TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL TOLUCA
OFICINA DE ACTUARÍA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

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

EXPEDIENTE: ST-JDC-81/2019.

ACTORES: JOSÉ ANTONIO PLAZA URBINA Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN.

Toluca, Estado de México; a **veintiséis de junio de dos mil diecinueve**. Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III; 34, y 95, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento a lo ordenado en la **sentencia** dictada en el expediente citado al rubro, por el Pleno de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal; a las **dieciséis horas** del día de la fecha, **notifico a los demás interesados,** mediante cédula que se fija en los estrados de esta Sala y anexo copia de la determinación judicial indicada. Doy fe.

Francisco Román García Mondragón
Actuario

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
ACTUARÍA

FRGM

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: ST-JDC-81/2019.

ACTORES: JOSÉ ANTONIO PLAZA URBINA Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN.

TERCERO INTERESADO: NO COMPARECIÓ.

MAGISTRADA PONENTE: MARCELA ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ.

MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE: JUAN CARLOS SILVA ADAYA.

SECRETARIO: FABIÁN TRINIDAD JIMÉNEZ.

Toluca de Lerdo, Estado de México, a veintiséis de junio de dos mil diecinueve.

VISTOS, los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave **ST-JDC-81/2019**, promovido por José Antonio Plaza Urbina[1], Erick Alberto Acuña Meza, Miguel Ángel Arreola Villaseñor, María Concepción Arreola Villaseñor, Irma Lucía Castillo Vega, Roberto Cruz Rodríguez, José Luis Hernández Rodríguez, Juan José Jottar Palma, Carlos Alejandro Jottar Palma, Francisco Javier Ramírez Espinosa, Rodrigo Salinas

[1] Cabe precisar que este ciudadano además de promover, por su propio, derecho se ostenta como representante de los demás actores, calidad que le es reconocida por la autoridad responsable.

Herrera e Israel Zamudio Calderón, mediante el cual impugnan la sentencia dictada el tres de mayo de dos mil diecinueve por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el juicio ciudadano local identificado con la clave de expediente TEEM-JDC-016/2019, que entre otros aspectos confirmó el acuerdo CG-12/2019, por el que el Instituto Electoral de la referida entidad federativa dio respuesta al escrito de petición presentado por los ahora actores, sobre el aviso de intención de constituir un partido político local y declaró improcedente el escrito de intención para constituirse como partido político local.

RESULTANDOS

I. Antecedentes. De lo manifestado por los actores en su demanda y de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

1. Aviso de intención. El treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, se presentó ante el Instituto Electoral de Michoacán escrito signado por Erick Alberto Acuña Meza, Miguel Ángel Arreola Villaseñor, María Concepción Arreola Villaseñor, Yankel Alfredo Benítez Silva, Irma Lucía Castillo Vega, Roberto Cruz Rodríguez, José Luis Hernández Rodríguez, Juan José Jottar Palma, Carlos Alejandro Jottar Palma, José Antonio Plaza Urbina, Francisco Javier Ramírez Espinosa, Rodrigo Salinas Herrera e Israel Zamudio Calderón, a través del cual dieron aviso de su intención de constituir un partido político estatal.

2. Respuesta al escrito de intención. En sesión de doce de marzo del año en curso, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó el acuerdo CG-12/2019, por el cual, entre otras cuestiones, dio contestación al escrito señalado en el numeral anterior, considerando que el aviso indicado era improcedente por haber sido presentado fuera del plazo que establece el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos; acuerdo que fue notificado a los actores el trece de marzo siguiente.

3. Juicio ciudadano local. Inconformes con la respuesta, el veinte de marzo de dos mil diecinueve, José Antonio Plaza Urbina, y otros, presentaron demanda de juicio ciudadano local ante el Instituto Electoral de Michoacán, en la que impugnaron el acuerdo CG-12/2019.

4. Sentencia impugnada. El tres de mayo del presente año, los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán resolvieron el juicio ciudadano local identificado con el número de expediente TEEM-JDC-016/2019, en el sentido de confirmar el acuerdo CG-12/2019, del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, que declaró extemporáneo el aviso de creación de partido político local.

II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En contra de la determinación anterior, el diez de mayo de dos mil diecinueve, José Antonio Plaza Urbina y otros promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

III. Recepción del expediente. El dieciséis de mayo del año que transcurre, mediante oficio número TEEM-SGA-404/2019, signado por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional Toluca, las constancias que integran el expediente en que se actúa.

IV. Trámite y sustanciación. Mediante proveído de dieciséis de mayo del año en curso, la Magistrada Presidenta de la Sala Regional Toluca ordenó integrar el expediente del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con clave **ST-JDC-81/2019**, y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos del artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación y admisión. El veintidós de mayo de dos mil diecinueve, la magistrada instructora radicó y admitió a trámite la demanda del presente medio de impugnación.

VI. Tercero interesado. Durante la tramitación del juicio, no compareció tercero interesado alguno, tal y como consta en la razón de retiro.

VII. Cierre de instrucción. En su oportunidad, al considerar que no había diligencias pendientes por desahogar, la Magistrada Instructora declaró cerrada la instrucción, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución, ordenando formular el respectivo proyecto de sentencia.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ejerce jurisdicción y resulta competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, inciso c), y 195, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3º, párrafos 1 y 2, inciso c); 4º; 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso e), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello, por tratarse de un medio de impugnación promovido por diversos ciudadanos, por su propio derecho, en el que se inconforman con la sentencia emitida por un tribunal electoral de una de las entidades federativas en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción (Michoacán).

Lo anterior, no obstante, lo dispuesto en el artículo 83, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en la jurisprudencia 31/2012 de rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. COMPETE A LA SALA

SUPERIOR CONOCER DE OMISIONES QUE VULNEREN EL DERECHO DE ASOCIACIÓN.[2]

En primer término, porque en la jurisprudencia de referencia, se establece que corresponde a la Sala Superior conocer de los juicios en los que los ciudadanos controviertan omisiones en el trámite o sustanciación de los medios de impugnación relacionados con la solicitud de registro de partidos o agrupaciones políticas, supuesto que no se actualiza en el caso concreto, puesto que la parte actora se agravia de una resolución jurisdiccional que confirmó la determinación de un organismo público local de tener como improcedente el informe por el que se avisa de la intención de una organización de ciudadanos de conformarse en un partido político local, esto es, corresponde a una etapa previa a la solicitud del registro del partido político, dentro del cúmulo de actos que conforman el desarrollo del procedimiento de constitución de un nuevo partido político local.

Aunado a lo anterior, también es criterio de la Sala Superior de este Tribunal que, acorde a lo dispuesto en el artículo 195, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[3] cuando se impugna un acto vinculado con el procedimiento de solicitud de registro de un partido político local, así como con la pérdida del mismo, que, a juicio de la parte actora, vulnera su derecho de asociación, la competencia se surte en favor de las Salas Regionales de este órgano

---

[2] Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 17 y 18.

[3] El cual dispone que las Salas Regionales de este Tribunal son competentes para resolver los asuntos relativos a los partidos políticos y a las agrupaciones o asociaciones políticas de carácter local.

jurisdiccional, mientras que la Sala Superior tiene competencia para conocer de asuntos relacionados con partidos políticos nacionales.

Así lo ha sostenido dicha superioridad en diversos precedentes (acuerdos de Sala Superior dictados en los expedientes SUP-JDC-498/2017, SUP-JDC-2013/2016, SUP-JRC-436/2016 y SUP-JRC-435/2016), en los que ha precisado que atendiendo a la distribución de competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales, la cual refiere al tipo de elección y ámbito territorial en la materia electoral, cuando se aleguen temas relacionados con el derecho de asociación y afiliación respecto de un partido político local, las Salas Regionales son competentes para dirimir las controversias respectivas, en atención al ámbito territorial de constitución y participación de dichos institutos políticos locales; dicho criterio ha sido reiterado, inclusive, recientemente, por dicha instancia.[4]

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. Previo al estudio del fondo, se debe analizar si se cumplen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9 y 13, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

a) Forma. En la demanda del juicio ciudadano, consta el nombre y firma autógrafa de los promoventes, así como la identificación del acto reclamado y de la autoridad

[4] El pasado 16 de abril de 2019, mediante un acuerdo dictado en el cuaderno de antecedentes 89/2019, la Presidencia de la Sala Superior de este Tribunal remitió, a una Sala Regional, la demanda de un juicio ciudadano promovido por el representante de una organización de ciudadanos en contra de la sentencia dictada por un tribunal local que confirmó el desechamiento de su intención de constituirse como partido político local, realizado por el organismo público local.

responsable, los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que les causa.

b) Oportunidad. El juicio fue promovido en forma oportuna, en virtud de que la demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de que de autos se desprende que la resolución impugnada fue notificada a los actores el seis de mayo del año en curso, por lo que el referido plazo transcurrió del siete al diez de mayo del año que transcurre; y si la demanda fue presentada el último día del plazo, esto es el diez de mayo de dos mil diecinueve, resulta evidente que el juicio fue promovido oportunamente.

c) Legitimación e interés jurídico. Los requisitos en estudio se colman en virtud de que el juicio es promovido por un grupo de ciudadanos, en el que expresan la afectación a sus derechos político-electorales con motivo de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán que determinó, entre otros aspectos, confirmar el acuerdo CG-12/2019, por el que el Instituto Electoral de la referida entidad federativa dio respuesta al escrito de petición presentado por los ahora actores, relacionado con el aviso de intención de constituir un partido político local.

Lo anterior, no obstante que en los numerales 13, párrafo 1, inciso c), y 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se disponga que la presentación de los medios de impugnación corresponde,

tratándose de organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de la legislación electoral civil aplicable, así como que el juicio para la protección de los derechos político-electorales, en el caso del supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1, del artículo 80, de la Ley en cita, deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización de ciudadanos agraviada, esto es, cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política.

Ello es así, debido a que en el Estado de Michoacán, la normativa aplicable no exige que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local deban conformar una asociación civil o figura afín, en forma previa a que informen al organismo público local su intención de constituirse como instituto político local, y por tanto, en el caso concreto, la parte actora no se encuentra obligada a promover el medio de impugnación por conducto del representante legítimo de una determinada organización pudiendo hacerlo los ciudadanos interesados por propio derecho, como ha sucedido.

Sostiene el criterio que antecede lo dispuesto en los numerales 10 al 19, de la Ley General de Partidos Políticos, de los cuales no se desprende que las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse en partido político local, previamente, a

dar el aviso de intención ante la autoridad electoral local, deban constituirse en una persona jurídica colectiva, aunado a que tampoco existe normativa emitida por la autoridad nacional electoral o por el organismo público local electoral que exija la concreción previa de tal requisito para la constitución de un partido político local, como sí sucede, por ejemplo en tratándose de la conformación de nuevos partidos políticos nacionales, respecto de los cuales, el Instituto Nacional Electoral, emitió el acuerdo INE/CG1478/2018 denominado "*ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL INSTRUCTIVO QUE DEBERÁN OBSERVAR LAS ORGANIZACIONES INTERESADAS EN CONSTITUÍR UN PARTIDO POLÍTICO NACIONAL, ASÍ COMO DIVERSAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA REVISIÓN DE LOS REQUISITOS QUE SE DEBEN CUMPLIR PARA DICHO FIN*", en cual fue confirmado en la parte controvertida mediante la sentencia de la Sala Superior de este Tribunal dictada en el expediente SUP-JDC-5/2019 y su acumulado SUP-JDC-27/2019.

d) Definitividad y firmeza. El requisito en examen previsto por el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desarrollado en el artículo 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, también se satisface, toda vez que para combatir la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, no está previsto otro medio de impugnación en la legislación electoral de la entidad federativa, ni existe disposición o principio jurídico, de donde

se desprenda la atribución de alguna autoridad de esa entidad para revisar, y en su caso, revocar, modificar o anular oficiosamente el acto impugnado, de modo que es evidente la satisfacción del requisito en cuestión.

TERCERO. Pretensión, causa de pedir y objeto del juicio. La pretensión de la parte actora consiste en que se revoque, la sentencia impugnada, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el expediente identificado con la clave TEEM-JDC-16/2019, así como el acuerdo CG-12/2019 del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en el que se declaró la improcedencia, por extemporaneidad, de su aviso de manifestación de intención de constituir un partido político local y, en consecuencia, se considere que el aviso de referencia fue presentado oportunamente.

La causa de pedir radica, esencialmente, en que, a juicio de la parte actora, la autoridad responsable realizó un incorrecto análisis de la constitucionalidad de lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos,[5] en el que se establece que la organización de ciudadanos que pretenda constituirse en un partido político local deberá informar tal propósito, a la autoridad que corresponda, en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador.

[5] La interpretación y análisis de lo pretendido por la parte actora se hace atendiendo a los parámetros contenidos en el texto de la jurisprudencia 4/99 de rubro MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, la cual puede consultarse en *Justicia Electoral.* Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 17.

Así, el objeto del presente juicio consiste en determinar si la sentencia impugnada fue emitida conforme a Derecho y, por lo tanto, si ha lugar, o no, a acoger la pretensión de la parte actora, de acuerdo con el análisis de los agravios que se haga, a partir de la demanda.

CUARTO. Síntesis de los conceptos de agravios. De la demanda se advierte que, en lo esencial, los actores hacen valer los conceptos de agravio siguientes a efecto de combatir la improcedencia del escrito de intención para constituirse en partido político local.

- El Tribunal responsable debió esgrimir de manera completa por qué todas y cada una de las razones que manifestaron en contra del acuerdo general del Instituto Electoral de Michoacán no son suficientes para acreditar que la regla establecida en el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos restringe el ejercicio de los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los tratados internacionales.
- En este sentido, la responsable formuló una respuesta incorrecta sobre la solicitud de analizar la constitucionalidad del plazo de seis años para ejercer el derecho de asociación política a efecto de conformar un nuevo partido político local.
- El Tribunal responsable señaló que la autoridad administrativa no tiene facultades para aplicar un control difuso o concentrado de constitucionalidad; sin embargo, sostuvo que si puede interpretar las disposiciones

jurídicas en el sentido más favorable para las personas; en este orden de ideas tuvo la posibilidad de verificar que el Instituto emisor del acuerdo impugnado, originalmente, tenía a su alcance una interpretación que favoreciera en mayor medida el derecho de los actores de integrar un partido político, como forma de salvar la presunción de constitucionalidad de la norma.

- Respecto al planteamiento relativo a que la restricción temporal contenida en el artículo referido no es una razón suficiente que justifique, válidamente, rechazar su intención de asociarse libremente; la autoridad responsable emitió una respuesta incorrecta en torno a la inconstitucionalidad de la temporalidad de seis años que existen entre una elección tanto como de Presidente de la República, como de Gobernador.
- En relación con lo anterior, sustentó su decisión en el fallo emitido por la Sala Superior en el juicio registrado con la clave de expediente SUP-JDC-5/2019 y acumulados; lo que considera inadecuado, pues, en su concepto, debió motivar sus razonamientos en una fuente jurídica que sea aplicable al caso concreto donde lo que se cuestiona es la restricción temporal de seis años entre cada uno de los periodos electorales, lo que resulta irracional y desproporcionado.
- La autoridad responsable hace mención que la restricción que persigue el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos para crear un partido político nuevo tiene el propósito que la autoridad administrativa correspondiente pueda desplegar los actos necesarios para verificar si se reúnen el número de

afiliados y su distribución geográfica a nivel nacional, lo que es inexacto debido a que ellos plantearon la constitución de un partido político local.

- Es incorrecto el razonamiento del Tribunal responsable al considerar que la temporalidad de seis años para presentar su aviso de intención para conformar un partido político nacional ya fue materia de un pronunciamiento en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumulados, la cual tiene relación con la creación de un partido político nacional, no así uno local como es el caso que plantearon, además de que en esa acción de inconstitucionalidad se analizó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual quedó abrogada con la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán al emitir la sentencia impugnada, violó en su agravio el principio de equidad, al limitarse a señalar que al no haberse inaplicado lo dispuesto por el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos resultaba innecesario entrar al fondo de si la negativa para formar un partido político es discriminatoria.
- Sostienen los actores que la autoridad debió realizar un test de proporcionalidad bajo la lógica de los partidos nacionales y no locales.
- La tendencia de las restricciones legales que establece la Ley General de Partidos Políticos debe resultar necesaria y proporcional a la finalidad que se pretende alcanzar, lo cual fue resuelto incorrectamente por el tribunal responsable.

QUINTO. Estudio del fondo. Los conceptos de agravios resumidos serán examinados de manera conjunta, sin que esta situación les cause agravio alguno, ya que no es la forma como los razonamientos lógico-jurídicos se analizan lo que puede originar una lesión, sino que lo decisivo es su estudio integral y conforme al principio de mayor beneficio según el cual han de resolverse las cuestiones planteadas.

Lo aludido, tiene sustento en la tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión del doce de septiembre de dos mil. Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, p. 125 de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

En concepto de este órgano jurisdiccional, los razonamientos lógico-jurídicos de los actores resultan **fundados** como se expone a continuación.

Los enjuiciantes tienen razón de que el Tribunal Electoral de Michoacán resolvió incorrectamente el planteamiento de constitucionalidad de la norma en cita, ya que en lugar de analizar cada una las consideraciones que se le formularon para demostrar su inconstitucionalidad, sustentó su resolución apoyándose en las sentencias dictadas en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas, así como en el juicio para la protección de los derechos político-electoral del ciudadano SUP-JDC-5/2019.

En el primer caso, la norma examinada en la acción de inconstitucionalidad fue el artículo 28, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la especie, se observa que la citada resolución sobre la validez de lo previsto en el artículo 28, párrafo 1, del abrogado Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales que se dictó en la acción de inconstitucionalidad 61/2008, no fue aprobada por la mayoría calificada de los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino únicamente por el voto a favor de seis ministros.

Además, de que el Tribunal Electoral local pasó por alto, tal y como lo exponen los promoventes, que la referida acción de inconstitucionalidad se dictó en otro contexto jurídico, debido a que en aquel momento aún no estaba vigente la reforma constitucional de junio 2011 respecto de los derechos humanos y el actual bloque de constitucionalidad y convencionalidad reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[6]

Por su parte, en el segundo caso, en relación con la sentencia dictada por la Sala Superior en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente SUP-JDC-5/2019 y acumulados, que también sustentó la motivación de la sentencia controvertida, se observa lo siguiente.

---

[6] En términos de lo determinado en la resolución del expediente varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011.

En ese asunto, se resolvió respecto de la constitucionalidad de que el aviso de conformación de un nuevo partido político nacional se presente en el mes de enero y no respecto de la proporcionalidad de la norma que sólo permite iniciar los trámites para constituir partidos políticos locales en el año siguiente al de la elección Gobernador o Jefe de Gobierno, como en la especie sucede, circunstancia que se inadvirtió por esa instancia local.

Conforme a lo expuesto, el Tribunal Electoral de Michoacán realizó un análisis inadecuado de la regularidad constitucional del artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, al haber circunscrito su decisión a los precedentes en cita, apoyándose en las razones contenidas en éstos, conforme a las cuales consideró que la porción normativa resultaba ajustada al orden jurídico.

En efecto, es contrario a derecho que la autoridad responsable haya considerado que las razones que sustentaron las resoluciones de referencia resulten aplicables al tema planteado por la parte actora, así como que, a partir de ello, dicho tribunal local haya arribado a la conclusión de que la norma cuestionada es conforme a Derecho.

Principalmente, en cuanto a las razones que sustentaron la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto que ésta no resulta aplicable, por analogía, al caso concreto, como se explica enseguida.

En primer término, las razones expresadas por la Suprema Corte de Justicia, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, no resultan aplicables, necesariamente, así como tampoco por obligación, no obstante, el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 94/2011 del Tribunal Pleno de rubro JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS.[7]

Si bien, en dicho criterio jurisprudencial se establece que, atendiendo a una interpretación sistemática de lo establecido en los artículos 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 177 y 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe estimarse que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, constituyen jurisprudencia obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo cierto es que tal obligatoriedad se surte cuando las ejecutorias sean aprobadas por, cuando menos, ocho votos de los integrantes del Tribunal Pleno.

Empero, en el caso concreto, lo relativo a la validez de lo dispuesto en el numeral 28, párrafo 1, del extinto Código

[7] Consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, pág. 12.

