca y puedan efectivizar su derecho de asociación política.

Ahora bien, por lo que hace al fortalecimiento del sistema de partidos políticos, en el sentido de evitar la proliferación efímera de fuerzas políticas y de cuidar que este tipo de asociación no se utilice con fines particulares que no

⁶³ En el entendido de que, de conformidad con el calendario electoral del estado de Guerrero, la elección de la Gubernatura, Diputaciones y Ayuntamientos se empalman cada seis años, lo que implica que, ya sea después de la elección para la Gubernatura, de Diputaciones y Ayuntamientos o de las tres; el plazo para el procedimiento de registro de partidos políticos es el mismo.

irradien en verdaderas opciones políticas a favor de la colectividad, existen medidas menos lesivas que permean en cuidar este interés estatal legítimo, tales como el porcentaje de personas que aspiran a constituir un partido - el cual busca cuidar que realmente tengan representatividad en la ciudadanía- o el sistema de fiscalización de los recursos que se otorgan a los partidos.

Pues, el mismo requisito podría exigirse, **cada tres años**; temporalidad que, por cierto, ya se había impuesto por el y la legisladora democrática en el COFIPE⁶⁴, en el que, en su artículo 28, establecía como temporalidad para presentar la solicitud de intención para constituirse como partido político (nacional) de enero a julio del **año siguiente al de la elección**.

De modo que, en lugar de **generalizar la limitante de seis años para que la ciudadanía pueda expresar su posición política a través de la constitución de un partido político**, se podrían implementar medidas alternas en los requisitos para la conformación de los partidos políticos o mejores sistemas de vigilancia y límites para que este tipo de procedimientos, no resulten en un abuso⁶⁵; esto es, buscar opciones encaminadas a evitar que la constitución de los partidos políticos resulte efímero o que no se utilice para abusar del sistema pero sin sacrificar la

⁶⁴ 2003.

⁶⁵ Como que, en el caso de perder el registro de partido político local, se tenga que esperar cierto tiempo para volver a solicitar su registro (tal y como lo establecía el COFIPE-2006, donde se permitía la solicitar el registro después de cada proceso electivo, esto es, cada tres años), en su artículo 32.3 que señalaba que: “El partido político que hubiese perdido su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario”, pues el resto de ciudadanía sí podría solicitar su registro cada tres años. Medida que únicamente se cita como ejemplo, más no implica una revisión constitucional de su previsión.

libertad de asociación política y pluralismo (como un valor democrático del Estado Mexicano) **durante un periodo tan largo**, máxime, cuando dicha restricción impide a la ciudadanía que así lo desea -como afirma la parte actora-, participar en cualquier proceso electoral, permitiendo el ejercicio del derecho de asociación y postulación a través de partidos políticos, en uno de cada dos procesos electorales ordinarios.

Ello, tomando en cuenta que dicha restricción temporal tiene un impacto directo no solamente en el derecho de asociación política tutelado por los artículos 9 y 35 fracción III de la Constitución, sino, además, en el derecho fundamental cobijado en los preceptos 39, 40 y 42 primer párrafo del mismo ordenamiento, a favor del pueblo, en el sentido de ejercer su soberanía; lo que se refleja a través de, principalmente, los partidos políticos.

En vista de lo reseñado es que se pone de relieve que la **limitante temporal de seis años** no cumple con el criterio de necesidad porque para preservar el sistema de partidos políticos y el principio de certeza existen medidas menos lesivas (esto es, que intervienen en **menor intensidad en el derecho fundamental afectado**) que **no limitan en un periodo tan extenso a la ciudadanía para ejercer sus derechos político-electorales y que**, de igual forma, podrían cobijar los valores y principios democráticos que busca la limitante analizada.

De ahí que se ponga de manifiesto que si bien es tarea de la legisladora y legislador acotar el sistema de partidos

políticos⁶⁶, emitir las reglas necesarias sobre dicho tópico y de que es un interés estatal legítimo el evitar el abuso del procedimiento de registro de partidos políticos y buscar que reflejen una verdadera y novedosa opción política para la colectividad y que permee en el principio de certeza (su conformación); ello debe realizarse sin restringir innecesariamente el derecho de asociación política en beneficio de la ciudadanía y de la propia democracia representativa del Estado Mexicano.

Lo cual no se protege con limitar la conformación de nuevas opciones políticas **cada seis años**; pues, como se ha puesto de relieve, existe una medida alternativa, igualmente idónea, para proteger el fin constitucional que interviene con menor intensidad el derecho de asociación política.

Más aun si, en el estado de Guerrero, se observa que durante los últimos periodos electorales han participado los siguientes partidos políticos estatales:

67 Partidos políticos que contendieron en los últimos procesos electorales en el estado de Guerrero									
Proceso electoral 2008 (elección de Diputados y Ayuntamientos)		Proceso electoral 2010 (elección de Gobernador) ⁶⁸		Proceso electoral 2012 elección de Diputados y Ayuntamientos) ⁶⁹		Proceso electoral 2015 (elección de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos) ⁷⁰		Proceso electoral 2018 (elección de Diputados y Ayuntamientos) ⁷¹	
7 partidos	2	7 partidos	0	7 partidos	0	10 partidos	1 partido	9 partidos	5 partidos

⁶⁶ Bajo la vigencia de los valores democráticos derivados de la Constitución.

