

Actor: Fuerza por México. (FxM)
Responsable: CG del INE.

Tema: Pérdida del registro como partido político

Hechos

Pérdida de registro

Pasada la jornada electoral, el INE determinó la pérdida del registro de FxM al no haber obtenido el 3% de la votación válida emitida en la elección de las diputaciones federales.

Recurso de apelación

En contra de la anterior, FxM interpuso el presente recurso de apelación.

Consideraciones

Del análisis de la demanda se advierten diversos conceptos de agravio dirigidos a controvertir la determinación de la responsable sobre pérdida del registro, los cuales se pueden dividir en los siguientes temas:

Tema 1: Falta de exhaustividad respecto del análisis de los argumentos vertidos en desahogo de la garantía de audiencia.

Planteamiento: Aduce que el plazo de 72 horas otorgado para el desahogo de la vista otorgada en el procedimiento de pérdida de registro resultó insuficiente y que la responsable fue omisa en atender todos sus planteamientos.

Respuesta: El agravio es **infundado** porque el plazo concedido se considera razonable y el INE atendió todos los planteamientos formulados.

Tema 2. Viabilidad de la flexibilización del umbral constitucional para conservar registro como partido político nacional.

Planteamiento. Sostiene que la norma referente al umbral para conservar el registro es susceptible de flexibilización, por lo que la responsable debió valorar las particularidades en las que se desarrolló el proceso electoral, para modular la exigencia constitucional.

Respuesta: La norma constitucional que establece la causa de pérdida de registro puede ser interpretada de manera flexible siempre y cuando existan causas acreditadas que lo justifiquen, lo que en el caso no acontece como se demuestra enseguida:

Tema 3. Situaciones extraordinarias que dificultaron la obtención del 3% de votación.

I) Implicaciones de la pandemia en la contienda electoral.

Planteamiento. Argumenta que las restricciones por la pandemia impidieron hacer campañas de manera tradicional por el confinamiento, y que los lugares en donde tuvo menor votación predominó el semáforo rojo durante la precampaña y campaña.

Respuesta. No le asiste razón al demandante, porque no hay elementos que permitan concluir que la pandemia fue la causa por la cual no alcanzó el umbral mínimo de votación, ya que la afectación provocada por la pandemia, en general y en relación con la forma de hacer campaña electoral, fue igual para todos los partidos contendientes.

II) Registro tardío como partido político nacional.

Planteamiento. Sostiene que el registro se le otorgó cuarenta y dos días después de lo previsto en la normativa, lo cual afectó su situación de frente al procedimiento electoral federal.

Respuesta: Es **infundado**, porque el apelante parte de una base inexacta, al considerar que existe una relación de causalidad, entre haber obtenido el registro como partido político nacional en circunstancias extraordinarias y la imposibilidad de alcanzar el porcentaje de votos necesario para conservarlo.

III) No se tomó en consideración el número de afiliados al momento del registro.

Planteamiento. Refiere que la responsable no consideró el número de afiliados al obtener su registro, pues para la conservarlo requería 233,945 militantes, siendo que FxM contaba con un padrón de afiliados de 246,887.

Respuesta: No le asiste razón porque parte de una premisa inexacta al pretender conservar su registro con un parámetro distinto al constitucionalmente previsto.

Tema 4: Desestimación del resto de los agravios.

a) Supuesta inequidad en relación con los otros dos partidos políticos de nueva creación. Ineficaz, pues parte de la premisa equivocada de que materialmente los otros partidos nuevos habían existido con anterioridad, no obstante, desde el punto de vista formal eran partidos de nueva creación y su argumento se basa en una apreciación subjetiva.

b) Presunta omisión de considerar otros parámetros para demostrar la representatividad. Ineficaz, ya que la situación extraordinaria no justifica la integración de una regla distinta a la prevista en el artículo 41 constitucional para medir la representatividad que permite la conservación del registro como partido político nacional.

Tema 5. Interpretación flexible de la exigencia constitucional relativa a obtener un 3% de la votación válida emitida.

Planteamiento: Solicitó flexibilizar el requisito exigido para mantener su registro en atención a las particularidades en las que se desarrolló el proceso electoral, ocasionadas, de entre otras circunstancias, por la emergencia sanitaria.

Respuesta: La norma constitucional que establece la causa de pérdida del registro puede interpretarse de manera flexible siempre que existan causas acreditadas que lo justifiquen. En el caso FxM no demostró las causas extraordinarias que alega, o que las mismas lo imposibilitaran para alcanzar el 3% de la votación, por lo que aun partiendo de la base de que la norma puede ser interpretada, en el presente asunto no se justifica la flexibilización para generar una excepción.

Conclusión: En atención a que no se justificó el incumplimiento del umbral mínimo para mantener el registro como partido político nacional, lo procedente es **confirmar** la resolución controvertida.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-RAP-420/2021

ENCARGADO DEL ENGROSE:
MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA¹

Ciudad de México, ocho de diciembre de dos mil veintiuno.

Sentencia que confirma el dictamen INE/CG1569/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se declaró la pérdida de registro de Fuerza por México como partido político nacional.

ÍNDICE

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. ANTECEDENTES | 1 |
| II. COMPETENCIA | 4 |
| III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL | 4 |
| IV. ESTUDIO DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA DE LA RESPONSABLE | 4 |
| V. PROCEDENCIA | 6 |
| VI. ESTUDIO DE FONDO DE LA CONTROVERSIA | 7 |
| VII. RESUELVE | 65 |

GLOSARIO

| | |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Actor, recurrente, apelante o FxM: | Partido Fuerza por México. |
| CADH: | Convención Americana sobre Derechos Humanos. |
| CG del INE o responsable: | Consejo General del Instituto Nacional Electoral. |
| Corte IDH: | Corte Interamericana de Derechos Humanos. |
| Constitución: | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| INE: | Instituto Nacional Electoral. |
| JGE: | Junta General Ejecutiva del INE. |
| Ley Orgánica: | Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. |
| Ley de Medios: | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. |
| LGPE o Ley Electoral: | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. |
| LGPP: | Ley General de Partidos Políticos. |
| Resolución controvertida: | Dictamen INE/CG1569/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral relativo a la pérdida de registro del partido político nacional Fuerza por México, en virtud de no haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección federal ordinaria celebrada el seis de junio de dos mil veintiuno. |
| Sala Superior: | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. |
| SCJN: | Suprema Corte de Justicia de la Nación. |
| Tribunal o TEPJF: | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. |

I. ANTECEDENTES

De las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Solicitud de registro. El veintiocho de febrero de dos mil diecinueve,

¹ **Instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretariado:** Héctor Floriberto Anzures Galicia, David Ricardo Jaime González e Isaías Trejo Sánchez. **Colaboró:** Pablo Roberto Sharpe Calzada.

la organización Fuerza Social por México presentó ante el INE su solicitud de registro como partido político nacional.

2. Modificación de los plazos de registro. El veintiséis de agosto de dos mil veinte, el CG del INE emitió el Acuerdo INE/CG237/2020 por el que aprobó la modificación de la fecha para pronunciarse sobre el otorgamiento o negativa de registro a nuevos partidos políticos.

3. Negativa del registro. El cuatro de septiembre de dos mil veinte, el CG del INE emitió la resolución INE/CG275/2020 mediante la que determinó que no era procedente otorgar el registro a la organización Fuerza Social por México como partido político nacional.

4. Juicio en contra de la negativa del registro. El trece de septiembre de dos mil veinte, la organización Fuerza Social por México controvirtió la negativa de su registro², el cual se resolvió el catorce de octubre siguiente en el sentido de revocar el acto impugnado y ordenó al CG del INE que valorara nuevamente la procedencia del registro.

5. Registro como partido político nacional. El diecinueve de octubre de dos mil veinte, en acatamiento a la sentencia de esta Sala Superior, el CG del INE otorgó a la organización Fuerza Social por México, el registro como partido político nacional³ y ordenó la entrega de las prerrogativas conducentes. No obstante, la resolución del CG del INE estableció que el partido debía realizar las reformas a sus documentos básicos ante inconsistencias en los mismos.

6. Procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los documentos básicos y cambio de denominación del partido. El quince de diciembre de dos mil veinte, luego de que el partido realizara las modificaciones indicadas a sus documentos básicos, el CG del INE declaró la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a la declaración de principios, programa de acción y estatutos del partido, así como el cambio de la denominación del partido de “Fuerza Social por

² Tramitándose en el expediente SUP-JDC-2512/2020

³ Mediante la resolución INE/CG510/2020



México” a “Fuerza por México”⁴.

7. Jornada electoral federal y resultados. El seis de junio de dos mil veintiuno⁵ se celebraron las elecciones ordinarias para elegir diputaciones federales. Posteriormente, el día veinte y el veinticinco de agosto, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral remitió a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, ambas del INE, los resultados de la jornada electoral⁶.

8. Declaratoria de pérdida de registro. El treinta de agosto, la JGE emitió la declaratoria de ubicación del partido político nacional FxM en el supuesto de pérdida de registro, por no alcanzar el tres por ciento (3%) de la votación válida emitida en la elección federal ordinaria celebrada el seis de junio⁷, lo anterior conforme a los porcentajes siguientes:

| Elección | Votación FxM | Porcentaje |
|---------------------------------------------|--------------|------------|
| Diputaciones de mayoría relativa | 1'210,384 | 2.5692% |
| Diputaciones de representación proporcional | 1'216,780 | 2.5655% |

9. Acto impugnado⁸. El treinta de septiembre, el CG del INE determinó aprobar el dictamen elaborado por la JGE y declarar la pérdida de registro del partido político FxM por no obtener, por lo menos, el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección federal ordinaria celebrada el seis de junio.

10. Recurso de apelación. En contra de la determinación señalada en el párrafo anterior, el cuatro de octubre el partido actor presentó recurso de apelación ante la autoridad responsable.

11. Registro y turno. Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente acordó integrar y registrar el expediente **SUP-RAP-420/2021** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzáles

⁴ Mediante la resolución INE/CG687/2020.

⁵ En adelante todas las fechas se referirán a dos mil veintiuno salvo mención en contrario.

⁶ Mediante oficios INE/DEOE/2330/2021 e INE/DEOE/2353/2021

⁷ Mediante acuerdo INE/JGE177/2021

⁸ Resolución INE/CG1569/2021.

12. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción.

13. Sesión pública y engrose. En sesión pública del ocho de diciembre, por mayoría de votos se rechazó el proyecto formulado por el Magistrado Indalfer Infante Gonzáles y se encargó al Magistrado Felipe de la Mata Pizaña el engrose correspondiente.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer el presente recurso de apelación porque el recurrente cuestiona una resolución de un órgano central del INE relacionada con su pérdida de registro como partido político nacional⁹.

III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020¹⁰ en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución de los recursos de reconsideración de manera no presencial.

IV. ESTUDIO DE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA DE LA RESPONSABLE

La autoridad responsable hace valer en su informe circunstanciado la causal de improcedencia relativa a la supuesta extemporaneidad de la

⁹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones III y X de la Constitución; 166, fracción III, inciso a) y g); 169, fracción I, inciso c) y fracción II de la Ley Orgánica; y, 3, párrafo 2, inciso b), 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

¹⁰ Aprobado el uno de octubre de dos mil veinte y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.



demanda, en atención a que el recurrente señaló como acto reclamado el acuerdo INE/JGE177/2021, que aprobó la JGE el treinta de agosto.

A consideración de esta Sala Superior, la causal invocada por la responsable es **infundada**, ya que el acto que se debe tener como controvertido es la resolución INE/CG1569/2021, de treinta de septiembre.

Lo anterior es así, pues ha sido criterio de esta Sala Superior que, dada la naturaleza de las atribuciones de la JGE, es posible afirmar que únicamente realiza las actividades pertinentes para apoyar, informar y presentar ante el CG del INE el proyecto relativo a la pérdida de registro de un partido político nacional, en función de sus actividades administrativas y de ejecución¹¹.

En ese sentido, los informes, dictámenes y proyectos de resolución que emita la autoridad administrativa cuando no sean terminales por sí mismos, **no causan perjuicio a los justiciables; en tanto que se trata de actos preparatorios no definitivos que forman parte de un acto complejo**.¹²

Es decir, los actos preparatorios sólo pueden contribuir a afectar una situación de derecho sustancial en la medida en la que sirvan para sustentar la decisión terminal que recaiga sobre el derecho del justiciable, por lo que la sola emisión de un acto preparatorio, incluso con algún vicio o defecto, no conlleva por sí mismo una afectación dado que carece del aspecto sustancial de definitividad y firmeza.

En atención a lo anterior, esta Sala Superior considera que el acto impugnado por el recurrente es el acuerdo por el cual el CG del INE

¹¹ La JGE está a cargo de verificar si se actualiza alguna de las causales de pérdida de registro de un partido político, previstas en los incisos a) al c) del artículo 94 de la Ley de Partidos, de conformidad con lo indicado por el inciso i) del artículo 48 de la Ley Electoral y 95, párrafo 1, de la señalada Ley de Partidos

¹² Ver SUP-RAP-383/2018

determinó la pérdida del registro de FxM, el cual se emitió el treinta de septiembre.

Por tanto, si la demanda se interpuso el cuatro de octubre siguiente, es evidente que se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley de Medios¹³.

V. PROCEDENCIA

El presente recurso de apelación satisface los requisitos de procedencia¹⁴, conforme a lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito; en ella se hace constar la denominación y la firma autógrafa del representante del partido apelante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Tal como se analizó en el apartado de la causal de improcedencia, el recurso se presentó en tiempo.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso es interpuesto por un partido político a través de su representante suplente ante el CG del INE, calidad que reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado¹⁵.

4. Interés jurídico. El apelante cuenta con interés jurídico porque impugna la resolución por la cual el CG del INE declaró la pérdida de su registro como partido político nacional.

5. Definitividad. No existe otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia, con lo cual se debe tener por satisfecho el requisito.

¹³ De conformidad con lo establecido en el artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Medios.

¹⁴ Acorde con los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; y 45, de la Ley de Medios.

¹⁵ Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a) de la Ley de Medios.



VI. ESTUDIO DE FONDO DE LA CONTROVERSIA

1. Contexto del problema jurídico

La controversia es planteada por FxM, partido político de nueva creación que obtuvo su registro diecinueve de octubre de dos mil veinte, en cumplimiento de una sentencia de esta Sala Superior.¹⁶

El artículo 41 constitucional establece que le será cancelado su registro al partido político nacional que no obtenga al menos el tres por ciento (3 %) del total de la votación válida, en cualquiera de las elecciones para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión.

FxM participó en el proceso electoral federal 2020-2021 y alcanzó una votación equivalente al dos punto cincuenta y seis por ciento (2.56 %) de la votación válida emitida.

En consecuencia, el treinta de septiembre del año en curso, el CG del INE declaró la pérdida de registro de FxM.

FxM promueve una impugnación en contra de esa determinación, en la cual plantea sustancialmente que debe flexibilizarse el porcentaje de votación mínima ante la materialización de una situación extraordinaria que le impidió –como partido de nuevo registro– cumplir con esa exigencia constitucional.

En específico, señala que la emergencia sanitaria derivada de la pandemia de la enfermedad COVID-19 tuvo un impacto en el procedimiento de constitución de partidos políticos y en la elección federal que le afectó en cuanto a la captación de respaldo electoral.

Desde su perspectiva, dicho contexto extraordinario afectó sus condiciones de participación y lo colocó en una situación de inequidad, lo

¹⁶ SUP-JDC-2512/2020

que le impidió alcanzar el porcentaje de votación que se exige constitucionalmente para mantener su registro.

El apelante argumenta que el umbral no debe interpretarse en perjuicio de los principios de equidad y de pluralismo político, por lo que se deben considerar las circunstancias en las que se desarrolló la elección y que le colocaron en una situación de desventaja, de forma que se flexibilice el porcentaje para conservar su registro.

2. Análisis de conceptos de agravio.

a) Metodología.

Del análisis de la demanda se advierten diversos conceptos de agravio dirigidos a controvertir la determinación de la responsable sobre pérdida del registro, los cuales se pueden dividir en tres temas principales:

I. Falta de exhaustividad de la responsable al desahogar la garantía de audiencia.

II. Interpretación de la norma constitucional en la que se prevé el umbral para conservar el registro de los partidos políticos.

III. Situaciones extraordinarias que dificultaron la obtención del 3% de votación.

En primer lugar, se analizarán los conceptos de agravio relacionados con la supuesta falta de exhaustividad.

En segundo lugar, se examinará el planteamiento referente a la posibilidad de flexibilizar la norma constitucional en la que se prevé el umbral para conservar el registro de los partidos políticos nacionales.

En tercer lugar, para el caso que se determine la posibilidad de flexibilización por situaciones extraordinarias, se analizarán de forma concreta los agravios en los que se plantea el indebido análisis de las



causas extraordinarias que el apelante sostiene repercutieron en la imposibilidad para obtener el umbral del 3%.

Por último, se examinará si en el caso concreto esas situaciones extraordinarias son de tal entidad para flexibilizar el umbral requerido para conservar el registro como partido político.¹⁷

b) Análisis concreto de conceptos de agravio.