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,[8] analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, como se anticipó, no recibió la votación calificada de referencia, como se evidencia con la transcripción del resolutivo correspondiente, así como de la parte relativa a la votación de los Ministros que integraban, en ese momento, el Pleno del Máximo Tribunal del País (énfasis añadido):

> [...]
>
> Por lo expuesto y fundado, se resuelve:
>
> [...]
>
> **CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos reclamados del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a que se refiere el resultando primero de esta resolución, concretamente, por lo que hace a los artículos** 1o, párrafo 2, inciso b); 2º; 3º, párrafo 1; 4º; 5º, párrafo 4, inciso d), fracción III; 6º; 24; **28; párrafo 1;** 29; 31, párrafo 1; 33; 34; 35; 36; 48, párrafo 1, incisos a), b), c) y d); 49, párrafos 2, 3, 4, 5 y 7; 50; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59, párrafo 3; 60; 61; 62; 63; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 71, párrafos 1, incisos a) y b), y 4; 73; 74; 77; 78; párrafo 1, inciso c), fracción I; 83; 85; 95, párrafos 9 y 10; 98, párrafo 7; 105, párrafo 1, inciso b); 129; 218, párrafo 1; 236, párrafos 1, incisos a), c) y d), y 2; 341, párrafo 1, inciso d); 352, párrafo 1, inciso b), y 354, párrafo 1, inciso d), fracciones II y III (con la salvedad que se precisa en el resolutivo sexto).
>
> [...]
>
> **Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de los señores Ministros:** Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, **se aprobaron los resolutivos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez de los artículos 28, párrafo 1,** 49, párrafo 3, 218, párrafo 1, **del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,** Quinto, excepto por lo que se refiere a declarar la invalidez del párrafo 6 del artículo 22, Séptimo y Octavo. **Punto Resolutivo Cuarto, por**

[8] El cual disponía que: *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. A partir de la notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente al propio Instituto del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal y realizará los siguientes actos previos tendentes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 de este Código.*

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. Punto Resolutivo Cuarto, por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 49, párrafo 3, en la porción normativa que dice: "... precandidatos y candidatos a cargos de elección popular...", se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza, y los señores Ministros: Cossío Díaz, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra y porque se declarara su invalidez, y reservaron su derecho para formular voto de minoría. Punto Resolutivo Cuarto, por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 218, párrafo 1, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia, exceptuando el reconocimiento de validez de la porción normativa que dice: "... exclusivamente...", respecto de la que la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó porque se declarara su invalidez, y los señores Ministros: Góngora Pimentel y Silva Meza votaron en contra y porque se declarara su invalidez, y reservaron su derecho para formular sendos votos particulares...

[...]

Aunado a lo anterior, las diferencias entre el bloque de constitucionalidad, con base en el cual la mayoría de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió lo relativo a la validez de lo dispuesto en el numeral 28, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la acción de inconstitucionalidad en mención,[9] y el actual bloque de

[9] *...Al respecto, si bien es cierto que los tratados internacionales relativos a los derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado mexicano son parte de nuestro sistema jurídico, al formar parte del derecho interno, lo dispuesto por los dos artículos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aducidos por los accionantes, no pueden estar por encima de la Constitución Federal, en virtud de como lo establece el precepto supremo en comento, los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la república con aprobación del Senado, deben ajustarse a la misma Constitución Federal. Recientemente este Alto Tribunal determinó que la interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Federal, permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional,*

convencionalidad y constitucionalidad, precisado por la propia Corte,[10] como resultado de la jurisprudencia interamericana, así como de la reforma constitucional de dos mil once, constituyen razones para no tener por configurada jurisprudencia temática,[11] a la vez que permiten realizar una revisión de la constitucionalidad de la porción normativa del artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, relativa a la constitución de los partidos políticos locales desde una perspectiva diversa a la realizada por la mayoría de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por tanto, abren la posibilidad de arribar a una conclusión distinta a la sostenida por la Corte en la acción de inconstitucionalidad de referencia, así como por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-806/2016 y su acumulado,[12] en aras de cumplir con

---

integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales; y ha sostenido que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, entendiendo por éstas como aquellas leyes que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano, tanto federales como locales...

[10] En las resoluciones emitidas en el expediente varios 912/2010, así como en la contradicción de tesis 293/2011, incluidas las tesis de jurisprudencia que derivaron de dichas ejecutorias. De la última de las resoluciones mencionadas, se destaca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó el significado de los tres primeros párrafos del artículo 1° de la Constitución federal, textualmente, en la forma siguiente: *...De acuerdo con lo anterior, de la literalidad de los primeros tres párrafos del artículo 1° constitucional se desprende lo siguiente: (i) los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los cuales México sea parte integran un mismo conjunto o catálogo de derechos; (ii) la existencia de dicho catálogo tiene por origen la Constitución misma; (iii) dicho catálogo debe utilizarse para la interpretación de cualquier norma relativa a los derechos humanos; y (iv) las relaciones entre los derechos humanos que integran este conjunto deben resolverse partiendo de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos –lo que excluye la jerarquía entre unos y otros–, así como del principio pro persona, entendido como herramienta armonizadora y dinámica que permite la funcionalidad del catálogo constitucional de derechos humanos...*

[11] En términos de la tesis de jurisprudencia SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA TEMÁTICA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. ES OBLIGATORIA EN EL AMPARO, A FIN DE HACER PREVALECER LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* tomo XXVI, diciembre de 2007, así como la tesis aislada JURISPRUDENCIA TEMÁTICA. LOS ARTÍCULOS 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 215 AL 226 DE LA LEY DE AMPARO NO LA PROHÍBEN, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* libro 36, noviembre de 2016, tomo II.

[12] En dicho precedente, la integración anterior del Pleno de la Sala Superior de este Tribunal retomó parte de los argumentos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas y arribó a una conclusión similar.

lo dispuesto en el artículo 1°, párrafo segundo, de la Constitución federal.

Ello, en atención a que las razones tomadas en cuenta por la Corte para calificar de constitucional y razonable el precepto legal relativo a que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir un nuevo partido político fueron de índole material,[13] aunado a que se considera que dicha instancia terminal se pronunció en relación a un parámetro distinto al que se analiza en el caso concreto, esto es, la constitución de nuevos partidos políticos nacionales y no de partidos locales, como se explicará más adelante, por lo que, en la especie, se debe cumplir con el mandato constitucional de buscar interpretar la normativa aplicable favoreciendo la interpretación más amplia en favor de la persona y, de no resultar esto posible, inaplicar al caso concreto la disposición que no resista los parámetros de regularidad constitucional establecidos, a efecto de garantizar el ejercicio del derecho humano implicado, despejando restricciones o limitaciones que resulten desproporcionadas.

---

[13] *...De esta iniciativa de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, presentada por diversos legisladores en el Senado de la República, se expusieron las razones por las cuales era necesario ampliar la apertura del proceso electoral en materia de constitución de nuevos partidos políticos, se puede advertir básicamente lo siguiente: [...]3. Estas reformas son para el efecto de que **el sistema de partidos no siga sujeto a la inestabilidad que se provoca con el potencial registro de nuevos partidos cada tres años, ya que existe el antecedente desde 1990, marcada con el carácter efímero de la mayoría de las organizaciones a las que en su momento se les otorgó el registro legal como partidos políticos.** [...] En complemento a lo anterior, cabe señalar que no le asiste la razón a los accionantes al manifestar que la disposición del artículo 28 numeral 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales materia de análisis, violenta su garantía de libertad de asociación ya que de lo previsto en el referido precepto no se advierte que se contenga una prohibición para que puedan constituirse partidos políticos, sino que **sujeta su operancia a un requisito de naturaleza material,** lo cual sólo implica una reglamentación que introduce el legislador (la de notificar al Instituto Federal Electoral su interés por constituir un partido político en el mes de enero al del año siguiente de la elección presidencial) para regular la forma y términos en que los citados entes políticos puedan participar en un proceso electoral determinado, sin hacer nugatorio en esencia el derecho que tienen para formar un nuevo partido político. [...]*

Por tanto, aunque las consideraciones hechas por el Máximo Tribunal del País sobre lo que disponía el artículo 28, párrafo 1, del extinto Código Federal de Procedimientos Electorales, respecto de la conformación de nuevos partidos políticos nacionales, guardan similitud con lo dispuesto en la porción normativa del numeral 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos, en tanto en el numeral de la normativa general de referencia se regula, de la misma manera, que en la regla derogada, un aspecto relativo a la constitución de nuevos partidos políticos locales, lo cierto es que, aunque se trata de partidos políticos, la constitución de un instituto político nacional y otro local, atienden a lógicas contextuales diversas y significativas.

De ahí que el hecho de que la autoridad responsable haya retomado dichos argumentos para sostener su determinación implicó que ésta incurriera en un error, puesto que utilizó parámetros de un contexto jurídico y fáctico diversos, esto es, no existe correspondencia, ni proporción, entre el procedimiento de constitución de un partido político nacional y el de un partido político local, puesto que, esencialmente, se diferencia en los tipos de cargos u órganos representativos por los que compiten, la dimensión de los requisitos que tienen que acreditar (ámbitos territoriales, número de afiliados, cantidad de asambleas).

Lo anterior, hizo que la autoridad responsable incumpliera con el mandato que deriva de lo dispuesto en los párrafos del primero al tercero del artículo 1° de la Constitución federal, de manera injustificada, en perjuicio del derecho de asociación política de la parte actora, pues se insiste en que, en principio, lo resuelto por el Máximo Tribunal del País, en la acción de

inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, no es obligatorio por no haber alcanzado la votación calificada requerida, además de que no constituye jurisprudencia temática en la materia.

Esto es, se trata de actos legislativos distintos, en cuanto constituyen distintas manifestaciones de la voluntad del órgano legislativo emisor, por lo que, en atención al principio de seguridad jurídica, se considera conducente un estudio de la regularidad constitucional del texto cuestionado, a efecto de que el justiciable, de ser el caso, pueda ser restituido en el ejercicio de sus derechos.[14]

De ahí que el hecho de que la autoridad responsable haya aplicado por analogía las razones dadas por la Corte en la acción de constitucionalidad en mención implicó que ésta se pronunciara sobre la regularidad constitucional de la regla cuestionada apartándose del modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad vigente.

Se considera que la determinación de la autoridad responsable, en tal sentido, es contraria, de manera concreta, a la obligación que el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución federal impone a las autoridades del Estado, para que, en el ámbito de sus competencias, busquen promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, debiendo

[14] En tal sentido, véase la razón esencial del criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 89/97 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 DISTINTO, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo VI, diciembre de 1997, Novena Época, pág. 10.

prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por ende, resulta jurídicamente viable revisar la constitucionalidad de la limitación legal relativa a que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir un nuevo partido político local, solamente, pueden hacerlo después de cada elección de Gobernador, esto es, cada seis años, y no después de una elección local intermedia, es decir, cada tres años, así como arribar a una conclusión distinta a la obtenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, sobre todo sí se considera que ésta es más favorable al derecho humano implicado, sin que ello implique el desacato a lo determinado por la Corte en dicho asunto.

Consecuentemente, el tribunal local debió arribar a la conclusión de que lo previsto en el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, respecto del momento en que las organizaciones de ciudadanos pueden dar aviso de su intención de constituir un partido político al organismo público local, es inconstitucional, con base en un análisis que atendiera a lo dispuesto en los tres primeros párrafos del artículo 1° de la Constitución federal, pues ello le hubiese permitido verificar que la restricción temporal contenida en dicha regla no se ajusta a parámetros de necesidad, idoneidad y proporcionalidad por lo que, al no hacerlo así, sobre la base de que ya existían pronunciamientos de las instancias terminales competentes (la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior de este Tribunal), los cuales, incorrectamente, consideró aplicables, su resolución se torna contraria a Derecho, ya que con ello trasgredió el derecho de

la parte actora de asociarse y participar en la vida política de la entidad federativa de referencia, como se demuestra enseguida.

En efecto, a continuación, se realiza el análisis de constitucionalidad apuntado, a efecto de evidenciar que la conclusión a la que arribó la responsable fue equivocada, toda vez que la regla constitucional cuestionada debe dejar de aplicarse en el caso concreto por resultar inconstitucional.

Para ello, en primer término, (1) se harán algunas consideraciones relativas a la posibilidad de aplicación directa de la normativa contenida en la Constitución federal, en tanto en ésta se reconocen derechos fundamentales; (2) seguidamente, se realizarán puntualizaciones respecto a los derechos de reunión y asociación política, así como de participación institucionalizada en la vida democrática; (3) después, se referirán ciertas nociones del sistema de partidos políticos; (4) posteriormente, la relación entre la participación ciudadana institucionalizada y el fortalecimiento del sistema de partidos y, (5) finalmente, se analizará la regularidad constitucional de la regla cuestionada.

1. Aplicación directa de la Constitución.

La Sala Superior de este Tribunal ha sostenido que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene un carácter normativo y vinculatorio,[15] el cual resulta

[15] Por ejemplo, en la resolución del recurso SUP-RAP-17/2006, así como en la sentencia del juicio SUP- JDC-494/2012, en las que se precisó lo siguiente: ***Valor normativo de la Constitución federal.*** *Dicho ordenamiento jurídico tiene valor normativo propio, por lo cual vincula a todos que estén comprendidos en su ámbito personal de validez (servidores públicos, autoridades, órganos del Estado y toda persona, individuo o grupo). No se trata de un*

indispensable tener presente si se aspira a que los derechos humanos reconocidos en ella tengan una eficacia directa en el sistema jurídico, así como en la vida democrática del país, a efecto de impedir que las disposiciones relativas a los derechos fundamentales se conviertan en meras declaraciones.

Se parte de la idea de que la normatividad de las disposiciones constitucionales se hace patente en tanto éstas regulan, directa o indirectamente, la conducta humana,[16] por lo que, en atención a su jerarquía, su función es regular las conductas en una forma directiva,[17] vinculando de manera inmediata a todos los actores jurídicos, a efecto de asegurar su plena obligatoriedad en el sistema jurídico.

De ahí que, solamente, pueda asegurarse el carácter normativo y vinculatorio de la Constitución en tanto sus disposiciones puedan ser exigidas y exigibles mediante el adecuado funcionamiento de los órganos y los procedimientos de control constitucional establecidos en la propia normativa constitucional, así como con el resultado de la actividad jurisdiccional de las instancias terminales autorizadas para ello.[18]

---

ordenamiento que contenga disposiciones exclusivamente programáticas o declarativas sino que resultan obligatorias, en algunos casos de manera directa (imponiendo deberes de hacer o de no hacer) y, en otros, de manera indirecta u oblicua. No son las leyes el único instrumento para la positivización de un derecho con la correlativa obligación de promoción, respeto, protección y garantía (eficacia), porque en forma subsidiaria y, en defecto de una omisión, es mediante la tutela judicial e, incluso, la actividad administrativa como se puede dar satisfacción o cobertura para posibilitar o asegurar el ejercicio de un derecho, en especial, en aquellos supuestos en que directamente se confiere un control de constitucionalidad (artículos 1°, párrafos primero a tercero; 128, y 133 de la Constitución federal)...

[16] Wróblewski, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica,* Madrid, Civitas, 1985, pp. 103-104.

[17] Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho,* México, Porrúa, 2000, pp.18, 19, 232 y 234.

[18] "Sin la justicia constitucional, la Constitución no puede existir, ya que sería una hoja en blanco que el legislador podría llenar a su capricho". Aragón Reyes, Manuel, "Dos problemas falsos y

En ese contexto, debe destacarse que el problema de la eficacia y la normatividad de los derechos fundamentales reconocidos en la constitución se traslada, en parte, a la aplicación judicial de la Constitución, en donde la generalidad de las disposiciones constitucionales permite a los operadores jurídicos realizar ejercicios interpretativos que propicien la adaptación de la normativa por mutación, entendida ésta como la única forma de preservar las funciones de racionalización, estabilización y limitación del poder de la Constitución.[19]

No obstante, ello impone a las autoridades competentes la obligación de asegurar la fuerza normativa de la Constitución mediante ejercicios interpretativos coherentes de sus disposiciones, así como conformes de las reglas legales[20] que deriven de éstas o se vinculen en forma particular a la materia de que se trate, para lo cual los operadores jurídicos de referencia deben tener en cuenta los principios de seguridad jurídica,[21] certeza y legalidad, en tanto que éstos resultan, igualmente, indispensables para la concreción del Estado democrático de derecho.

Lo anterior, implica, en principio, que, en tratándose de normas pertenecientes al bloque de constitucionalidad, esto es, no solo a la Constitución federal, sino a los tratados

---

uno verdadero: neoconstitucionalismo, garantismo y aplicación judicial de la Constitución", en *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo,* Carbonell *et al.* (coords), tomo IV, vol. 1, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 103.

[19] Hesse, Konrad, *Límites de la mutación constitucional,* en *Escritos de derecho constitucional,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 102.

[20] García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional,* Madrid, Civitas, 1991, p. 95.

[21] Hart. H.L.A., *El concepto de derecho,* Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992, p. 162.

internacionales en materia de derechos humanos que lo conformen,[22] la autoridad competente o el operador jurídico se encuentran obligados a realizar su aplicación de manera directa, en la medida en que éstas cuenten con una naturaleza operativa que no limite su inmediatez, ni les haga depender de un desarrollo legislativo posterior.[23]

Empero, en aquellos casos en los que una norma de índole constitucional, relativa al reconocimiento de algún derecho humano, para su aplicación, necesariamente, dependa de una

---

[22] "Por otra parte, la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, constituye un cambio de paradigma en el orden jurídico nacional, pues dicho precepto ahora dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Norma Fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, lo cual implica reconocer a los tratados referidos a derechos humanos un carácter particular, equiparable a las normas constitucionales, conformando un nuevo bloque de constitucionalidad, en la medida en que aquéllos pasan a formar parte del contenido de la Constitución, integrando una unidad exigible o imponible a todos los actos u omisiones que puedan ser lesivos de derechos fundamentales." Tesis: I.4o.A.2 K (10a.). CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Libro XI, agosto de 2012, Tomo 2. Décima Época. Pág. 1875.

[23] En tal sentido, véase lo resuelto por la Sala Superior de este Tribunal en el juicio SUP-JDC-494/2012: ***8. La omisión legislativa no impide que se ejerza un derecho humano, cuando para ello se involucren disposiciones operativas o instrumentales (las que están relacionadas con el proceso para acudir ante una instancia administrativa y, eventualmente, judicial).*** *Al respecto debe recordarse lo que ha establecido la Sala Superior, además del precedente citado (SUP-RAP-175/2009), en las sentencias que emitió al resolver en los medios de impugnación con número de expediente SUP-RAP-17/2006 y SUP-JRC-163/2006, sobre el procedimiento especializado para la suspensión de la transmisión de propaganda electoral denigrante o calumniosa.* ***9. Distinción entre normas constitucionales de eficacia directa y normas de eficacia indirecta.*** *La doctrina científica ha clasificado a las normas constitucionales, de acuerdo a su capacidad de aplicarse o no directamente ante la falta de desarrollo legislativo. Entre otras, se ha establecido la siguiente distinción:* ***Normas constitucionales de eficacia directa*** *son aquéllas cuya estructura es suficientemente completa para poder servir de regla en casos concretos, o que por su naturaleza y formulación, ofrecen aplicabilidad y funcionamiento inmediato y directo, sin necesidad de ser reglamentada por otra norma. Esa clase de normas se caracterizan porque desde su entrada en vigor, producen todos sus efectos, o bien, tienen la posibilidad de producirlos, actualizando todos los efectos previstos por el legislador constituyente. Es de advertir que la eficacia directa de la norma constitucional, no impide que sea susceptible de ulterior desarrollo, por ejemplo, que se detalle por el legislador ordinario mediante la emisión de la ley reglamentaria correspondiente.* ***Normas constitucionales de eficacia indirecta*** *son aquéllas cuya estructura no es lo suficientemente completa, de manera que pueda servir como regla de casos concretos, por lo que para su operatividad requiere de una posterior intervención normativa por parte de las fuentes subordinadas. La principal diferencia entre las normas de eficacia directa con las de eficacia indirecta, estriba precisamente en que éstas solo podrán producir sus consecuencias jurídicas previstas, sí y solo sí, son desarrolladas mediante la actividad posterior por parte de fuentes subordinadas, lo cual no sucede con las primeras, las cuales podrán regular situaciones jurídicas concretas, sin que para ello sea indispensable un ulterior desarrollo.*

disposición legal que le permita su operatividad, deberá atenderse, en un primer momento, a dicha reserva, así como al principio de legalidad, siempre y cuando las condiciones que se establezcan en la noma secundaria resulten razonables y no discriminatorias.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ha precisado que, junto con el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos, el Estado tiene la obligación de generar las condiciones y mecanismos óptimos para que estos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.[24]

Esto es, deben implementarse medidas positivas que garanticen que toda persona que, formalmente, sea titular de derechos políticos tenga la posibilidad real de ejercerlos.