⁶⁷ Información consultable en la página de internet

<http://iepcgro.mx/PDFs/MPE/2010/PEO2008.pdf>

⁶⁸ Información consultable en la página de internet

<http://iepcgro.mx/PDFs/Resultados/Resultados%20por%20casilla%20Gobernador%202010.pdf>

⁶⁹ Información consultable en la página de internet

<http://iepcgro.mx/ResultadosElect.html>

⁷⁰ Información consultable en la página de internet

<http://iepcgro.mx/ResultadosElect.html>

⁷¹ Información consultable en la página de internet <http://iepcgro.mx/Resultados.html>

SCM-JDC-137/2019

políticos nacionales	partidos políticos locales	políticos nacionales	partidos políticos locales	políticos nacionales	partidos políticos locales	políticos nacionales	político local	políticos nacionales	políticos locales
----------------------	-----------------------------------	----------------------	-----------------------------------	----------------------	-----------------------------------	----------------------	-----------------------	----------------------	--------------------------

Datos que denotan que, a pesar de que antes de la reforma constitucional, existía la posibilidad de que se registraran partidos políticos de la entidad cada tres años (o después de cada proceso electivo); **ello no se tradujo en un incremento desmedido** de partidos políticos locales, por lo que, es una razón adicional para poner de manifiesto que la limitante temporal de seis años no tiene cabida en la existencia de una necesidad social imperiosa.

De ahí que le asista la razón a la parte actora al señalar que la temporalidad de seis años para solicitar registro para la conformación de un partido político local es una limitante que de forma injustificada vulnera el derecho de asociación política y de ser votado o votada.

Ello con independencia del argumento de los promoventes acerca de que el límite temporal resulta discriminatorio en contraste con la posibilidad de que las candidaturas independientes sí puedan participar en cada proceso electivo; porque, lo trascendental es que la temporalidad implementada por la Ley de Partidos, por sí misma, **no cumple con los elementos de necesidad y proporcionalidad para tener validez constitucional y convencional.**

- **Proporcionalidad. Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación**

provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Por otra parte, esta Sala Regional estima que la **medida de seis años** también resulta **desproporcionada** porque **el grado de beneficio es menor al grado de restricción** del principio de pluralidad política que permea como un valor democrático de nuestro país y del derecho de asociación política y de ser votado o votada que se consigue primordialmente mediante las candidaturas postuladas por los partidos políticos.

En efecto, la restricción temporal en análisis no resulta proporcional porque perjudica en mayor grado el principio de pluralismo político y los derechos de asociación política y de ser votada o votado, en relación al beneficio obtenido de limitar cada seis años el registro de partidos políticos y “evitar su proliferación”⁷².

Ello porque, debe recordarse que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una democracia representativa⁷³, la cual, de conformidad con la Corte Interamericana “constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”.

Democracia representativa que, de acuerdo con la Asamblea Extraordinaria de la Organización de Estados

⁷² Con la finalidad de buscar fortalecer el sistema de partidos políticos derivado de la crisis partidista que no sólo está focalizado en México, sino en otras partes del mundo. Crisis que es multifactorial (político-social, cultural) y que su solución debe abordarse desde varios puntos, no sólo desde el orden jurídico, sino desde una visión político-social y cultural.

⁷³ Y de un sistema constitucional multipartidista. Ello, de conformidad con los artículos 39, 41 y 41 de la Constitución.

Americanos, que expidió la Carta Democrática Interamericana, en septiembre de dos mil uno⁷⁴:

*“Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, **el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales**; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; **el régimen plural de partidos y organizaciones políticas**; y la separación e independencia de los poderes públicos”.*

En esta misma línea, la Corte Interamericana ha establecido que **los derechos políticos** protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, **propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.**

De ahí que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.

Además de que, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, la ciudadanía, no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”.

Último término que implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para

⁷⁴ Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrada el 11 once de septiembre de 2001 dos mil uno, artículo 3.

ejercerlos; bajo la lógica de que, se insiste, los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.

De ahí que, partiendo de lo interpretado por la Corte Interamericana sobre los valores que deben permear en toda democracia representativa⁷⁵ (como la nuestra), cuya efectividad se construye, entre otros principios, a través del ejercicio del derecho fundamental de asociación política (en específico en la conformación de partidos políticos); pues, a través de dicho derecho, la sociedad visibiliza una concepción política que origina una opción o alternativa distinta a las que otros partidos políticos ofrecen a la población.

Situación que impacta directamente en la pluralidad no solo de la competencia electoral, sino en la cultura política de nuestro país, por lo que, la **circunstancia de limitar el derecho de solicitar el registro como partido político cada seis años**, denota una afectación no únicamente al derecho de asociación política sino al de pluralismo político de forma **grave**, pues, la satisfacción que se pretende conseguir con esa limitante, además de no ser necesaria, resulta excesiva.

Cabe resaltar que de conformidad con el segundo párrafo de la Base I del artículo 41 de la Constitución, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones

⁷⁵ En específico, el de pluralidad política.

ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

En este sentido, uno de sus fines principales es ser una vía para que la ciudadanía acceda a cargos de elección popular, cuestión que, atendiendo a la interpretación hecha por el Instituto local, solo pueden en las llamadas elecciones que suceden cada seis años y en que se elige Gubernatura, Ayuntamientos y Diputaciones, los partidos que hubieran obtenido y conservado su registro en la elección inmediata anterior.

Esto tiene relevancia pues los partidos políticos deben contar con una declaración de principios, un programa de acción y estatutos acordes a la primera.

La existencia de estos documentos básicos de los partidos políticos, aunado a su finalidad de promover la participación ciudadana en la vida democrática y fomentar el principio de paridad de género, implica una diferencia sustancial con la postulación que la ciudadanía podría tener mediante una candidatura independiente, por lo que la limitante de poder constituir partidos políticos cada seis años y no cada tres, a pesar de que hay procesos electorales ordinarios cada tres años, implica una vulneración no solo al derecho de asociación política, sino al derecho de la ciudadanía de votar y ser votada por un partido que comulgue con la ideología de cierto sector de la población.

Lo anterior es así, en atención a que la medida en estudio implica una intervención mayor, en comparación con el beneficio que representa la consecución del fin que persigue; dado que el “evitar la proliferación de partidos

políticos o del abuso del sistema”, **conlleva a que la ciudadanía se encuentre impedida de tener nuevas opciones políticas en ciertas elecciones**, lo que tiene efectos negativos y no justificados en la pluralidad partidista.