Tema 1: Falta de exhaustividad respecto del análisis de los argumentos vertidos en desahogo de la garantía de audiencia.

a. Planteamiento. El apelante aduce que el plazo de 72 horas otorgado para el desahogo de la vista otorgada en el procedimiento de pérdida de registro resultó insuficiente y sostiene que la responsable fue omisa en atender todos sus planteamientos.

b. Decisión. El agravio es **infundado** porque el plazo concedido se considera razonable y el INE atendió todos los planteamientos formulados.

c. Justificación.

Marco normativo.

El artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución prevé el derecho al debido proceso y, en particular, el de audiencia. Conforme a ello, nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas previamente.

El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución, establece el principio de legalidad, al disponerse que nadie pueda ser molestado en su

¹⁷ Jurisprudencia 4/2000 **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Así, el derecho al debido proceso busca confirmar la legalidad y correcta aplicación de las leyes, evitando la indefensión del afectado, antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente¹⁸.

En ese sentido, el derecho de audiencia consagra que toda persona previamente a cualquier acto de autoridad que pueda privarla de sus derechos o posesiones, tenga la oportunidad de defenderse correctamente, teniendo la posibilidad de ofrecer pruebas y formular alegatos que sean tomados en cuenta para resolver el fondo del asunto¹⁹

Determinación concreta.

a) Plazo de 72 horas. Esta Sala Superior considera el plazo de 72 horas es razonable para preparar una defensa, considerando que el apelante conocía de antemano que no había alcanzado la votación mínima y las razones de hecho y de Derecho que plantea como justificante para exceptuar la aplicación de la exigencia de obtener un tres por ciento (3%) de la votación válida emitida.

Además, ese plazo implica materialmente tres días, siendo que en la ley se conceden cuatro días para promover la impugnación correspondiente, por lo que se considera que es un plazo suficiente para plantear sus argumentos.

¹⁸ El Pleno de la SCJN ha comprendido dentro de las formalidades esenciales del procedimiento las siguientes: (i) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; (ii) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) La oportunidad de alegar; y (iv) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado. Ver jurisprudencia 47/95, de rubro FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.

¹⁹ Resulta ilustrativa la jurisprudencia 11/2014 de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.



b) La responsable atendió todos los argumentos. El actor realizó los siguientes planteamientos ante la autoridad responsable:

- Afectaciones derivadas de la pandemia.
- El contexto en el que se desarrolló el registro de los partidos políticos nacionales.
- Afectaciones derivadas del otorgamiento tardío de su registro.
- Inequidad en el financiamiento.
- Vulneración al derecho de asociación y defensa.

Del análisis de la resolución controvertida se observa que la responsable sí atendió lo alegado por el partido actor conforme a lo siguiente:

Respecto de los efectos causados por la pandemia, la responsable consideró que no le asistía la razón al apelante en atención a que llevó a cabo las actividades de preparación y respuesta para hacer frente a la crisis sanitaria.

En lo relativo al contexto del registro de los partidos políticos nacionales, la responsable determinó como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, entre ellas las relativas al registro de nuevos partidos políticos nacionales²⁰.

Posteriormente se reanudaron algunas actividades suspendidas o que no habían podido ejecutarse respecto al procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos nacionales y se modificó el plazo para dictar la resolución respecto a las solicitudes de registro presentadas²¹.

Así, la responsable consideró que el otorgamiento tardío como partido político nacional estuvo justificado en atención al contexto de la emergencia sanitaria.

²⁰ Mediante acuerdo INE/CG82/2020

²¹ Mediante acuerdo INE/CG97/2020

La responsable atendió **los argumentos relacionados con que el registro tardío** generó limitantes para constituir sus órganos de dirección, diseñar estrategias para el proceso electoral o crear una estructura; y consideró que tales argumentos no eran determinantes pues tales cuestiones no podían haberse actualizado, en tanto no existiera el registro legal como partido político nacional.

Además, explicó que el aplazamiento del registro era una situación conocida por las organizaciones en proceso de constitución como partido político nacional.

Sobre la **inequidad en el financiamiento** derivado de que el INE no le otorgó la ministración del financiamiento público durante los meses de septiembre y octubre, meses que consideró determinantes para la consolidación y creación del partido político, la responsable manifestó que era imposible haberle otorgado antes de que hubiera obtenido su registro.

En cuanto a los argumentos correspondientes a la **vulneración al derecho de asociación y defensa**, consideró que era incorrecta, pues todas las actuaciones del INE están dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, observando en todo momento el mandato Constitucional y las disposiciones legales correspondientes.

Como se advierte, contrariamente a lo que sostiene el apelante, la responsable atendió de manera puntual las alegaciones expuestas dentro del procedimiento de pérdida de registro.

Tema 2. Viabilidad de la flexibilización del umbral constitucional para conservar registro como partido político nacional.

Planteamiento. El apelante sostiene que la norma referente al umbral para conservar el registro es susceptible de flexibilización, por lo que, desde su perspectiva, la responsable debió valorar las particularidades en las que se desarrolló el proceso electoral, para modular la exigencia constitucional.



Decisión. La norma constitucional que establece la causa de pérdida de registro de un partido político nacional puede ser interpretada de manera flexible siempre y cuando existan causas plenamente acreditadas que así lo justifiquen.

Justificación. En los artículos 9º y 35, fracción III, de la Constitución, se reconoce el derecho de la ciudadanía mexicana de asociarse libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país²².

Con fundamento en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional, en este caso deben tomarse en consideración los preceptos de los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano para definir el contenido y alcance de dicha libertad, de las obligaciones correlativas y de los parámetros aplicables para la evaluación de los criterios para la restricción de su ejercicio.

En ese sentido, en los artículos 16 de la CADH y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también se identifica la dimensión política del ejercicio de este derecho humano²³.

En específico, la Corte IDH ha señalado que “[e]l derecho de asociación se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente en la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando estos sean legítimos”²⁴.

En el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución se dispone que solamente las ciudadanas y ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos. En el texto constitucional se destaca el carácter de los partidos políticos como

²² El artículo 9 de la Constitución establece textualmente lo siguiente: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país [...]”. En tanto, en la fracción III del artículo 35 del mencionado ordenamiento se establece entre los derechos de la ciudadanía: “Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

²³ En el numeral 1 del artículo 16 de la CADH se dispone: “Todas las personas tienen **derecho a asociarse libremente con fines** ideológicos, religiosos, **políticos**, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”. (Énfasis añadido).

²⁴ Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 155.

instrumentos para que la ciudadanía ejerza su libertad de asociación y sus derechos político-electorales.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas sostiene que “[l]os partidos políticos y sus afiliados desempeñan una función primordial en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos electorales”²⁵.

Por su parte, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la Organización de las Naciones Unidas reconoce que los partidos políticos son un “subgrupo” de asociaciones a las que debe aplicarse el derecho a la libertad de asociación, pero reconoce que, en tanto organizaciones establecidas para cumplir objetivos específicos, pueden estar sujetas a un régimen particular²⁶.

Como todo derecho humano, la libertad de asociación no tiene un carácter absoluto y, por ende, el Estado mexicano puede imponer requisitos y restricciones en relación con la constitución de los partidos políticos, siempre que se cumplan con ciertas condiciones.

En torno a este punto, en el último párrafo de la base I del artículo 41 de la Constitución se señala que: “[e]l partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro”.

En el numeral 2 del artículo 16 de la CADH se dispone, en relación con el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, que “sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la

²⁵ Comité de Derechos Humanos de la ONU (CCPR). Observación General núm. 25. Artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 57º periodo de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párr. 26.

²⁶ Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (CDH). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad pacífica y de asociación. A/68/299, 7 de agosto de 2013, párr. 30.



seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

En otras palabras, para que una limitación al ejercicio de este derecho esté plenamente justificada es necesario que cumpla los siguientes criterios: i) estar previamente contempladas en una ley en sentido formal y material (principio de legalidad); ii) perseguir una finalidad legítima, que tenga base en los principios, derechos o valores reconocidos en el sistema jurídico, ya sea en la Constitución o en los tratados internacionales aplicables, y iii) ser idónea, necesaria y proporcional, parámetros de revisión que se desprenden del mandato de que la medida sea “necesaria en una sociedad democrática”²⁷.

Se ha considerado que “[c]ualquier restricción a la libre asociación debe tener su base en la ley del estado, constitución o acto legislativo, en lugar de en regulaciones de menor rango, y deben, a su vez, ser acordes a los instrumentos internacionales pertinentes.

Dichas restricciones deben ser claras, fáciles de entender, y uniformemente aplicables para garantizar que los individuos y partidos políticos puedan entender las consecuencias de vulnerarlas”²⁸.

Al estar involucrado el ejercicio de un derecho fundamental, también se ha entendido que existe una presunción a favor de la formación y no disolución de los partidos políticos (que puede concebirse como una variante del principio *pro persona* previsto en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional).

²⁷ Estos elementos integran lo que se conoce como test de proporcionalidad, metodología adoptada por la Corte IDH para el estudio de este tipo de controversias que implican analizar la validez o definir los alcances de una restricción al ejercicio de un derecho humano. Como referencia, véanse: Corte IDH. Caso *Mémoli Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr. 130; y Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrs. 149, 176, 180, 185 y 186. La Suprema Corte de Justicia de la Nación también suele emplear esta metodología bajo los mismos estándares. A manera de ejemplo, véase la tesis de rubro **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**. Décima Época, Primera Sala, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 915, número de registro 2013156.

²⁸ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos. Estudio No. 595/2010. CDL-AD(2010)024. 25 de octubre de 2010, párr. 49.

Ese mandato implica, de entre otros estándares: i) que “la constitución y el funcionamiento de los partidos políticos no ha de limitarse, ni permitirse la disolución, excepto en casos extremos como lo prescriba la ley y necesario en una sociedad democrática”; ii) que “[d]ichos límites deben ser interpretados de manera estricta”, tanto por las autoridades administrativas como por las de carácter judicial, y iii) que “[c]ualquier limitación en la constitución o regulación de las actividades de los partidos políticos debe ser proporcional por naturaleza”, de manera que la “disolución o negativa al registro solo se ha de aplicar si no se pueden encontrar medios menos restrictivos de regulación”²⁹.

En el caso concreto, el reclamo de FxM se centra en que se actualizó una imposibilidad material para obtener el porcentaje de votación mínima para la conservación de su registro como partido político nacional, derivada de la situación extraordinaria producida por la pandemia de la enfermedad COVID-19 y de sus implicaciones en el procedimiento de constitución y en su participación en el proceso electoral federal.

Tanto la Constitución como los tratados internacionales establecen la obligación a cargo de todas las autoridades estatales de garantizar, en el ámbito de sus competencias, el ejercicio del derecho a la libertad de asociación.

Por tanto, la presente controversia implica valorar si desde esa perspectiva es posible flexibilizar el cumplimiento de la exigencia constitucional consistente en la obtención de una votación mínima.

Del análisis del procedimiento legislativo correspondiente a la reforma del artículo 41 constitucional se desprende que la barrera electoral para la conservación del registro persigue los siguientes fines legítimos:

- Generar un margen de **representatividad objetiva** para la subsistencia de los partidos como ofertas políticas rentables.
- Lograr que los partidos gocen de una **mínima representatividad** que haga viable su participación en la vida política.

²⁹ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos. Op cit., párrs. 44 y 51.



- Fortalecer el **régimen de partidos sin sacrificar el pluralismo político.**
- Evitar la **fragmentación legislativa** que impida la gobernabilidad y estabilidad en la generación de decisiones fundamentales.

A partir de la relevancia otorgada por el poder reformador de la Constitución y de la finalidad de la regla multicitada, se deben definir si cabe integrar una regla de excepción o de flexibilización ante situaciones extraordinarias que se traduzcan en una imposibilidad material de su cumplimiento, y cuáles son las variables que se deben actualizar para tal efecto.

Esto, bajo la lógica de que las normas constitucionales analizadas en su conjunto deben guardar coherencia con otros valores y principios constitucionales vinculados³⁰, de ahí que, de ser el caso, la regla en análisis pudiera llegar a integrarse y armonizarse con otros principios constitucionales.

Para que la regla constitucional pueda aplicarse de forma diferenciada, necesariamente debe acreditarse plenamente una situación imprevista que afectara las normas y principios constitucionales relacionados con las condiciones equitativas con las que cuentan los partidos políticos, con motivo de dicha situación extraordinaria.

Es decir, se deben analizar las supuestas afectaciones causadas a los actores políticos en general y a los partidos políticos, en lo particular, con motivo de la situación extraordinaria alegada, a la luz de las finalidades perseguidas por la barrera electoral y los principios que rigen los procesos electorales; esto es, analizar el proceso electoral como un conjunto de etapas en las que deben observarse una serie de principios y valores constitucionales (equidad, certeza, legalidad, independencia,

³⁰ La SCJN ha establecido principios para la interpretación constitucional, uno de ellos es que cada uno de los preceptos contenidos en la Noma Fundamental forma parte de un sistema constitucional y, al interpretarlos, debe partirse por reconocer que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema. Tesis aislada número XII/2006, del pleno de la SCJN, de rubro INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.

imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, definitividad, de entre otros).

Esta consideración encuentra fundamento en la máxima del Derecho relativa a que “nadie está obligado a lo imposible”. Según se ha señalado, como la exigencia en cuestión es trascendente y de orden público, se estima que la imposibilidad material en cuanto a su cumplimiento debe valorarse de manera estricta.

En ese sentido, la imposibilidad debe derivar de causas ajenas e inevitables que impidan –de forma insuperable– cumplir con la exigencia, las cuales están comprendidas en las figuras del caso fortuito y la fuerza mayor.

A continuación, se precisará lo que debe entenderse por caso fortuito y fuerza mayor, así como sus características esenciales³¹.

El caso fortuito o fuerza mayor es todo acontecimiento de la naturaleza (fenómenos sin intervención humana) o del ser humano³², imprevisible o inevitable, que impide, en forma general y de manera insuperable, cumplir con una obligación o exigencia.

La definición expuesta implica los siguientes elementos:

- i)* Que se trate de hechos ajenos al sujeto obligado.
- ii)* Que los mismos sean imprevisibles o, siendo previsibles, inevitables. Ello supone que quede fuera del alcance del obligado controlar la situación para poder cumplir, esto es, que exceda de

³¹ Se estima pertinente apoyarse en las reflexiones desarrolladas desde la Teoría de las obligaciones, que es una vertiente del Derecho Civil. Lo anterior considerando que es un ámbito en el que se ha profundizado de manera importante en el tema. Además, el requisito de obtener un respaldo mínimo de la ciudadanía puede guardar cierta analogía con una obligación personal, pues si bien no existe un acreedor que pueda exigir su cumplimiento, se trata de un presupuesto para ejercer el derecho a ser electo y, por ende, habría cierto apremio en cuanto a su observancia. Las ideas expuestas se toman, centralmente, de las obras siguientes: Martínez Alfaro, Joaquín. **Teoría de las obligaciones**. 11ª ed. México, Porrúa, 2008, pp. 269-272; y Azúa Reyes, Sergio T. **Teoría de las obligaciones**. 15ª ed. México, Porrúa, 1993/2007, pp. 280-284.

³² La doctrina distingue entre el caso fortuito, como acontecimiento de la naturaleza, y la fuerza mayor, como un hecho en el que interviene el ser humano. Sin embargo, esa distinción es meramente teórica, pues las figuras son equivalentes desde el punto de vista técnico-jurídico. Martínez Alfaro, Joaquín. Op. cit.



la diligencia que debía observar en cuanto a la previsión de ciertas circunstancias y de soluciones o medidas alternativas para hacerles frente.

iii) Que, en principio, las causas sean de carácter general, lo que significa que afecten de igual manera a todos los sujetos que deban cumplir con la exigencia.

iv) Que el impedimento sea insuperable, es decir, que –en definitiva– no se pueda cumplir. Si la situación solo supusiera que el cumplimiento se hace más complejo no podría calificarse como una imposibilidad, aunque tampoco cabría exigir un esfuerzo desproporcionado y que no se corresponda con la diligencia que debe tener el sujeto obligado.

Es necesario realizar algunas precisiones con relación a la valoración de esos aspectos para el caso de la exigencia de obtener un porcentaje de votación mínima para la conservación del registro como partido.

En primer lugar, se debe tomar en cuenta que el cumplimiento de la exigencia en cuestión supone que se desarrolle toda una estrategia (una multiplicidad de actos con cierta relación entre sí) durante un periodo relativamente amplio de tiempo.

En ese sentido, como el cumplimiento de la obligación no supone un acto aislado, se debe valorar si se actualizó un impedimento material de realizar determinados actos tendientes a la obtención del voto de la ciudadanía y si el mismo trascendió, de manera directa, en la imposibilidad del cumplimiento de la exigencia en cuestión.

En otras palabras, aun si se acreditara que se materializaron situaciones que imposibilitaron o dificultaron ciertas actividades para conseguir el respaldo electoral, es indispensable verificar si existen elementos suficientes para considerar que hubo una relación de causalidad entre esa circunstancia y el incumplimiento del requisito.

Por otra parte, si bien se señaló que, en principio, la causa del impedimento debe tener carácter general con relación a la obtención del sufragio del electorado, es viable valorar si las circunstancias planteadas tuvieron un impacto particular en alguna o algunas opciones político-electorales.