En tal sentido, la seguridad jurídica implica que las condiciones legales exigidas para el ejercicio pleno de un derecho fundamental deban de ser objetivas y razonables de acuerdo con los principios de una democracia representativa,[25] así como encontrarse formuladas de manera adecuada, a efecto de garantizar la concreción y el cumplimiento de la normativa

---

[24] Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 145

[25] De acuerdo con el artículo 3° de la Carta Democrática Interamericana *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.*

constitucional, tanto por sus destinatarios como por los órganos competentes para realizar su aplicación.

2. Derechos de reunión y de asociación política, así como de participación en la vida democrática.

Las libertades de reunión y de asociación en materia política, así como de participación en la vida democrática, son derechos fundamentales del ciudadano, cuyo ejercicio debe ser garantizado y potenciado para la consolidación de una sociedad democrática.[26]

La previsión de dichos derechos, tanto en la Constitución federal como en los tratados internacionales que configuran el bloque de constitucionalidad en el sistema jurídico nacional (artículos 9°; 35°, fracción III, y 41, párrafo tercero, base I, párrafo segundo, de la Constitución federal; 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), lleva a identificarlos como derechos fundamentales en dicho sistema normativo (artículo 133 constitucional), por lo que debe de realizarse una interpretación y aplicación de las disposiciones relativas que potencie su ejercicio (artículo 1°, párrafos primero a tercero, de la Constitución federal) y que, por consecuencia, lleve a una interpretación estricta y restrictiva de las limitaciones a dichos derechos, puesto que se trata de condiciones mínimas para la adecuada tutela de la

[26] En tal sentido, véase el criterio contenido en la jurisprudencia 25/2002 de rubro DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS, publicada en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 21 y 22.

participación y el desarrollo de las personas en los ámbitos, público y político de un país.

El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que, entre otras, la libertad "...de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente". Esto es, los derechos de reunión y de asociación, así como el de participación institucional en el ámbito político, son piedras angulares de toda sociedad libre y democrática.

Son derechos vitales para el mantenimiento y la consolidación de las instituciones democráticas, tal y como se desprende del preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se reitera en el artículo 29, inciso c), del mismo ordenamiento jurídico, cuando se establece que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de excluir otros derechos o garantías que sean inherentes al ser humano o que deriven de la forma democrática representativa de gobierno.

En los artículos 9° de la Constitución federal; 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se reconoce el derecho de reunión, el cual debe tener un carácter pacífico (y sin armas, como se prescribe en el Pacto de San José).

Por su parte, el derecho de asociación está previsto en el propio artículo 9° constitucional, así como en los artículos 22 del Pacto Internacional citado y 16 de la Convención

Americana de referencia. Por esa cuestión meramente formal tienen un carácter fundamental, al estar reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXI) se agrega que las reuniones pueden ser de carácter transitorio o en manifestaciones públicas y que se puede ejercer (para la defensa) de intereses comunes de cualquiera índole. En sentido similar, en la Constitución federal se prohíbe coartar el derecho de asociación o de reunión cuando tenga un objeto lícito y que no pueden disolverse las asambleas o reuniones que tengan por objeto hacer peticiones o presentar protestas por algún acto a la autoridad.

La libertad de asociación tiene un lugar especial en el derecho internacional de los derechos humanos, porque está prevista en las normas constitutivas de la Organización de Estados Americanos y de la Organización Internacional del Trabajo.

Es un derecho de contornos amplios porque se extiende a las asociaciones de cualquier índole.

Guarda relación con el carácter social o gregario del ser humano quien "sólo en ella [la comunidad] puede desarrollar libre y plenamente su personalidad" (artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) y, a la vez, la asociación de un individuo con otros fortalece la sociedad y potencia su desarrollo.

En este sentido, se reconoce "la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y el

proceso de desarrollo (artículo 45 de la Carta de la Organización de Estados Americanos).

En el sistema jurídico nacional, el derecho de reunión y el de asociación tienen una proyección específica en el ámbito político, porque están limitados a los ciudadanos mexicanos (artículo 9°, párrafo primero, de la Constitución federal).

En el ámbito político, el derecho de asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país es un derecho fundamental de los ciudadanos mexicanos y, solamente, a éstos les corresponde el derecho de formar partidos políticos, en el entendido de que en cada uno de esos casos debe ser de manera libre e individual (artículos 35, fracción III, y 41, párrafo tercero, base I, párrafo segundo, de la Constitución federal).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el derecho a la participación política permite el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y de la lucha ideológica puedan elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o personas.

En este contexto, los gobiernos tienen frente a los partidos políticos, así como en relación con el derecho a la participación política, la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos humanos fundamentales; el debate libre de los principales temas del desarrollo socioeconómico; la realización de elecciones

generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular.

En su jurisprudencia, la misma Comisión Interamericana reitera que los partidos políticos, en tanto órganos legítimos para presentar en el proceso electoral las individualidades que unifican su personería en esas entidades, son institutos necesarios en la democracia.

En el caso de los partidos políticos, desde el artículo 41, párrafo tercero, base I, párrafo primero, de la Constitución federal, se les reconoce como entidades de interés público, en consideración a los fines encomendados constitucionalmente (la promoción de participación del pueblo en la vida democrática; la contribución a la integración de la representación nacional, y el posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, como organizaciones ciudadanas).

Dicho estatus constitucional implica el interés de la sociedad y el compromiso del Estado en que dispongan de condiciones jurídicas y materiales para la realización de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Los partidos políticos tienen reconocida una libertad de organización, en tanto que sus afiliados tienen derecho a participar en la formación de la voluntad partidaria.[27]

En tal virtud, el derecho fundamental político-electoral de asociación comprende el derecho del ciudadano a afiliarse; el derecho del socio, miembro o afiliado a permanecer en la asociación (partido o agrupación política), mientras no incurra

[27] SUP-JDC-021/2002 y SUP-JDC-803/2002.

en causa o motivo (legal o estatutariamente) justificado alguno para su expulsión, separación o suspensión, con las debidas garantías (esto es, el régimen disciplinario partidario debe tener un contenido garantista), y el derecho de renunciar a dicha militancia e, incluso, el de adquirir otra distinta.

Bajo la premisa de que los derechos fundamentales irradian a todos los sectores del ordenamiento jurídico (carácter normativo y vinculatorio de la Constitución) y no nada más a las relaciones del individuo frente a los órganos del poder público (SUP-JDC-805/2002 y SUP-JDC-807/2002), los derechos fundamentales de reunión, asociación y participación institucional en la vida política deben garantizarse frente al estatus vigente que representan las opciones políticas que, tanto a nivel nacional como local, conforman un determinado sistema de partidos políticos.

a) Protecciones específicas de las libertades de reunión, de asociación y de participación política.

Los derechos humanos en cuestión tienen protecciones específicas puesto que:

i. Las condiciones para la validez de las limitaciones, a su vez, sirven como garantías, porque los operadores jurídicos (autoridades) no pueden extenderlas a cuestiones distintas de las que están autorizadas en el bloque de constitucionalidad, y
ii. No es válido que algún Estado, grupo o individuo emprenda actividades o realice actos encaminados a la

destrucción de los derechos de reunión, asociación o participación política.[28]

b) Limitaciones a los derechos de reunión, asociación y participación política.

La intervención legislativa secundaria, por medio de la cual el órgano parlamentario competente establezca una limitación a cualquier derecho humano o fundamental reconocido en el bloque de constitucionalidad, debe ser compatible o acorde con lo dispuesto en el artículo 1°, párrafos primero a tercero, de la Constitución federal, esto es, no podrá restringir o suspender el ejercicio de tales derechos, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece,[29] deberán interpretarse procurando la protección más amplia del derecho de que se trate en favor de la persona, así como garantizar su ejercicio pleno, en tanto derechos mínimos.

Lo anterior, impone una pauta para la interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales en las que se

---

[28] Según lo dispuesto en los artículos 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 29, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

[29] En tal sentido, véanse los criterios contenidos en las jurisprudencias P./J. 20/2014 (10a.) de rubro DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL, publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, pág. 202, y 2a./J. 119/2014 (10a.) intitulada AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE PRETENDEN LA DESAPLICACIÓN DE UNA RESTRICCIÓN, PROHIBICIÓN, LIMITACIÓN O EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, CON APOYO EN UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER CONVENCIONAL, consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, pág. 768, así como en la tesis 2a. CXXVIII/2015 (10a.) de rubro RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo II, pág. 1299.

reconozcan derechos fundamentales junto con aquellas que pudieran resultar de índole orgánica o instrumental, pero que también sean de naturaleza constitucional, a efecto de cumplir con los mandatos anteriores en cuanto el alcance de los derechos de las personas que son titulares de éstos, frente a las posibles limitaciones o restricciones impuestas a los mismos, ya sean de índole constitucional[30] o legal.

Ciertamente, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona, y que si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de

[30] En tal sentido, véase el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 163/2017 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES, publicada en *Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, pág. 487.

inmediato al Congreso para que las acuerde (artículo 29 de la Constitución federal).

En tal sentido, en los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Inclusive, en dichos casos extraordinarios, la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por la Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación, por lo que, al efecto, en la propia Constitución se dispone que los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Sin embargo, las mencionadas restricciones no son, en términos del artículo 1°, párrafo primero, de la Constitución, las únicas modalidades autorizadas, por lo que, como se anticipó, cuando se trata de determinar el alcance de la protección al

ejercicio de los derechos fundamentales, resulta necesario llevar a cabo un análisis que no pierda de vista que la normativa constitucional, así como el bloque de constitucionalidad, constituyen un sistema que, conforme a lós principios de universalidad e interdependencia de los derechos humanos, establecido en el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, no autoriza el trato diferenciado para persona alguna e implica que hay que tener en cuenta, mediante una visión integral de la interacción de unos derechos con otros y con otras reglas, toda vez que los principios —y los derechos están estructurados como principios— constituyen mandatos de optimización en tanto mandan lo mejor, según las posibilidades fácticas y jurídicas implicadas en el caso.

De ahí que se sostenga que los derechos de reunión y de asociación, así como el de participación en la vida democrática, no tienen un carácter absoluto o incondicionado, porque desde los propios ordenamientos invocados se establecen limitaciones, como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala Superior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se prescribe que el derecho de reunión debe ser pacífico y que tanto este derecho como el derecho de asociación y, por ende, el relativo a la participación política institucionalizada, pueden estar sujetos a restricciones previstas, legalmente, que sean necesarias en una sociedad democrática, las cuales deben ser en interés de la seguridad nacional y del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o las libertades de los demás (artículos 21 y 22 del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

De acuerdo con la narrativa constitucional y de los tratados internacionales, las limitaciones a los derechos de reunión, de asociación y de participación en la vida democrática, a su vez, para que resulten válidas están sujetas a ciertas condiciones:

i. Son taxativas;
ii. Deben estar previstas legalmente, y
iii. Deben ser necesarias para la consecución del aseguramiento y protección de otros bienes jurídicos o en una sociedad democrática, o bien, como se agrega en la Convención Americana de Derechos Humanos, por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

El requisito de validez de las limitaciones por el cual se exige que las mismas estén previstas en leyes, debe considerarse en el sentido de que las mismas leyes lo deben ser desde una perspectiva formal y material.

Esto es, su establecimiento debe ser a través del procedimiento respectivo para su creación y modificación, así como por los órganos facultados para establecerlas [como principio jurídico que deriva de lo dispuesto en el artículo 72, apartado F, de la Constitución federal] y que dichas normas jurídicas, para que lo sean, cumplan con los requisitos de abstracción, generalidad, heteronomía y coercibilidad.

La realización de este ejercicio es jurídicamente dable para las Salas de este Tribunal a través de los actos de inaplicación de

la ley, en términos de lo prescrito en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución federal.

Además, las limitaciones previstas, legalmente, deben ser propias de una sociedad democrática, por cuanto a que sean necesarias para permitir el desarrollo social, político y económico del pueblo, así como de la propia persona; el ejercicio efectivo de la democracia representativa como base del Estado de derecho y el régimen constitucional; la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al orden constitucional; el respeto de 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 de organizaciones políticas; la separación e independencia de los poderes públicos; la transparencia de las actividades gubernamentales; la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto de los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa; la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad; el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas, y la participación de la propia ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo.

En la materia política-electoral, desde el mismo texto de la Constitución federal, se establecen prescripciones específicas,

porque [artículo 130, párrafo segundo, inciso e), y tercero, de la Constitución federal]:

i. Los ministros de cultos no pueden asociarse con fines políticos;
ii. Los ministros de cultos no pueden oponerse a las leyes del país o sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios, en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa;
iii. Está estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación que la relacione con alguna confesión religiosa, y
iv. Las reuniones de carácter político no pueden realizarse en los templos.

Algunas de las expresiones usadas en las disposiciones constitucionales y de los tratados internacionales, para significar las restricciones o limitaciones permitidas a los derechos fundamentales de referencia (reunión, asociación y participación en la vida democrática) constituyen conceptos jurídicos indeterminados o conceptos jurídicos, esencialmente, controvertidos, dada su vaguedad, ambigüedad e imprecisión.

En tal sentido, las limitaciones válidas coinciden con los denominados conceptos, esencialmente, controvertidos, porque están incorporados en el bloque de constitucionalidad e involucran aspectos evaluativos o valorativos referidos a bienes jurídicos complejos que pueden ser descritos de diferentes formas, tienen un carácter dialéctico y respecto de los cuales debe atenderse a los elementos contextuales.

Por ejemplo, las nociones de honor o dignidad, seguridad nacional, orden público o salud y moral públicas implican un cierto grado de indeterminación y, por ello, demandan una cierta valoración; además, por ese carácter no unívoco, se atiende a distintas caracterizaciones o elementos que los integran para establecer su contenido o sustancia, pero siempre bajo la condición de que se cumpla con los criterios de racionalidad, imparcialidad y una pretensión de universalidad.

Ante ello, resulta necesario que el órgano jurisdiccional realice un examen cuidadoso de los derechos humanos, bienes constitucionales y valores implicados en un determinado caso concreto, a fin de impedir la limitación injustificada y arbitraria de los derechos de reunión, de asociación, así como de participación política, ya que, desde la preceptiva constitucional y la de los tratados internacionales, existe una tensión natural entre dichos derechos y sus limitaciones.

Para ello, semejantes limitaciones han de interpretarse en forma estricta, al mismo tiempo que los derechos humanos han de interpretarse en forma amplia o extensiva a fin de potenciar su ejercicio, pues dichas restricciones deben ser razonables y no discriminatorias, derivado de que tienen como base el principio de igualdad para los ciudadanos y ciudadanas.

La doctrina jurisdiccional explicitada ha sido sostenida por la Sala Superior de este Tribunal en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-75/2010, así como SUP-JDC-641/2011.

c) Derechos de base constitucional y de configuración legal.

Por lo tanto, cuando los derechos de reunión, asociación y participación política, se pretenden concretar mediante la intención de la ciudadanía de institucionalizarse como una nueva opción política (partido político), es válido considerar que se trata de la pretensión de ejercer derechos que, aunque son de base constitucional, su aplicación no resulta ser de índole directa, en tanto dependen de una configuración legal para el establecimiento de las circunstancias, condiciones, requisitos o términos para su ejercicio por parte de las personas titulares de éstos [artículo 35, fracción III; 41, párrafo tercero, base I, párrafos primero y segundo, así como 116, párrafo segundo, base IV, inciso e), de la Constitución federal].

En tanto *derecho de mínimos*, en el bloque de constitucionalidad se establece el contenido esencial o núcleo básico de los derechos de referencia, los cuales, cuando se pretenden traducir en la conformación de un nuevo partido político, necesariamente, completan la regulación para su ejercicio operativo mediante los parámetros legales, en atención a la complejidad que implica su instrumentación en la vida democrática. Empero, dichas condiciones legales serán conformes al bloque de constitucionalidad siempre y cuando no se traduzcan en la satisfacción de calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que impliquen indebidas restricciones al ejercicio de tales derechos.

Así, el ejercicio del derecho político-electoral de la ciudadanía para constituir un nuevo partido político requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley, la cual debe ajustarse a

las bases previstas en el bloque de constitucionalidad, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad, y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados, como, por ejemplo, la equidad, la democracia representativa, el sistema de partidos y los principios de certeza y objetividad.

En este sentido, las condiciones legales para su ejercicio deben tener como fin último la potenciación de los derechos humanos en mención, pues ello también constituye una garantía del sistema representativo y democrático de gobierno, en tanto sea posible asegurar que quienes pretendan constituirse en un nuevo instituto político deriven de una legítima y auténtica representatividad que les permita promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, dentro de los parámetros de una política legislativa acorde a la racionabilidad (artículos 40, 41 y 116 de la Constitución federal).

El establecimiento de requisitos legales para el ejercicio de los derechos analizados debe poner énfasis en la importancia que reviste, en lo general, para la vida democrática de un país o entidad federativa, así como en lo particular, para el sistema de opciones políticas preexistentes (partidos y candidaturas independientes), la constitución de un nuevo instituto político, ya que se trata de nuevas entidades de interés público con una función instrumental por la cual la ciudadanía puede optar (a

través de su afiliación, la militancia, la postulación a candidaturas y el voto activo) para formar parte de la vida pública y política, así como para acceder al poder público.

Esto es, el legislador debe buscar justificar el reconocimiento de un nuevo partido político a través de ciertas exigencias legales, las cuales, al tener asidero en la normativa constitucional, deben contener elementos intrínsecos de objetividad y certeza que permitan a las autoridades electorales competentes estar en posibilidad de verificar, por una parte, su satisfacción y cumplimiento en favor de las personas que son titulares de los derechos, así como, por otro lado, el correcto funcionamiento del sistema democrático de derecho, lo que permite la concreción de la obligatoriedad de las disposiciones constitucionales en un ámbito complejo (el político), así como el respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

Por lo tanto, los operadores jurídicos deben realizar la interpretación de la normativa, constitucional y legal, de manera tal que se logre la plena vigencia, cierta y efectiva, del derecho ciudadano de participar en la vida democrática en forma institucionalizada (conformación de un nuevo partido político), mediante el reconocimiento de un nuevo instituto político cuando éste posea todas las cualidades exigidas en la normatividad aplicable y cuya función no vaya en contra de alguna de las prohibiciones, expresamente, estatuidas, constitucional o legalmente, en su caso; lo que significa que la autoridad competente debe analizar tanto los aspectos positivos como los negativos de la norma segundaria, a efecto

de observar si resultan acordes, o no, a una regularidad constitucional.

En tal sentido, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad reservada para legislar sobre los requisitos para el registro de partidos políticos, a través de la Ley General de Partidos Políticos,[31] lo que implica que los órganos legislativos de las entidades federativas carecen de facultades para emitir normas sobre la constitución y registro de partidos políticos locales, ni siquiera mediante la reproducción del texto normativo general.

En efecto, en la propia Constitución federal se dispone que es en la ley en la que se deben regular los requisitos para el registro de los partidos políticos, en tanto el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, así como las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales, conforme a las bases constitucionales aplicable [artículos 73,

---

[31] Circunstancia reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 103/2015, en los términos siguientes: *Precisado lo anterior, debe decirse que asiste la razón al partido político actor, es decir, el Congreso del Estado de Tlaxcala carece de facultades para emitir normas sobre la constitución y registro de partidos políticos locales, pues de acuerdo con el segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, será la Ley General la que contendrá las normas sobre los plazos y requisitos para el registro legal de los institutos políticos, incluidos aquellos de carácter local. Por tanto, si las entidades federativas carecen de facultades para legislar en relación a ese aspecto de la materia electoral, ello es suficiente para declarar la invalidez de las disposiciones combatidas, en virtud de que la norma de tránsito es clara en fijar el contenido de la Ley General, esto es, de la Ley General de Partidos Políticos, la que además en las porciones normativas ya transcritas, fija los requisitos para la constitución y registro de partidos políticos locales. En este rubro, es importante señalar que este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014... determinó que con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Federal y, el diverso segundo transitorio del Decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, a los que se aludió con anterioridad, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones previstas en los ordenamientos de carácter general, ni siquiera reproduciendo el texto en disposiciones de nivel local, lo que tiene lógica si se toma en cuenta que las leyes generales rigen en todo el territorio nacional.*

fracción XXIX-U, de la Constitución federal, así como transitorio segundo, fracción I, inciso a), del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 10 de febrero de 2014, por el que se reformaron diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral].

Ante dicho contexto normativo, resulta válido concluir que el Congreso de la Unión tiene libertad configurativa para normar lo relativo a los parámetros para la constitución de los partidos políticos locales, sin embargo, en tanto dicho procedimiento resulta ser de naturaleza instrumental, para la concreción de los derechos de reunión, asociación y participación política institucionalizada por parte de la ciudadanía, la libertad de creación legislativa apuntada no resulta ser ilimitada,[32] toda vez que los parámetros legales que se establezcan deben sujetarse a una regularidad constitucional, esto es, las restricciones a los derechos fundamentales implicados en la conformación de un nuevo partido político deben buscar la obtención de una finalidad, democráticamente, válida, así como ser acordes a criterios de razonabilidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad.[33]

---

[32] En tal sentido, se atiende a la jurisprudencia 1a./J. 45/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, pág. 533, así como a la jurisprudencia 5/2016 de la Sala Superior de este Tribunal intitulada LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD, 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 31 y 32.