Por tanto, como se adelantó, con la medida temporal en análisis, se restringen indebidamente los derechos de asociación política, de sufragio pasivo y de integración de la representación política, además de que se atenta contra los principios de pluralismo político y, por ende, de participación democrática.

Ello dado que con la limitante temporal, de forma injustificada y por un plazo muy elevado se evita que organizaciones jurídicamente calificadas intervengan en los asuntos políticos del país, afectando, se insiste, en los principios de pluralismo político, al impedir la coexistencia de otros partidos políticos que promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y hagan posible el acceso de la ciudadanía a los cargos de elección popular.

Premisas que cobran refuerzo con el análisis que, sobre la importancia de la creación de los partidos políticos en nuestro país ha llevado a cabo la Sala Superior⁷⁶, estableciendo lo siguiente:

“...Tal como se estableció en la sentencia recaída en los expedientes SUP-RAP-038/99, SUP-RAP-041/99 y SUP-RAP-043/99, fallada el siete de enero de dos mil, la constitucionalización de los partidos políticos en 1977 tuvo

⁷⁶ SUP-JDC-117/2001 y en la jurisprudencia: **“DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS”**.

*por objeto elevar a estas asociaciones políticas al rango de entidades de interés público y de encomendarles como tales la calidad de intermediarios entre los ciudadanos como titulares de los derechos políticos y los órganos públicos, con el objeto de propiciar una más amplia participación de los ciudadanos mexicanos en los procesos y actividades electorales, mediante el ejercicio de dichos derechos políticos, **a fin de alcanzar el más alto fin de perfeccionar la democracia representativa**, como sistema para elegir a los gobernantes y como sistema de vida de los mexicanos. Esto es, en virtud de la constitucionalización de los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, éstos están llamados a realizar funciones preponderantes e indispensables en la vida pública, política y electoral de la nación, elevados a la calidad de entidades de interés público, sin incluirlos como órganos del Estado, confiándoles una contribución relevante en las tareas que el poder público debe desempeñar para el desarrollo político y social de los mexicanos, con lo cual se constituyó un sistema constitucional de partidos políticos, y se concedió a éstos un conjunto de garantías y prerrogativas para facilitar su alta misión pública.*

Si los partidos políticos son entidades de interés público y, básicamente, asociaciones políticas de ciudadanos en los términos del propio artículo 41, fracción I, de la Constitución federal, como se ha mostrado, entonces no es dable privar o coartar a los ciudadanos de ciertos derechos mínimos o básicos inherentes a su derecho subjetivo público fundamental de asociación en materia política...”

De ahí que, bajo la perspectiva de esta Sala Regional, de la ponderación entre los beneficios sobre la limitante de seis años y los costos que necesariamente se producirían desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados se concluye que la medida temporal no resulta proporcional, pues, se limita severamente el ejercicio pleno del derecho de asociación política y del principio de pluralidad política; en detrimento de la democracia representativa.

Criterio interpretativo que además tiene como base la obligación contenida en el artículo 1 de la Constitución que

impone a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios, entre otros el de progresividad.

Por lo que atendiendo a dicha obligación, esta Sala Regional advierte que la medida de seis años, también contraviene el principio de progresividad de los derechos humanos porque, como se ha puesto de relieve, el sistema jurídico anterior (tanto a nivel nacional como estatal) regulaban el derecho de asociación política desde un enfoque más benéfico que el actual; por lo que resulta evidente que la limitante temporal en estudio implica una regresión en el ejercicio del derecho de asociación política en beneficio de la ciudadanía y del pluralismo político.

Derivado de lo expuesto es que, tal y como lo sostiene la parte actora, las porciones normativas controvertidas sí resultan inconstitucionales, por lo que **procede su inaplicación al caso concreto.**

En consecuencia, toda vez que los artículos 11 de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral local (sobre el aspecto temporal), fueron la base para que el Instituto local determinara la improcedencia del aviso de intención de la parte actora es que proceda la **revocación** de la resolución impugnada, para los efectos que a continuación se precisan.

Atendiendo a lo anterior, al artículo 5 del Reglamento para la Constitución y Registro de Partidos Políticos Estatales ante el Instituto local que prevé como plazo para la presentación del aviso de constituir un partido político, el mes de enero del año siguiente al de la elección de

Gubernatura, no tiene sustento legal que le soporte en el caso concreto al haber sido inaplicados los artículos que regula.

Efectos⁷⁷.

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.

2. 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”.

⁷⁷ Con apoyo en la Tesis XXII/2018 de rubro: “**INAPLICACIÓN DE LEYES ELECTORALES. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR SUS EFECTOS.** De una interpretación sistemática y funcional de los artículos [17 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#); así como [6, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral](#), debe considerarse que cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación inaplique leyes electorales a un caso concreto, por considerarlas contrarias a la Constitución Federal, cuenta con facultades para determinar los efectos de la sentencia si al haber excluido una disposición o porción normativa se genere o puede generar una situación de incertidumbre jurídica. Lo anterior es acorde con los principios de certeza, seguridad jurídica, así como la garantía de una tutela judicial efectiva”.

- **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”⁷⁸.

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** 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.

⁷⁸ 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.

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 promoventes⁷⁹**, 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 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

⁷⁹ Con base en los requisitos y reglas aplicables.

ello ocurra, debiendo remitir copias legibles y certificadas que justifiquen dicho informe.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Regional

RESUELVE

PRIMERO. Se revocan **las resoluciones impugnadas** y, en consecuencia, se **declara la inaplicación, al caso concreto**, de las porciones normativas de los artículos 11 de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral local, para los efectos precisados en la sentencia.

SEGUNDO. Hágase del conocimiento de la Sala Superior, para los efectos precisados en el párrafo sexto del artículo 99 de la Constitución.