Los elementos destacados pueden traducirse en que, para justificar la integración de una regla de excepción o flexibilización de la regla que contiene la exigencia constitucional de requerir un tres por ciento (3 %) de la votación válida emitida para la conservación del registro, es necesario que se cumplan con los siguientes elementos:

- i)* La existencia de una situación imprevista constitucionalmente.
- ii)* A partir de un análisis integral, determinar si las irregularidades planteadas afectaron las condiciones necesarias para exigir una exacta observancia de las finalidades perseguidas por la barrera electoral (3 % de la votación válida emitida) y los principios que rigen los procesos electorales, es decir, demostrar con cierto grado de razonabilidad la causa-efecto de la situación imprevista con las supuestas irregularidades o condiciones inequitativas alegadas.
- iii)* Una vez acreditada esa relación, valorar el grado de incidencia en el incumplimiento del umbral del 3 % necesario para que un partido político conserve su registro.

Finalmente debe destacarse el estándar probatorio que se exige para efectuar una presunción válida. En efecto, ante la dificultad de medir el impacto de la pandemia y el consecuente registro tardío en el resultado de votación, en el caso se debe acudir a un tipo de razonamiento conocido como **presunción judicial**, la cual tiene tres elementos:

- i)* **El hecho conocido.** En este caso, serían la pandemia y el registro tardío del partido.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-420/2021

- ii) El hecho desconocido.** En este caso sería la afirmación de hecho referente a que el respaldo electoral insuficiente obedece al contexto extraordinario.
- iii) El enlace entre el hecho conocido y el desconocido³³.**

Para validar la presunción propuesta por el recurrente se le debe exigir:

- i)** Que evidencie que los hechos conocidos o indicios tienen relación con lo que se pretende acreditar (pertinencia) y mantienen entre sí armonía o concordancia (coherencia).
- ii)** Que el enlace entre los hechos conocidos y los desconocidos se ajusten a las reglas de la lógica y a las máximas de experiencia, así como que no existan contraindicios o contra indicadores en el razonamiento (lo que la doctrina denomina como garantía bien fundada).
- iii)** Que se descarten las hipótesis alternativas posibles, basadas en los mismos hechos, pero con una conclusión contraria a la que se quiere probar y que tenga un grado de confirmación igual o superior.

A partir del marco referencial antes precisado, se procederá al análisis de las causas alegadas por el recurrente, inclusive ante la propia autoridad administrativa.

Tema 3. Situaciones extraordinarias que dificultaron la obtención del 3% de votación.

³³ La presunción simple consiste en una inferencia en la que a partir del hecho conocido se extraen consecuencias sobre la existencia (o inexistencia) de un hecho desconocido. El enlace de la presunción simple consiste en un enunciado de carácter general que es utilizado para pasar de un hecho a otro. Este enunciado se forma, por lo general, a partir de criterios de carácter cognoscitivo que establecen una conexión entre los hechos conocidos y desconocidos. Estos criterios suelen ser agrupados en la dogmática jurídica continental bajo la noción de "máximas de experiencia" que abarcan desde leyes naturales o leyes lógicas a nociones científicas, generalizaciones empíricas, tendencias genéricas, reglas extraídas del sentido común, frecuencias estadísticas, opiniones o prejuicios difundidos, nociones provenientes de distintos campos (psicología, economía, sociología, ética, etc.), entre otras. Para procesalistas como Michele Taruffo las presunciones simples solo serán admitidas si son "graves, precisas y concordantes" para que puedan ser aceptadas como prueba de un hecho.

SUP-RAP-420/2021

El apelante sostiene que fueron situaciones extraordinarias las que provocaron que no obtuviera el porcentaje para conservar su registro como partido político nacional. En ese sentido, toda vez que se ha establecido en el apartado anterior que la norma sobre el umbral puede ser flexible, es que enseguida se analizarán los planteamientos sobre las alegadas situaciones extraordinarias.

La emergencia sanitaria producida por la pandemia de la enfermedad COVID-19 es un hecho notorio. Desde el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia y emitió recomendaciones para afrontarla.

Las autoridades sanitarias del país dictaron diversas medidas para la protección de la salud de las personas, las cuales impactaron en aspectos como evitar aglomeraciones y limitar el tránsito para actividades no esenciales.

El veintisiete de marzo de dos mil veinte, el CG del INE aprobó la suspensión de actividades vinculadas con la función electoral, de entre las cuales incluyó el procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos nacionales.

El veintiocho de mayo de dos mil veinte, el INE reanudó algunas actividades y estableció como fecha para resolver sobre las solicitudes de registro el treinta y uno de agosto siguiente.

Esa determinación implicó que el registro no se determinara en la fecha prevista legalmente (1º de julio del año previo al de la elección), lo cual fue convalidado por esta Sala Superior (sentencia SUP-JDC-742/2020 y acumulados).

El veintiséis de agosto, el CG del INE estableció el cuatro de septiembre como nueva fecha para resolver sobre la procedencia de la constitución de los partidos, en atención a la necesidad de que se resolvieran los procedimientos ordinarios sancionadores vinculados.



El cuatro de septiembre, la autoridad electoral negó el registro del recurrente como partido político nacional, debido a que se demostró una intervención gremial de la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México en el procedimiento de constitución.

El recurrente impugnó dichas determinaciones y, el catorce de octubre de dos mil veinte, esta Sala Superior revocó las resoluciones mediante las cuales –de manera respectiva– se tuvo por demostrada la infracción y declaró improcedente su registro como partido político, a partir de lo cual ordenó que se le registrara (sentencias SUP-RAP-81/2020; y SUP-JDC-2512/2020).

El diecinueve de octubre, el CG del INE otorgó el registro como partido político al recurrente y ordenó la entrega de las prerrogativas que le correspondían.

De lo expuesto se sigue que en el caso sí se materializó una situación extraordinaria que impactó de forma evidente en el desarrollo ordinario del procedimiento para la constitución de partidos políticos nacionales, debido a su aplazamiento (las decisiones sobre la procedencia o negativa de registros se emitieron el cuatro de septiembre en lugar del primero de julio, que es la fecha prevista legalmente).

Además, el partido recurrente tuvo que seguir un juicio para lograr su registro, el cual se concretó hasta el catorce de octubre, ya iniciado el proceso electoral. Fue hasta ese momento que se determinó el otorgamiento de las prerrogativas públicas correspondientes.

También cabe reconocer que la emergencia sanitaria y las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias también impactaron en el desarrollo ordinario de la elección y, en concreto, de las campañas electorales, toda vez que se mantenían las restricciones en cuanto a algunas actividades económicas y había recomendaciones para reducir el tránsito de personas y la celebración de eventos que implicaran la concentración de personas.

Sin embargo, no está demostrado que existiera una afectación diferenciada entre los partidos políticos, conforme a la cual se haya afectado más a unos que a otros, menos aún está acreditado que se afectara a algún partido político en particular.

El apelante no aporta algún medio de convicción en el que demuestre, así fuera indiciariamente, un nexo causal entre la pandemia y la pérdida de su registro.

Al respecto, todos sus argumentos se basan en especulaciones y afirmaciones subjetivas que en forma alguna se encuentran sustentadas. Tal como se demuestra a continuación.

I) Implicaciones de la pandemia en la contienda electoral.

Planteamiento. El apelante argumenta que las restricciones impidieron hacer campañas de manera tradicional derivado del confinamiento y aduce que los lugares en los que tuvo menos votación fueron en los que predominó el semáforo rojo en precampaña y campaña.

Decisión. A juicio de esta Sala Superior **no le asiste razón** al demandante, porque no hay elementos que permitan concluir que la pandemia fue la causa por la cual no alcanzó el umbral mínimo de votación.

Justificación. En primer lugar, esta Sala Superior advierte que, en la elección de diputaciones federales celebrada en dos mil dieciocho, la participación de la ciudadanía en aptitud de votar fue del 63.2091%,³⁴ en tanto que, en la elección celebrada en dos mil veintiuno para los mismos cargos fue del 52.6647%.³⁵

Conforme a lo anterior, es evidente que en el proceso electoral federal de dos mil dieciocho existió una mayor participación. Sin embargo, este órgano colegiado no advierte que la diferencia en el porcentaje de

³⁴ Consultar en <https://computos2018.ine.mx/#/diputaciones/nacional/1/3/1/1>

³⁵ Consultar en <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>



participación entre una elección y otra presumiblemente se deba exclusivamente a los efectos de la pandemia del COVID-19.

Asimismo, cabe destacar que, conforme a la tendencia histórica de los procesos electores, en particular, en las elecciones de diputaciones federales que concurren con las de la Presidencia de la República, la participación ciudadana es mucho mayor que en las elecciones intermedias.

Esto es, en principio, las elecciones celebradas en dos mil dieciocho no pueden ser comparadas con las de dos mil veintiuno, debido a que en las primeras se eligieron todos los cargos federales y, en las segundas, solamente las diputaciones federales.

Al respecto, se debe tener en cuenta que la participación de la ciudadanía en una elección puede estar incentivada, o bien desmotivada por una variedad de factores.

Además de los imprevistos, como una pandemia, pueden influir, por ejemplo, la circunstancia de que en el mismo proceso electoral federal se elijan los cargos de diputaciones federales, senadurías y la Presidencia de la República o se elijan solamente las diputaciones, en las elecciones intermedias.

Objetivamente, se puede afirmar que, cuando concurren elecciones federales para los tres cargos, hay mayor participación de la ciudadanía, que cuando solamente se celebran elecciones intermedias para renovar únicamente las diputaciones federales.

Lo señalado se aprecia en la siguiente tabla que contiene los porcentajes históricos de votación en elecciones federales, desde el año dos mil seis:

| Elección federal | Porcentaje de participación ciudadana |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2006 (diputaciones federales, senadurías y Presidencia de la República) | 58.6 % ³⁶ Presidencia 57.7 % diputaciones federales *No disponible el dato de senadurías |

³⁶ https://portalanterior.ine.mx/documentos/OE/participacion2006/graficas/gra_nac.html y https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Participacion_Ciudadana/ No hay datos de la participación de ciudadanía de senadores y diputados. Toman como base de la participación ciudadana la elección presidencial.

| Elección federal | Porcentaje de participación ciudadana |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2009 (solo diputaciones federales) | 44.06 % ³⁷ diputaciones federales |
| 2012 (diputaciones federales, senadurías y Presidencia de la República) | 63.1 % ³⁸ presidencia 62.59 % ³⁹ senadurías 62.7 % ⁴⁰ diputaciones federales |
| 2015 (solo diputaciones federales) | 47.9 % ⁴¹ diputaciones federales |
| 2018 (diputaciones federales, senadurías y Presidencia de la República) | 63.42 % Presidencia ⁴² 63.51 % senadurías 63.2091 % diputaciones federales |
| 2021 (solo diputaciones federales) | 52.6647 % diputaciones federales |

Es decir, como se adelantó y como se observa de la tabla, la participación en las elecciones en las que **únicamente se renueva la cámara de diputados**, por regla general, siempre es menor que en la elección inmediata anterior en la que se renueva la cámara de diputados en conjunto con las senadurías y la Presidencia de la República.

Además, comparando el porcentaje de participación de la elección dos mil veintiuno con otras elecciones análogas, es decir, con aquellas en las que únicamente se renovó la Cámara de diputados, se advierte que, **a pesar de la pandemia, la participación ciudadana en la elección del año que transcurre fue mayor que en los procesos electorales intermedios previos.**

En ese sentido, dado que no hay datos objetivos que evidencien que la pandemia redujo la participación ciudadana de forma trascendente y frente al dato objetivo de que, en comparación con procesos análogos previos, la participación fue incluso mayor, se desestima el argumento referente a que la pandemia ocasionó que el respaldo electoral de FxM se viera disminuido al grado de no alcanzar el porcentaje de apoyo para mantener su registro.

Por otra parte, se destaca que para esta Sala Superior, **las circunstancias generadas por la pandemia constituyeron un hecho**

³⁷ Ver https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/materiales/estudiosInvestigaciones/IFE_2009_Censo_Version_Final.pdf página 7

³⁸ Gráfica 3, página 7, https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/Docs/empc_2015_con_adenda.pdf

³⁹ <https://prep2012.ife.org.mx/prep/NACIONAL/SenadoresNacionalEPF.html>

⁴⁰ Gráfica 3, página 7, https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/Docs/empc_2015_con_adenda.pdf

⁴¹ Gráfica 3, página 7, https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/Docs/empc_2015_con_adenda.pdf

⁴² <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>



que, por su naturaleza generalizada, afectó a todos los partidos contendientes en el proceso electoral.

Las limitaciones de tránsito, de reunión de personas y de comunicación inmediata entre los candidatos y la ciudadanía, derivadas del propio fenómeno de salud, como de los acuerdos dictados por el INE, no estuvieron dirigidas hacia uno solo de los partidos contendientes en el proceso electoral, sino que tuvieron repercusiones para todos los contendientes.

Esto es, el partido recurrente no fue el único afectado por las condiciones de emergencia sanitaria que prevalecieron durante las diferentes etapas del proceso electoral federal.

Al respecto, el apelante no explica ni demuestra cuáles fueron las afectaciones concretas o las situaciones de desventaja en las que se vio colocado por efecto de la pandemia frente a los demás partidos, considerando que todos los contendientes estuvieron expuestos a las limitaciones que provocó la pandemia, como las prohibiciones de transitar, excepto para actividades sustanciales, o de reuniones masivas entre personas.

En relación con los efectos de la pandemia, FxM argumenta que la restricción de libertades trajo consigo las malas decisiones de la autoridad electoral que constituyeron una afectación a la equidad en el proceso electoral.

No obstante, el recurrente no expone ni demuestra alguna circunstancia peculiar que haya dado como resultado una afectación exclusiva a FxM o mayor a la sufrida por los demás partidos contendientes, como consecuencia de la pandemia, pues como se precisó, las medidas adoptadas se dirigieron a todos los partidos políticos por igual, sin distinción alguna.

En efecto, conforme a los antecedentes y las diversas consideraciones contenidas en el acto impugnado, se advierte que, el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud calificó como pandemia el brote de coronavirus SARS-CoV-2 y emitió

SUP-RAP-420/2021

recomendaciones para afrontarla, ante lo cual, las autoridades sanitarias del país dictaron diversas medidas en consonancia con las que emitió la citada organización mundial.

Las medidas decretadas impactaron en aspectos como los relativos a evitar las aglomeraciones de personas y limitar o prohibir el tránsito para actividades no sustanciales.

En ese contexto, el INE también dictó diversos acuerdos motivados por la necesidad de afrontar las vicisitudes provocadas por la pandemia, de tal manera que suspendió o modificó, por ejemplo, los plazos para realizar las actividades de la función electoral en general y, en particular, los relativos a los procedimientos de constitución de nuevos partidos políticos.

En cuanto a la conservación del registro de los partidos políticos nacionales, esta Sala Superior considera que no se debe perder de vista que el artículo 94 párrafo 1, inciso b), de la LGPP exige como requisito para ese fin, obtener un porcentaje de los votos válidos emitidos en la elección federal de diputaciones inmediata anterior (3%), por lo que no exige la obtención de un número determinado de votos válidos emitidos, en términos absolutos, sino de una porción determinada de los que se emitan, en términos relativos o porcentuales.

Eso significa que, si por efecto de la pandemia se hubiera reducido la participación política de la ciudadanía el día de la jornada electoral, ello en nada modificaría la relación existente entre el número total de votos válidos que se obtuvieran en la elección federal de diputaciones y el número de puntos porcentuales que de ese total exige la norma.

Esto es, que la menor participación política que pudiera haber resultado por efecto de la pandemia, también reduciría el número de votos necesarios para alcanzar el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección.



En este sentido, la representatividad política de cada uno de los partidos políticos se vio reflejada en los porcentajes de votación obtenidos en esa elección concreta, en el universo de votos válidos emitidos.

Con independencia de lo anterior, esta Sala Superior considera que los efectos negativos de la pandemia en relación con el proceso electoral fueron enfrentados por el INE con medidas institucionales, a partir de los acuerdos que dictó en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

En esa línea, el INE dictó los siguientes acuerdos:

| Acuerdo | Objeto del acuerdo |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Acuerdo INE/CG82/2020 | Se suspendieron los plazos inherentes a la función electoral. El Acuerdo no fue impugnado. |
| Acuerdo INE/CG97/2020 | Se ordenó reanudar las actividades suspendidas respecto del procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos y se modificó el plazo para dictar las resoluciones que debían recaer a las solicitudes de registro, para fijarlo hasta el treinta y uno de agosto de dos mil veinte. El Acuerdo fue impugnado ante la Sala Superior mediante los juicios SUP-JDC-742/2020, SUP-JDC-749/2020 y SUP-JDC-751/2020 acumulados, y modificado únicamente respecto de los plazos aplicables al procedimiento especial sancionador, quedando firmes el plazo para dar respuesta a las solicitudes de registro. |
| Acuerdo INE/CG237/2020 | Modificó el plazo fijado en el Acuerdo INE/CG97/2020 y lo fijó para el cuatro de septiembre de dos mil veinte. El Acuerdo no fue impugnado. |
| Acuerdo INE/CG275/2020 | Se negó el registro solicitado por FxM. Dicha negativa fue impugnada en el juicio SUP-JDC-2512/2020, en cuya sentencia la Sala Superior ordenó que el INE otorgara el registro respectivo. |
| Acuerdo INE/CG510/2020 | Se dio cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior y se otorgó el registro a FxM. Además, se estipularon plazos necesarios para realizar las reformas a los documentos básicos de FxM para cumplir las consideraciones 93 y 94 de dicho Acuerdo. También se instruyó a la DEPPP para que realizara las gestiones necesarias a efecto de que, a partir del veinte de octubre de dos mil veinte FxM gozara de las prerrogativas previstas en el artículo 26 de la LGPP y se le otorgó un plazo diverso para que determinara el procedimiento para la selección de sus candidaturas y los criterios definidos en el Acuerdo INE/CG308/2020. Igualmente se instruyó al Comité de Radio y Televisión del INE para que aprobara las pautas de Radio y Televisión para FxM. |

Como se observa, el INE no permaneció inerte ante las circunstancias adversas provocadas por la pandemia, sino que dictó acuerdos para mitigar sus efectos negativos para el proceso electoral.