[33] Lo anterior, con base en la jurisprudencia P./J. 40/2004 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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

3. Los sistemas de partidos políticos.

a) Tipos de sistemas.

En la doctrina,[34] se propone la siguiente clasificación de los sistemas partidistas:

i. Sistema de partido único;
ii. Sistema de partido hegemónico;
iii. Sistema de partido predominante;
iv. Sistema bipartidista;
v. Sistema pluralista moderado, y
vi. Sistema pluralista extremo.

Dicha tipología atiende, desde luego a la influencia de las reglas de carácter orgánico y estructural, definidas, principalmente, desde el ámbito constitucional, que determinan, en forma general, los rasgos definitorios del sistema electoral (mayoritario, de representación proporcional o mixto), así como, de manera particular, el sistema en el que se ofertan las opciones políticas y las vías de acceso al poder público, esto es, el sistema de partidos, las candidaturas ciudadanas, independientes o no partidistas, así como aquellos sistemas normativos internos utilizados en comunidades indígenas para elegir a sus autoridades.

DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, pág. 867.

[34] G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis,* Cambridge, 1976.

De ahí que se sostenga en la doctrina[35] que para averiguar la posición del sistema electoral y, en consecuencia, de la fórmula electoral en el sistema de partidos, es necesario establecer la distinción entre sistemas de partidos en función de las candidaturas, de los votos o sufragios emitidos y de los escaños o curules, y no, únicamente, en relación con los escaños o curules, como, generalmente, se ha hecho por una parte de la doctrina, pues sólo desde esta perspectiva global puede enfocarse con rigor un asunto tan complejo.

En tal sentido, se le atribuye al sistema electoral una influencia importante sobre el sistema de partidos políticos, en tanto que "la elección proporcional conduce a un sistema multipartidista con partidos cerrados, independientes y estables; la elección por mayoría a dos vueltas conduce a un sistema multipartidista con partidos elásticos, dependientes, relativamente estables y, por último, la elección mayoritaria conduce a un sistema bipartidista con partidos grandes e independientes que se alternan en el gobierno".[36]

Esto es, la fórmula de representación proporcional favorece un sistema multipartidista rígido, mientras que las fórmulas mayoritaria y pluralista tienden al bipartidismo.

b) El sistema de partidos en la normativa constitucional mexicana.[37]

El fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos en el sistema electoral mexicano se

---

[35] D. Nohlen, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, 1981.
[36] Maurice Duverger, *L'influence des systémes électoraux sur la vie politique*, París.
[37] En tal sentido, se atiende a diversos precedentes de la Sala Superior de este Tribunal, entre otros, los identificados con los números de expediente SUP-JDC-37/2001, SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-494/2012, SUP-JDC-597/2012 y acumulados, SUP-JDC-602/2012 y acumulados, así como SUP-JDC-676/2012.

constituye como una base que se desprende de la normativa constitucional, la cual impone al órgano legislativo competente la obligación de regular las calidades, circunstancias, requisitos y condiciones para el ejercicio de los derechos político-electorales de reunión, de asociación y de participación política de forma tal que, por un lado, se garantice el ejercicio de éstos, libre de restricciones injustificadas, así como que se fortalezca la competitividad del sistema de partidos políticos, atendiendo a las peculiaridades del desarrollo político y cultural en la región, propiciando condiciones para su carácter plural y la equidad en la contienda electoral [artículos 39; 40; 41, párrafo tercero, bases I, II y III, así como 116, párrafo segundo, base IV, incisos a), b), e), g), h), i), j) k) y n), de la Constitución federal].

La constitucionalización de los partidos políticos en México en mil novecientos noventa y siete tuvo por objeto elevar a estas asociaciones políticas al rango de entidades de interés público y encomendarles como tales la calidad de vehículos o 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 dentro del pluripartidismo. En la actualidad, representan una de las opciones o vías para la concreción de la democracia representativa, entendida ésta como un sistema para elegir a los gobernantes y como modo de vida de los mexicanos.

La calidad de entes de interés público, con que se les dotó a los partidos políticos, implicó sustraerlos de la generalidad de las organizaciones privadas, y colocarlos en un lugar primordial, pues éstos no forman parte de la administración, pero realizan una función pública de intermediación entre el Estado y la sociedad.

Los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, están llamados a realizar funciones preponderantes e indispensables en la vida pública, política y electoral de la nación, por lo que se les confió una contribución relevante en las tareas que los órganos del poder público deben desempeñar para el desarrollo político y social de los mexicanos, con lo cual se constituyó un sistema de partidos políticos, y se concedió a éstos un conjunto de garantías y prerrogativas para facilitar su alta misión pública, identificándolos como una de las formas institucionalizadas de la lucha por el poder político, junto a las candidaturas independientes y los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas.

De ahí que los partidos políticos tengan finalidades específicas de gran importancia para el proceso democrático, así como un conjunto de derechos o prerrogativas de rango constitucional, con el objeto de lograr su fortalecimiento, por considerarlos protagonistas indispensables para el avance y desarrollo de los procesos democráticos representativos, instituidos para la integración de los órganos de gobierno, elegidos mediante el voto popular:

i. Promover la participación en la vida democrática;
ii. Contribuir a la integración de la representación nacional, y
iii. Hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Para ello, se les garantizó el derecho a recibir financiamiento público; se sujetó su régimen económico interno a reglas concretas, y se les confirió a los partidos el derecho al uso, en forma permanente y equitativa, de los medios de comunicación social.

En tal sentido, en la normativa constitucional también se disponen los principios y las reglas específicas que deben de ser observados y atendidos por los partidos políticos para garantizar el adecuado cumplimiento de sus finalidades específicas, siendo las siguientes:

i. Para su constitución y registro, deben cumplir con ciertos requerimientos previstos legalmente para asegurar su autenticidad y representatividad;
ii. En el cumplimiento de las funciones de orden público que les fueron conferidas, los partidos políticos deben sujetarse, entre otras, a determinadas prescripciones y obligaciones;
iii. Los partidos políticos están sujetos a un régimen de fiscalización, sobre el origen y aplicación de sus recursos, por parte de la autoridad electoral, y
iv. Están sujetos a un régimen disciplinario o sancionatorio para el cumplimiento de cada una de sus obligaciones,

en el que se establecen sanciones que pueden consistir en multa, reducción o supresión de sus ministraciones de financiamiento público, la suspensión de su registro o, incluso, su cancelación.

4. La participación ciudadana institucionalizada y el sistema de partidos políticos.

La pluralidad de opciones representativas, así como de la oferta política es, en principio, deseable en un estado democrático de derecho, en tanto tal circunstancia es el resultado, por una parte, del libre ejercicio del derecho humano de las personas a tomar parte en la vida pública de su país, entidad federativa o municipio, así como de las limitaciones impuestas a dicho derecho, por lo que éstas, en caso de ser de índole legal, deben encontrarse reguladas de conformidad con el bloque de constitucionalidad, con el objeto de garantizar la existencia de un sistema competitivo de partidos y reducir la posibilidad de generar un sistema de partidos que desincentive la participación ciudadana, reduzca la pluralidad de opciones políticas representativas y afecte la competitividad, inclusive, al grado de anularla, lo que implicaría la vuelta a un régimen de partido hegemónico.

Dicha pluralidad política, por sí misma, no implica la posibilidad o certeza de desestabilización del sistema de partidos políticos -ya sea por la atomización del sufragio o por la deslegitimación de las candidaturas postuladas y electas, entre otras posibles causas-, ya que el ejercicio del derecho de asociación política, en la vertiente de conformación de un nuevo partido político, inicia con el aviso o informe de intención que se hace ante la

autoridad electoral competente, pero se concretiza con la obtención del registro, el cual depende del cumplimiento, a lo largo de un procedimiento, de diversos requisitos legales, con los que se busca garantizar que la nueva organización de ciudadanos cuente con una base de afiliados significativa que justifique la asignación de las prerrogativas previstas en la Constitución y en la legislación secundaria [artículos 41, párrafo tercero, bases I, párrafos primero y segundo, y III, apartado B, y 116, párrafo segundo, base IV, incisos e), f), g) e i), de la Constitución federal; 159, párrafos 1 y 2; 160, párrafo 2, y 167, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 10 a 19; 23, párrafo 1, inciso d); 50, párrafo 1; 51, y 66 a 71 de la Ley General de Partidos Políticos; 13, párrafos segundo, tercero y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, así como 71, párrafos primero a tercero; 112 y 113 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo].

Aunado a lo anterior, si bien la obtención del registro como partido político local, presupone que el nuevo instituto político cuenta con un cierto apoyo ciudadano (el requerido para su constitución), así como que aspira a conservarlo e incrementarlo, una vez que haya participado en su primera elección, ello, en modo alguno, representa una garantía infalible de que así sucederá, con independencia de que se trate de una elección para elegir a la gubernatura de un Estado, o bien, a las diputaciones locales, así como a los miembros de los ayuntamientos, o que haya esperado tres o seis años para cumplir con el procedimiento para su constitución, ya que las variables políticas, al ser coyunturales

e indeterminadas, pueden hacer asequible, en mayor o menor medida, dicho objetivo para un nuevo partido político local en cualquiera de las elecciones de referencia.

En tal sentido, la validación ciudadana[38] es la última instancia que propicia la continuidad o permanencia de un partido político -en tanto instituto político con registro o acreditación ante la autoridad electoral competente-, así como su grado de competitividad frente al resto de las opciones políticas, pues, dependiendo del porcentaje del sufragio emitido que obtenga, podrá, en un primer momento, conservar su registro (porcentaje mínimo necesario de votación a favor), así como continuar teniendo derecho a las prerrogativas constitucionales, tanto de manera equitativa, como en función de su fuerza electoral demostrada en los comicios.

No debe obviarse la probabilidad de que la voluntad popular desfavorezca, inclusive, a opciones políticas preexistentes, que cuenten con antigüedad en su registro político, así como con integración en los órganos de representación política, a grado tal, que propicie la obtención de un porcentaje de votación inferior al mínimo establecido en la ley para la elección de que se trate y, consecuentemente, les haga perder su registro y el acceso a las prerrogativas.

---

[38] "Se hace referencia en específico al derecho a ejercer el sufragio activo como centro de las prerrogativas cívicas. *Conforme a lo anterior, el sufragio activo, entendido como el derecho a elegir, constituye un mecanismo que permite, en las sociedades democráticas, dentro de los procesos de naturaleza electiva, seleccionar a los representantes populares que han de dirigir los órganos fundamentales del gobierno de la Nación. Como derecho político, que integra la noción misma de ciudadanía, constituye una especificación de las libertades de opinión y expresión en el ámbito electoral, por cuyo intermedio se expresa la libre escogencia que puede hacer cada ciudadano dentro del abanico de postulantes a cargos públicos que se trate y sus respectivas plataformas programáticas e ideológicas (TSE 2010).*" Jeffrey Solano Gómez y Lucía Soto Chacón; *Derecho al sufragio activo de las personas con discapacidad en Costa Rica: El caso del voto en centros de salud mental*; Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta Época, vol. 1, núm. 18, segundo semestre de 2016, julio-diciembre; México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 2016; pp. 84-85.

Esto es, no debe desatenderse la posibilidad de que la ciudadanía requiera de nuevas opciones políticas representativas -derivado del desgaste de las actuales-,[39] para ejercer su derecho al voto, activo y pasivo, así como de asociación política, inclusive, en las elecciones en los que se renuevan, solamente, las diputaciones y los ayuntamientos, por lo que, la sola existencia de nuevas ofertas políticas (como por ejemplo, la que representan las candidaturas independientes o los partidos de nueva creación), no implican, en sí mismas, un riesgo para la estabilidad de los sistemas establecidos (de partidos, electoral y político), por lo que debe vigilarse que la restricción temporal para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho a intentar conformar un nuevo partido político local no resulte ser de grado tal que se torne injustificada.

5. Análisis de constitucionalidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación[40] ha precisado que el **modelo de control de constitucionalidad** encuentra

---

[39] "La democracia en México muestra diversos grados de consolidación en los estados, que varían de acuerdo con las particularidades de cada uno, el sistema electoral y el régimen de partidos que cada entidad ha impulsado; al tiempo que se acompaña con el fenómeno del descrédito que registran los partidos entre los ciudadanos, común en diversas democracias del mundo en las que crecen las visiones apartidistas que abogan por una mayor y más directa participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, o bien, que abonan por el abstencionismo." Adriana Báez Carlos; *Modelar la representación política para lograr gobernabilidad democrática*; Temas selectos de Derecho Electoral, número 50; México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 2017; p. 29.

[40] En tal sentido, véanse las consideraciones que derivan de la resolución emitida en el expediente varios 912/2010, y en la contradicción de tesis 293/2011, resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en las siguientes tesis: P. LXIX/2011(9a.) de rubro PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, pág. 552; P. LXVII/2011(9a.) intitulada CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, pág. 535; P. LXVIII/2011 (9a.) de rubro PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, pág. 551; P. LXX/2011 (9a.) intitulada SISTEMA DE CONTROL

sustento en la interpretación conjunta de los artículos 1° y 133 de la Constitución federal, y se desarrolla del modo siguiente:

- **El control concentrado,** por los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control (acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto), y
- **El control desconcentrado o difuso,** por parte del resto de las autoridades jurisdiccionales del país, en forma incidental, durante los procesos ordinarios de su competencia.

El Máximo Tribunal del País también destacó que **el ejercicio del control de convencionalidad de oficio,** derivado de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, implicaba tres pasos para los jueces:[41]

CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, pág. 557; P. LXV/2011 (9a.) de rubro SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, pág. 556; P./J. 21/2014 (10a.) intitulada JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA, publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, pág. 204, así como 1a./J. 2/2012 (9a.) de rubro RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, pág. 533.

[41] Al respecto, también véanse los criterios de la Sala Superior de este Tribunal contenidos en la tesis XXI/2016 intitulada CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO, publicada en *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, así como XXVII/2013 de rubro DERECHO DE ASOCIACIÓN. LOS REQUISITOS PARA EJERCERLO DEBEN INTERPRETARSE CONFORME AL PRINCIPIO PRO PERSONA (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ), consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 96 y 97.

- **La interpretación conforme en sentido amplio.** Los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben 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.
- **La interpretación conforme en sentido estricto.** Ante varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla 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.
- **La 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 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 parte.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que, del segundo párrafo del artículo 1° de la Constitución federal, se derivan dos **criterios de aplicación obligatoria en la interpretación de las normas sobre derechos humanos criterio de interpretación *pro persona*):**

- Deben interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de derechos humanos. Esto obliga a los operadores jurídicos a realizar una interpretación de una norma de derecho humanos (ya sea que esté contenida en la Constitución federal o en un tratado) conforme al catálogo normativo que integran, indistintamente, tanto la Constitución federal como los tratados internacionales aplicables, y
- La interpretación de los derechos humanos se debe realizar favoreciendo, en todo tiempo, la protección más amplia (*pro persona*). Dicho parámetro permite resolver, en forma armónica y dinámica, las dudas de los operadores jurídicos, respecto de la multiplicidad de normas e interpretaciones posibles para la aplicación de un mismo derecho. En tal sentido, no resultan aplicables, por insuficientes, los criterios tradicionales para la resolución de antinomias, como el criterio de jerarquía de las fuentes.

Por cuanto hace al tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución federal, la SCJN indicó que éste da sustento constitucional tanto a los principios objetivos que rigen la observancia de los derechos humanos, así como a las obligaciones genéricas y específicas de las autoridades del país al respecto, esto es:

- **Los principios** de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;
- Las obligaciones genéricas de respeto, protección, promoción y garantía, y

- **Las obligaciones específicas,** que forman parte de la obligación genérica de garantía: prevenir, investigar, sancionar y reparar.

A efecto de revisar la proporcionalidad de la regla que limita, condiciona, restringe o establece los parámetros para la instrumentación de un derecho fundamental, cuando no es posible realizar una interpretación conforme de la misma, o el resultado de ésta es insuficiente para dilucidar la cuestión concreta, se acude a un **test de proporcionalidad** que se integra de los pasos siguientes, a efecto de determinar si la normativa analizada debe **inaplicarse al caso concreto:**

- **Identificación de una finalidad legítima.** Como se ha precisado, no cualquier propósito puede justificar, válidamente, la limitación al ejercicio de un derecho fundamental, puesto que los fines que pueden sustentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza (valores, intereses, bienes o principios) que el Estado puede perseguir, esto es, los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que, legítimamente, fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.[42] De igual manera, las restricciones deben estar en consonancia con las normas internacionales que reconocen y tutelan el ejercicio de los derechos humanos y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por el

[42] Tesis 1a.CCLXV/2016 de rubro PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA, publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, pág. 902.

bloque de constitucionalidad, a efecto de contribuir al logro de los objetivos constitucionalmente legítimos y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.

- **Idoneidad.** Se refiere a la existencia de una relación entre la intervención al ejercicio del derecho y el fin que persigue esa afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que pretende el legislador.[43] El criterio de idoneidad es un criterio de carácter negativo, que excluye los medios no idóneos.
- **Necesidad.** Implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios, igualmente, idóneos para lograr los fines que se pretenden y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el ejercicio del derecho fundamental afectado. Ello implica hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. Este escrutinio puede ser acotado ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien, las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno.[44] Según el criterio de necesidad, de dos medios, igualmente, idóneos, debe escogerse aquel que sea más benigno

[43] Tesis 1a.CCLXVIII/2016 intitulada SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA, consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, pág. 911.

[44] Tesis 1a.CCLXX/2016 de rubro TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA, publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, pág. 914.

con el derecho fundamental afectado o menos restrictivo del mismo.

- **Proporcionalidad en sentido estricto.** En esta etapa, se debe efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Este análisis requiere comparar el grado de intervención en el ejercicio del derecho humano que implica la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. Es decir, en esta etapa se realiza una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que, necesariamente, se producirán desde la óptica del ejercicio de los derechos fundamentales. En consecuencia, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al grado de intervención en el ejercicio del derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, por tanto, inconstitucional.[45] El criterio de proporcionalidad, en sentido estricto, establece que el grado de intensidad de la intervención o afectación de uno de los principios en pugna en un determinado caso concreto (por ejemplo, la libertad de asociación política) debe estar en relación con la mayor importancia de la satisfacción del otro principio (por ejemplo, el sistema de partidos). De esta forma, una mayor intervención en un derecho o libertad puede estar justificada, en un determinado caso concreto, si se

[45] Tesis 1a.CCLXXII/2016 de rubro CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALDIAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA, publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, pág. 894.

considera que la protección al derecho o libertad con el que compite tiene una elevada importancia, en el entendido de que, en todo caso, la ponderación que llegara a efectuarse de los principios o valores en conflicto, tutelados constitucionalmente, debe ser controlable racionalmente y, desde luego, jurisdiccionalmente.

Una vez puntualizada la metodología para el análisis de la constitucionalidad de la porción normativa,[46] cuya inaplicación al caso concreto fue demanda por la parte actora, en primer término, se intentará llevar a cabo una interpretación conforme, tanto en sentido amplio como en sentido estricto, de dicha disposición, en forma previa a analizar si procede su inaplicación. Ello, con el objeto de agotar la posibilidad de garantizar, por un lado, el ejercicio de la parte demandante a constituir un partido político local después de una elección local intermedia (diputaciones o ayuntamientos) y preservar, al mismo tiempo, la presunción de constitucionalidad de la normativa cuestionada.

a) Interpretación conforme.

En tal sentido, se considera que **una interpretación conforme, en sentido amplio,** no resulta suficiente para obtener el resultado apuntado, puesto que la regla analizada indica que la organización de ciudadanos que pretenda

[46] Dicha metodología fue puntualizada por esta Sala Regional, por ejemplo, en la sentencia dictada en el expediente ST-JRC-6/2017 y su acumulado.

constituirse en un partido político local **"deberá"** informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador.

En una primera acepción de la regla, el imperativo mencionado (deber de hacer determinadas conductas) incide en los actos a cargo de la organización de ciudadanos, de manera tal que, necesariamente, el informe o aviso de intención respectivo se haga ante la autoridad competente, en el mes de enero, así como al año siguiente de la elección de referencia.