NOTIFÍQUESE por correo electrónico al Tribunal local, al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero; **por oficio** a la Sala Superior y **por estrados** a la parte actora por así haberlo solicitado en su escrito de demanda y a las demás personas interesadas, de conformidad con los artículos 26, 28, 29 numeral 5 de la Ley de Medios.

Devuélvanse las constancias que correspondan, y en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así, lo resolvieron por **mayoría** de votos la Magistrada y los Magistrados, con el voto en contra del Magistrado José Luis Ceballos Daza quien formula **voto particular** y el **voto razonado** de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA**

**MARÍA GUADALUPE
SILVA ROJAS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA TETETLA ROMÁN

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SCM-JDC-137/2019.

A continuación me permito expresar las consideraciones que me llevan a disentir respetuosamente del criterio mayoritario adoptada en la ejecutoria, en el cual, se **determina la inaplicación** de los artículos 11, párrafo primero de la Ley General de Partidos⁸⁰, así como de los diversos 100 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del

⁸⁰ En lo subsecuente se podrá acotar, de manera indistinta como Ley de Partidos.

Estado de Guerrero⁸¹; y, 5° del Reglamento para la Constitución y Registro de Partidos Políticos Estatales ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad⁸²

Para explicar los puntos esenciales de mi disenso, expreso lo siguiente:

I. Antecedentes del caso.

El asunto sometido a consideración de esta Sala Regional tiene como génesis la manifestación de intención formulada por dos ciudadanos en representación de una asociación civil de constituir un partido político local en el Estado de Guerrero.

Dicha intención fue presentada ante el Instituto Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Guerrero⁸³ en el mes de enero del presente año

En sesión extraordinaria del Consejo General de dicho Instituto **declaró improcedente** la referida intención, por no ajustarse a la temporalidad que refieren los artículos 11, párrafo primero de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral Local.

Inconforme con la determinación, los actores presentaron medio de impugnación ante el Tribunal Electoral del Estado de

⁸¹ En lo siguiente, se utilizará de manera indistinta como Ley Electoral Local.

⁸² En el voto, se utilizará de manera indistinta la expresión Reglamento de Registro.

⁸³ En lo subsecuente se podrá referencia como el Instituto Local.

Guerrero⁸⁴ por el cual solicitó la inaplicación de los preceptos citados.

Por sentencia del dos de mayo de este año, dicho tribunal **confirmó la resolución del instituto local.**

Consecuentemente, los inconformes presentaron juicio de la ciudadanía, que dio lugar a la formación del asunto señalado al rubro, y respecto de cuyo proyecto, hoy se formula al presente voto particular.

II. Consideraciones en que se apoya la posición mayoritaria

En la sentencia se declaran fundados los agravios planteados, en los cuales se señaló que el Tribunal Electoral local se abstuvo de efectuar el estudio atinente a la inaplicación de los artículos 11, párrafo primero de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral Local y 5 del Reglamento para la Constitución y Registro de Partidos Políticos Estatales ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero y por tal motivo, se asume jurisdicción y mediante del ejercicio de un test de proporcionalidad, se determina su inaplicación.

El texto de las mencionadas disposiciones legales y reglamentarias es el siguiente:

- Ley de Partidos

“Artículo 11.

⁸⁴ En lo siguiente se podrá referencia como el Tribunal Local o la responsable.

3. *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”.

- **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 particular, se determina que la porción normativa que alude al cargo de **Gobernador** deviene inconstitucional en tanto que implica que el plazo para la solicitud de registro de un partido político representa una periodicidad *muy elevada* y por tanto, se propone un ejercicio de inaplicación para *suprimir* dicho término y con ello, generar que la referencia al proceso electoral de Gobernador no sea el punto de referencia para determinar el plazo en que puede presentarse una solicitud para la formación de un partido político y así pueda visualizarse un plazo más reducido.

En esencia, se afirma que ante el *plazo elevado* de seis años para presentar esas solicitudes representa una medida legislativa que no cumple con los principios de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

III. Justificación del disenso con la ejecutoria aprobada.

3.1. El sentido de las disposiciones normativas cuestionadas y Acción de Institucionalidad (pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 61/2008).

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de enero de dos mil ocho, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸⁵, que de conformidad con su artículo Tercero Transitorio, abrogó el diverso COFIPE, 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 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:

⁸⁵ En lo subsecuente se referirá al COFIPE.

*“...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 Electoral⁸⁶ 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, mismo que en la parte atinente dispuso:

Artículo 28

1. Para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial.

Ahora bien, como se precisa en la sentencia aprobada por la mayoría, mediante la Acción de Inconstitucionalidad identificada con la clave 61/2008 y sus acumuladas, se controvirtió la validez de diversas disposiciones del citado COFIPE expedido en dos mil ocho; entre otras, la parte transcrita del aludido artículo 28, **en la que se previó el plazo de seis años para la solicitud de registro de nuevos**

⁸⁶ IFE

partidos políticos, es decir, en el mes de enero del año posterior a aquel en que se hubiera electo al depositario del Poder Ejecutivo.

En aquella oportunidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de seis votos, determinó **declarar la validez** de la porción normativa en cuestión, al considerar que el artículo 28, párrafo 1, del COFIPE no podía considerarse violatorio de los principios fundamentales en materia electoral, porque en realidad, la fijación de una temporalidad de seis años para formular una manifestación de intención no hacía nugatorio el derecho a formar nuevos partidos políticos.

Al efecto, el máximo tribunal sostuvo que los partidos políticos, al ser entidades de interés público, tienen como una de sus características fundamentales, una vocación de estabilidad, esto es, un objetivo esencial e ineludible para que los partidos políticos no se formen de manera transitoria o contingente sino que se orienten por una finalidad de permanencia.