Asimismo, no se pierde de vista que algunos de los acuerdos que dictó el INE fueron revocados por la Sala Superior, pero ninguna de las razones para tales revocaciones se basó en que el INE haya actuado de manera contraria al debido proceso, sino simplemente que los criterios jurídicos aplicados por dicho instituto en la interpretación y aplicación de normas o en la valoración de pruebas, no fueron coincidentes con los que la Sala Superior estimó que debía aplicar a los casos de los que conoció.

En consecuencia, es posible afirmar que todos los actos dictados por el INE en relación con la mitigación de los efectos negativos de la pandemia para el proceso electoral fueron dictados con base en las reglas del sistema electoral vigente o corregidos mediante la revocación decretada por la Sala Superior, en aplicación de las reglas del propio sistema que la facultan para ello.

Por otra parte, considerando el argumento de imposibilidad material (caso fortuito y fuerza mayor) y atendiendo al marco normativo y estándar probatorio fijado esta sentencia se debe considerar lo siguiente:

Como se precisó, la pandemia que originó el virus COVID-19 fue declarada desde el once de marzo de dos mil veinte por la Organización Mundial de la Salud.

Ese organismo internacional y las autoridades sanitarias de nuestro país implementaron diversas acciones a fin de garantizar la salud de las personas, las cuales impactaron en aspectos como evitar aglomeraciones y limitar el tránsito para actividades no esenciales.

Asimismo, la pandemia trascendió a las condiciones de participación en la elección, particularmente en cuanto al desarrollo de las campañas electorales, debido a que había restricciones de movilidad que complejizaban la realización de cierto tipo de actos proselitistas y la situación en general desincentivaba que la gente saliera y participara en eventos públicos.

Sin embargo, la pandemia no fue una situación imprevisible para los partidos políticos que contendieron en la elección, porque conocían de



antemano que podía afectar en el desarrollo ordinario de la etapa de campañas electorales y, en ese sentido, tuvieron que adoptar una debida diligencia para ajustar su estrategia político-electoral orientada a la consecución del respaldo del electorado.

En otras palabras, en principio, era responsabilidad de cada partido político ajustarse a las condiciones y restricciones derivadas de la pandemia y que no se mermara su capacidad de captación del electorado.

El partido FxM se limita a asumir que la pandemia produjo una situación extraordinaria y que alteró las condiciones ordinarias de participación de los nuevos partidos, para concluir que puede afirmarse que se afectó la posibilidad de cumplir con el umbral de votación mínima.

Un razonamiento de ese tipo es insuficiente para soportar que la pandemia fue la causa por la que no se cumplió con la exigencia constitucional, o al menos construir una presunción fuerte en ese sentido.

En primer lugar, hay elementos relevantes que permiten afirmar que FxM tuvo una participación adecuada y efectiva en el desarrollo de las campañas electorales:

- Participó plenamente en los tiempos destinados a las actividades directamente vinculadas con la petición del voto.
- Recibió íntegramente el financiamiento público y los tiempos de radio y televisión correspondientes a la etapa de campañas electorales y que, por ende, están destinados a convencer al electorado de que sufrague a su favor.
- Realizó los actos concernientes a la difusión de su plataforma electoral y promoción del voto a su favor.

Desde el enfoque de la presunción judicial, en cuanto al enlace entre los hechos conocidos y los desconocidos no deben existir contraindicios que refuten ese enlace.

SUP-RAP-420/2021

La presunción también debe ajustarse a las reglas de la lógica y a las máximas de experiencia y se deben descartar las hipótesis alternativas posibles, basadas en los mismos hechos, pero con una conclusión contraria a la que se quiere probar y que tenga un grado de confirmación igual o superior.

En el caso, no se dan las condiciones anteriores. Es decir, existen múltiples contraindicios que impiden presumir válidamente que la pandemia es la causa que con mayor grado de probabilidad explica la imposibilidad de FxM para obtener la votación exigida para mantener su registro.

En efecto, se debe resaltar que el proceso electoral 2014-2015 es el inmediato anterior equivalente al presente proceso 2020-2021, pues en ambos solo se renovó la Cámara de Diputados.

En 2015 la votación válida emitida fue de 39,476,121 sufragios lo que equivalió al 47.9%.⁴³ En el proceso 2020-2021, la votación válida fue de 47,111,221 lo que representó un porcentaje del 52.6647 % del total de sufragios válidos.

Esto significa que en el contexto de la pandemia la participación ciudadana en las elecciones **fue superior a la del proceso electoral equivalente** que se desarrolló en ausencia de ese factor extraordinario.

Entonces, no resulta lógico afirmar que mientras que **más gente salió a votar** a pesar de la pandemia, ese mismo factor extraordinario **contribuyó a que menos gente votara por los partidos de nueva creación**.

Sostener un impacto diferenciado en los partidos de nueva creación a partir de la pandemia sería tanto como afirmar que, si bien dicho factor **incrementa la participación ciudadana, condiciona o influencia selectivamente la preferencia electoral**.

⁴³ Gráfica 3, página 7, https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/Docs/empc_2015_con_adenda.pdf



Resulta inadecuado generalizar o sostener que la pandemia necesariamente impacta de forma determinante en la preferencia electoral, porque ello no tiene base alguna.

Lo único en lo que objetivamente influyó la pandemia fue en las condiciones de movilidad de las personas y, en el caso concreto, ello fue insuficiente para que la gente dejara de votar.

La preferencia electoral es multifactorial y en el caso no se ofrecen datos para inferir, como lo hace el partido recurrente, que la pandemia es un factor central que influyó negativamente en la preferencia electoral hacia la oferta que representaba.

Como no es posible saber por qué el electorado votó por un partido y no por otro (en un contexto de alta participación) no es posible validar la presunción que FxM está solicitando.

Sin embargo, **un contraindicio fuerte que desarticula el argumento de la pandemia es el referente a que las condiciones de registro o de desarrollo en el periodo preparatorio de un partido de nueva creación, incluso en condiciones ordinarias, no le determinan necesariamente un resultado favorable que le permita mantener su registro.**

En efecto, existen casos de partidos políticos nacionales que obtuvieron su registro en condiciones ordinarias, esto es, dentro de los plazos legales, gozaron del periodo preparatorio previo al inicio del proceso electoral y en ausencia de pandemia, y de cualquier forma no alcanzaron la votación exigida para mantener su registro en la primera elección federal en la que participaron.

Tal es el caso del entonces Partido Humanista que obtuvo su registro como partido político nacional en dos mil catorce y, en la primera elección federal en la que participó para el cargo de diputaciones federales en dos mil quince, alcanzó solamente el 2.25 % de la votación válida emitida.⁴⁴

⁴⁴ Véase en <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-perdieron-registro/>

SUP-RAP-420/2021

En las mismas circunstancias se encontró, el anterior partido México Posible que obtuvo su registro como partido político nacional en dos mil dos y, en la primera elección federal en la que participó para el cargo de diputaciones federales, en el dos mil tres, obtuvo solamente el 0.91 % de la votación válida emitida.⁴⁵

Incluso, ha habido casos de partidos políticos que obtuvieron su registro en condiciones ordinarias y lo conservaron, como resultado de la votación que obtuvieron en el primer proceso electoral federal en el que participaron, pero lo perdieron en un proceso electoral federal subsecuente.

Así sucedió con el entonces Partido Encuentro Social, que obtuvo su registro como partido político nacional en dos mil catorce, lo mantuvo al haber obtenido el 3.32% de votos⁴⁶ en la elección federal para los cargos de diputaciones federales celebrada en dos mil quince, y en la elección federal celebrada en dos mil dieciocho, para los cargos de presidencia, senadurías y diputaciones solo obtuvo el 2.702% de la votación válida⁴⁷, por lo que perdió su registro.

Esto indica que, incluso partidos que obtienen su registro en las condiciones legalmente descritas gozan del periodo preparatorio previo a la elección e incluso tienen resultados favorables en las elecciones, lo que les permite gozar de un periodo de consolidación luego de sus primeros comicios, también pierden su registro y esto no lo determinan las condiciones de registro, el periodo preparatorio preliminar o la pandemia.

Ello desvirtúa la hipótesis planteada por el recurrente, consistente en que existe una relación de causa-efecto entre la pandemia como circunstancia extraordinaria y la imposibilidad de alcanzar el porcentaje de votos necesario para conservar su registro. **La sola existencia de**

⁴⁵ Véase en <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-perdieron-registro/>

⁴⁶ Véase <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>

⁴⁷ Véase Acuerdo INE/CG1302/2018.



estos contraindicios impide presumir válidamente lo que el partido pretende.

Por otra parte, también se observa que el partido ejerció sus prerrogativas en el tiempo que dispuso. Durante dos mil veintiuno, FxM al igual que el resto de los partidos políticos nacionales con nuevo registro, recibió íntegramente el financiamiento público que le correspondía para actividades ordinarias y de campaña.⁴⁸

- \$105,019,043, poco más de cien millones de pesos para actividades ordinarias.
- \$31,505,713, es decir, más de treinta millones para actividades de campaña.
- \$4,725,857, esto es, casi cinco millones para actividades específicas.

Lo anterior, permite concluir que FxM no enfrentó obstáculos para ejercer los recursos que por mandato legal y constitucional tenía a su disposición, lo cual descarta la idea referente a que la pandemia le representó un obstáculo insuperable para realizar actividades dentro del proceso electoral.

Otro elemento que desarticula la propuesta de FxM es la existencia de una hipótesis alternativa plausible que explica los hechos.

La ciencia política ha analizado diversas razones por las cuales el electorado elige a un partido político. Este estudio ha implicado el desarrollado de teorías respecto a lo que determina el voto de una persona y las preferencias políticas de la ciudadanía en su conjunto. Una de las formas de estudiar estos fenómenos es mediante **la teoría espacial del voto**,⁴⁹ ampliamente utilizada por la ciencia política para explicar el voto ciudadano respecto a los partidos político y su oferta programática.

⁴⁸ Acuerdo INE/CG573/2020.

⁴⁹ León Ganatios, E. L., Flores Vargas, G., y E. A. Súcar Escamilla (2018): "Teorías espaciales de voto: Análisis Multidimensional", en León Ganatios, L.E. et. al. (coord.), *Análisis Político y Administrativo Perspectivas contemporáneas*, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, págs. 11-26.

SUP-RAP-420/2021

Esta teoría plantea que la ciudadanía define por quién votar a partir de su ideología, que responde al contexto estructural y, en menor medida, al coyuntural.

Bajo este análisis, se dibuja un continuo de preferencias políticas en el que se posiciona a cada partido político en el espectro ideológico. Este esquema de ideología se puede plantear de forma unidimensional, privilegiando un único elemento o tema, o multidimensional, reconociendo la diversidad y complejidad de temas que afectan la ideología del electorado.

Esta determinación de la postura en el espectro ideológico de los partidos responde a factores como, la oferta programática de cada partido político, el número de partidos políticos en un sistema, la capacidad de diferenciación entre un partido y otro, así como las temáticas públicas predominantes, por mencionar algunos. Al mismo tiempo, esto se empata con la distribución ideológica de la ciudadanía para identificar si privilegiará a una u otra propuesta política.

De tal forma que, las razones para votar por una u otra propuesta política no responden, de manera fundamental, a cuestiones coyunturales, sino que se determinan desde una revisión de la oferta política disponible y la preferencia de cada votante. En consecuencia, los partidos políticos de nueva creación están sujetos a la competencia dentro del sistema partidista al que se introducen.

Bajo esta teoría, el resultado de la votación emitida a favor de FxM responde más a las preferencias externadas por la ciudadanía en su voto, que a los factores extraordinarios alegados.

Esta teoría explicaría que los partidos que no conservaron su registro político fue porque no identificaron el espectro ideológico de la ciudadanía al que debían apelar.

Es decir, también es posible explicar la votación insuficiente para mantener su registro porque los partidos respectivos no desarrollaron una oferta atractiva para el electorado mexicano de dos mil veintiuno.



Esto muestra que existe una hipótesis alternativa que compite con la expuesta por FxM y que explicaría satisfactoriamente la votación que obtuvo en estos comicios.

En tal sentido, como no se observan elementos para descartar las hipótesis alternativas, o mostrar que la hipótesis de FxM es la más natural o la que es más razonable o tiene mayor peso, su argumento carece de los elementos necesario para articular una presunción judicial sólida y, en consecuencia, válida.

Con base en lo expuesto, es posible concluir que la afectación provocada por la pandemia en general y en relación con la forma de hacer campaña electoral, fue para todos los partidos contendientes. En consecuencia, los agravios deben ser desestimados.

II) Registro tardío como partido político nacional.

Planteamiento. El apelante sostiene que el registro se le otorgó cuarenta y dos días después de lo previsto en la normativa lo cual afectó su situación de frente al procedimiento electoral federal.

El apelante manifiesta que, atendiendo a la fecha de inicio del proceso electoral y aquella en la que se le otorgó su registro, de haber contado con su registro oportunamente, pudo haberse dado a conocer ante la ciudadanía durante los cuarenta y dos días en los cuales no contó con su registro y, en consecuencia, alcanzar la votación requerida para conservarlo.

Asimismo, el partido manifiesta que a partir de la fecha de su registro y ante la necesidad de realizar actos de organización interna para estar en condiciones de actuar, no fue sino noventa y nueve días después del inicio del proceso electoral que se aprobó la declaratoria de constitucionalidad y legalidad de sus documentos básicos, el quince de diciembre de dos mil veinte.

El partido reitera que, bajo el principio de justicia distributiva, de tratar iguales a los iguales y diferentes a los diferentes, no se le puede tratar

de manera equivalente a las opciones políticas preexistentes. En ese sentido, considera que la responsable debió generar condiciones reales para que el actor se encontrara en igualdad de circunstancias, al menos dentro de los mínimos legales.

Decisión. Es **infundado**, porque el apelante parte de una base inexacta, al considerar que existe una relación de causalidad o de consecuencia necesaria, entre haber obtenido el registro como partido político nacional en circunstancias extraordinarias y la imposibilidad de alcanzar el porcentaje de votos necesario para conservarlo.

Justificación. En el caso no es motivo de controversia que efectivamente el registro al partido político apelante se otorgó con posterioridad a la fecha normativamente prevista, pues el Consejo General del INE modificó los plazos para la constitución de nuevos partidos políticos.

No obstante, esta Sala Superior considera que, históricamente, existen casos de partidos políticos nacionales que, habiendo obtenido su registro en condiciones ordinarias, de cualquier manera, obtuvieron un resultado en la votación inferior al exigido por la norma para conservar el registro en la primera elección federal en la que participaron.

Como ya se dijo, tal es el caso del entonces Partido Humanista que obtuvo su registro como partido político nacional en el año 2014 y, en la primera elección federal en la que participó para el cargo de diputaciones federales en el año 2015, alcanzó solamente el 2.25 % de la votación válida emitida⁵⁰, lo cual llevó a que la autoridad electoral decretara la pérdida de su registro como partido político nacional.

En las mismas circunstancias se encontró, el anterior partido México Posible que obtuvo su registro como partido político nacional en el año dos mil dos y, en la primera elección federal en la que participó para el cargo de diputaciones federales en el año dos mil tres obtuvo solamente el cero punto noventa y uno por ciento (0.91%) de la votación válida

⁵⁰ Véase en <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-perdieron-registro/>



emitida⁵¹, lo cual llevó a que la autoridad electoral decretara la pérdida de su registro como partido político nacional.

Incluso, en sentido contrario a la hipótesis planteada por el apelante, ha habido casos de partidos políticos que obtuvieron su registro en condiciones ordinarias y lo conservaron, como resultado de la votación que obtuvieron en el primer proceso electoral federal en el que participaron, pero lo perdieron en un proceso electoral federal subsecuente.

Así sucedió con el entonces Partido Encuentro Social que obtuvo su registro como partido político nacional en el año dos mil catorce, mantuvo su registro al haber obtenido el tres punto treinta y dos por ciento (3.32%) de votos⁵² en la elección federal para los cargos de diputaciones federales celebrada en el año de dos mil quince, pero en la elección federal celebrada en el año dos mil dieciocho para los cargos de presidente, senadores y diputados solo obtuvo el dos punto setenta por ciento (2.70%) de la votación válida⁵³ y perdió su registro.