En un segundo ejercicio de interpretación, de índole gramatical, derivado del anterior, si la norma dispone que el informe de la intención de constituir un partido político local **debe** hacerse ante la autoridad competente, en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador, entonces, en sentido contrario, ello implica que no **deberá** hacerse en ningún otro momento, esto es, en el mes de enero del año siguiente al de las elecciones ordinarias de las diputaciones locales y los ayuntamientos de la entidad federativa de que se trate.

El resultado de dichos ejercicios interpretativos no restringe en forma absoluta el derecho humano que se pretende proteger, puesto que el derecho de asociación política, concretamente, el de conformar nuevos partidos políticos, no es absoluto y sus acotaciones legales son permitidas, por lo que la determinación de que el informe del propósito de constituir un partido político local deba presentarse al año siguiente de la elección de gobernador, la cual concluye, regularmente, cada seis años, no invalida en forma absoluta el derecho humano, sino que lo limita de manera temporal.

No obstante, la conformidad apuntada no permite evaluar si la medida legal, implementada para la instrumentación del ejercicio de los derechos humanos implicados en la constitución de un nuevo partido político local, es constitucional en cuanto al lapso del tiempo dentro del cual permite el ejercicio de tales derechos fundamentales, concretamente, el momento en el que las organizaciones de ciudadanos deben informar a la autoridad electoral local de su intención de conformar un nuevo instituto político.

Empero, la manera en que se encuentra formulada la regla general en cuestión no permite la realización de una interpretación conforme, en sentido estricto, puesto que el hecho de que se disponga que las organizaciones de ciudadanos **deben** presentar su aviso de intención de constituir un partido político local, en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador, en si mismo, permite el ejercicio del derecho, **solamente,** en ese momento concreto, por lo que la problemática deviene en la medida en la que la regla analizada no autoriza la posibilidad de que, durante el mes de enero, del año siguiente a la conclusión de las elecciones ordinarias locales intermedias, por las que se elijan diputaciones y ayuntamientos, también se pueda iniciar con el procedimiento de constitución de un nuevo partido político.

Por tanto, ante la imposibilidad de obtener más de un significado, jurídicamente, válido, así como tomando en consideración la presunción inicial de constitucionalidad de la porción normativa general que se analiza, se considera que es necesario realizar un análisis de proporcionalidad a efecto de evidenciar si el momento a partir del cual la ciudadanía tiene

la posibilidad de informar de su intención de conformar un nuevo partido político local resulta en una restricción temporal desproporcionada para el ejercicio de los derechos humanos de reunión, asociación y participación política institucionalizada.

b) Test de proporcionalidad.

i. Finalidad legítima.

Se considera que este parámetro se encuentra atendido, puesto que con la regla analizada se busca, en primer término, dar certeza y seguridad jurídica a las personas que pretenden ejercer sus derechos de reunión, asociación y participación en la vida democrática, a efecto de que tengan conocimiento del momento determinado en el que pueden concretizar dicho ejercicio mediante el informe de intención de constituir un nuevo partido político local al organismo público local competente.

Lo anterior, es acorde al mandato que se desprende de la normativa constitucional que implica que el legislador debe de buscar el fortalecimiento del sistema de partidos, en tanto éste constituye una de las vías por medio de las cuales es posible 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, así como hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

Esto es así, toda vez que la ausencia de una regla que indique el momento a partir del cual las organizaciones de ciudadanos interesadas en constituirse como una nueva opción política en la entidad federativa de que se trate pueden solicitar el inicio del procedimiento legal correspondiente, podría dar la pauta para que, en cualquier tiempo, dichas organizaciones informaran de tal intención, con la pretensión de que su petición resultara procedente, generando, por una parte, incertidumbre jurídica y, en el peor de los casos, realizando un ejercicio abusivo de sus derechos políticos implicados, deslegitimando el resultado de los procedimientos de constitución, cualesquiera que fuese su resultado.

Ello, trastocaría la adecuada actuación de la autoridad electoral para la implementación, seguimiento y vigilancia de los actos tendentes a dicho propósito, así como la funcionalidad del sistema electoral, concretamente, de los actos previos que ésta debe llevar a cabo a los procesos electorales locales, así como en cuanto a la sincronización y definitividad de sus etapas, circunstancias que implican el registro previo del nuevo partido político antes del inicio de los comicios, así como la determinación de las prerrogativas a las que tendría derecho para competir adecuadamente frente a las opciones políticas preexistentes.

Se considera legítimo que el inicio y desarrollo del procedimiento para la constitución de un nuevo partido político local se suscite con posterioridad a la conclusión de un proceso comicial local y en tanto da inicio el siguiente, puesto que ello resulta propicio para que la organización de ciudadanos cuente con un tiempo razonable que le permita el cumplimiento de los requisitos legales para su conformación,

especialmente, de aquellos que guardan relación con una representatividad mínima que, razonablemente, le genere la expectativa de poder conservar su registro después de competir en su primer proceso electoral, así como de justificar la asignación y mantenimiento de las prerrogativas constitucionales que le corresponden en atención a su finalidad constitucional.

El surgimiento de nuevas ofertas políticas institucionalizadas que, verdaderamente, representen a sectores significativos de la sociedad, depende, en parte, del cumplimiento de reglas que garanticen una autenticidad mínima, así como de la correcta actuación de la autoridad electoral en la constatación y verificación de los actos conducentes realizados por la organización de ciudadanos interesada, a efecto de evitar fraudes a la ley, lo que, finalmente, redunda en la consolidación de un sistema pluripartidista como el que deriva de la normativa constitucional vigente en el país.

ii. Idoneidad.

La precisión o condición temporal que la regla analizada impone a la ciudadanía para el ejercicio de los derechos políticos fundamentales relacionados con la intención de constituir un nuevo partido político local guarda relación con la finalidad legítima apuntada en el apartado precedente, por lo que, en tal sentido, satisface el criterio de idoneidad.

Esto es, en tanto el cumplimiento de la medida evita el inicio desordenado e incierto de diversos procedimientos de

constitución de partidos políticos locales y, por tanto, otorga certeza y seguridad jurídica a la ciudadanía, a la vez que legítima y justifica el inicio y conclusión del procedimiento instrumentado para que la autoridad electoral conceda el registro legal a un nuevo partido, la regla cuestionada resulta idónea, pues, en cierta medida, ello repercute, en última instancia, en beneficio del sistema de partidos.

De igual manera, respecto de la funcionalidad del sistema electoral, en lo general, así como de la actuación de la autoridad electoral, en lo particular, en tanto de su eficacia depende la correcta realización de etapas previsibles y concatenadas, en relación con el otorgamiento del registro de un nuevo partido político local, en forma previa al inicio del siguiente proceso electivo, la determinación y asignación oportuna de sus prerrogativas, así como el aseguramiento de las condiciones para su participación en los comicios.

La regla cuestionada es idónea en tanto permite la imposición de un principio de orden y previsibilidad (certeza y seguridad jurídica), tanto para la ciudadanía, como para los operadores jurídicos involucrados en la implementación, revisión y calificación del proceso de constitución de un nuevo partido político local.

Empero, la conclusión anterior no prejuzga sobre la necesidad y proporcionalidad de la regla, en tanto si bien contribuye en cierta medida a la consecución de una finalidad constitucional legítima, debe verificarse si se encuentra graduada de modo tal que no trastoca en forma injustificada los derechos de reunión, asociación y participación política que subyacen en la intención ciudadana de conformar un nuevo instituto político.

Máxime cuando el procedimiento de constitución de un partido político implica, en líneas generales, lo siguiente:

- El informe del propósito de constituirse en partido político;
- La celebración de las asambleas para la certificación del número de afiliados, de las listas de afiliados, de la aprobación de los documentos básicos (la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por los afiliados), así como de la no intervención de organizaciones ajenas;
- La celebración de una asamblea constitutiva;
- La presentación de la solicitud de registro;
- La revisión de que las afiliaciones cuenten con la antigüedad exigida, y
- La resolución por parte de la autoridad electoral.

iii. Necesidad.

La condición relativa a que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en un partido político local solo puedan informar de tal intención a la autoridad electoral competente después de la elección de gobernador, esto es, esencialmente, cada seis años, se torna innecesaria, en cuanto a la magnitud de dicho parámetro temporal, para evitar el menoscabo a los principios de certeza y seguridad jurídica en relación con el sistema de partidos preexistente.

Se considera que la intensificación temporal de la medida, la cual reduce la posibilidad de que surjan nuevas ofertas políticas durante todos los periodos en los que no se encuentra

en desarrollo algún proceso electoral local, mediante la restricción al lapso existente con posterioridad a una elección de gobernador, no garantiza, en modo alguno, que los nuevos institutos locales resulten efímeros o poco representativos.

Esto es, el simple paso del tiempo -seis años, aproximadamente-, no es una condición necesaria, indispensable e infalible para que una organización de ciudadanos constituya un instituto político local que tenga probabilidades reales de conservar su registro después de su participación en un proceso electivo, así como demostrar determinada fuerza electoral que propicie el acceso de las personas que postuló a cargos de representación popular, ya que ello, en realidad depende, principalmente, de factores que atañen a la competencia política correspondiente a un determinado contexto geopolítico y social.

En tal sentido, es posible que en el periodo que existe entre la conclusión de un proceso, en el que se hubiesen elegido diputaciones locales y ayuntamientos, y el inicio de los siguientes comicios -cada tres años, aproximadamente-, se desarrolle el procedimiento de constitución de un nuevo instituto político y éste, después de participar en su primer proceso electoral, conserve su registro, contribuya a la integración de los órganos de representación política y se constituya como una fuerza electoral significativa dentro de su ámbito territorial, por lo que no resulta necesario que, solamente, se permita intentar constituir un partido político local después de haber concluido un proceso local en el que se hubiese elegido al titular del ejecutivo estatal, ya que ello afecta de sobremanera los derechos fundamentales implicados.

Es decir, existen otros medios, igualmente, idóneos que pueden evitar la proliferación de institutos políticos no representativos, así como el menoscabo del sistema de partidos, los cuales, lejos de representar una restricción temporal intensa al ejercicio de los derechos fundamentales de reunión, asociación y participación política de la ciudadanía, permiten la intensificación de su ejercicio, mediante la participación ciudadanía institucionalizada y organizada, lo que permitiría convalidar el sistema de partidos, a través de opciones políticas significativas que tengan posibilidades reales de competir electoralmente.

En efecto, la reducción de la fragmentación del sistema de partidos es posible por la vía relativa a la adecuación de la normativa que tiene que ver con los mecanismos institucionales y orgánicos que inciden, en forma significativa, en dichos sistemas, lo cual corresponde a la función legislativa, desde una perspectiva de gobernanza electoral, entendida ésta como "...la relación entre los actores políticos y las autoridades electorales, en el marco de un proceso comicial competitivo con reglas conocidas y procedimientos adoptados por los participantes...", en cuyo análisis "...se utilizan cuatro categorías -actores participantes, sistemas de reglas, órdenes de gobierno y órganos electorales- que se revisan en cuatro niveles -diseño de reglas (arena legislativa), aplicación de reglas (arena administrativa), resolución de disputas (arena jurisdiccional) y revisión regional (arena internacional)-."[47]

[47] Luis Eduardo Medina Torres; *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014*; Temas selectos de Derecho Electoral, número 52; México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 2016; p. 7.

Desde la perspectiva anterior, la reducción de la magnitud de los distritos para el sistema de representación proporcional; la elevación racional de las barreras de acceso para la obtención del registro como partido político,[48] a efecto de garantizar que cuentan con una representatividad mínima, pero significativa, que amerite el otorgamiento del registro, así como la asignación de recursos públicos, entre otras medidas, pudieran contribuir al mismo fin, esto es, evitar la fragmentación del sistema partidario, pero sin limitar, de una forma temporalmente injustificada, el ejercicio del derecho humano de las personas a constituirse en una nueva opción política ante la ciudadanía.

Se trata de garantizar una oferta política pluripartidista que refleje sectores significativos de la sociedad -la cual es heterogénea- y canalice liderazgos al interior de la misma, por lo que el fortalecimiento de la participación institucionalizada de la ciudadanía en la vida democrática, mediante el aseguramiento de un sistema de partidos cuyos integrantes se constituyan como alternativas sólidas de 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 hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

Principalmente, porque la adecuación de las disposiciones de carácter orgánico o estructural, tienen una incidencia más significativa en el sistema electoral y, concretamente, en el de partidos políticos, lo que torna innecesaria una restricción

[48] En tal sentido, Adriana Báez Carlos; *Modelar la representación política para lograr gobernabilidad democrática*; Temas selectos de Derecho Electoral, número 50; México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 2017; p. 32.

temporal como la analizada, máxime cuando, en última instancia, es la ciudadanía, mediante la emisión del sufragio, la que, en función de la fórmula electoral o sistema, determina la continuidad y prevalencia de los partidos políticos.

iv. Proporcionalidad.

En el caso concreto, se encuentran implicados, en principio, dos valores o bienes, constitucionalmente, válidos, por un lado, garantizar el ejercicio de los derechos de reunión, asociación y participación política, mediante la conformación de un nuevo partido político local, en tanto representan derechos humanos fundamentales para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa, así como para el fortalecimiento del sistema de partidos como una de las vías, constitucionalmente, institucionalizadas para que la ciudadanía participe en la vida política y acceda al poder público.

Como se ha evidenciado en el apartado relativo a la necesidad de la restricción temporal que impone la regla analizada, ésta implica un grado intenso de intervención en el ejercicio de los derechos humanos que justifican la intención de constituir un partido político local, sin que ello represente, al menos en la misma intensidad, la realización del fin perseguido, porque la restricción temporal, en sí misma, no aporta condiciones sustantivas, concretas y diferenciadas que contribuyan de una mejor manera a evitar el abuso de los mencionados derechos, así como el surgimiento de opciones políticas endebles o poco representativas que deslegitimen al sistema de partidos.

Es decir, con la implementación de la medida que, en forma exclusiva, permite intentar constituir un partido local en los lapsos existentes después de elegir al gobernador de la entidad federativa, se impone un costo demasiado alto a cargo de la ciudadanía, en relación con la posibilidad de ejercer sus derechos después de la conclusión de un proceso local ordinario, sea de gobernador, ayuntamiento o diputaciones locales, el cual resulta desproporcionado frente a los efímeros beneficios que pueden obtenerse con el manteamiento de la medida restrictiva de índole temporal.

Atento a ello, el hecho de que la ley general de Partidos Políticos prevea, en su numeral 11, párrafo 1, una temporalidad y una periodicidad idénticas tanto para la presentación del aviso de intención de integrar un partido político nacional, como uno de carácter local, implica en sí mismo, el desconocimiento implícito de las diferencias que existen entre ambos entes que se pretenden crear.

Lo anterior es así, pues mientras el primero de los avisos implica el despliegue de un esfuerzo a nivel nacional en por lo menos veinte de las treinta y dos entidades federativas y con un porcentaje y distribución de afiliación determinada en cierto número de distritos; en el caso de quienes pretenden integrar un partido político estatal su mínimo de afiliación no puede equivaler a menos del 0.26% del padrón vigente inscrito para la elección previa de la entidad y una dispersión determinada en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad.

En este último caso, el tiempo que, previsiblemente, habrá de invertir el grupo de ciudadanos que pretenda constituir un

partido local, no se corresponde con el que le implicará a un grupo de ciudadanos que pretenda instaurar una fuerza política en el país a nivel nacional.

Así, en concepto de este órgano jurisdiccional, las diferencias que existen en términos de inversión de recursos técnicos, humanos, materiales y de tiempo, son palpables y hacen de suyo que, cuando menos, tratándose del nivel local, el plazo de espera de seis años para que una fuerza política pueda presentar su aviso de intención para constituirse en un partido político en dicho nivel se presente como injustificada por excesiva y desproporcional.

En efecto, el derecho humano a constituir un partido político bajo el amparo de las libertades de reunión, de asociación (incluida afiliación) y de participación política no puede verse entorpecido o, cuando menos, obstaculizado por una medida que no guarda relación directa con el tipo de requisitos que la legislación ordinaria prevé para la constitución de un partido político local, atendiendo a su ámbito de acción, al número mínimo de afiliados, al de asambleas a celebrarse en función de la dispersión de los apoyos ciudadanos, e incluso en función del tiempo que puede llevar formalizar todos estos requisitos antes de ser presentados ante la autoridad otorgante del registro.

Pasar por alto las anteriores circunstancias llevaría al absurdo de ignorar la demanda ciudadana -en los tiempos que corren en que la información se obtiene de inmediato- de contar con un suficiente catálogo de opciones políticas que represente, al menos desde el ámbito formal, la ideología que a cada ciudadano le parezca adecuada y a la cual poder adherirse, o

apoyar, en franco desacato al ideal democrático de pluralismo político.

Expuesto así, si bien el establecimiento de una temporalidad para la presentación del aviso de intención para formar un partido político local se entiende, por sí sola, como generadora de certeza y estabilidad en el sistema, atendiendo, exclusivamente, a la necesidad de conocer de antemano los postulados y la ideología política de un contendiente en determinado proceso electivo, también es cierto que ello no justifica restringir indebidamente el ejercicio pleno de los derechos del resto de los ciudadanos que participan mediante su voto en las jornadas electorales, al privárseles por un aspecto, meramente, operativo y temporal, del surgimiento de una opción política que podría representar, de mejor manera, sus necesidades e ideología política, lo que a mediano plazo atenta también en contra del ideal democrático de permitir a tales fuerzas de reciente creación o minoritarias que tengan voz y presencia, y se les impide la posibilidad material de constituirse, eventualmente, en las nuevas mayorías.

En este sentido, el equilibrio que debe existir entre la certeza y la estabilidad del sistema de partidos que, actualmente, nos rige se ve también condicionado a la tutela de los derechos de aquellos ciudadanos que pretenden ofertar una nueva opción política, así como en función de garantizar la existencia de la contraparte indispensable para el ejercicio del juego democrático que se encuentra representado por los ciudadanos que, eventualmente, acudirán a las urnas a manifestar de manera libre, universal, secreta, y directa su preferencia política.

Estos son los valores que entran en juego al ponderar la proporcionalidad de una medida que establece plazos para el inicio de un proceso de conformación de nuevas fuerzas políticas, pues debe tomarse en consideración que la medida, en este caso, resulta indebidamente restrictiva, puesto que no puede aplicarse de igual manera a como se hace para partidos políticos nacionales, en atención a que, ni éstos, ni los institutos políticos locales, despliegan sus funciones en ámbitos territoriales y bajo condiciones políticas, materiales o territoriales, idénticas.

Adicionalmente, debe tenerse presente que la posibilidad de canalización de la representación y de la legitimación de liderazgos que implica la constitución de un nuevo partido político local (afiliación, registro, votación y elección) puede entenderse como una amenaza a la estabilidad del estatus preexistente, en el entendido de que las reglas del juego democrático se dictan en el seno de los órganos legislativos en los que se encuentran representados los partidos políticos existentes, los cuales, ordinariamente, tienden a restringir el surgimiento de nuevas ofertas políticas, así como de permitir que éstas le representen una competencia real.

Los jueces constitucionales deben tener presente el contexto en el que se da la formulación normativa relativa a la constitución y registro de nuevos partidos políticos, así como las circunstancias de que quienes están llamados a ejercer dicho diseño normativo son los propios partidos políticos a través de sus representantes, como son las diputaciones federales y senadurías, en el caso de la legislación general aplicable, y de sus legisladores locales, tratándose de la legislación estatal o de la Ciudad de México.

Tales aspectos demandan de los jueces constitucionales un escrutinio riguroso, por medio de un test de proporcionalidad, como en el caso, a fin de descartar que no se trate de estrategias para preservar un estado de cosas que limite, indebidamente, la participación de un mayor número de ciudadanos, mediante el instrumental partidario.

De ahí que los operadores jurídicos, especialmente, los órganos jurisdiccionales deben estar atentos a evitar convalidar, con sus determinaciones, intervenciones legislativas que afecten en forma desmedida el ejercicio de derechos fundamentales, las cuales pretendan justificarse en argumentos discordes a la regularidad constitucional exigida por el bloque de constitucionalidad, pues debe tenerse presente que la fuerza normativa de la Constitución se halla condicionada por la voluntad constante de los implicados en la realización de su contenidos,[49] razón por la cual su acatamiento no debe depender de la voluntad de los sujetos normativos, sino de la eficacia de los medios de control previstos, así como de las disposiciones en las que se impongan sanciones a cuestiones irregulares.

De acuerdo con lo anterior, y atendiendo a que la restricción de la temporalidad para la presentación del informe de intención para constituir un partido político local no es necesaria, a la par que, desproporcionada, debe dejarse la decisión relativa a la conformación del sistema de partidos y su fortalecimiento, al juez máximo, en tratándose de legitimidad democrática y representativa: **la ciudadanía.**

[49] Hesse, Konrad, *Concepto y cualidad de la Constitución,* en *Escritos de derecho constitucional,* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 26.

v. Corolario.