En ese sentido, se sostuvo que si la norma general que se impugnaba representaba un condicionamiento para que cada seis años se tuviera la oportunidad para solicitar el registro, dicha medida atendía precisamente a que para la creación de un partido político era necesario demostrar presencia y representatividad, lo que no podría visualizarse como una merma a los derechos de asociación política y de acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público.

En tal sentido, la mayoría de los integrantes del Pleno del máximo Tribunal Constitucional, determinaron que los requisitos que exigía tal disposición del COFIPE, para la formación de un nuevo partido político, de ninguna manera resultaban excesivos, sino que por el contrario atendían a criterios de razonabilidad, porque tenía el objetivo de que los partidos políticos de nueva creación demostraran que contaban con una real representatividad y una vocación y expectativa objetiva de permanencia.⁸⁷

3.2. La transición de la disposición normativa a una Ley General.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce se reformaron, adicionan y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, lo cual significó una reconfiguración del sistema vigente hasta ese momento en materia de procedimientos electorales.

Cabe precisar que la Ley de Partidos, de cuyo artículo 11 se controvierte la validez en este juicio, surge como resultado de esa reforma constitucional y que, el artículo 100, de la legislación local del cual también se cuestiona su validez, es una adecuación a lo previsto en la citada Ley General, en cumplimiento a lo ordenado en la Carta Magna, como a continuación se expone.

⁸⁷ El análisis efectuado en la citada Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 declaró la validez del artículo 28, del COFIPE, que contenía un sentido esencialmente idéntico al que ahora se prevé en el artículo 11 de la Ley General de Partidos Políticos y la disposición legal y reglamentaria correlativa.

Con motivo de la citada reforma constitucional, en la Base I, del artículo 41, de la Carta Magna, se dispuso lo siguiente:

Artículo 41.

[...]

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la **ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.**

[...]

De igual forma, derivado de la citada reforma constitucional de dos mil catorce, el artículo 116, de la Constitución federal, tuvo diversas modificaciones, de las que para el caso que nos ocupa, cabe destacar lo previsto en su Base IV, en la que se dispone:

Artículo 116.

[...]

IV. **De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia,** las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

Ahora bien, es importante destacar que, en el artículo SEGUNDO Transitorio, del aludido Decreto de reformas, dispuso:

[...]

TRANSITORIOS

[...]

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. **Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:**

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

- a) **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 artículo transitorio, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, en cuyo artículo 1º se dispone, en la parte atinente, lo siguiente:

Artículo 1.

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto 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:

- a) **La constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal;**

[...]

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 **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 Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las Leyes Generales si bien son emitidas 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.

3.3. Regularidad constitucional de la medida de temporalidad para presentar la manifestación de intención para la formación de partidos políticos.

En oposición a lo sostenido en la posición mayoritaria, considero que la regla de temporalidad prevista en la ley general objeto de análisis y en la disposición legal y reglamentaria que la replican, sí revelan consonancia con el marco constitucional y convencional, porque más allá de que no encuentro justificación alguna para derrotar su *presunción de constitucionalidad*, lo cierto es que cumple con todos los elementos para cumplir *el principio de razonabilidad o*

proporcionalidad en sentido amplio en los términos que a continuación se indican:

I. IDONEIDAD O FIN LEGÍTIMO CONSTITUCIONAL

Este requisito está vinculado con el objeto que busca el legislador al emitir una determinada disposición, el cual tiene que perseguir un fin constitucionalmente válido y cuyo contenido no debe limitar algún derecho fundamental.

Desde mi punto de vista, la previsión del legislador ordinario a fin de establecer un plazo para que las organizaciones ciudadanas constituyan un partido político **sí persigue un fin constitucionalmente válido.**

Lo anterior, puede explicarse a partir del reconocimiento de los dos valores que resguarda la disposición normativa.

A. Estabilidad y certeza electoral

En el caso concreto, estimo que la circunstancia consistente en que las disposiciones legales fijen un término o temporalidad concreta para efectuar la solicitud de una manifestación de intención para formar un partido político cumple un objetivo de **estabilidad y certeza** en la formación de los partidos políticos.

Ello, porque el que se haya fijado un parámetro temporal busca evitar que la formación de partidos políticos pueda instarse en cualquier tiempo, lo cual llevaría a desatender a dos fines constitucionales básicos que constituyen la esencia y finalidad de los partidos políticos atinentes a:

- a) promover la participación del pueblo en la vida democrática y
- b) contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

De ese modo, la fijación de una temporalidad concreta para la presentación de manifestación de intención de partidos políticos, en sí misma, es una medida que favorece la funcionalidad del sistema electoral, al generar parámetros de certeza y estabilidad en la creación de nuevos partidos.

En este aspecto, se coincide esencialmente con lo sostenido en la posición mayoritaria en el sentido de que la limitante temporal para que las asociaciones de ciudadanos y ciudadanas presenten su aviso de intención para formar un partido político posee como finalidad constitucional preservar el principio de certeza derivado del artículo 41 Constitucional, a la vez que el plazo cumple **con una función de brindar estabilidad al sistema de partidos**, pues como se precisó dicho sistema se conformó a nivel nacional por una Ley General, lo que denota el alcance que pretendió otorgarle el legislador ordinario, para cumplir con el mandato constitucional.

2. Participación política objetiva

Pero adicionalmente, la especificación de una temporalidad concreta para la presentación de la citada manifestación de

intención, también cumple otro propósito constitucional válido como es la existencia y materialidad de una participación **política objetiva y eficiente** que deben tener los institutos políticos para el cumplimiento de sus fines.

Al respecto, al fijar un lapso concreto para la manifestación de intención se favorece una perspectiva de permanencia y continuidad en la formación de partidos políticos pues también se asegura que quienes podrán formar un instituto político tendrán la posibilidad de contender en el contexto de los procesos electorales con eficacia y con aspiraciones de alcanzar en la mayor medida sus fines constitucionales.