Todo lo señalado desvirtúa la hipótesis planteada por el apelante, consistente en que existe una relación de causa-efecto, entre la obtención del registro como partido político en condiciones extraordinarias y la imposibilidad de alcanzar el porcentaje de votos necesario para conservarlo.

Aunado a lo anterior, las organizaciones tuvieron conocimiento pleno de que la pandemia incidiría en el proceso de constitución de partidos políticos y que ello se iba a traducir en que la decisión sobre la aprobación o negativa de su registro se emitiría después de la fecha legalmente prevista para ello.

Lo anterior, porque la propia autoridad electoral determinó la suspensión temporal de las actividades relativas a dicho procedimiento con motivo

⁵¹ Véase en <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-perdieron-registro/>

⁵² Véase <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>

⁵³ Véase Acuerdo INE/CG1302/2018.

SUP-RAP-420/2021

de la pandemia; es decir, cuando aún estaba en trámite la constitución de los partidos de nuevo registro.

Asimismo, las organizaciones sabían que una posibilidad era que la autoridad electoral negara su registro como partido político. En específico, el recurrente tenía conocimiento de que se estaba sustanciando un procedimiento sancionador por posible intervención gremial y que una de las consecuencias podía ser la cancelación del proceso de constitución. Por tanto, también era posible que debiera promover una impugnación para alcanzar su pretensión de ser registrado como partido político.

Una vez que el apelante entabló un juicio en contra de la negativa de registro, también tenía conocimiento de que una posibilidad era que este Tribunal Electoral les concediera la razón y que, por ende, se ordenara a la autoridad electoral que le otorgara su registro como partido político, lo cual evidentemente se materializaría una vez iniciado el proceso electoral.

Lo expuesto es relevante porque se considera que **el registro tardío** no puede considerarse propiamente como una situación que pudiera afectar directamente en el cumplimiento de la exigencia constitucional consistente en obtener una votación mínima para la conservación del registro.

Los partidos de nuevo registro debían prepararse y actuar con una debida diligencia para integrarse a la elección federal una vez que se decretara su registro. Precisamente, como era **previsible** que la pandemia y las medidas gubernamentales adoptadas para su contención afectaran en cierto grado el procedimiento de constitución y la participación en la contienda electoral de los partidos de nueva creación, era exigible que asumieran ciertas medidas para solventar esa situación.

Al respecto, cabe destacar que la modificación de los plazos del procedimiento de constitución de partidos políticos y, en específico, el aplazamiento de la fecha para resolver sobre la procedencia se realizó



en ejercicio de las facultades constitucionales y legales del INE; aunado a que esta Sala Superior convalidó dichas decisiones.

En todo caso, si bien en el registro tardío también influyó que el Consejo General del INE hubiese determinado en un primer momento una negativa y que el recurrente tuviera que promover una impugnación para revertir esa situación, se advierte que era una posibilidad que debía ser prevista y, en ese sentido, propiamente no puede ser considerada como un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor.

También cabe reconocer que la tardanza en la constitución impactó en el otorgamiento de financiamiento público para la realización de sus actividades ordinarias y de los tiempos de radio y televisión. El partido recurrente reclama que no se le otorgó el financiamiento correspondiente a los meses de septiembre y octubre de 2020, la cual influyó en que no alcanzara el umbral mínimo.

Al respecto, el planteamiento debe desestimarse porque FxM mantuvo una actuación procesal que es incongruente con el argumento que ahora pretende hacer valer, porque no reclamó oportunamente las decisiones del INE a través de las cuales: *i*) se estableció que las prerrogativas de los nuevos partidos se concederían desde la fecha de su registro y, por tanto, no se otorgarían de forma retroactiva (SUP-JDC-748/2020 y acumulados), y *ii*) realizó la redistribución del financiamiento público de los partidos políticos (SUP-RAP-106/2020).

Puede presumirse que esos aspectos condicionaron e hicieron más compleja la realización de los actos para que FxM construyera su estructura interna y se preparara con miras al proceso electoral.

Es un hecho no controvertido que el partido político no gozó del tiempo que ordinariamente se prevé para que los partidos de nueva creación desplieguen actos relacionados con su organización y que su constitución se decretó después de que hubiese iniciado el proceso electoral.

No obstante, se insiste en que sí era previsible la posibilidad de que se materializara un registro tardío y, por ende, correspondía a FxM asumir

una debida diligencia en la previsión de las medidas para su organización interna y su preparación para participar en el proceso electivo.

Es cierto que muchos de los actos para establecer la estructura interna solo podían realizarse formal y materialmente a partir de tener la calidad de partido político nacional reconocida por la autoridad competente, pero ello no impedía que tomara las previsiones necesarias, para examinar a detalle las obligaciones, formalidades y requisitos a los que estaría sujeto una vez que obtuviera su registro (lo cual era posible y probable dentro de las reglas del sistema), planear anticipadamente la forma y el tiempo de realización de sus procesos selectivos internos, o analizar las condiciones del mercado de bienes y servicios relacionados con sus actividades ordinarias y de campaña, entre otros.

Así, el apelante pretende que su falta de previsión y de diligencia para actuar, atendiendo a la posibilidad de que el INE le negara el registro y que la Sala Superior revocara esa negativa, sea el sustento para alegar que el registro tardío se tradujo en una obstaculización de actividades que trascendió en la obtención de votos para alcanzar el umbral mínimo.

En otras palabras, el partido debió estar preparado para desplegar las actividades de organización interna lo más pronto posible una vez que se determinó su registro y su incorporación al proceso electoral en curso.

Cabe señalar que la mayoría de las actividades de preparación **no están relacionados directamente con la obtención del voto de la ciudadanía**. Además, contrario a lo que afirma el apelante, durante las etapas previas a las campañas electorales, la normativa no autoriza a los partidos políticos a realizar actividades para conseguir sufragios ni promocionar su imagen y plataforma con esa finalidad.

En ese sentido, se tendría que argumentar y demostrar por qué causas en específico la merma del tiempo previo a las campañas electorales implicó que obtuviera un porcentaje de votos que se tradujo en una imposibilidad material de cumplir con la exigencia constitucional.



Esta Sala Superior considera que es inviable hacer válidamente la inferencia planteada por FxM, respecto a la afectación del registro tardío, pues ante la dificultad de medir el impacto de la pandemia y el consecuente registro tardío en el resultado de votación, en el caso se debe acudir a un tipo de razonamiento conocido como **presunción judicial**, la cual tiene tres elementos:

- i)* **El hecho conocido.** En este caso, serían la pandemia y el registro tardío del partido.
- ii)* **El hecho desconocido.** En este caso sería la afirmación de hecho referente a que el respaldo electoral insuficiente obedece al contexto extraordinario.
- iii)* **El enlace entre el hecho conocido y el desconocido⁵⁴.**

Para validar la presunción propuesta por el apelante se le debe exigir:

- i)* Que evidencie que los hechos conocidos o indicios tienen relación con lo que se pretende acreditar (pertinencia) y mantienen entre sí armonía o concordancia (coherencia).
- ii)* Que el enlace entre los hechos conocidos y los desconocidos se ajusten a las reglas de la lógica y a las máximas de experiencia, así como que no existan contraindicios o contra indicadores en el razonamiento (lo que la doctrina denomina como garantía bien fundada).
- iii)* Que se descarten las hipótesis alternativas posibles, basadas en los mismos hechos, pero con una conclusión contraria a la que se quiere probar y que tenga un grado de confirmación igual o superior.

En relación con el registro tardío como partido político, el partido propone que se acepte que la reducción en el tiempo para el desarrollo de

⁵⁴ La presunción simple consiste en una inferencia en la que a partir del hecho conocido se extraen consecuencias sobre la existencia (o inexistencia) de un hecho desconocido. El enlace de la presunción simple consiste en un enunciado de carácter general que es utilizado para pasar de un hecho a otro. Este enunciado se forma, por lo general, a partir de criterios de carácter cognoscitivo que establecen una conexión entre los hechos conocidos y desconocidos. Estos criterios suelen ser agrupados en la dogmática jurídica continental bajo la noción de "máximas de experiencia" que abarcan desde leyes naturales o leyes lógicas a nociones científicas, generalizaciones empíricas, tendencias genéricas, reglas extraídas del sentido común, frecuencias estadísticas, opiniones o prejuicios difundidos, nociones provenientes de distintos campos (psicología, economía, sociología, ética, etc.), entre otras. Para procesalistas como Michele Taruffo las presunciones simples solo serán admitidas si son "graves, precisas y concordantes" para que puedan ser aceptadas como prueba de un hecho.

actividades diversas a la promoción del voto afectó el resultado electoral.

El indicador que propone no es **estrictamente pertinente porque**, como se ha señalado, **la promoción del voto en los tiempos en los que supuestamente se afectó al partido está legalmente prohibida.**

Asimismo, no existe adecuación, esto es, relación directa e inmediata entre la medida y el fin que se persigue. En efecto, lo que el actor nos plantea es que su respaldo electoral insuficiente obedeció a la imposibilidad para realizar actividades **que no tienen que ver inmediata y directamente con la solicitud del voto** o con el trabajo específico de convencimiento o acercamiento ciudadano.

En todo caso, la carga argumentativa para justificar que las actividades que no tienen que ver directamente con promoción del voto sí impactan en el resultado debe de ser mayor. Sin embargo, el partido ni siquiera argumenta qué hechos concretos que no pudo realizar ni expone por qué el tiempo con el que sí gozó antes de las campañas resultó irrazonable para prepararse adecuadamente.

Asimismo, FxM realiza un ejercicio aritmético que no tiene sustento fáctico, al partir de la idea de que el tiempo del que no gozó por su registro tardío se tradujo en la pérdida de votos que hubieran sido suficientes para alcanzar el umbral mínimo.

Dicho planteamiento no tiene respaldo porque no hay elementos para sostener que un determinado tiempo como partido constituido implicaría la obtención de una cierta cantidad de respaldo electoral, sobre todo porque los actos de propaganda dirigidos a convencer al electorado que emita el voto a su favor solamente pueden realizarse en la etapa de campaña, siendo que el partido sí estuvo en aptitud de participar plenamente en su desarrollo y gozó en su integridad del financiamiento público destinado para tal efecto previsto para los partidos de nuevo registro.



Por las razones desarrolladas, del registro tardío derivado de la pandemia de la COVID-19 no se sigue un impedimento insuperable para cumplir con la exigencia de obtener una votación mínima, sobre todo porque no guarda relación estricta con la obtención del sufragio de la ciudadanía y, por tanto, no puede justificarse una relación de causalidad entre dicha situación y el incumplimiento del umbral mínimo.

III) No se tomó en consideración el número de afiliados al momento del registro

Planteamiento. El apelante sostiene que la responsable no consideró el número de afiliados al momento de la obtención del registro como partido político, pues para la conservación de registro se requería de doscientos treinta y tres mil novecientos cuarenta y cinco militantes (233,945), siendo que FxM contaba con un padrón de afiliados de doscientos cuarenta y seis mil ochocientos ochenta y siete (246,887).

Además, que al momento de la obtención de su registro como partido político nacional contaba con un total de afiliados similar al PAN que tiene más de siete décadas y cuenta con un padrón de 252,140 (doscientos cincuenta y dos mil ciento cuarenta), es decir sólo una diferencia de 5,253 (cinco mil doscientos cincuenta y tres) militantes.

El apelante afirma que no es adecuado que un partido con más de setenta y cinco años de creación, que conservará registro, cuente con un padrón similar a un partido con apenas once meses de su obtención de registro; al no estimarse tal situación, ni realizar pronunciamiento alguno sobre el tema, la responsable violenta no sólo el derecho humano de asociación, sino además, conculca el derecho humano de afiliación de esos 246,887 (doscientos cuarenta y seis mil ochocientos ochenta y siete) ciudadanos que integran el padrón de militantes de FxM.

Determinación. Esta Sala Superior considera que no asiste razón al apelante porque parte de una premisa inexacta al pretender conservar su registro con un parámetro distinto al constitucionalmente previsto.

Lo anterior, porque como se ha indicado en líneas anteriores el Órgano Reformador de la Constitución estableció un parámetro objetivo de

carácter numérico, esto es, que los partidos políticos deben obtener el tres por ciento (3%) de la votación válida emitida de la elección federal.

En esos términos, no puede tomarse en cuenta un criterio diverso al previsto en la Constitucional como lo pretende el recurrente.

Ello es así porque el número de afiliados no es el parámetro exigido por el texto constitucional, sino que los institutos políticos demuestren ser una autentica fuerza electoral el cual deriva de la aceptación ciudadana a partir del obtener el tres por ciento (3%) de la votación válida emitida para conservar el registro.

4.- Desestimación del resto de los agravios formulados por FxM

Con base en la línea de razonamiento expuesta en el apartado anterior, en el caso concreto no se demuestra la materialización de una situación extraordinaria que se tradujera en una imposibilidad material para cumplir con la exigencia constitucional y, por ende, no se justifica su flexibilización. Sin embargo, cabe profundizar en las consideraciones que llevan a desestimar los demás agravios formulados por el partido recurrente.

a) Supuesta inequidad en relación con los otros dos partidos políticos de nueva creación. El planteamiento respecto a que estuvo en una situación de inequidad frente a los otros dos partidos políticos que tampoco alcanzaron la votación mínima para conservar su registro es **ineficaz.**

Lo anterior, porque parte de la premisa equivocada de que materialmente se trataba de partidos que habían existido con anterioridad, porque desde el punto de vista formal también eran dos partidos políticos de nueva creación y su argumento se basa en una apreciación subjetiva.

Además, no hay elementos para considerar que la participación de esos partidos hayan sido la causa por la cual FxM no alcanzó el umbral mínimo.

b) Presunta omisión de considerar otros parámetros para demostrar



la representatividad. El argumento relativo a que un mero valor porcentual no es el único parámetro que refleja un apoyo de la ciudadanía es **ineficaz**.

No es viable considerar otros parámetros para sustentar una flexibilización de la exigencia constitucional de reunir el tres por ciento (3 %) de la votación válida emitida, como la dispersión del padrón de personas afiliadas o la penetración electoral, debido a que no se demostró que la situación extraordinaria planteada haya producido una imposibilidad material del cumplimiento que justifique la integración de una regla distinta a la prevista en el artículo 41 constitucional para medir la representatividad que permite la conservación del registro como partido político nacional.

5.- Interpretación flexible de la exigencia constitucional relativa a obtener un tres por ciento (3%) de la votación válida emitida

En relación con la solicitud de FxM referente a flexibilizar el requisito exigido para que mantenga su registro, el partido actor sustenta la solicitud en las particularidades en las que se desarrolló el proceso electoral, ocasionadas, de entre otras circunstancias, por la emergencia sanitaria derivada de la pandemia.

Decisión. La norma constitucional que establece la causa de pérdida de registro de un partido político nacional puede ser interpretada de manera flexible siempre y cuando existan causas plenamente acreditadas que así lo justifiquen, lo que en el caso no acontece.

Justificación.

Marco teórico.

La exigencia a los partidos políticos nacionales de obtener, como mínimo, el tres por ciento (3 %) de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, como condicionante para mantener el registro es una disposición de rango constitucional, contenida en el artículo 41, párrafo tercero, base I, último párrafo de la

Constitución general.

En la referida disposición constitucional se establece también que al partido político nacional que no obtenga el referido porcentaje mínimo de la votación válida emitida, **le será cancelado el registro**, prescripción que se replica en la Ley General de Partidos Políticos⁵⁵.

Dicha regla constitucional ha sido interpretada por esta Sala Superior⁵⁶, en el sentido de que la pérdida de registro constituye una disposición clara, expresa y que no resulta necesaria interpretación diversa a la que se advierte de su literalidad.

Sin embargo, **tanto la regla constitucional, como su interpretación y precedentes se crearon a partir de la lógica de situaciones ordinarias y en contextos diversos al actual**, en el que el país atraviesa por una pandemia generada por el virus COVID-19 y que implicó por parte del Estado, en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y convencionales de la protección y respeto del derecho a la salud de las personas, la emisión de diversas medidas como el confinamiento para evitar aglomeraciones y limitar o prohibir el tránsito para actividades no sustanciales.

En efecto, la norma jurídica tiende, originariamente, a establecer anticipadamente criterios de actuación seguros, que pongan en evidencia las semejanzas y diferencias de los supuestos jurídicos; sin embargo, el trabajo legislativo, **no regula situaciones extraordinarias⁵⁷ o imprevistas.**

Al respecto, la teoría de la imprevisión constitucional establece que esta se da, de entre otros supuestos, cuando el constituyente no ha previsto hechos materialmente imprevisibles, producto de nuevas situaciones fácticas, de manera que la ausencia de tratamiento de un tema puede y debe ser rellenado por el operador jurídico.

⁵⁵ Título Décimo: "De la pérdida del registro de los partidos políticos", artículo 94, párrafo primero, inciso b).

⁵⁶ Casos de pérdida de registro de los partidos políticos nacionales Nueva Alianza y Partido Encuentro Social SUP-RAP-383/2018.

⁵⁷ Tesis CXX/2001, de rubro LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS.



La respuesta jurídica ante la imprevisión podría no ser prohibitiva o negativa, sino francamente permisiva de una competencia o de un derecho que permite construir respuestas jurídicas provechosas, positivas y funcionales para el sistema constitucional, en vez de negaciones rígidamente bloqueadoras para este régimen⁵⁸.