En consecuencia, la regla cuestionada se torna inconstitucional, puesto que resulta innecesaria, en tanto existen otras medidas idóneas que pudieran beneficiar de mejor manera la consecución de la finalidad perseguida, pero sin restringir tanto el ejercicio de los derechos fundamentales implicados, además de que resulta desproporcionada, toda vez que el grado de intervención en el ejercicio de los derechos fundamentales de referencia es mayor al nivel de obtención de la finalidad constitucional que se persigue.

La conclusión apuntada resulta acorde al derecho humano de la parte actora de asociación y participación política, mediante la intención de conformar un nuevo partido político local, puesto que permite la inaplicación de una norma que resulta discorde al bloque de constitucionalidad e impide que ésta siga rigiendo en la forma en que lo hace, lo que permitirá que resulte oportuno el informe de intención de la organización de ciudadanos actora de constituir un partido local, a partir del mes de enero del año siguiente de las elecciones de diputaciones locales y ayuntamientos, en tanto dicho acto resulta viable, jurídica y materialmente (artículos 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 15, 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3° de la Carta Democrática Interamericana, así como 9°, párrafo primero; 35, fracciones II y III, y 41, párrafo tercero, base I, párrafo segundo, de la Constitución federal).

La determinación anterior garantiza, en primer término, el ejercicio del derecho humano de la ciudadanía de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos de la comunidad, en este caso, del Estado de Michoacán, sin que dicho derecho se vea limitado, de manera temporalmente injustificada, ante la preocupación de una eventual desestabilización del sistema de partidos preexistente o de un posible abuso de los derechos por parte de las personas interesadas en conformar un nuevo instituto político.

En tal sentido, lo determinado se ajusta al parámetro constitucional de interpretación *pro persona,* en tanto favorece y facilita, en mayor medida el ejercicio de los derechos humanos de referencia y, a la vez, permite promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como prevenir, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Bajo estas consideraciones, es imprescindible el establecimiento de mejores condiciones jurídicas y materiales para garantizar a los ciudadanos el ejercicio real y pleno de sus derechos políticos, en condiciones de igualdad, con orientación particular hacia los derechos políticos de votar y ser votado, con el poder de la soberanía que, originariamente, reside en ellos, en elecciones auténticas, libres y periódicas, por las que se realiza la democracia representativa, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En ese contexto, es dable concluir que a los ciudadanos que quieran constituir y registrar una asociación política les es aplicable la interpretación *pro persona* al ser la que otorga

mayor garantía a sus **derechos de reunión, asociación y participación política.**

Se debe tener presente que tales derechos, incluidos los vinculados (como el derecho de afiliación), son derechos humanos en su vertiente político-electoral, por lo que deviene incuestionable que la obligación del Estado respecto de éstos habrá de encontrarse siempre enfocada y dirigida hacia la potenciación de los mismos.

En este sentido, las reglas que al efecto se dispongan para operar y hacer efectivo su ejercicio, habrán de ser de tal naturaleza que los propios derechos, objeto de tutela, efectivamente, sean ejercibles, sin imponerle requisitos que, en los hechos, representen una restricción injustificada, al punto de volverse en contra de los propios derechos que, constitucionalmente, se encuentran reconocidos.

De lo que se trata, cuando se está en presencia de los derechos humanos de referencia, es de favorecer las condiciones para ejercerlos, en lugar de espaciar su aplicación a cada seis años, pues, como se ha evidenciado resulta proporcional que sea posible informar de la intención de constituir un partido local cada tres años, aproximadamente, para intensificar el ejercicio de los mencionados derechos en el ámbito político.

Lo resuelto también se ajusta, especialmente, al principio de progresividad[50] de los derechos humanos porque, en el

[50] Al respecto, véase el contenido de la jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE, publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, Pág. 188, así como de la jurisprudencia 28/2015 de la Sala

sistema jurídico anterior,[51] los derechos fundamentales de mérito se encontraban regulados de una forma más benéfica, al permitirse presentar la solicitud de intención para constituirse como partido político (nacional) de enero a julio del año siguiente al de la elección, lo que pone en evidencia que la restricción de tiempo analizada, si bien en el ámbito local, implica una regresión en el ejercicio de los derechos de reunión, asociación y participación política, en cuanto a la referencia legal anterior en el ámbito nacional.

Si los partidos políticos son entidades de interés público y, básicamente, asociaciones políticas de ciudadanos en los términos del propio artículo 41, párrafo tercero, base 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, en la forma en que se hace con la aplicación de la regla calificada como inconstitucional por este órgano jurisdiccional.

SEXTO. Efectos. Al resultar fundados los agravios planteados por la parte actora, en los términos apuntados en el considerando anterior, lo procedente es precisar los efectos y parámetros que se consideran necesarios para restituir a la parte actora en el goce de su derechos y permitirán garantizar el cumplimiento de esta sentencia, los cuales, **únicamente, resultan aplicables a la parte actora, respecto de la**

Superior de este Tribunal intitulada PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 39 y 40.

[51] Artículo 28, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2003.

constitución de un partido político local, sin que se puedan extender a otra organización de ciudadanos.[52]

En tal sentido, lo conducente es:[53]

1. Revocar la sentencia impugnada.

2. Inaplicar, al caso concreto, lo dispuesto en el numeral 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, específicamente, la porción normativa "o de Gobernador" de la que deriva el deber de la organización de ciudadanos actora de informar tal propósito al organismo público local en el mes de enero del año siguiente al de la elección de gobernador, a efecto de que, en su lugar, se entienda "o de Gobernador, diputaciones locales o ayuntamientos".

3. Dejar sin efectos el acuerdo CG-12/2019, emitido por el Instituto Electoral de Michoacán, relacionado con el aviso de intención de constituir un partido político local, mediante el cual fue declarado improcedente dicho aviso, por extemporáneo.

4. Puntualizar los requisitos que, de forma esencial, debe cumplir la organización de ciudadanos que pretende constituirse como partido político local. Lo anterior, porque la revocación del acuerdo CG-12/2019, implica la realización de los actos que, enseguida se precisan, y que, fundamentalmente, van desde la presentación del aviso de

---

[52] Sin perjuicio del criterio contenido en la tesis LVI/2016 de rubro DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 77 y 78.

[53] En tal sentido, se atiende al contenido de 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, pendiente de publicación en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero consultable en la dirección de internet de este órgano jurisdiccional, concretamente, en https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXII/2018&tpoBusqueda=A&sWord=

intención de constituir un partido político local, hasta la emisión de la resolución sobre la procedencia de constitución de éste.

Ello, en atención a que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 1°, párrafo tercero, de la Constitución federal, se considera que es, materialmente, posible restituir a la parte actora en el ejercicio de su derecho, en consideración de que el aviso de intención de constituir un partido político local se presentó ante la autoridad electoral administrativa desde el treinta y uno de enero del año en curso, esto es, en forma oportuna.

En términos similares se pronunció esta Sala Regional al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con el número de expediente ST-JDC-301/2016.

Por tanto, la parte actora deberá cumplir, esencialmente, con lo siguiente:

a) Informar sobre el origen y destino de sus recursos, a partir del momento del aviso de intención de constituirse como partido político local y hasta el momento de la resolución de su solicitud de registro (artículo 11, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos), lo cual implica, concretamente:

i. Constituirse en una asociación civil;

ii. Abrir una cuenta bancaria, y

iii. Presentar los informes mensuales del origen, aplicación y destino de sus recursos.

b) Celebrar las asambleas distritales o municipales, así como la asamblea local constitutiva [artículo 13, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General de Partidos Políticos].

c) Presentar la solicitud de registro como partido político local (artículo 15 de la Ley General de Partidos Políticos).

5. Precisar las acciones que, de manera general, deberá llevar a cabo el Instituto Electoral de Michoacán, siendo las siguientes:

a) Realizar los actos que conforme a la normativa aplicable (ley general, lineamientos y reglamentos) le correspondan durante la etapa de constitución del partido político.

b) Analizar y verificar el cumplimiento de los requisitos relativos a la solicitud (artículo 17 de la Ley General de Partidos Políticos), concretamente:

i. La aprobación de los documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos);

ii. La notificación al Instituto Nacional Electoral para la verificación y autentificación de afiliaciones (artículo 17, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos);

iii. Las actas de asambleas, y

iv. La fiscalización.

c) Requerir a la organización de ciudadanos, en los casos en que proceda.

d) Elaborar el proyecto de dictamen correspondiente (artículo 19, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos).

e) Emitir la resolución dentro de un plazo de sesenta días, contados a partir de la presentación de la solicitud de registro.

f) En caso de procedencia, realizar las gestiones necesarias a fin de que, a partir del uno de julio del año previo a la siguiente elección, surta efectos el registro del partido político local.

g) Realizar las observaciones que estime pertinentes (artículo 18, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos).

h) Publicar la resolución (artículo 19, párrafo 3, de la Ley General de Partidos Políticos).

6. La reorganización de los plazos previstos en la normativa aplicable. Ello, para que la parte actora, así como la autoridad electoral local, estén en condiciones de llevar a cabo las etapas, procedimientos y mecanismos previstos en la Ley General de Partidos Políticos, así como en los reglamentos y lineamientos aplicables. Por tanto, **se vincula al Instituto Electoral de Michoacán** para que realice los siguientes actos:

a) Dentro de los tres días hábiles, siguientes a la notificación de esta sentencia, deberá emitir un nuevo acuerdo en el que se considere oportuna la presentación del aviso de intención de la parte actora para constituirse como partido político local, así como si resulta procedente continuar con el procedimiento respectivo.

b) El acuerdo anterior deberá ser comunicado, personalmente, a la parte actora, dentro del día siguiente a su emisión;

c) Dentro del plazo de diez días hábiles, contado a partir del día hábil siguiente de la notificación de esta resolución, deberá emitir los lineamientos con base en

los cuales se reorganizarán y precisarán los plazos para la realización de los actos y etapas del procedimiento de constitución de un nuevo partido político local, tomando en consideración el contenido de la jurisprudencia 3/2013[54] y de, ser el caso, de la tesis VI/2008,[55] las cuestiones relativas a la fiscalización de los recursos de la parte actora, así como lo relativo a la verificación del número de afiliados y de la autenticidad de las afiliaciones que debe realizar el Instituto Nacional Electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos. En dichos lineamientos, la autoridad vinculada deberá, especialmente:

i. Fijar un plazo para que la parte actora presente al órgano de fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán la documentación relativa a la constitución de la asociación civil, el alta en el Servicio de Administración Tributaria, el nombre del responsable financiero, y el contrato de la apertura de la cuenta bancaria a nombre de la asociación civil correspondiente;

ii. Establecer un plazo para la entrega, al órgano de fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, de los informes mensuales sobre el origen y destino de los recursos manejados por la parte actora, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 2, de la Ley

---

[54] REGISTRO DE PARTIDOS O AGRUPACIONES POLÍTICAS. GARANTÍA DE AUDIENCIA, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 13 y 14.

[55] DERECHO DE ASOCIACIÓN. LA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD DE LOS CIUDADANOS PARA CONFORMAR UN PARTIDO POLÍTICO DEBE PRIVILEGIARSE INDEPENDIENTEMENTE DE LA NATURALEZA DE LA ASAMBLEA EN QUE SE EXPRESE (LEGISLACIÓN DE TLAXCALA), consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 2, 2008, páginas 56 y 57.

General de Partidos Políticos, así como de conformidad con las reglas previstas en el reglamento de fiscalización aplicable;

iii. Precisar el plazo para que la parte actora presente su solicitud de registro como partido político local, en atención a lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley General de Partidos Políticos;

iv. Determinar el momento en que inicia el plazo de sesenta días para la emisión del dictamen y resolución, respecto de la procedencia de la solicitud de registro como partido político local de la parte actora, a que se refiere el artículo 19, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, debiendo tomar las previsiones necesarias para que el órgano de fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán emita el dictamen correspondiente a la fiscalización de dicha organización, y

v. En caso de haber resultado procedente la solicitud precisada, determinar el plazo en el que deberá expedir el certificado correspondiente en el que se haga constar el registro, a efecto de que éste surta efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la siguiente elección, en términos de lo previsto en el artículo 19, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos.

7. Informar. Una vez que lleve a cabo los actos referidos en el numeral 6 del presente considerando, el Instituto Electoral de Michoacán deberá informar a esta Sala Regional, dentro de los tres días hábiles siguientes a que el último de los actos ocurra (la emisión de los lineamientos), debiendo remitir los

documentos originales o, en su defecto, copias legibles, debidamente, certificadas, que justifiquen dicho informe.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se revoca la sentencia impugnada.

SEGUNDO. Se inaplica lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, en los términos y para los efectos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta resolución.

TERCERO. Comuníquese lo anterior a la Sala Superior de este Tribunal, para los efectos precisados en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución federal.

CUARTO. Se deja sin efectos el acuerdo CG-12/2019 y se le ordena al Instituto Electoral de Michoacán que actúe de conformidad con lo ordenado en el considerando sexto de la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE, **personalmente,** a la parte actora; por **oficio** al Tribunal Electoral, así como al Instituto Electoral, ambos del Estado de Michoacán y, por **estrados** a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26; 27; 28; 29, párrafos 1, 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 94, 95, 98 y 99 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, hágase del conocimiento público la presente sentencia en la página que tiene este órgano jurisdiccional de Internet. De ser el caso, devuelvanse las constancias atinentes a la autoridad responsable. En su

oportunidad, remitase el expediente al archivo jurisdiccional de esta Sala Regional Toluca, como asunto concluido.

Así por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firman, la Magistrada y los Magistrados integrantes de esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con el voto en contra de la Magistrada Marcela Elena Fernández Domínguez, quien emite voto particular, ante el Secretario General que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARCELA ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ

MAGISTRADO

ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ

MAGISTRADO

JUAN CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ANTONIO RICO IBARRA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARCELA ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, CON RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE ST-JDC-81/2019, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Respetuosamente, disiento de las consideraciones y del alcance de la solución propuesta en la sentencia aprobada por la mayoría, porque en mi consideración, los conceptos de agravio de los actores se debieron declarar infundados y, por ende, confirmar en lo que fue materia de controversia la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Michoacán, conforme a lo siguiente:

Del análisis de la sentencia impugnada se advierto que aun cuando el Tribunal Electoral de Michoacán se pronunció de manera general de cada una de las consideraciones que le formularon los actores para demostrar la inconstitucionalidad del artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, al sustentar su determinación en las sentencias dictadas en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas, así como en el juicio para la protección de los derechos político-electoral del ciudadano SUP-JDC-5/2019, lo cierto es que la conclusión a la que arribó el citado órgano jurisdiccional es conforme a Derecho, por lo que los conceptos de agravio que aducen los promoventes resultan **infundados**.

Lo anterior resulta de modo apuntado, porque aun llevando a cabo el análisis de la regularidad constitucional del citado artículo 11, párrafo 1, conforme a los parámetros del *test de proporcionalidad* que plantean los actores, tal precepto legal resulta apegado a la Norma Fundamental, como se razona a continuación:

En primer término, debo destacar que, en mi concepto, la interpretación conforme, sea en sentido amplio o estricto, no constituye un método adecuado para dilucidar la regularidad constitucional del mencionado precepto legal, conforme a lo siguiente.

Respecto de la interpretación conforme en sentido amplio, si bien se observa que aun cuando el derecho humano de asociación en materia política está reconocido en diversos preceptos constitucionales como lo son los numerales 9°; 35, fracción III, 41, párrafo tercero Base I, y 116 párrafo segundo, fracción IV, inciso e), lo cierto es que respecto de la temporalidad para constituir nuevos partidos políticos no hay disposición constitucional que regule tal aspecto.

Así, el Poder Constituyente Permanente estableció en el inciso a), de la fracción I, del artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, una reserva de ley, a fin de que en la norma general de institutos políticos se regulan los requisitos y plazos para la conformación de los partidos políticos de carácter nacional y local.

Por su parte el Legislador Ordinario, en ejercicio de sus atribuciones reconocidas constitucionalmente, determinó establecer en el artículo 11, párrafo 1, de la ley de la materia, que el procedimiento para instituir nuevos partidos políticos locales solamente se puede iniciar en el año siguiente al de la elección del Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente.

En este orden de ideas, no es jurídicamente viable realizar la interpretación conforme en sentido amplio de ese precepto legal, dado que fue establecido en ejercicio de una atribución conferida constitucionalmente a favor del Legislador Ordinario, sin que exista alguna norma constitucional que prevea un plazo específico para conformar nuevos institutos políticos.

En cuanto a la interpretación conforme en sentido estricto, tampoco es procedente para dilucidar la constitucionalidad de la norma impugnada, ya que el texto del precepto legal es explicito, por lo que considerar lo contrario e interpretar la norma para modificar el plazo que expresamente establece, implicaría inaplicarla materialmente, sin analizar la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida legislativa, aspectos que se deben resolver de forma insoslayable antes de llegar a tal conclusión por lo que, en mi consideración, el método que resulta eficaz para determinar tal cuestión es el *test de proporcionalidad*, conforme a los apartados siguientes.

1. Norma legal cuya regularidad constitucional se cuestiona

La norma tildada de inconstitucional es el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, cuyo texto es el siguiente:

> **Ley General de Partidos Políticos**
>
> **Artículo 11.**
>
> **1.** La **organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político** para obtener su registro ante el Instituto **deberá**, tratándose de partidos políticos nacionales, o ante el Organismo Público Local que corresponda, en el caso de partidos políticos locales **informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el mes de enero del año siguiente al de la elección de** Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de registro nacional, o **de Gobernador** o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local.
>
> [...]
>
> (Lo resaltado corresponde a esta sentencia)

Del artículo transcrito se advierte que contiene una regla temporal respecto del momento en el que se puede ejercer válida y eficazmente el derecho fundamental de asociación en materia política-electoral para efecto de incoar el procedimiento de constitución y registro de un partido político en el ámbito local.

Así, el momento procedimental oportuno para que la organización de ciudadanos interesada en constituir un partido político notifique a la autoridad administrativa local su intención de constituirse como tal, es en el mes de enero del año siguiente de la elección del Titular del Poder Ejecutivo en la entidad federativa correspondiente.

Se debe destacar que otro de los efectos de la medida prevista en el citado artículo 11, párrafo 1, consiste en que tácitamente descarta la posibilidad de que se inicien los trámites para conformar un partido político estatal una vez concluidos los procedimientos electorales en los que no se elija al depositario del Poder Ejecutivo local, es decir, la conclusión de las elecciones en las que únicamente se vote por integrantes de los Ayuntamientos y del Congreso local no genera la oportunidad de constituir nuevos institutos políticos.

En este sentido, sólo pueden surgir nuevas entidades de interés público en la vida política-electoral local cada seis años aproximadamente, dado que esa es la temporalidad que normalmente dura el ejercicio del cargo del Gobernador en las entidades federativas.

2. Proporcionalidad de la medida

Precisada la limitación fijada por el legislador ordinario en la citada Ley General, se debe analizar y resolver sobre la validez de esa limitante. Sobre esta cuestión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 2/2012 (9a)[56], estableció distintos requisitos que se deben verificar para resolver si lícitamente la medida establecida en la norma legal puede restringir el ejercicio de determinados derechos fundamentales.

[56] Tesis de jurisprudencia 2/2012 (9a.). RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, febrero de 2012, Pág. 533.

Tales condiciones de validez consisten en que la determinación legislativa obligatoriamente debe ser idónea, necesaria y proporcional. Así, el órgano jurisdiccional debe determinar en cada caso que se somete a su consideración si la limitación legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible conforme a las normas constitucionales aplicables al caso.

En un segundo momento, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos y, en tercer lugar, si la distinción legislativa está dentro de las hipótesis que se califican como proporcionales.

Cabe precisar que, para realizar tal ejercicio, se deben seguir los pasos que a continuación se señalan.

A. Identificar el fin legítimo en la medida concreta. Supone la idea de que no cualquier propósito puede justificar válidamente la limitación al ejercicio de un derecho fundamental.

En efecto, los fines que pueden sustentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir. Así, los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que

legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos[57].

B. Revisar la idoneidad de la medida. Lo cual presupone la existencia de una relación entre la intervención al ejercicio del derecho y el fin que persigue esa afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que pretende el legislador[58].

C. Realizar un examen de necesidad. Implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se pretenden y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

Ello implica hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto.

Este escrutinio puede ser acotado ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien, las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno[59].

---

[57] Tesis 1a.CCLXV/2016 de rubro "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 902.

[58] Tesis 1a.CCLXVIII/2016 de rubro "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911.