Lo anterior, porque si la regla de temporalidad favorece que los partidos se formen de manera oportuna, se genera de manera natural la viabilidad necesaria para alcanzar los objetivos y funciones esenciales que persiguen acorde con el mandato constitucional.

En ese sentido, no puede estimarse que el sólo establecimiento de un plazo legal pueda traducirse en hacer nugatorio el derecho político de asociación, pues por el contrario, la fijación de una temporalidad favorece precisamente una perspectiva de estabilidad y certeza pero también de efectividad en acreditamiento y desarrollo de la representatividad necesaria para contender electoramente para cargos públicos y para el desarrollo de sus actividades permanentes, lo que sin duda se traduce en una expectativa real para consolidar su vocación de permanencia y continuidad.

II. NECESARIA.

En cuanto a este elemento, a mi consideración, contrario a lo que se sostiene en el proyecto, las porciones normativas tildadas de inconstitucionales también cumplen con el **principio de necesidad**.

Como se vio en el apartado anterior, el establecimiento de un plazo concreto en la norma cuestionada, persigue un fin constitucionalmente válido, específicamente en dos vertientes: dotar de certeza y estabilidad al sistema de partidos y generar las condiciones necesarias para una participación política objetiva y eficiente, lo que redundará en el favorecimiento de una vocación de permanencia y continuidad de los institutos políticos.

Por tanto, si lo que se pretende es fijar una temporalidad, es claro que **necesariamente**, se requiere un punto referencial a partir de un plazo cierto y específico.

En el caso, el marco referencial que adopta el legislador general, es el primer mes del año subsecuente a la elección de la Gubernatura en la entidad federativa.

Dicho marco, en mi consideración, se encuentra determinado a través de una medida necesaria y razonable, porque utiliza como punto referencial el primer mes del año siguiente a la elección de Gobernador lo que evidencia un propósito de que la manifestación de intención se realice de forma oportuna y anticipada a efecto de generar un marco de expectativa real

para que la asociación que aspira ser partido político pueda acreditar y desarrollar los fines necesarios para participar en el proceso electoral subsecuente.

Utilizar como referente el proceso electoral vinculado con la Gubernatura es una medida necesaria porque parte de la presunción natural de que quienes pretenden conformar un partido político local, en realidad fincan esencialmente su aspiración en lograr que su instituto político participe objetivamente en el cargo relacionado con la Gubernatura, pues ningún sentido tendría asociarse a través del esquema de partidos, si no se quiere formar parte de los órganos de representación política que se encuentran en la cúspide administrativa de gobierno en la entidad federativa.

III. PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO.

Considero además que también se cumple el principio de proporcionalidad en sentido estricto.

En esta fase del escrutinio es preciso realizar *una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la óptica de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.* De este modo, la medida impugnada *sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental.*⁸⁸

⁸⁸ Tesis 1a. CCLXXII/2016 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 894, del Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Décima Época, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de título: **"CUARTA**

Sin embargo, es de señalar que para la determinación del cumplimiento del principio de *proporcionalidad en sentido estricto*, el juzgador debe valerse de elementos objetivos y determinados que le permitan advertir razonadamente si una medida es excesiva, porque debemos recordar que su línea de interpretación debe partir de la presunción de validez constitucional de la disposición normativa en estudio

Así, la determinación que pueda llegar a efectuarse sobre la desproporcionalidad de una previsión normativa no puede quedar en el ámbito discrecional del juzgador o juzgadora porque trasladar de manera directa la potestad de tasar la dimensión cuantitativa de la norma al interprete, podría traducirse de algún modo, una posición arbitraria o deliberada.

En razón de lo anterior, es menester que exista parámetro de apreciación claro a fin de que el juicio de proporcionalidad también esté justificado, pues de no ser así entonces tiene que prevalecer la presunción de validez constitucional que prima sobre todas las normas de nuestro orden jurídico.

En ese sentido, a fin de encontrar un parámetro con mayor objetividad y razonabilidad, estimo pertinente que para la proporcionalidad en sentido estricto se valore en principio, cuál es el diseño formal y material para la formación de partidos políticos, así como la expectativa que genera con una temporalidad concreta para la presentación de una manifestación de intención y sobre todo, el reconocimiento de los fines que persigue un partido político una vez que es formado en los términos de ley.

ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESCRITO A LA MEDIDA LEGISLATIVA.”

Etapas que deben cubrirse para el registro de un partido político.

De conformidad con los artículos 11, 13, 14, 15, 17 y 18 de la Ley de Partidos, pueden sintetizarse de la manera siguiente:

1. Dar un aviso al instituto local en el mes de enero del año próximo al de la elección de la gubernatura.

2. A partir del aviso hasta la resolución sobre la procedencia del registro, la organización informará mensualmente al Instituto sobre el origen y destino de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes.

3. Acreditar la celebración, por lo menos **en dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios** o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, de una asamblea **en presencia de funcionarios del Organismo Público Local competente**, quien certificará:

I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor del 0.26% del padrón electoral del distrito, Municipio o demarcación, según sea el caso; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea local constitutiva;

SCM-JDC-137/2019

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

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

4. La celebración de una asamblea local constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Organismo Público Local competente, quien certificará:

I. Que asistieron las y los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas distritales, municipales o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso;

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

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

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

V. Que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en la entidad federativa, con el objeto de satisfacer el requisito del

porcentaje mínimo exigido por esta Ley. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior.

5. Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido, la organización de ciudadanos interesada, **en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección, presentará ante el Instituto o el Organismo Público Local competente, la solicitud de registro**, acompañándola con los siguientes documentos:

a) La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus afiliados;

b) Las listas nominales de afiliados por entidades, distritos electorales, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según sea el caso, a que se refieren los artículos 12 y 13 de la Ley. Esta información deberá presentarse en archivos en medio digital, y

c) Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas, distritos electorales, municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, y la de su asamblea nacional o local constitutiva, correspondiente.