Bajo esa lógica, la **aplicación ordinaria** de la regla general del tres por ciento (3%) para que un partido político pueda conservar su registro supone, como se ha dicho en la doctrina judicial de este Tribunal, una interpretación gramatical de la regla constitucional.

No obstante, en el contexto en el que se desarrolló el proceso electoral, debido a la situación imprevista con motivo de la emergencia sanitaria o cualquier otra causa extraordinaria, no cabe proceder a un mero ejercicio de subsunción, por lo que se requiere analizar la Constitución a la luz de los valores y los principios que dan sustento al Estado constitucional democrático de Derecho, esto es, la permanencia o no de un partido político nacional.

Este tipo de análisis constitucional como perspectiva o método de aproximación se basa en la naturaleza especial de la Constitución como conjunto de normas jurídicas supremas, expresadas en valores, principios y reglas instrumentales, que pueden clasificarse bajo cierta tipología, y la perspectiva que debe tener los juzgadores para estudiarlas.

Ahora, la Constitución contiene valores o principios, que proclaman ideales de una sociedad; las organizadoras de instituciones del Estado; de atribución de competencia; procedimentales y las programáticas que ordenan al Estado perseguir determinadas conductas.

En otra perspectiva, la Constitución contiene normas que en su naturaleza y formulación pueden identificarse, por un lado, como normas de valores y principios y, por otro, como reglas o disposiciones instrumentales.

⁵⁸ Sagüés, Néstor Pedro. Reflexiones sobre la imprevisión constitucional. Interpretación e integración. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

De manera que una aproximación a las normas constitucionales parte de la identificación del tipo de norma a aplicar, pues una adecuada clarificación de su estructura auxiliará en la labor interpretativa, así como la metodología empleada para ello.

Así, una aproximación se refiere a la distinción de normas materiales o de contenido que reconocen valores o bienes constitucionales frente a las normas formales o de procedimiento.

De esta forma, las primeras se advierten fácilmente en los preceptos relativos a derechos humanos como la libertad, derechos o principios como la presunción de inocencia, principios de rendición de cuentas o libre desarrollo de la personalidad.

En tanto, las normas instrumentales u operativas, como su nombre lo indica, refieren a previsiones procedimentales para garantizar las normas de valor o bienes constitucionales, lo cual resulta importante destacar, puesto que, en ocasiones, a través de las normas instrumentales es posible identificar los valores o fines constitucionales, solo visibles a través de ejercicios interpretativos.

En la actualidad, por ejemplo, es incuestionable la existencia del debido proceso como valor fundamental de los procesos judiciales y administrativos que, aun cuando no estaban expresamente enunciados por la Constitución⁵⁹, fueron reconocidos por la SCJN y esta Sala Superior en diversas ocasiones de interpretación constitucional, ante su evidencia circunstancial y a partir de otras normas instrumentales visibles que implican su existencia, pues solo tenían razón de ser en la protección de un valor fundamental⁶⁰.

En el entendido de que las normas constitucionales instrumentales deben

⁵⁹ Cabe precisar que el valor del debido proceso es reconocimiento constitucional expreso o literal reciente, puesto que previamente solo existía el reconocimiento por parte de los tribunales constitucionales.

⁶⁰ En el mismo sentido, puede ejemplificarse con el principio de rendición de cuentas, o incluso, con otros principios como el mínimo vital o el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que aun cuando no se advierten literal, textual o expresamente en la Constitución, han sido identificados o deducidos como valores implícitos. Tesis P. LXV/2009, del pleno de la Suprema Corte, cuyo rubro es **DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES**, y Tesis 1a. XCVII/2007, de la Primera Sala de la Suprema Corte, cuyo rubro es **DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO**.



distinguirse de las restricciones constitucionales propiamente dichas, pues, mientras que las primeras establecen formas de cumplimiento, las segundas representan el modelo exclusivo de cumplimiento, una limitante constitucional preconcebida expresamente y de observancia inexcusable.

El orden jurídico reconoce determinados casos en los cuales está justificado hacer o dejar de hacer ciertas conductas o acciones, que de otro modo son obligatorias, aun cuando no se establezcan expresamente, sino que pueden explicitarse mediante la argumentación respectiva.

En esa línea, es ampliamente reconocido en la justicia constitucional que los jueces, en ocasiones, pueden dejar de lado las reglas cuando algún supuesto está fuera del alcance de la prescripción normativa, siempre y cuando ello sea acorde con los principios que informan o constituyen el sistema jurídico de que se trate, de forma tal que se resuelva de manera armoniosa con los demás postulados del sistema.

Así, el análisis de un precepto constitucional debe basarse en la Constitución y no en una norma derivada,⁶¹ es decir, **este ejercicio debe sustentarse en lo previsto en las diversas disposiciones que la integran** y en los antecedentes que la informan, por lo que el alcance de las disposiciones de esa jerarquía no debe encontrar apoyo en lo establecido por el legislador ordinario.

Asimismo, es importante la distinción entre proposición o enunciado constitucional y normas jurídicas. Las primeras son las descripciones de determinadas normas, sobre su existencia y características enunciadas o desplegadas en el texto constitucional⁶².

En cambio, la norma jurídica en sí misma es la regulación o regla de derecho de contenido deóntico que prescribe una permisión, una

⁶¹ Tesis aislada número LVII/2006, del pleno de la SCJN, de rubro INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. EL ALCANCE DE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE BASARSE, ESENCIALMENTE, EN LO DISPUESTO EN ESTA Y NO EN LAS DISPOSICIONES GENERALES EMANADAS DE ELLA.

⁶² Navarro, Pablo. (2000). "Enunciados jurídicos y proposiciones normativas", en *Isonomía*, ITAM, no. 12, México, abril. Consultable en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-0218200000100121#fn92

prohibición o una orden de actuación,⁶³ que con cierta frecuencia debe ser descifrada o identificada por el intérprete del derecho.

Esta distinción es fundamental para el análisis constitucional, porque permite diferenciar entre las palabras contenidas en un determinado precepto o en varios preceptos constitucionales, de las normas propiamente dichas.

De esta manera, la actuación del juez constitucional debe dirigirse a conceptualizar y desentrañar el sentido mismo de esa norma del texto fundamental, **a partir del análisis del sistema de la Constitución.**

En suma, las directrices del análisis constitucional expuesto persiguen que el juzgador examine los casos difíciles conforme a contextos extraordinarios a fin de dotar de sentido y funcionalidad al sistema del Estado constitucional democrático de Derecho.

Así, la perspectiva de análisis constitucional en una situación extraordinaria y no prevista por el poder reformador amerita un estudio que no se limite a la literalidad del texto de una disposición, sino a que, partiendo del mismo, se pondere con la finalidad o valores tutelados por esa norma y sus condiciones de aplicación, pues la función de los órganos jurisdiccionales constitucionales es conjugar los contenidos de las normas con sus fines y con los elementos fácticos del caso⁶⁴.

⁶³ Bulygin, Eugenio. (2009). "La importancia de la distinción entre normas y proposiciones normativas" en *Problemas lógicos en la teoría y práctica del derecho*, pp 9-26. Consultable en http://www.fcjuridicoeuropeo.org/wp-content/uploads/file/jornada17/1_BULYGIN.pdf

⁶⁴ Véase por ejemplo, el fallo de la Corte Suprema de Justicia Argentina al caso *Saguir y Dib* (1980).

En ese asunto, la ley argentina era clara en establecer que solo las personas mayores de 18 años podían disponer de la ablación en vida de algún órgano.

Sin embargo, la Corte, en atención a las circunstancias particulares del caso, en el que una menor de edad, a punto de cumplir los 18 años, dio su consentimiento para donar su riñón a su hermano a punto de morir, optó por una interpretación armónica del ordenamiento jurídico y autorizó que se realizara la ablación del órgano.

La Corte Argentina refirió que debía atenderse al espíritu de la norma que era proteger la vida del paciente, y que, por otro lado, se encontraba la integridad corporal, pero que este segundo valor no estaba en peligro como la vida de su hermano, aunado a que conforme a los dictámenes médicos la menor de edad podría seguir una vida normal aun sin su riñón.

De esa forma, dicha Corte señaló que las excepcionales particularidades del caso comprometían al tribunal "en su específica misión de velar por la vigencia real y efectiva de los principios constitucionales, a ponderar cuidadosamente aquellas circunstancias a fin de evitar que la aplicación mecánica e indiscriminada de la norma conduzca a vulnerar derechos fundamentales de la persona y a prescindir de la preocupación por arribar a una decisión objetivamente justa en el caso concreto".



De esta manera, las normas tienen un horizonte y no solo una formulación inmediata en la que deben ser consideradas, pues no se debe olvidar que no son un fin en sí mismo, sino que son el medio para una adecuada convivencia social, misma que se encuentra en constante evolución que no le es ajena al ámbito normativo.

En ese sentido, la regla constitucional del 3% de la votación válida emitida para que un partido político pueda conservar su registro, ante la situación extraordinaria generada por la emergencia sanitaria o por cualquier otra causa alegada, debe analizarse a la luz de los valores que el constituyente protegió y de las distintas normas y principios constitucionales aplicables en los procesos electorales.

En efecto, este Tribunal no debe limitarse a una interpretación gramatical, como se realiza en situaciones ordinarias, sino, derivado de la situación extraordinaria, debe privilegiar un análisis que salvaguarde las normas y principios constitucionales aplicables, ponderando las circunstancias fácticas imprevisibles, a fin de generar soluciones conforme a Derecho.

Para lograr lo anterior, el juzgador debe tomar en consideración que la barrera electoral del 3 %, por lo general, se utiliza *“cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos) para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal o nacional”*⁶⁵. Desde esta concepción, tiene como fines prácticos:

- Impedir el acceso a la distribución de curules a los actores de la contienda electoral.
- Condicionar la validez o legitimidad de un evento electoral al requisito

Otra de las cuestiones que destacó la Corte Argentina es que *“la misión judicial no se agota con la remisión a la letra de la ley, toda vez que los jueces, en cuanto servidores del derecho y para la realización de la justicia, no pueden prescindir de la ratio legis y del espíritu de la norma: ello es así por considerar que la admisión de soluciones notoriamente disvaliosas no resulta compatible con el fin común tanto de la tarea legislativa como de la judicial”*.

Véase texto completo en:

<http://www2.scjn.gob.mx/red2/investigacionesjurisprudenciales/documentos/fallo-saguir-dib.pdf>

⁶⁵ Eduardo Rivas (2015). *Algunas consideraciones sobre la representatividad de los parlamentos europeos*. Comisión Europea y Università Degli Studi di Bologna (Representación Buenos Aires), Buenos Aires, disponible en https://www.academia.edu/10513349/Algunas_consideraciones_sobre_la_representatividad_de_los_diputados_europeos

de un mínimo de participación.

- Otorgar o arrebatar beneficios a los participantes en la contienda (por ejemplo, dar o retirar la personería jurídica a los partidos políticos; condicionar la financiación de las campañas, etc.).

Al respecto, es necesario definir la finalidad de la barrera electoral para la conservación del registro de los partidos políticos conforme a la reforma al artículo 41 de la Constitución de dos mil catorce.⁶⁶

La regulación de la pérdida de registro de partidos políticos por no haber obtenido un mínimo de votos data de mil novecientos noventa y siete.⁶⁷ La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales,⁶⁸ que fue un parteaguas en la construcción del sistema electoral en nuestro país, incluyó, en el artículo 68, la causa de pérdida de registro vinculada a la fuerza electoral de un partido, al señalar que “un partido político nacional perderá su registro (...) por no obtener en tres elecciones consecutivas el un punto cinco por ciento (1.5%) de la votación nacional”⁶⁹.

Esta regla fue evolucionando para volverse cada vez más restrictiva y vincular de manera cada vez más estrecha la permanencia de registro de un partido con el apoyo ciudadano que este obtuviera, expresado siempre en votos atribuibles a determinada fuerza política de acuerdo con las reglas vigentes. Así, el Código Electoral Federal de 1986⁷⁰ señalaba, en el artículo 94, como causa de pérdida del registro, “no obtener el uno punto cinco por ciento (1.5%) de la votación nacional, en ninguna de las elecciones federales”⁷¹.

Más tarde, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos

⁶⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

⁶⁷ Antes de 1977, las causas de pérdida de registro se limitaban a incumplir con la Constitución, subordinarse a una organización internacional o depender de partidos extranjeros, ser partido de base confesional o racial, o recurrir a la violencia. Artículo 36 de la Ley Electoral Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1946.

⁶⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1977.

⁶⁹ García Orozco, Antonio (1989). *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, tercera edición, México, Adeo Editores pág. 301.

⁷⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1987.

⁷¹ *Ibidem*, pág. 329.



Electorales⁷² de mil novecientos noventa elevó el porcentaje requerido al dos por ciento (2%) de la votación nacional obtenida en alguna de las elecciones federales (artículos 32 y 66 del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Como se advierte, la construcción normativa del requisito bajo análisis responde a la necesidad, ante un esquema de robustas prerrogativas generado en nuestro país para los partidos políticos, de prever un mecanismo de desaparición de aquellas fuerzas políticas que no cuentan con un respaldo ciudadano mínimo.

En este sentido, a través de los años, la tendencia de las reformas electorales fue la de fomentar la objetividad de las reglas y de lograr que la votación refleje la fuerza electoral de cada partido en lo individual.

La reforma de dos mil catorce endureció los requisitos de permanencia de los partidos políticos, con un claro objetivo de reducir la posibilidad de que los institutos políticos que tienen baja fuerza electoral mantengan su registro como partidos políticos nacionales⁷³.

⁷² En adelante COFIPE.

⁷³ Además, del dictamen de la Cámara de Senadores, conviene precisar que los argumentos que se dieron para justificar el incremento del porcentaje de votación para acreditar la barrera electoral para la conservación del registro de un partido político nacional consistieron en:

- Los partidos políticos son actores de la vida democrática y su finalidad primordial es el establecimiento de procedimientos democráticos imparciales, formadores del Estado democrático de Derecho. Su tarea es única y fundamental, muy diferente a la que se desarrolla en las condiciones ordinarias de la competencia política en una democracia.
- Conforme a la dinámica social es conveniente enfocar las tendencias políticas a la satisfacción de las necesidades; por tanto, se debe permitir el surgimiento de entes públicos que concentren a grupos de manera organizada para someterlos al régimen de sistema de partidos y evitar su descontrol.
- Se formuló la interrogante: ¿Qué es lo que hemos podido apreciar en México con umbrales de representación tan bajo? Primero, un enorme descontento social por los costos de la democracia, porque un umbral bajo incentiva la creación de partidos sin suficiente representación.
- Si bien es cierto que el umbral vigente (2 %) puede tener la ventaja de ampliar la pluralidad en la arena electoral, también lo es que resulta incapaz para depurar del sistema político a aquellos partidos sin un respaldo popular, lo que produce una fragmentación excesiva del sistema que induce a su ineficiencia.
- El actual porcentaje ha permitido la permanencia de formaciones políticas con escasa contribución en términos de representatividad.
- Elevar el porcentaje de votos previene la existencia de partidos sumamente pequeños que fragmenten en extremo la representación.
- Una fragmentación extrema diluye la responsabilidad de actitudes no cooperativas en el Congreso, porque un sistema de pocos partidos permite al ciudadano distinguir con claridad las acciones y estrategias de su acción política y parlamentaria.
- En sistemas con fragmentación extrema, los partidos más pequeños pueden asumir comportamientos no cooperativos. En contraposición, un sistema de partidos mayormente representativos constituye una base importante para el surgimiento de políticas responsables.

En ella, el incremento del porcentaje de votación, al tres por ciento (3%), para cumplir la barrera electoral obedeció a: *i) legitimar la existencia de los partidos políticos con base en la estimatoria ciudadana, a través del porcentaje obtenido en los comicios* y, *ii) verificar si el sostenimiento con financiamiento público sigue siendo necesario para hacer que prevalezca como opción política.*

La intención objetiva del órgano reformador al incorporar al texto constitucional la barrera electoral para la conservación del registro de un partido, obedeció a:

- Generar un margen de **representatividad objetiva** para la subsistencia de los partidos como ofertas políticas rentables.
- Lograr que los partidos gocen de una **mínima representatividad** que haga viable su participación en la vida política.
- Fortalecer el **régimen de partidos sin sacrificar el pluralismo político.**
- Evitar la **fragmentación legislativa** que impida la gobernabilidad y estabilidad en la generación de decisiones fundamentales.

Así, una de las razones fundamentales que el poder revisor tuvo fue evitar la proliferación de partidos y la fragmentación de la representación, **para lograr estabilidad del órgano legislativo mediante la presencia de partidos representativos u cooperativos.**

En ese sentido, esta Sala Superior ha advertido que la tendencia del legislador ordinario ha sido elevar el umbral de porcentaje mínimo exigido para que un partido político subsista.

De esa forma, se puede afirmar que la finalidad constitucional, al exigir el umbral del tres por ciento (3%) de la votación válida emitida en las elecciones federales, es evitar la fragmentación de la representación a través de partidos que no demostraron un respaldo directo de la ciudadanía en la votación recibida.