[59] Tesis 1a.CCLXX/2016 de rubro "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA

D. Realizar un examen de proporcionalidad en sentido estricto. En esta etapa, se debe efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Este análisis requiere comparar el grado de intervención en el ejercicio del derecho humano que implica la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

Es decir, en esta etapa se realiza una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la óptica del ejercicio de los derechos fundamentales.

En consecuencia, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al grado de intervención en el ejercicio del derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, por tanto, inconstitucional.[60]

De igual manera, las restricciones deben estar en consonancia con las normas internacionales que reconocen y tutelan el ejercicio de los derechos humanos y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Ley Fundamental, en aras de contribuir a lograr los objetivos

---

LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 914.

[60] El Tesis 1a.CCLXXII/2016 de rubro "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALDIAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894.

constitucionalmente legítimos y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Las anteriores cuestiones serán analizadas conforme al *test de proporcionalidad* que se desarrolla a continuación a efecto de determinar si la presunción de regularidad constitucional de la que gozan todas las normas legales debe prevalecer en el caso o si, por el contrario, la determinación legislativa no es apegada a la Norma Fundamental y, por ende, se debe inaplicar en el caso que se resuelve.

1. Fin legítimo en la limitación concreta. Imponer un límite temporal al ejercicio del derecho fundamental de asociación en materia política-electoral, específicamente por lo que se refiere a constituir un partido político local; persigue, al menos, tres fines legítimos, a saber: contribuir a la certeza de la ciudadanía y actores políticos; genera seguridad jurídica y garantiza cierto grado de estabilidad del sistema de partidos políticos, como se expone enseguida:

La libertad de asociación está reconocida en distintos ordenamientos internacionales, entre otros, en los artículos 20, de la Declaración Universal de 1948; 21, del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; 15 y 16, de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, mientras que a nivel nacional en los numerales 9°; 35, fracción III, 41, párrafo tercero Base I, y 116 párrafo segundo, fracción IV, inciso e), de la Constitución federal, esto es, se contempla en general el derecho de asociación de los ciudadanos para formar parte de

los asuntos políticos del país y, en particular, el derecho de constituir partidos políticos de manera libre y voluntaria.

De los anteriores preceptos se advierte que la libertad de asociación en materia política-electoral constituye un requisito indispensable en todo Estado Constitucional Democrático, debido a que sin su existencia o la falta de garantías que la tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos,[61] sino también, se propiciaría la falta de pluralismo en el sistema y, en consecuencia, la falta de representación democrática.

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

En relación con las limitantes al ejercicio del derecho de asociación, en el artículo 16, numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece que tal libertad se debe sujetar a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

[61] Los cuales constituyen una de las formas concretas que puede adquirir la libertad de asociación.

Así, en principio, la limitante que se analiza goza de una presunción de validez y regularidad constitucional, debido a que está prevista en el marco legal que regula la conformación y obtención del registro de los partidos políticos a nivel estatal, es decir, es en el artículo 11, que forma parte del Título Segundo denominado "*De los partidos políticos*" de la Ley General de Partidos Políticos, donde se determinan las reglas y condiciones aplicables a la organización de ciudadanos que se pretende constituir como un instituto político.

En este sentido, la limitante legislativa en principio resulta admisible, ya que al establecer que únicamente una vez concluida la elección del depositario del Poder Ejecutivo es permisible que las agrupaciones de ciudadanos se puedan constituir como nuevos institutos políticos, ello genera pleno conocimiento y seguridad en el sistema de partidos políticos reconocido en el artículo 41, párrafo tercero, base I, de la Carta Magna, al garantizar que en determinados periodos las condiciones de competitividad no se modificarán ni serán alteradas por la incorporación de nuevos actores políticos[62].

---

[62] Sobre esta cuestión es importante recordar que en el del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con Proyecto de Decreto que Reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2341-I, el día viernes 14 de septiembre de 2007, en la parte relativa a la Base II del artículo 41 se señaló:

La Base II del Artículo 41 introduce cambios fundamentales en el sistema de financiamiento público a los partidos políticos, así como límites al financiamiento de fuentes privadas. Cabe destacar al respecto los siguientes aspectos:
- La fórmula para el cálculo del financiamiento ordinario anual a distribuir entre los partidos políticos se modifica en aras de la transparencia y también del ahorro de recursos públicos. La nueva fórmula solamente contempla dos factores: un porcentaje del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (65 por ciento) y el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. El resultado permitirá que el monto total de dinero público a distribuir entre los partidos experimente una reducción de aproximadamente un 10 por ciento, a partir de la entrada en vigor de la reforma, respecto del monto actual; ***pero lo más importante es que esa "bolsa" no crecerá, como ha sido hasta hoy, por el aumento en el número de partidos políticos, lo que resulta totalmente injustificable.***

En efecto, de esta manera se dota de certeza el desarrollo integral del sistema de los partidos políticos, debido a que se tiene seguridad que el acceso al financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y para actividades específicas, el acceso al tiempo de Estado en radio y televisión y demás prerrogativas, no será alterada durante cierta temporalidad específica.

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

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

La mencionada circunstancia también implicaría falta de certeza en el electorado, en virtud de que no tendría seguridad acerca de las opciones político-electorales a través de las cuales podría ejercer sus derechos, político de afiliación y político-electoral de voto, en sus dos vertientes pasiva y activa, en razón de que el número de entidades de interés público constantemente se modificaría.

Cabe precisar que si bien, el pluralismo político, sustentado en la libertad de expresarse y asociarse en función de una específica posición política, determina un concepto inherente a la democracia, a través del cual se refleja en la libertad de formación y funcionamiento de organizaciones políticas, así como en la libertad de afiliación de los ciudadanos, ello no implica que tal cuestión sea absoluta o ilimitada, puesto que es necesario establecer diversos requisitos, entre otros de carácter temporal, para efecto de que los institutos políticos que surjan a la vida jurídica y política representen una autentica opción para contribuir a la integración de los órganos de gobierno y a la representación de la ciudadanía.

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

En este orden de ideas, que en la norma legal se establezca ciertas condiciones temporales vinculadas con la conclusión de determinadas elecciones, a efecto de que las

organizaciones interesadas puedan accionar el procedimiento respectivo para constituirse como partidos políticos, en mi concepto, tiene un fin legítimo ya que con tal previsión legal se contribuye a la vigencia de los principios de certeza y seguridad jurídica, además garantizar cierto grado de estabilidad al sistema de partidos políticos.

2. Idoneidad de la medida. Por otro lado, la regla legislativa cumple el requisito de idoneidad, teniendo en cuenta que, para considerar que una medida cumple tal condición, ésta debe tener una relación fáctica con el fin que se persigue.

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

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

3. Necesidad de la medida. La norma que se analiza prevé que únicamente se puede iniciar el procedimiento de registro de nuevos partidos políticos locales una vez concluida la elección de gobernador o de Jefe de Gobierno, según corresponda en cada entidad federativa, en otras palabras, los ciudadanos interesados sólo pueden conformar institutos políticos cada seis años aproximadamente.

Ante tal circunstancia los actores plantean que una medida alternativa a esa previsión legislativa consiste en que se declare la inconstitucionalidad del artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, para efecto de que se les permita iniciar el procedimiento de constitución de partido político una vez concluida la elección de diputados e integrantes de ayuntamientos, por lo que cada tres años aproximadamente se presentaría la posibilidad de conformar nuevas entidades de interés público en el Estado de Michoacán.

A fin de analizar la eficacia del planteamiento que formulan los actores y la necesidad de la modulación, en mi consideración, se debe valorar de manera integral las normas que regulan los demás aspectos vinculados con la obtención de registro y la participación de los partidos políticos a nivel local, así como el objeto de tales disposiciones, para lo cual se realiza el estudio correspondiente en los subapartados siguientes:

3.1 Temporalidad de la disposición vigente

Actualmente sólo se puede incoar el mecanismo para obtener el registro como partidos políticos en el Estado de Michoacán a la conclusión de cada proceso electoral en la que se elija al Gobernador de la referida entidad federativa, por lo que tomando en consideración que conforme a lo previsto en el artículo 51, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán, el depositario del Poder Ejecutivo local no puede durar más de seis años en el encargo, ello implica que este tipo de elecciones se realicen conforme a esa temporalidad y también que sólo cada seis años se puedan constituir partidos políticos en la referida entidad federativa.

3.2 Restricciones a la que están sujetos los partidos políticos de nueva creación

En los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Michoacán, se les reconoce a los institutos políticos la naturaleza jurídica de entidades de interés público, por lo que como tales, una de sus características esenciales es su vocación de permanencia, esto es, que no constituyan partidos políticos en forma transitoria, que participen en una elección y posteriormente desaparezcan al no contar con presencia y permanencia ante la ciudadanía.

De este modo, una vez que la agrupación interesada obtiene su registro como partido político e interviene en la vida político-electoral del país, en el particular en el Estado de Michoacán, se sujeta a ciertas restricciones normativas de participación, a

fin de constatar la aceptación y legitimidad que tiene frente a los ciudadanos. Tales medidas son las siguientes.

- En cuanto al financiamiento para actividades ordinarias permanentes sólo participa del 2% (dos por ciento) del monto total que por ese concepto les corresponda a los partidos políticos.[63]

- Respecto de las actividades específicas que como entidades de interés público deben llevar a cabo, únicamente se les asigna la parte que se distribuye de manera igualitaria, es decir, el 30% (treinta por ciento) del monto total que por ese concepto corresponda a los partidos políticos, quedando excluidos del 70% (setenta por ciento) que se divide entre los institutos políticos de acuerdo a los resultados electorales obtenidos en la elección de Diputados.[64]

- Para el gasto de campaña, en la elección en la que se renuevan a los integrantes de la Cámara de Diputados local y Ayuntamientos, se les asigna un monto equivalente a la cantidad que reciben por actividades ordinarias, esto es, sólo participan del 2% (dos por ciento) del monto total que por ese concepto les

---

[63] Artículo 51, párrafo 2, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con lo dispuesto en los numerales 13, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Michoacán y 112, inciso a), fracción I, del Código Electoral de esa entidad federativa.

[64] Artículo 51, párrafo 2, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con lo dispuesto en los numerales 41, párrafo segundo, Base II, inciso a), de la Constitución federal; 13, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Michoacán y 112, inciso c), del Código Electoral de ese estado.

corresponda a los institutos políticos en el estado de Michoacán.[65]

- Por lo que hace a su derecho de participación política tienen limitada tal libertad, puesto que están impedidos para convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión del primer proceso electoral local inmediata posterior a la obtención de su registro.[66]

- Respecto al derecho de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión, sólo tienen derecho a participar en la distribución de la parte igualitaria respectiva del 30% (treinta por ciento) de ese tiempo, siendo excluidos del 70% (setenta por ciento) que se divide entre los institutos políticos de acuerdo a los resultados electorales obtenidos en la elección de Diputados.[67]

- Para permanecer como partido político local, el partido de nueva conformación, así como cualquier otro con registro estatal, debe obtener por lo menos el tres por ciento de la votación válida emita en el proceso comicial de renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo estatal, respectivamente.

---

[65] Artículo 112, inciso b), fracción II, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

[66] Artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), párrafo 5, del Decreto de Reforma Constitucional en materia político-electoral de 2014, en relación con lo dispuesto en el numeral 85, párrafo 4, de la Ley General del Partidos Políticos.

[67] Artículo 167, párrafos 1 y 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- De lo contrario, la consecuencia será la perdida de registro como partido político estatal.

3.3 Conclusión respecto de la necesidad de la medida

Del conjunto de normas constitucionales y legales antes precisado se advierte que las disposiciones que regulan los derechos de los partidos políticos de nueva creación van dirigidas a que el instituto político, en su calidad de entidad de interés público, demuestre, de manera individual, la legitimidad con la que cuenta en la primera elección en la que participa, a fin de constatar que constituye una opción política-electoral competitiva y en condiciones de ser un medio idóneo y eficaz para que a través de él la ciudanía puede lograr ejercer el Poder Público.

En este sentido, la permanencia y vigencia del registro del instituto político de nueva creación, así como el acceso al financiamiento público y demás prerrogativas dependerá del alcance de su primer resultado electoral, es decir, de lo eficaz que resulte su oferta política-electoral ante la ciudadanía en esa elección primigenia en la que compite.

Sobre esta cuestión en la exposición de motivos de la Ley General de Partidos Políticos se sostuvo que, entre objetivos, en la citada ley general se debía de establecer las "*condiciones de permanencia y en su caso, de cancelación del registro de partidos políticos, pues también es cuestionable la existencia de partidos políticos sin la suficiente legitimación social, al observarse desde una matriz de costo-beneficio para el país*".

En este orden de ideas, para mí, el hecho de que en la Ley General de Partidos Políticos no se permita que se integren institutos políticos sino hasta una vez concluida la elección de Gobernador, constituye una medida que además de contribuir a la certeza y seguridad jurídica, así como en la estabilidad del sistema de partidos políticos, es necesaria en virtud de que se inscribe en el conjunto de determinaciones legislativas que van dirigidas a constatar que los institutos políticos de reciente creación, como entidades de interés público, tienen la vocación de ser personas morales permanentes, al representar ante los electores una autentica opción competitiva.

Así, la limitante temporal implica que el primer proceso electoral en el que los nuevos institutos políticos participen con las demás medidas a las que están sujetos, es decir, con las modulaciones en su financiamiento, acceso a medios de comunicación y derecho asociación con otras opciones políticas, sea una elección "*intermedia*", en la que únicamente se elegirán a los ciudadanos que ocuparan dos tipos de cargos, a saber integrantes del Congreso local y Ayuntamientos, por lo que la norma legislativa que se analiza está diseñada para configurar una participación política-electoral progresiva de los nuevos partidos políticos, con el designio de que todas las opciones políticas ofrezcan una autentica posibilidad de integrar los órganos de gobierno.

Esto es así, debido a que las elecciones intermedias son procesos electorales de una magnitud distinta, desde el punto de vista del financiamiento público, acceso a prerrogativas, tiempo de duración y relevancia política, en comparación con

aquellos comicios en los que se renueva la totalidad de los depositarios del Poder Público, en los tres niveles de gobierno en el ámbito local –gubernatura, diputaciones y ayuntamientos–, por lo que la oportunidad con que la norma permite la integración de nuevos partidos también guarda lógica y relación con la naturaleza del primer proceso electoral en el que competirán las entidades de interés público.

En este orden de ideas, la elección intermedia es el primer acercamiento político-electoral que tienen esos partidos políticos con el electorado, en el que intervienen obligadamente de forma individual, con acceso limitado a financiamiento y prerrogativas públicas, pero vinculados a observar el umbral de la votación valida emitida que todos los institutos políticos deben cumplir para mantener la vigencia de su registro respectivo, por lo que es congruente con ello que la modulación temporal con la que se permite integrar nuevos partidos políticos esté dirigida también a prever que sea un proceso electoral de menor magnitud en el que deban contender los partidos políticos con nuevo registro.

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

proceso electoral, en el que se competirá por la totalidad de los cargos a nivel estatal.

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

Ahora, como una medida adicional a las normas que regulan la primera participación de los partidos políticos de reciente creación dirigida a lograr una participación progresiva de las entidades de interés público, el Poder Revisor Permanente de la Constitución ha establecido un umbral mínimo de votación que es exigible para todos los institutos políticos a efecto de subsistan política y jurídicamente, con independencia de que su registro lo hayan obtenido de manera reciente o no.
El establecimiento del referido requisito, en mi concepto, es una medida relevante y complementaria a la disposición legal que se analiza y que al igual que esa modulación temporal pretende contribuir al desarrollo del pluralismo político, la representatividad democrática y a dotar de legitimidad a los depositarios del Poder Público.

En la reforma constitucional a la materia político-electoral de dos mil catorce, se determinó desde la norma constitucional incrementar el umbral para mantener el registro de los partidos

políticos, para pasar de una exigencia del 2% (dos por ciento) a otra del 3% (tres por ciento) de la votación valida alguna de a las elecciones.[68]

La referida modificación constitucional implicó un cambio estructural al vigente sistema de partidos políticos, el cual fue incorporado al considerar necesario fortalecer la participación y legitimación de las entidades de interés público en el sistema de partidos políticos, tal como lo ponen de relieve las diversas reformas tendentes a una evolución democrática que mejore la participación política en la renovación periódica de los poderes públicos.

En el actual Derecho Electoral converge un multipartidismo, gestado desde el proceso transicional de la década de los setenta del siglo pasado, y en concreto, desde mil novecientos setenta y siete, en cuya ocasión se reguló que se debía acreditar el uno punto cinco por ciento (1.5%) de la votación para que las fuerzas políticas permanecieran como tales en la contienda electoral y en la promoción de la participación política de los ciudadanos [69].

---

[68] Artículo 41, párrafo tercero, Base I, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[69] Así, en ese año, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se previó en el artículo 34, el porcentaje requerido para conservar su registro definitivo en los siguientes términos:
[...]
El partido político con registro condicionado al resultado de las elecciones obtendrá el registro definitivo cuando haya logrado por lo menos el 1.5% del total en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el registro condicionado. El partido político que no obtenga el 1.5% perderá todos los derechos y prerrogativas que establece esta ley."

[...]

Para mil novecientos noventa y seis, la reforma al otrora Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada el veintidós de noviembre de ese año, incrementó a 2% (dos por ciento) el umbral requerido para que un partido político conservase su registro.

La regulación del referido código comicial electoral estuvo vigente hasta la reforma constitucional electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, la cual, como se especificó con antelación, elevó a 3% (tres por ciento) el umbral mínimo para conservar o mantener el registro de un partido político nacional, previéndose sobre la "*votación válida emitida*".

Conforme a lo establecido en el "*DICTAMEN DE REFORMA DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LAS INCIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL*" en el apartado intitulado "*Aumento del umbral para mantener el registro como partido político*", se advierte que el incremento del umbral de votación respectivo establecido desde la Norma Fundamental tiene, entre otros objetos esenciales, los siguientes:

- Contribuir a modificar la realidad política-democrática del país a fin de que los partidos políticos dejan de ser singularidades en búsqueda de un beneficio político

directo e inmediato, para transformarse en formadores del Estado democrático de derecho.[70]

- Establecer un instrumento eficaz para depurar del sistema político a los institutos políticos que no cuenta con un respaldo popular relevante y con ello evitar la excesiva fragmentación de las entidades de interés público.[71]

- Favorecer **la permanencia de partidos políticos que de manera eficiente y verificable contribuyan al desarrollo de la representatividad.** [72]

- En el dictamen de mérito se destaca que el endurecimiento de tal requisito busca impedir que **la representatividad de los partidos políticos sumamente pequeños en los Congresos genere actitudes no cooperativas en la función legislativa**, con lo cual se contribuye a que la ciudadanía pueda

---

[70] En el dictamen se precisó: "*En los procesos de transición, los partidos políticos son principalísimos actores de la vida democrática. Su finalidad primordial es el establecimiento de procedimientos democráticos imparciales, pues más que competir por el poder están construyendo las bases del nuevo Estado. En cierta forma, dejan de ser singularidades en búsqueda de un beneficio político directo e inmediato, para transformarse en formadores del Estado democrático de derecho. Por tal motivo, en la transición, su tarea es única y fundamental, muy diferente a la que se desarrolla dentro de las condiciones ordinarias de la competencia política en una democracia*".

[71] En el dictamen se señaló: "*Si bien es cierto que un umbral tan bajo como el vigente en México puede tener la ventaja de ampliar la pluralidad en la arena electoral, también es cierto que resulta incapaz de depurar al sistema político de partidos sin un respaldo popular más amplio produciéndose una fragmentación excesiva del sistema de partidos que induce a una mayor eficiencia en el conjunto del sistema político*".

[72] Al respecto se precisó: "*Del año 2000 a la fecha, dieciséis partidos políticos han participado en las elecciones federales, de los cuales, siete han conservado su registro. Como se ve, el umbral de 2% ha sido útil para impedir la obtención o la conservación del registro a partidos que carecen de suficiente representatividad. Aun así, el actual porcentaje ha permitido la permanencia de formaciones políticas con escasa contribución en términos de representatividad*".

diferenciar las determinaciones y estrategias de la actuación de cada instituto político en el contexto de la política parlamentaria[73].

En este orden de ideas, la modulación temporal para integrar nuevos partidos políticos no es una cuestión que carezca de una relación lógica con el umbral que se exige para conservar el registro como instituto político, dado que ambas medidas contribuyen a lograr las finalidades que justifican la existencia de los partidos políticos.

Así, el momento entre cada proceso electoral en el que la norma legal permite la creación de nuevos institutos políticos no es una cuestión arbitraria, sino que en tal limitante subyace la idea de conformar auténticas expresiones políticas con representatividad democrática, que doten de legitimidad a los ciudadanos favorecidos por el voto popular del electorado.