6. El Organismo Público Local que corresponda, conocerá de la solicitud de los ciudadanos que pretendan su registro como partido político local, examinará los documentos de la solicitud de registro a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución señalados en la Ley, y formulará el proyecto de dictamen de registro.

7. El Organismo Público Local que corresponda, notificará al Instituto para que realice la verificación del número de afiliados y de la autenticidad de las afiliaciones al nuevo partido, conforme al cual se constatará que se cuenta con el número mínimo de afiliados, cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo dentro del partido político de nueva creación.

8. Para los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se deberá verificar que no exista doble afiliación a partidos ya registrados o en formación.

9. En el caso de que un ciudadano aparezca en más de un padrón de afiliados de partidos políticos, el Instituto o el Organismo Público Local competente, dará vista a los partidos políticos involucrados para que manifiesten lo que a su derecho convenga; de subsistir la doble afiliación, el Instituto requerirá al ciudadano para que se manifieste al respecto y, en caso de que no se manifieste, subsistirá la más reciente.

10. El Instituto o el Organismo Público Local que corresponda, **elaborará el proyecto de dictamen y dentro del plazo de sesenta días** contados a partir de que tenga conocimiento de la presentación de la solicitud de registro, resolverá lo conducente.

11. Cuando proceda, expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro. En caso de negativa fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados. El registro de los partidos políticos surtirá efectos

constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la elección.

12. La resolución se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta Oficial de la entidad federativa de que se trate, según corresponda, **y podrá ser recurrida ante el Tribunal o la autoridad jurisdiccional local competente.**

Como se puede advertir de la reseña de las etapas anteriores, la creación de un partido político requiere el agotamiento de diversas fases y requisitos cuya validación necesitan un determinado periodo o temporalidad que sólo encuentra sentido, en la necesidad de garantizar el acreditamiento y desarrollo del valor esencial de representatividad que debe asegurar que el partido político, esto para asegurar, el elemento que hemos precisado atinente a la participación política efectiva que consiste en que el instituto político contienda de manera efectiva en los procesos electorales y que favorezca la posibilidad de cumplir sus fines de manera plena.

Ante ese escenario, en mi consideración el que se fije un periodo cierto de seis años revela ser una medida proporcional en relación al fin buscado, porque no restringe de manera desmedida o arbitraria el derecho de asociación política, cuando en el caso, el derecho de asociación precisamente tiene como objeto la conformación de un partido político cuyo objeto tendrá acceder a los cargos más importantes de representación.

En el caso particular, si el tema central en el caso, es la formación de un partido político local, es patente que la demostración de todos esos requisitos está válidamente diseñada para que el partido político que se forme pueda contender, entre otros, para el cargo de gobernador, de ahí la razonabilidad y proporcionalidad en sentido estricto de utilizar el plazo de seis años previsto para el cargo de la Gobernatura.

En conclusión, la medida establecida de los seis años, es proporcional, puesto que si bien, la fijación de ese plazo puede leerse como 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 el cargo de Gobernador en el Estado, y para que durante ese lapso, el partido político formado, logre también cumplir efectivamente sus actividades permanentes.

Como se detalló con antelación, un partido político tiene como objetivo participar activamente en la vida pública de un Estado; y, en el caso de las entidades federativas, precisamente acceder a los cargos de representación de mayor importancia, como lo es el de Gobernador.

Con base en lo expuesto, la medida resulta proporcional en tanto, parte de la periodicidad necesaria y funcional no solo para que exista el tiempo necesario para cubrir los requisitos de constituir un partido político, sino también para estar en

posibilidad de acceder a los cargos de mayor trascendencia en una entidad federativa.

En mérito de lo señalado, en consideración del suscrito las normas tildadas de inconstitucionales superan el test de proporcionalidad, partiendo de la base, de que el análisis correspondiente a la proporcionalidad en sentido estricto debe realizarse mediante una apreciación objetiva y determinada, en el caso particular reconociendo la funcionabilidad del sistema electoral y del proceso exigido para la formación de partidos.

Sin duda, el tema relativo a la periodicidad en que pueden formarse partidos políticos es un tema que debe privilegiarse en la agenda nacional.

Su valor radica en que está en la medula del sistema de partidos políticos. Es momento de reflexionar si ese tema debe conservarse en el ámbito de leyes generales o codificaciones específicas; también debe revalorarse cuál debe ser el periodo que debe preverse para tal efecto, y sin duda, ponderarlo con el ejercicio de asociación política para que cualquier proyecto que se realice encuentre el balance necesario con la salvaguarda de derechos fundamentales.

Por lo hasta aquí expuesto y fundado es que formulo el presente **voto particular**.

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA

SCM-JDC-137/2019

VOTO RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS⁸⁹ RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL EXPEDIENTE SCM-JDC-137/2019⁹⁰

Con fundamento en el artículo 48 del Reglamento Interno del Tribunal del Poder Judicial de la Federación, hago este voto razonado, pues si bien coincido con la determinación que adoptamos por mayoría, estimo necesario hacer explícitas mis reservas en torno al sistema dentro del que se inscriben las normas aplicadas para la emisión de la presente sentencia. Me explico.

El criterio total que sostuvimos gira en torno a la constitucionalidad de la restricción temporal para solicitar el registro de partidos políticos en Guerrero, a si fue válido o no que se negara el mismo porque conforme a los artículos 11 de la Ley de Partidos y 100 de la Ley Electoral local podría ser solicitado solo en el mes de enero posterior a la elección de la gubernatura en el estado, no en el posterior al proceso electoral intermedio. Es decir, de conformidad con tales disposiciones, las y los ciudadanos que deseen constituir un partido político pueden hacerlo solo cada 6 (seis) años y no cada 3 (tres) - aunque haya elecciones ordinarias cada 3 (tres) años-.

Al estudiar el asunto, después de someter las normas en comento a un test de proporcionalidad, llegamos a la conclusión de que esa restricción temporal no era ni necesaria ni proporcional (en sentido estricto).