Adicionalmente, se considera que el texto del artículo 41, base I, párrafo cuarto, de la Constitución, tal como está formulado y previsto para situaciones ordinarias, permite tener una claridad suficiente, en cuanto a su estructura y sentido, sobre la porción de la realidad o supuesto de hecho que, de actualizarse, quepa atribuir las consecuencias normativas igualmente claras en la sola lectura de la disposición⁷⁴.

La interpretación sistémica y teleológica de la disposición aludida, implica que uno de los valores protegidos por la Constitución es la acreditación de una fuerza electoral vinculada de manera clara y objetiva a una opción política determinada, esto es, obtenida por sí misma, lo que se objetiva, precisamente, en el desarrollo legislativo, con la validez y el efecto que se otorgan a la marca en uno de los emblemas.

Al tratarse de una **regla constitucional**, esta se actualiza o no al caso, sin que en la propia Constitución general se establezcan excepciones o modulaciones en su aplicación **en situaciones ordinarias o previsibles**.

A partir de la relevancia otorgada por el poder reformador de la Constitución y de la finalidad de la regla multicitada, la controversia que se suscita consiste en determinar si es posible aplicar la regla constitucional aun cuando se acrediten irregularidades con motivo de situaciones imprevistas o extraordinarias que quebranten los diversos valores y principios protegidos por la Constitución y **tengan por efecto hacer imposible el cumplimiento del tres por ciento (3%) de la votación válida para que un partido político conserve su registro**.

Esto, bajo la lógica que las normas constitucionales analizadas en su conjunto deben guardar coherencia con otros valores y principios constitucionales vinculados⁷⁵, de ahí que, de ser el caso, la regla en

⁷⁴ La regla relativa al mantenimiento de registro de un partido está expresada de la siguiente manera: "El partido político nacional que no obtenga, al menos, *el tres por ciento del total de la votación válida emitida* en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro" (énfasis añadido).

⁷⁵ La SCJN ha establecido principios para la interpretación constitucional, uno de ellos es que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional y, al interpretarlos, debe partirse por reconocer que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema. Tesis aislada número XII/2006, del pleno de la SCJN, de rubro INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA

análisis pudiera llegar a integrarse y armonizarse con otros principios constitucionales.

Para que la regla constitucional pueda aplicarse de forma diferenciada, necesariamente debe acreditarse plenamente una situación imprevista que afecte las normas y principios constitucionales relacionados con las condiciones equitativas con las que cuentan los partidos políticos, con motivo de una situación extraordinaria.

Es decir, se deben analizar las supuestas afectaciones causadas a los actores políticos en general y a los partidos políticos, en lo particular, con motivo de la emergencia sanitaria y las demás causas extraordinarias alegadas, a la luz de las finalidades perseguidas por la barrera electoral y los principios y valores constitucionales (equidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, definitividad, de entre otros).

En caso de no respetarse esos principios y valores debe acreditarse cómo es que su inobservancia **fue causada exclusivamente por la emergencia sanitaria y las demás causas extraordinarias alegadas, y cómo es que estas** incidieron en el incumplimiento de la regla constitucional del tres por ciento (3%) de la votación válida emitida para que un partido político pueda conservar su registro.

Para tal efecto, es necesario precisar **el alcance del análisis contextual a partir de los hechos propuestos por los actores y que subyacen al caso**, así como la determinación de los aspectos relevantes que deben considerarse para determinar sus efectos o consecuencias en el proceso; en específico, sobre qué cargas argumentativas y probatorias son atribuibles a los partidos políticos cuya pérdida de registro fue determinada y cuáles son propias de la autoridad administrativa.

El **análisis del contexto**, de entre otras herramientas, **permite tener una perspectiva integral del caso**. No obstante, como se señaló, no basta la mera afirmación de que un acto se inscribe en determinado contexto



para que automáticamente se reviertan o flexibilicen cargas argumentativas o probatorias, o para generar inferencias presuntivas válidas a favor de la pretensión de las partes⁷⁶.

En ese sentido, se toma en consideración que el análisis contextual o “prueba de contexto” forma parte del derecho fundamental a la prueba en la medida en que contribuye a confirmar la verdad, probabilidad o plausibilidad de los hechos del caso, y permite explicar las circunstancias y los móviles de una conducta o sus consecuencias.

De ahí que, desde la perspectiva de los derechos humanos, este tipo de análisis permite identificar la existencia de situaciones o condiciones de riesgo, vulnerabilidad, desigualdad estructural o violencia, así como las particularidades ambientales o contextuales que de manera diferenciada impactan a determinadas personas o colectivos, y la necesidad de adoptar medidas para la protección reforzada o especial de alguna persona implicada en el proceso; lo que permite también identificar y valorar el cumplimiento de deberes y obligaciones correlativas o de diligencia debida en tales circunstancias contextuales⁷⁷.

Ante estas razones, los partidos políticos que pretendan conservar su registro tienen la carga de demostrar con elementos de prueba, al menos indirectos y por medio de razonamientos, que las supuestas irregularidades acontecieron, que se originaron con motivo de la emergencia sanitaria –en ausencia de causas atribuibles a los propios partidos políticos– y que con ellas se incidió en el electorado de forma suficiente, lo que derivó en el incumplimiento del umbral del tres por ciento (3%) necesario para que un partido político conserve su registro.

Entonces, a juicio de esta Sala Superior, únicamente a partir de las relatadas condiciones, es posible modular la regla integrada constitucionalmente debido a la existencia de una situación extraordinaria como es la contingencia sanitaria; de lo contrario, el

⁷⁶ Véase lo sostenido en el Juicio SUP-JRC-166/2021 y acumulados.

⁷⁷ *Idem*.

juzgador constitucional está obligado a aplicar la regla constitucional apoyado en una interpretación literal o textual⁷⁸.

Caso concreto.

En el caso concreto el recurrente no demuestra que alguna de las causas extraordinarias que alega, o todas, en conjunto, hayan tenido el desenlace alegado, respecto a su imposibilidad de alcanzar el tres por ciento (3%) de la votación, razón por la que, aun partiendo de la base de que la norma debe ser interpretada, atendiendo a las circunstancias en las que ocurren los hechos a los que se aplica, en el presente asunto no se justifica interpretarla de manera flexible o a efecto de generar algún tipo de excepción.

A partir del marco normativo y los argumentos expuestos, esta Sala Superior considera que no existen bases suficientes para realizar el ejercicio de ponderación ni la interpretación flexible que el recurrente solicita, porque no acredita las causas generales ni particulares que alegó como determinantes para no haber obtenido el tres por ciento (3%) de la votación válida emitida en la elección de las diputaciones federales celebrada el seis de junio.

En consecuencia, lo que debe prevalecer es la exigencia contenida en el artículo 41 párrafo tercero, base I, de la Constitución general, relativa a que los partidos políticos nacionales deben obtener el tres por ciento (3%) de la votación válida emitida en las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo, o de las cámaras del Congreso de la Unión (en el caso la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión), para conservar su registro como tales.

En otras palabras, debe subsistir la interpretación gramatical, literal o textual de la regla constitucional, al no demostrarse que la situación extraordinaria en la que se desarrolló el proceso afectó de forma

⁷⁸ Pierluigi Chiassoni, *Técnicas de interpretación jurídica. Breviario para juristas*, Madrid, Marcial Pons, 2011, p. 56.



suficiente en el resultado de la votación obtenida por el recurrente y, con ello, sea posible modular e integrar una norma.

En efecto, como esta Sala Superior expuso al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-383/2018**, el artículo 41, base I, párrafo cuarto, de la Constitución prevé que *los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro*⁷⁹.

En el caso, no está controvertida la afirmación contenida en el acto reclamado, en cuanto a que, **en la elección de diputaciones federales celebrada el seis de junio del año en curso, FxM obtuvo el 2.5692% de la votación válida emitida para las diputaciones por el principio de mayoría relativa y el 2.5655% para las diputaciones por el principio de representación proporcional, por lo que el recurrente se ubica en la hipótesis normativa del artículo 41, constitucional, conforme a la cual, por no alcanzar el tres por ciento (3%) de la votación en cualquiera de las elecciones debe perder su registro.**

El recurrente pretende que, debido a las causas que expresó en su escrito de apelación, la regla se flexibilice, lo que no es factible conforme a Derecho, porque como se ha señalado, el inconforme no demuestra que las situaciones extraordinarias que alega y que las mismas fueron las que generaron la consecuencia de haber obtenido un porcentaje de votos menor al exigido por la norma constitucional para conservar su registro como partido político.

⁷⁹ **Artículo 41.** (...)

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. (...)

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, **le será cancelado el registro.**

(...)

SUP-RAP-420/2021

En efecto, como se precisó, para que se justifique la integración o interpretación de una disposición constitucional propia de situaciones extraordinarias y una aplicación distinta a la literalidad de la regla constitucional del tres por ciento (3%) de la votación válida emitida para que un partido político conserve su registro, es necesario que se actualicen las circunstancias siguientes:

1. La existencia de una situación imprevista constitucionalmente.
2. A partir de un análisis integral, determinar si las irregularidades planteadas afectaron las condiciones necesarias para exigir una exacta observancia de las finalidades perseguidas por la barrera electoral (3% de la votación válida emitida) y los principios que rigen los procesos electorales, es decir, demostrar con cierto grado de razonabilidad la causa-efecto de la situación imprevista con las supuestas irregularidades o condiciones inequitativas alegadas.
3. Una vez acreditada esa relación, valorar el grado de incidencia en el incumplimiento del umbral del tres por ciento (3%) necesario para que un partido político conserve su registro.

En el caso, se cumple parcialmente con el primer supuesto, ya que el proceso electoral federal 2020-2021 se celebró en el contexto de una pandemia mundial generada por el virus COVID-19, que implicó por parte del Estado, en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y convencionales de la protección y respeto del derecho a la salud de las personas, la emisión de diversas medidas como el confinamiento para evitar aglomeraciones y limitar o prohibir el tránsito para actividades no sustanciales.

En cambio, el supuesto identificado con el numeral 2 no se satisface ya que el partido recurrente no aporta **elementos probatorios y argumentativos suficientes que permitan sostener**, con cierto grado de razonabilidad, lo siguiente:

- a. Que los hechos supuestamente irregulares afectaron las condiciones de competencia de forma suficiente para dejar de exigir el



- cumplimiento de los fines perseguidos por la norma constitucional (barrera electoral), pues no demuestra haber competido en condiciones de inequidad ni la existencia de una afectación trascendente a sus derechos de participación en los momentos del proceso electoral destinados a la solicitud del sufragio;
- b. Que existe una relación causa-efecto entre la situación extraordinaria, los hechos denunciados y la supuesta inobservancia de los principios o valores constitucionalmente alegados; y
- c. La ausencia de causas atribuibles a los propios partidos como generadores de los hechos.

De la misma forma, tampoco se acredita el supuesto identificado con el numeral 3, ya que, si bien es un hecho notorio que, en términos del artículo 19, numeral 2, de la LGPP, el registro de los partidos políticos de nueva creación surte efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la elección, ello no aconteció, en principio, por causa de la emergencia sanitaria.

Pese a lo anterior, como se expuso, el partido recurrente no demuestra cómo circunstancias tales como su registro tardío durante el desarrollo del proceso, incidió en el incumplimiento del umbral del tres por ciento (3%) necesario para que conservara su registro.

Así, por ejemplo, el partido recurrente no demuestra cómo las irregularidades hechas valer con motivo de la emergencia sanitaria y las demás circunstancias extraordinarias alegadas, como es la entrega posterior del registro como partido político y el otorgamiento de las prerrogativas, tuvieron como consecuencia la afectación de los valores y principios constitucionales que protegen la regla del umbral mínimo para conservar su registro.

Tampoco prueba que la situación extraordinaria alegada generara algún obstáculo en el registro de candidaturas que compitieron en la elección, de qué forma se impidió la designación de sus órganos partidistas, y cómo estas circunstancias –en su caso– transgredieron los valores o principios constitucionales.

Esto es, no existen elementos para determinar el nexo causal entre las situaciones extraordinarias que alega y la imposibilidad de alcanzar el porcentaje de votos necesario para conservar su registro, sobre todo si se toma en cuenta que el recurrente tuvo acceso a todas las prerrogativas de la etapa de la campaña electoral a fin de promover el voto a su favor.

Ante el incumplimiento de la carga argumentativa por parte del recurrente, no es procedente que esta Sala Superior se sustituya en el papel del promovente.

Así, el recurrente incurre en su argumentación en la falacia de la causa falsa, ya que presupone, sin demostrarla, una conexión causal que no existe en la realidad.

Con base en lo expuesto, esta Sala Superior considera que fue apegada a Derecho la determinación del INE, al aplicar al partido político FxM la regla constitucional que se actualizó como consecuencia de no haber alcanzado el tres por ciento (3%) de votación válida emitida en la única elección federal celebrada el seis de junio pasado.

6.- Conclusión. Con base en lo expuesto, el apelante no demostró cómo es que su registro tardío durante el desarrollo del proceso incidió en el incumplimiento del umbral del tres por ciento (3%) necesario para que un partido político conserve su registro.

Ello porque el recurrente omitió probar y demostrar que la incidencia de los hechos fue determinante o suficiente para el electorado de forma tal que se haya impedido cumplir con el umbral del tres por ciento (3%) de la votación necesario para la conservación del registro.

El partido recurrente no demostró cómo las irregularidades hechas valer con motivo de la emergencia sanitaria y las demás circunstancias extraordinarias que alegó, como es la entrega posterior del registro como partido político y el otorgamiento de las prerrogativas, tuvieran como consecuencia la afectación de los valores y principios constitucionales que protegen la regla del umbral mínimo para conservar su registro.



Máxime si el financiamiento y el acceso a radio y televisión –cuyo retardo se alega– únicamente puede ser utilizado para la realización de actividades ordinarias ante el impedimento de promocionar la obtención del voto.

Tampoco el recurrente probó cómo la situación extraordinaria generó algún obstáculo en el registro de candidaturas que compitieron en la elección, de qué forma se impidió la designación de sus órganos partidistas, y cómo estas circunstancias –en su caso– transgredieron los valores o principios constitucionales.

Esto es, no existen elementos para determinar el nexo causal entre el registro tardío del partido recurrente derivado de la pandemia y la imposibilidad de alcanzar el porcentaje de votos necesario para conservarlo, sobre todo si se toma en cuenta que el recurrente tuvo acceso a todas las prerrogativas de la etapa de la campaña electoral a fin de promover el voto a su favor.

Aunado a que el partido recurrente no cumplió con su carga argumentativa de demostrar el nexo causal entre los hechos que alega y el pretendido cumplimiento de la regla constitucional, sin que sea procedente que se sustituya en el papel del promovente.

Con base en lo expuesto, se considera que fue apegada a Derecho la determinación del Consejo General INE, al aplicar al partido político FxM la regla constitucional que se actualizó como consecuencia de no haber alcanzado el tres por ciento (3%) de votación válida emitida en la única elección federal celebrada el seis de junio pasado.

Por lo expuesto y fundado se

VII. RESUELVE

ÚNICO. Se confirma el acuerdo impugnado.

Notifíquese como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y hágase la devolución de la documentación correspondiente.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el voto en contra del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, quien presenta voto particular. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe, así como de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO CONCURRENTE QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL RECURSO DE APELACIÓN 420/2021⁸⁰

Formulo el presente voto concurrente porque si bien estoy de acuerdo en el sentido de la resolución, esto es, que se debe confirmar el acuerdo reclamado relativo a la pérdida de registro del partido político nacional recurrente, no coincido con la tesis principal de la posición mayoritaria en el sentido de que el requisito constitucional establecido en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los partidos políticos puedan conservar su registro, puede flexibilizarse o excepcionarse en caso de una situación extraordinaria.

1. Criterio mayoritario

En cuanto a la porción normativa contenida en el referido artículo 41, de la Constitución General que establece “El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida

⁸⁰ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.



en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro”, la mayoría consideró que no debe limitarse a una interpretación gramatical, como se realiza en situaciones ordinarias, sino, derivado de una situación extraordinaria, debe privilegiarse un análisis que salvaguarde las normas y principios constitucionales aplicables, ponderando las circunstancias fácticas imprevisibles, a fin de generar soluciones conforme a Derecho.

Sin embargo, señalan que para que la regla constitucional pueda aplicarse de forma diferenciada, necesariamente debe acreditarse plenamente una situación imprevista que afectara las normas y principios constitucionales relacionados con las condiciones equitativas con las que cuentan los partidos políticos, con motivo de dicha situación extraordinaria.

Para la mayoría, los partidos políticos que pretendan conservar su registro tienen la carga de demostrar, con elementos de prueba —al menos— circunstanciales y por medio de razonamientos, que las supuestas irregularidades acontecieron, que se originaron con motivo de la emergencia sanitaria —en ausencia de causas atribuibles a los propios partidos políticos— y que con ellas se incidió en el electorado de forma suficiente, lo que derivó en el incumplimiento del umbral del tres por ciento necesario para que un partido político conserve su registro.

Pero se concluye que debe subsistir la interpretación gramatical o literal de la regla constitucional, ya que del análisis de los agravios no se demuestra cómo la situación extraordinaria en la que se desarrolló el proceso afectó de forma suficiente en el resultado de la votación obtenida por el partido recurrente y, con ello, sea posible modular e integrar una norma del análisis de los agravios, por lo que no resulta posible realizar una interpretación flexible o inaplicar la norma.