Lo anterior, ya que como se precisó, conforme a las normas que regulan la participación de los partidos políticos se colige que la primera elección en la que intervienen los institutos políticos de reciente creación es aquélla en la que no se elige a la totalidad de los depositarios del Poder Público, sino únicamente a una parte de ellos, es decir, se trata de una

[73] Sobre esta cuestión se manifestó: "*Finalmente, elevar el porcentaje de votos mínimo necesario previene la existencia de partidos políticos sumamente pequeños que fragmenten en extremo la representación. Una fragmentación extrema diluye la responsabilidad de actitudes no cooperativas en el Congreso. Es decir, un sistema de pocos partidos políticos permite al ciudadano distinguir con claridad las acciones y estrategias de su acción política parlamentaria. Lo anterior resulta casi imposible en sistemas con una fragmentación extrema, donde los partidos más pequeños pueden asumir comportamientos no cooperativos, sin necesidad de enfrentar los costos de dicha actitud. Así, un sistema de partidos mayormente representativos, constituye una base importante para el surgimiento de conductas políticas responsables*".

elección intermedia que, connaturalmente, resulta en una magnitud política y jurídica diferenciada.

De esta forma, en ese primer ejercicio democrático, la entidad de interés público debe demostrar mediante una referencia objetiva *–como lo es la votación obtenida en una elección intermedia–*, el grado en que contribuye a la obtención de los fines que constitucionalmente le está conferidos y con ello el nivel de beneficio que representa para la ciudadanía, así como para la conformación de los órganos de gobierno.

En este sentido, la determinación legislativa consistente en que la primera participación electoral de los partidos políticos se desarrolle en un proceso comicial de carácter intermedio, en el que además se les exige lograr por lo menos el referido umbral del 3% (tres por ciento) de la votación válida emitida para conservar el registro, se traduce en un garantía para los ciudadanos, en razón de que en el caso de que se cumpla esos requisitos, se tiene la certeza de que en el siguiente proceso electoral, es decir, en el que se renueven la totalidad de cargos (Gobernador, legisladores y Ayuntamientos) el electorado contará con opciones políticos competitivas.

En este orden de ideas, las medidas legislativas de naturaleza constitucional y legal que regulan el origen y, en su caso, la causa de extinción de los institutos políticos, tienen como fin inmediato conformar entidades de interés público con una fuerza y representatividad demostrada y, por otro lado, tiene como objeto mediato el dotar de legitimidad a los órganos de

gobierno que surgen de las elecciones populares, al tiempo de favorecer a la gobernabilidad.

Así, en términos de lo establecido en el artículo 40, de la Ley Fundamental el Estado Mexicano se constituye en una República representativa, democrática laica y federal, destacándose que si bien la conformación de diversos partidos políticos coadyuva a esa representatividad, lo cierto es que ésta no se agota en generar únicamente una multiplicidad de partidos políticos.

En efecto, el diseño constitucional y legal del Sistema de Partidos Políticos da cuenta de que se debe privilegiar aquella representatividad que de manera fehaciente constituya un medio de expresión políticamente relevante de la ciudanía, en virtud de que de esta forma se asegura la legitimidad de los órganos de gobierno a partir de los candidatos que se postula y los votos que obtiene en una primera elección intermedia.

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

En otro orden de ideas, la limitante legislativa que se analiza también resulta necesaria debido a que evita potenciar el registro de nuevos partidos políticos cada tres años, los cuales en muchas ocasiones no contaban con presencia y permanencia en la ciudadanía y, en consecuencia, su existencia jurídica se reducía a tener un registro vigente durante un tiempo menor a dos años.

Tal afirmación tiene como sustento orientador la experiencia histórica obtenida a nivel nacional, a partir de 1990 hasta la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008, como se advierte de la tabla que se inserta a continuación:[74]

No.	Partido Político Nacional	Fecha de obtención de registro	Fecha de pérdida de registro	Motivo	Fecha de publicación de pérdida de registro en el DOF
1	Partido Demócrata Mexicano	4 de mayo de **1990**	6 de noviembre de **1991**	Obtuvo el 1.03 % de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios y el 1.16 % en la de Senadores.	8 de noviembre de 1991
2	Partido Revolucionario de los Trabajadores	22 de enero de **1991** (condicionado)	6 de noviembre de **1991**	Obtuvo el 0.56 % de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios y el 0.64 % en la de Senadores	8 de noviembre de 1991
3	Partido del Trabajo	22 de enero de **1991** (condicionado	6 de noviembre de **1991**	Obtuvo el 1.07 % de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios y el 1.06 % en la elección de Senadores.	8 de noviembre de 1991

[74] Esta información es consultable en la página web del Instituto Nacional Electoral, en la siguiente dirección: https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-perdieron-registro/, la cual se invoca como un hecho notorio en términos del criterio orientador contenido en la tesis aislada identificada con la clave XX.2o. J/24, de rubro "*HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR*".

No.	Partido Político Nacional	Fecha de obtención de registro	Fecha de pérdida de registro	Motivo	Fecha de publicación de pérdida de registro en el DOF
4	Partido Ecologista de México	28 de febrero de **1991** (condicionado)	6 de noviembre de **1991**	Obtuvo el 1.37 % de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios y el 1.34 % en la elección de Senadores.	8 de noviembre de 1991
5	Partido Popular Socialista		12 de diciembre de 1994	Obtuvo el 0.47% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 0.61 en la de Senadores y el 0.67 % en la de Diputados de mayoría relativa.	19 de diciembre de 1994
6	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana		12 de diciembre de 1994	Obtuvo el 0.55% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 0.77% en la de Senadores y el 0.82% en la de Diputados de mayoría relativa.	19 de diciembre de 1994
7	Partido Demócrata Mexicano	13 de enero de **1993**	12 de diciembre de **1994**	Obtuvo el 0.28% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 0.34% en la elección de Senadores y el 0.43% en la elección de Diputados de mayoría relativa.	19 de diciembre de 1994
8	Partido Cardenista (antes Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional)		2 de septiembre de 1997	Obtuvo el 1.12% de la votación emitida en la elección de Senadores de Representación Proporcional y el 1.09% en la de Diputados por ambos principios.	05 de septiembre de 1997
9	Partido Popular Socialista	14 de junio de **1996**	2 de septiembre de **1997**	Obtuvo el 0.32% de la votación emitida en la elección de Senadores de Representación proporcional y el 0.33% en la de Diputados por ambos principios.	05 de septiembre de 1997
10	Partido Demócrata Mexicano	14 de junio de 1996 (condicionado)	2 de septiembre de 1997	Obtuvo el 0.64% de la votación emitida en la elección de Senadores de Representación Proporcional y de Diputados por ambos principios.	05 de septiembre de 1997
11	Partido de Centro Democrático	30 de junio de **1999**	30 de agosto de **2000**	Obtuvo el 0.55% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 1.40% en la de Senadores de mayoría relativa, el 1.39% en la de Senadores de representación proporcional y el 1.15% en la de Diputados por ambos principios.	15 de septiembre de 2000

No.	Partido Político Nacional	Fecha de obtención de registro	Fecha de pérdida de registro	Motivo	Fecha de publicación de pérdida de registro en el DOF
12	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	30 de junio de **1999**	30 de agosto de **2000**	Obtuvo el 0.42% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 0.74 en la de Senadores y el 0.73 en la de Diputados por ambos principios.	15 de septiembre de 2000
13	Democracia Social	30 de junio de **1999**	30 de agosto de **2000**	Obtuvo el 1.57% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 1.80% en la de Senadores y el 1.88% en la de Diputados por ambos principios.	15 de septiembre de 2000
14	Partido de la Sociedad Nacionalista	30 de junio de 1999	29 de agosto de 2003	Obtuvo el 0.27% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios.	10 de septiembre de 2003
15	Partido Alianza Social	30 de junio de 1999	29 de agosto de 2003	Obtuvo el 0.74% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios.	10 de septiembre de 2003
16	México Posible	03 de julio de **2002**	29 de agosto de **2003**	Obtuvo el 0.91 de la votación emitida en la elección de Diputados de mayoría relativa y el 0.90 en la de Diputados de representación proporcional.	10 de septiembre de 2003
17	Partido Liberal Mexicano (antes Partido Liberal Progresista)	03 de julio de **2002**	29 de agosto de **2003**	Obtuvo el 0.41% de la votación emitida en la elección de Diputados de mayoría relativa y el 0.40 en la de Diputados de representación proporcional.	10 de septiembre de 2003
18	Fuerza Ciudadana	24 de septiembre de **2002** (acatamiento)	29 de agosto de **2003**	Obtuvo el 0.46% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios.	10 de septiembre de 2003
19	Partido Socialdemócrata (Originalmente Alternativa Socialdemócrata y Campesina; después Alternativa Socialdemócrata)	14 de julio de 2005	21 de agosto de 2009	Obtuvo el 1.03% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios.	03 de septiembre de 2009
20	Partido Humanista	09 de julio de 2014	03 de septiembre de 2015* y 06 de noviembre de 2015**	Obtuvo el 2.25% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios.	04 de febrero de 2016

No.	Partido Político Nacional	Fecha de obtención de registro	Fecha de pérdida de registro	Motivo	Fecha de publicación de pérdida de registro en el DOF
21	Nueva Alianza	14 de julio de 2005	12 de septiembre de 2018	Obtuvo el 1.02% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 2.41% en la de Senadores por mayoría relativa, el 2.40% en la de Senadores por representación proporcional, el 2.58% en la de Diputados por mayoría relativa y el 2.57% en la de Diputados por representación proporcional.	21 de septiembre de 2018
22	Encuentro Social	09 de julio de 2014	12 de septiembre de 2018	Obtuvo el 2.78% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 2.43% en la de Senadores por mayoría relativa, el 2.43% en la de Senadores por representación proporcional, el 2.51% en la de Diputados por mayoría relativa y el 2.50% en la de Diputados por representación proporcional.	21 de septiembre de 2018

Finalmente, la medida también resulta necesaria dado que reduce la posibilidad de que se cometan fraudes a la ley, ya que si al concluir cualquier tipo de elección, con independencia de que en ella se elijan o no al Gobernador de la entidad federativa correspondiente, se reconociera la posibilidad de constituir nuevos partidos políticos, ello podría crear una suerte de "*incentivo perverso*" al generar la posibilidad permanente de que aquellos partidos políticos que no obtengan la votación necesaria para subsistir, al año siguiente posterior a la elección en la que perdieron su registro, podrían solicitar el inicio del procedimiento para constituir un nuevo instituto político, lo cual restaría eficacia a la perdida de registro de un partido político local, en virtud de que al fin de cuentas, tendría la posibilidad de volver a participar en el siguiente proceso electivo, cuando precisamente su consecuencia se dirige a impedir esa

participación, salvo cuando se trate de comicios del Poder Ejecutivo local.

Tal determinación reduciría razonabilidad y eficacia al procedimiento de pérdida de registro y de liquidación del patrimonio respectivo, debido a que los partidos políticos aun sin acreditar tener la transcendencia necesaria ante el electorado para existir jurídicamente podrían constantemente renovar su registro bajo una denominación y emblema distinto.

Aunado a lo expuesto, la disposición legal que se analiza, en modo alguno restringe el derecho de asociación que les asiste a los gobernados para constituir un partido político, en razón de que únicamente constituye una limitación temporal válida para ejercer ese derecho.

4. Estudio de proporcionalidad en sentido estricto. En mi concepto la regla bajo análisis también cumple el requisito de proporcionalidad en sentido estricto, debido a que si bien limita de manera temporal el ejercicio del derecho de asociación en materia-electoral, con ello se contribuye a generar certeza y seguridad jurídica, además de garantizar la estabilidad del sistema de partidos políticos.

Destacándose que se trata de una modulación al ejercicio del aludido derecho fundamental, en razón de que no restringe, ni suspende de manera absoluta la libertad de los ciudadanos para participar en la creación de los partidos políticos, ya que ellos podrán participar en el momento que la norma legal prevé al respecto, por lo que se considera que la disposición prevista

en el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos resulta proporcional en sentido estricto y, por ende, constitucional.

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

No obstante que en párrafos precedentes señale que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán apoyó su decisión de manera general en lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, lo cierto es que la *rattio essendi* de ese fallo a la luz del nuevo bloque de constitucionalidad que impone el deber de maximizar los derechos humanos a partir de los principios contenidos en el artículo 1° de la Constitución Federal, en mi consideración, resulta aplicable al caso que se examina, a partir de que los derechos humanos no son absolutos y encuentran su límite en la armonización con otros derechos que hagan funcional el sistema y permitan garantizar la participación democrática de los ciudadanos en la vida política del país.

Ciertamente, las consideraciones contenidas en la mencionada acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, en donde se analizó la constitucionalidad del párrafo 1, del artículo 28, del entonces Código electoral

federal, cuyo contenido esencialmente es idéntico al ahora analizado, es congruente con la previsión y protección de los derechos humanos en el nuevo paradigma constitucional, como enseguida se expone:

- La porción normativa no vulnera el artículo 1º constitucional, debido a que el hecho de que se establezca que la organización que esté interesada en conformar un nuevo partido político deberá notificarle su interés a la autoridad administrativa electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección correspondiente, no hace nugatoria las garantía de los gobernados a asociarse políticamente, ya que no restringe, ni suspenden sus derechos para poder participar en la creación de los partidos políticos, en tanto solo impone un límite de temporal para presentar la solicitud, esto es, los interesados podrán participar en la vida política del país y en los procesos electorales de acuerdo con la normatividad correspondiente a que se refiere el orden jurídico respectivo.

- Tan no limita el derecho de asociación, que la norma prevé el procedimiento que deberá seguirse, y establece los requisitos que se deben colmar para obtener el registro legal.

- En efecto, la libertad de asociación prevista en los artículos 9º, y 35, fracción III, de la Constitución Federal debe analizarse de manera armónica con lo previsto en el artículo 41, base I, de la propia Norma Fundamental,

que regula lo relativo a la constitución y permanencia de los partidos políticos,

- La referida disposición constitucional establece los principios fundamentales sobre la participación de los partidos políticos en las elecciones, al señalar "**la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales y del Distrito Federal**", esta remisión expresa que el texto constitucional hace a las leyes para regular la participación de los partidos políticos en los procesos electorales.

- El artículo 41 constitucional si bien garantiza la existencia de los partidos políticos, no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, por lo que es válido que estén sujetos a criterios de razonabilidad que busquen que los partidos políticos cumplan con los fines previstos en la Norma Fundamental: promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas y principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

- De ahí que si el artículo 41, Base I, constitucional, remite a la legislación secundaria en cuanto a la forma en que debe darse su intervención en los procesos electorales, inclusive para determinar la forma en que habrán de organizarse, debe estarse entonces a las bases generales que establece dicho precepto constitucional y a lo que dispone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales –hoy Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales– sobre la manera en que puede constituirse un nuevo partido político, siempre y cuando las disposiciones relativas no contravengan los principios que derivan de las normas constitucionales, dado que la libertad de la que goza el legislador sobre este aspecto, no es absoluta sino restringida, puesto que si bien puede imponer determinadas modalidades, no deben contravenir los principios fundamentales.

- Del precepto legal invocado, se puede advertir que, en ningún momento, impide, imposibilita o restringe la conformación de nuevos partidos políticos, solo establece cuál será el procedimiento que deberán reunir aquellas organizaciones interesadas en la conformación de partidos nuevos, y de los requisitos que deberá cubrir para obtener el registro legal, entre ellos, el tiempo en que debe manifestarse a la autoridad la intención de constituirse como tal.

- Tal mecanismo de creación de la norma, se estableció para satisfacer y atender las necesidades en el sistema

electoral que requería ser regulado, por tal razón se determinó que ante la inestabilidad que se provocaba con el voluminoso registro de nuevos partidos cada tres años, que en su mayoría las organizaciones a las que en su momento se otorgó el registro legal como partidos políticos eran meramente temporales, se buscó regular el sistema de partidos en cuanto a su creación y registro legal para garantizar la estabilidad de corrientes políticas dentro de nuestro sistema electoral.

- Fue el Constituyente Permanente el que delegó al legislador ordinario la responsabilidad de establecer las formas específicas que debieran reunir los ciudadanos que participaran en el proceso electoral, por lo que al expedir la norma general que se combatió era evidente que ella contiene esas formas específicas a las que se refiere el artículo 41, Base I, Constitucional.

- La norma en análisis no violenta la garantía de libertad de asociación ya que de lo previsto en el referido precepto no se advierte que contenga una prohibición para que puedan constituirse partidos políticos, para regular la forma y términos en que los citados entes políticos puedan participar en un proceso electoral determinado, sin hacer nugatorio en esencia el derecho que tienen para formar un nuevo partido político.

- De conformidad con el artículo 41 de la Constitución federal, los partidos políticos son entidades de interés público, por lo que como tales una de sus características

fundamentales es su vocación de permanencia, esto es, que no constituyan partidos en forma transitoria, que participen en una elección y posteriormente desaparezcan al no contar con una verdadera representatividad, por lo que si la norma general impugnada condiciona a cada seis años, precisamente atiende a una finalidad constitucional, para la creación de un partido político se debe demostrar que se tiene presencia y aceptación social y, por ello, adquieren permanencia mientras permanezca esa situación, de no ser así, se pierde el registro y, por tanto, no resulta inconstitucional la norma que prevé una temporalidad específica para constituirse como partido político.

- Finalmente, tampoco impide el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, ya que los requisitos que exige la norma general que se combate, para que se constituya un nuevo partido político, de ninguna manera resultan excesivos, sino que por el contrario atienden a criterios de **razonabilidad**, a fin de que los partidos políticos de nueva creación demuestren que cuentan con una real representatividad y permanencia.

En abono a lo anterior, se debe destacar que los ciudadanos, a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce, tienen expedito el derecho de participar en candidatura independiente, de manera que, de ninguna forma la temporalidad para constituir un partido político, cuya finalidad es permitir el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de ahí que en modo alguno pueda considerarse que

la norma que contempla esa exigencia resulta desproporcionada, excesiva o que no atienda a un fin legítimo válido, debido a que la propia norma constitucional contempla otras formas de participación y acceso a los cargos de representación popular.

Así, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, se reconoció, de manera general, el derecho de la ciudadanía a postular candidaturas independientes para acceder al ejercicio de los cargos públicos de elección popular, sin la intervención de los partidos políticos, cuestión que posteriormente también sería establecida, expresamente, en el ámbito local en la reforma a los artículos 116 y 122, de la Constitución federal, publicada en el citado Diario el diecisiete diciembre de dos mil trece.

Conforme a la exposición de motivos correspondiente, se razonó que la referida institución jurídica es "*una vía de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en un régimen democrático*" la cual "*significa un avance en la construcción de nuestra democracia*".

En este contexto, desde dos mil doce en el Sistema Electoral Mexicano hay una coexistencia de un sistema de partidos políticos y candidaturas independientes, constituyendo las dos instituciones jurídicas medios adecuados para que la ciudanía ejerza de manera eficaz su derecho de voto, tanto en la vertiente activa como pasiva, en cualquier proceso comicial.

El reconocimiento y regulación de las candidaturas independientes, a mi juicio, revela y hace patente que la previsión de la norma bajo análisis no implica una condición jurídica de trascendencia importante o severa a los derechos de los ciudadanos.

En efecto, ya que en relación con la limitación legislativa objeto de la controversia existe una institución jurídica que se traduce en una alternativa útil y válida para ejercer el derecho a votar y a ser votado en el contexto del desarrollo de los procesos electorales respectivos, como lo es la candidatura independiente.

Destacando que sobre esta cuestión la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso de Castañeda Gutman vs México, determinó que tanto los sistemas construidos exclusivamente sobre la base de partidos políticos, como los que admiten candidaturas independientes son compatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos y, por lo tanto, corresponde a cada Estado definir cuál es el más conveniente, interpretación que la referida Corte precisó es consistente con los criterios del Comité de Derechos Humanos de la ONU y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En este sentido, si cualquiera de las dos instituciones jurídicas es compatible con los instrumentos internacionales que tutelan derechos humanos, el hecho de que actualmente en el Sistema Electoral Mexicano se permita la participación electoral de la ciudadanía tanto por candidaturas

independientes como partidos políticos revela que la limitante temporal que se analiza no es excesiva, puesto que hay otros medios para ejercer válida y eficazmente los derechos político-electorales en cualquier proceso electoral, sin que tales medios alternativos estén sujetos a una temporalidad.

En este contexto, al resultar **infundados** los motivos de disenso hechos valer por los actores, en mi concepto, lo procedente conforme a Derecho es confirmar, en lo que fue materia de la impugnación, la sentencia controvertida, por las razones precisadas.

Con base en lo expuesto, formulo el presente voto particular.

MAGISTRADA

MARCELA ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