⁸⁹ En la elaboración del voto colaboró: Rosa Elena Montserrat Razo Hernández.

⁹⁰ En la emisión de este voto, utilizaré los mismos términos contenidos en el glosario de la sentencia de la cual forma parte.

No obstante ello, vale la pena recordar que, como señalamos en la sentencia, una de las finalidades de las normas analizadas - conforme a las razones expuestas por el legislativo para modificar la ventana de tiempo en la que podrían hacerse las solicitudes de registro de un partido político- era lograr el fortalecimiento del sistema de partidos políticos; ello, en función de que al modificar el plazo para constituir partidos políticos, se expresó como motivo de reforma el salvaguardar la inestabilidad del sistema, afectada por la creación de nuevos partidos políticos efímeros cada (3) tres años.

Es precisamente el reconocimiento de la importancia de salvaguardar y fortalecer el sistema de partidos políticos y de que para ello es necesario asegurar la representatividad de las nuevas opciones políticas como presupuestos de una oferta política plural, lo que me motiva a emitir el presente voto.

En nuestro sistema político, los partidos deben ser un vehículo para hacer eco de las demandas ciudadanas en los órganos de representación popular para lo cual es necesario que sean representativos de la sociedad. Esto es, que su oferta política dé voz a la ideología o demandas de una parte significativa de la población; de otra manera, su presencia en la escena política no significaría un beneficio democrático o un ejercicio eficiente de los recursos públicos que reciben.

Y es que el sistema normativo ideado por el legislativo no puede diseñarse ajeno de la crisis de legitimidad de las instituciones políticas. Es por esto que considero imperativo generar medidas que, respetando los límites al ejercicio del poder público que representan los derechos humanos, sean efectivas para asegurar el fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

Para esto, es necesario conseguir justo lo que buscaba el Congreso al ampliar el margen temporal para constituir nuevos partidos: garantizar la representatividad de las nuevas opciones políticas que buscan contender por el ejercicio del poder.

En este sentido, considero que el ejercicio de la función legislativa debe encontrar soluciones tanto conscientes de los beneficios democráticos de incluir nuevas voces en el debate público que garanticen el derecho de asociación política y permitan el derecho al voto -pasivo y activo- en el marco de distintas ideologías y plataformas, como también responsables frente al costo en estabilidad y gasto público que supone la inclusión de opciones efímeras.

En efecto, al diseñar nuestras normas es necesario tomar conciencia de que la creación de mecanismos efectivos y constitucionales para el aseguramiento de la inclusión de nuevas opciones políticas, tiene un beneficio tanto para nuestra democracia -a través del aseguramiento del pluralismo político-, como para el funcionamiento del Estado -permitiendo eficientar el ejercicio del gasto público-, asegurando que el dinero público destinado a los partidos, ayude al fortalecimiento de instituciones realmente representativas de las demandas de la ciudadanía, que al paso de su participación en procesos electorales y ejercicio del poder, se consoliden como opciones políticas reales.

En este sentido, la creación de otros mecanismos para el aseguramiento de la representatividad de los partidos políticos, tales como (en condiciones ordinarias) el aumento del umbral del porcentaje de apoyo ciudadano exigido para la obtención del

registro o la sujeción de la entrega de financiamiento público a la prueba de una representatividad mínima en la primera elección en que participen nuevas opciones políticas, se presentan como mecanismos intuitivamente más efectivos para el aseguramiento de la representatividad de las nuevas opciones políticas y la consolidación del sistema de partidos políticos.

Aunado a esto, considero que también es preciso cuestionarnos acerca de si la aparente falta de representatividad que ha llevado a diversos partidos a perder su registro, deriva solamente de su falta de capacidad de obtener suficiente apoyo ciudadano en alguna elección, o si está relacionada también con la efectividad de los mecanismos existentes para garantizar la equidad en la contienda y la libertad del voto.

Asimismo, el diseño de un sistema de rendición de cuentas directa de los partidos políticos frente a la ciudadanía -y no solo de las personas físicas que ejercen los cargos a los que llegaron postuladas por los partidos-, podría ayudar de manera mucho más efectiva que el aumento del umbral temporal para la creación de partidos políticos, a tener una representatividad real de la ciudadanía en el gobierno y a fortalecer el sistema partidista de nuestro país.

Estas ideas son solo algunas de las muchas que reflexioné al estudiar el asunto que ahora resolvemos. Acompañé el proyecto que el Magistrado Héctor Romero Bolaños sometió a consideración del Pleno -ahora sentencia- porque estoy convencida de que las normas que analizamos son inconstitucionales pues restringen de manera desproporcionada e innecesaria los derechos humanos de asociación política y al voto -activo y pasivo-; sin embargo, me inquieta que nuestro

actual marco jurídico no responde de manera efectiva a algunas de las motivaciones del Congreso al ampliar la temporalidad para la creación de nuevos partidos políticos: garantizar la representatividad ciudadana de las nuevas opciones políticas y fortalecer el sistema de partidos políticos, cuestiones que es urgente resolver para responder de manera adecuada las demandas sociales.

Es por esto que emito el presente voto: Para explicar que voté a favor del proyecto porque como Magistrada, estoy obligada a inaplicar una norma si es inconstitucional, pero no puedo rediseñar el sistema normativo para atajar la problemática que advierto, y no puedo hacerlo porque carezco de facultades para ello pues la modificación de nuestras normas es atribución del Poder Legislativo y no del Poder Judicial.

Así, estoy convencida de que cumplo mi obligación como jueza constitucional, de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, pero preocupada por la mejora continua de mi país y el fortalecimiento de sus instituciones, me siento obligada a emitir este voto para señalar la problemática que advierto y explicar que no me pasó inadvertida, pero no tengo facultades para solucionarla.

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS
MAGISTRADA**