2. Motivo de disenso

SUP-RAP-420/2021

Si bien coincido con la sentencia en cuanto que son **infundados** los agravios y se debe **confirmar** el acuerdo reclamado, no coincido con la tesis principal que sostiene que en un caso extraordinario la regla constitucional puede flexibilizarse para no exigir el requisito del tres por ciento para conservar el registro.

Lo anterior, porque la regla constitucional ya ha sido interpretada por esta Sala Superior cuando se analizó la pérdida de registro de los partidos políticos nacionales Nueva Alianza⁸¹ y Partido Encuentro Social⁸², porque ninguno logró obtener un porcentaje de la votación válida emitida igual o mayor al tres por ciento en la elección federal ordinaria del dos mil dieciocho.

En ambos precedentes, este Tribunal Constitucional arribó a la conclusión de que la regla establecida por la Constitución General constituye una disposición clara, expresa, que no prevé excepciones, diversos parámetros, ni tutela un derecho humano, por lo que si bien como toda norma puede ser interpretada, ésta no puede ser diversa a lo establecido en la misma o que deje sin efectos los valores y finalidades protegidas.

En ese sentido, tal como fue sostenido al resolver el SUP-RAP-383/2018, el artículo 41 constitucional, base I, párrafo cuarto, de la Constitución General no requiere de una interpretación distinta de la gramatical porque la conjunción de las expresiones y estructuras lingüísticas empleadas permite tener una claridad suficiente sobre la porción de la realidad o supuesto de hecho que, de actualizarse, quepa atribuir las consecuencias normativas igualmente claras en la sola lectura de la disposición.

El sentido inequívoco derivado de su literalidad no se enturbia por la presunta insatisfacción de la finalidad pretendidamente perseguida por el

⁸¹ SUP-RAP-384/2018.

⁸² SUP-RAP-383/2018.



Poder Revisor de la Constitución, con el establecimiento de cuando menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones celebradas para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, para el mantenimiento del registro como partido político nacional.

Como lo dejó claro el juez norteamericano Antonin Scalia: “las palabras tienen un rango limitado de significados, y ninguna interpretación que va más allá de ese rango es admisible”⁸³.

En otras palabras, si la interpretación del texto constitucional ofrece como resultado una norma jurídica cuyos contornos son claros y precisos, debe entonces atribuírsele el significado derivado del texto y no deducir del mismo normas de carácter implícito.

Efectivamente, si el criterio gramatical de interpretación exige atribuir el significado normativo conforme al sentido propio de las palabras, de ello se sigue que no es susceptible extender los efectos a supuestos o sujetos no considerados en el texto constitucional.⁸⁴

No cualquier caso de interpretación constitucional exige la aplicación de métodos interpretativos no convencionales, que desemboca en la sustitución de lo que dice la norma por aquellos valores o intereses que un tribunal considere correctos, deseables o más justos.

En suma, la doctrina y los razonamientos expuestos son suficientes para estar en condiciones de sentar, como premisa metodológica, que en tanto no existan buenas razones que permitan emplear, adicionalmente a las propias del criterio gramatical, argumentaciones de otros métodos

⁸³ Scalia, Antonin, *A Matter of Interpretation*, Princeton, Princeton University Press, 1997, p. 24.

⁸⁴ Tarello lo menciona en estos términos, al explicar el argumento a contrario: “dado el enunciado normativo que predica una cualificación normativa respecto a un término en él incluido que está por un sujeto o una clase de sujetos, debe evitarse extender el significado de ese término de modo tal que llegue a comprender a sujetos o clases de sujetos no estricta y literalmente incluidos en él de conformidad con el enunciado normativo”. Tarello, Giovanni, *La interpretación de la ley*, trad. esp. de Diego dei Vecchi, Lima, Palestra Editores, 2013, p. 313.

interpretativos o de concreción, el criterio gramatical goza de una prevalencia para su empleo, especialmente si la norma constitucional resultante es, además de clara y precisa, específica en su ámbito de regulación.

Esta conclusión es la que resulta más compatible con la idea de Constitución como instrumento de control del poder, que exige ser particularmente observada por quienes están llamados a garantizarla⁸⁵.

Máxime que dicha regla no contiene un derecho fundamental, ya que si se abre la puerta a interpretaciones sobre reglas constitucionales que no protegen derechos fundamentales, bajo el argumento de situaciones de emergencia, en un caso extremo ello podría ir no solo en contra de la Constitución sino también de la democracia.

Aplicando este desarrollo metodológico al contenido del artículo 41 constitucional, base I, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, se advierte que, en primer lugar, éste no requiere de una interpretación distinta de la gramatical, porque la conjunción de las expresiones y estructuras lingüísticas empleadas permite tener una claridad suficiente sobre el supuesto de hecho que, de actualizarse, tiene las consecuencias normativas igualmente claras en la sola lectura de la disposición⁸⁶.

⁸⁵ “[...] la operación de interpretar la Constitución resulta distinta de la de interpretar la ley, por más complicada, más difícil, más delicada y por ello necesitada de unas técnicas propias capaces de ayudar a obtener, con objetividad, esto es, a través de una argumentación jurídicamente correcta, el sentido que cabe atribuir a las normas constitucionales para hacerlas efectivas habida cuenta de la muy especial singularidad que, por su naturaleza y su carácter, dichas normas suelen tener. Por ello, la función de los jueces (y sobre todo del juez constitucional como supremo intérprete de la Constitución) posee una dimensión «recreadora» de la Constitución que no se puede negar, pero con el límite de que, al interpretarla, no pueden, en modo alguno, disponer libremente de ella. La Constitución será, y ello es obvio, lo que su supremo intérprete diga que es, pero, al mismo tiempo, esa función interpretadora tiene límites que el juez constitucional no puede transgredir, porque es el supremo intérprete de la Constitución, sí, pero no su dueño. El juez constitucional no puede suplantar al poder constituyente ni al poder de reforma constitucional, porque si lo hiciera, actuaría como soberano, cosa que no lo es en una Constitución digna de ese nombre, esto es, en una Constitución democrática.” Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, 3ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, pp. 229 y s.

⁸⁶ La regla relativa al mantenimiento de registro de un partido está expresada de la siguiente manera: “El partido político



En definitiva, considero que al resolver los recursos de apelación por los que se confirmó la pérdida de registro como partidos políticos nacionales, debe aplicarse la regla prevista en la Constitución, la cual no admite una flexibilización como lo he precisado, además de que, como se reconoce por la totalidad de mis pares, no existen razones de suficiente peso y entidad como para ampliar o modificar la regla bajo análisis, al no haberse actualizado una cuestión fortuita que hubiese impedido a la ciudadanía ejercer su voto, quienes son los que en definitiva avalan o no la existencia y subsistencia de los partidos políticos.

Asimismo, de la interpretación histórica, sistémica y teleológica se advierte que uno de los valores protegidos por la norma constitucional es la acreditación de una fuerza electoral vinculada de manera clara y objetiva a una opción política determinada, esto es, obtenida por sí misma, lo que se objetiva, precisamente, en el desarrollo legislativo, con la marca en uno de los emblemas.

Por ello, emplear otra interpretación no solo resultaría incorrecto y rebasaría el rol de la o el juez como intérprete de la Constitución, sino que también alteraría o corrompería el modelo del sistema electoral y de partidos.

Ello en tanto que se trata de una **regla constitucional**, por lo que esta se actualiza o no, sin que en la propia Constitución General se establezcan excepciones en su aplicación, por lo que inaplicar la regla implicaría inaplicar la Constitución a través de un medio jurisdiccional que pretende la defensa de ésta⁸⁷.

nacional que no obtenga, al menos, *el tres por ciento del total de la votación válida emitida* en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro” (énfasis añadido).

⁸⁷ Sirve de sustento a lo anterior, como criterio orientador, las razones que sustentan la tesis jurisprudencial 2ª/J. 3/2014 (10ª.) sustentada por la Segunda Sala de la SCJN, que lleva por rubro: CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE

El único parámetro constitucionalmente aceptable para medir la fuerza electoral de un partido, en el marco constitucional, legal, y dentro de la lógica del sistema electoral mexicano, es el porcentaje de votos obtenidos en una elección.

Si bien la fuerza electoral requerida para la conservación del registro guarda evidentemente relación con la noción de representación política, ambas nociones no son equivalentes. Por ello, el número de votos es el único parámetro válido que refleja la representatividad electoral de un partido.

Efectivamente, la redacción de la norma constitucional no deja lugar a dudas sobre cuál fue la intención y parámetro aceptado por el constituyente y el contenido de la norma hace una referencia precisa tanto al valor cuantitativo (tres por ciento) como cualitativo (votación válida emitida) del parámetro de representatividad que, además del requisito de permanencia del registro de un partido, es también el mínimo necesario que permite a los partidos participar en la asignación de escaños de representación proporcional. Como se advierte, el constituyente fue específico al señalar el porcentaje mínimo y el tipo de votación que se debe tomar en cuenta para ponderarlo, sin dar cabida a la introducción de cualquier otro parámetro más allá de la votación que sea atribuible, de forma objetiva, al partido.

Tan es así que, en la redacción de ninguna norma —ni en la Constitución, ni en la legislación secundaria— se establece otro parámetro de la representatividad partidista. La legislación electoral, el particular el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos, en sus fracciones b) y c), repite, sin cambio alguno, la norma constitucional, al señalar como la causa de pérdida de registro el no obtener “por lo menos el tres por

RESPECTO DE LOS PRCEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.



ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

La regulación de la pérdida de registro de partidos políticos por no haber obtenido un mínimo de votos data de 1977.⁸⁸ La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales,⁸⁹ que fue un parteaguas en la construcción del sistema electoral en nuestro país, incluyó, en el artículo 68, la causa de pérdida de registro vinculada a la fuerza electoral de un partido, al señalar que “un partido político nacional perderá su registro (...) por no obtener en tres elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional”.⁹⁰ Esta regla fue evolucionando para volverse cada vez más restrictiva y vincular de manera cada vez más estrecha la permanencia de registro de un partido con el apoyo ciudadano que este obtuviera, expresado siempre en votos atribuibles a determinada fuerza política de acuerdo con las reglas vigentes. Así, el Código Electoral Federal de 1986⁹¹ señalaba, en el artículo 94, como causa de pérdida del registro, “no obtener el 1.5% de la votación nacional, en ninguna de las elecciones federales”.⁹² Más tarde, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁹³ de 1990⁹⁴ elevó el porcentaje requerido al 2% de la votación nacional obtenida en alguna de las elecciones federales (artículos 32 y 66 del COFIPE).

Como se advierte, la construcción normativa del requisito bajo análisis tiene más de cuarenta años y responde a la necesidad, ante un esquema de robustas prerrogativas generado en nuestro país para los partidos políticos, de prever un mecanismo de desaparición de aquellas fuerzas

⁸⁸ Antes de 1977, las causas de pérdida de registro se limitaban a incumplir con la Constitución, subordinarse a una organización internacional o depender de partidos extranjeros, ser partido de base confesional o racial, o recurrir a la violencia. Artículo 36 de la Ley Electoral Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1946.

⁸⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1977.

⁹⁰ García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, tercera edición, México, Adeo Editores, 1989, p. 301.

⁹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

⁹² *Ibidem*, p. 329.

⁹³ En adelante COFIPE.

⁹⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el

políticas que se vuelven marginales y no cuentan con un respaldo de la ciudadanía mínimo.

En este sentido, a través de los años, la tendencia de las reformas electorales fue la de fomentar la objetividad de las reglas y de lograr que la votación refleje la fuerza electoral de cada partido en lo individual. Es más, la última reforma de 2014 endureció los requisitos de permanencia de los partidos políticos, con un claro objetivo de reducir la posibilidad de que los institutos políticos que tienen baja fuerza electoral mantengan su registro como partidos políticos nacionales.

Con ello se refuerza la interpretación gramatical de la regla contenida en el artículo 41, párrafo segundo, base I, párrafo cuarto, de la Constitución General, quedando claro que cualquier otra interpretación, que admita la existencia de otros parámetros para acreditar la fuerza electoral de un partido político, se aleja no solo de la letra, sino también de los objetivos del Poder Revisor Constitucional. Asimismo, como la redacción del precepto constitucional bajo análisis guarda identidad con el contenido de las normas existentes previamente, no se advierte justificación alguna para modificar la interpretación de una regla ya añeja, sobre cuya aplicación existen criterios y prácticas firmes.

Por tanto, es de asumir, ante lo detallado y reiterativo de la norma, que, si la intención del constituyente y legislativo fuera admitir excepciones o cualquier otro parámetro de ponderación de representatividad de los partidos, hubiese establecido otro parámetro, o bien, redactado una norma de carácter más general.

Consecuentemente, es dable arribar a la conclusión que los partidos políticos, como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, y ejercen recursos públicos, sin excepción, deben contar con el suficiente respaldo de la voluntad popular, el cual se ve reflejado a través del ejercicio del sufragio, como soberanía de la cual emana todo el poder público.



3. Conclusión

Si bien comparto el sentido de la sentencia, me aparto de la tesis principal que la sustenta, relativa a que la regla constitucional puede flexibilizarse en casos extraordinarios, en tanto que como he explicado en el sistema electoral mexicano, la voluntad popular, reflejada mediante el ejercicio del voto, es el único factor que puede y debe determinar la permanencia de un partido político como opción para la representación política; por tanto, desde mi perspectiva esa flexibilización implica una inaplicación injustificada de la Constitución, de ahí que deba respetarse en sus términos, así como entenderse en su literalidad a fin de que sea respetada y cumpla sus valores y finalidades.

Por tanto, estoy convencida de que no cualquier caso de interpretación constitucional exige la aplicación de métodos interpretativos no convencionales que traigan como consecuencia la sustitución de lo que dice la norma por aquellos valores o intereses que un tribunal considere correctos, deseables o más justos, por lo que cambiar en sede jurisdiccional la decisión tomada por el constituyente, no es más que un incumplimiento del deber que tenemos de proteger y hacer valer el texto constitucional, rebasando la atribución con la que nos encontramos revestidos para ser intérpretes de la Constitución, alterando con ello, el modelo del sistema electoral y de partidos.

Por las razones expuestas, formulo el presente voto concurrente.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del poder judicial de la federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO
INDALFER INFANTE GONZALES EN RELACIÓN CON LA
SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE APELACIÓN
SUP-RAP-420/2021 CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO
167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL**

REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL

1. En el presente voto particular expongo las consideraciones que sustentaron el proyecto de sentencia correspondiente al recurso de apelación **SUP-RAP-420/2021** que presenté a la consideración del Pleno de esta Sala Superior, en el sentido de **revocar** la determinación de pérdida de registro del Partido Fuerza por México, el cual fue votado en contra por la mayoría de sus integrantes.
2. El asunto, así como los relativos a los recursos de apelación 421 y 422 de este año, propiciaron una reflexión importante sobre la interpretación constitucional y sobre los efectos que una situación extraordinaria, como la pandemia de COVID-19, tuvo en el procedimiento de registro de los partidos políticos de nueva creación y su incidencia en sus condiciones de participación en la contienda electoral para cumplir con el umbral constitucional del 3% de la votación válida emitida en la pasada elección de diputaciones federales que les permitiera mantener su registro como partidos políticos.
3. La litis principal en los tres asuntos consistió en analizar dos aspectos: el primero, implicó definir una cuestión interpretativa sobre el sentido del artículo 41, párrafo tercero, Base I, último párrafo; respecto a la posibilidad



de flexibilizar la regla establecida en esta disposición ante una situación extraordinaria, y el segundo, una cuestión fáctica sobre el alcance de la pandemia en los derechos de participación política frente a la conservación o pérdida del registro de los partidos recurrentes como partidos de nueva creación.

4. Sobre la primera cuestión, en el proyecto que originalmente presenté a la Sala Superior se propuso realizar una **interpretación armónica**, concatenando la regla constitucional que establece el umbral mínimo del 3% de votación, así como los principios de pluralismo, equidad en la participación política y los derechos de asociación, afiliación y sufragio activo y pasivo previstos en la Constitución y en diferentes tratados internacionales.
5. Lo anterior, porque el porcentaje establecido como umbral mínimo de votación está previsto para situaciones ordinarias, **no así para situaciones extraordinarias imprevisibles que imposibilitan su cumplimiento, considerando** el principio elemental del Derecho que establece que a lo imposible nadie está obligado, por lo que las reglas deben interpretarse sistemática o armónicamente a partir del conjunto de normas, derechos y principios relevantes para hacer coherente el ordenamiento constitucional.
6. Por otra parte, en cuanto al aspecto **fáctico**, se propuso asumir una perspectiva flexible respecto de las cargas

probatorias, congruente con la situación extraordinaria aludida y a la necesidad de valorar de forma integral, no sólo los hechos alegados o la votación, sino la circunstancia general de los partidos de nueva creación y la incidencia que tuvo la situación derivada de la pandemia en el ciclo electoral y no sólo al momento de la votación, pues las condiciones de participación de estos partidos se definen previamente.

7. Esto es, que la **situación extraordinaria** alegada debía ser analizada de manera integral y no sólo a partir de elementos asilados, pues se trata de una situación generada a partir de las medidas adoptadas por las autoridades electorales con motivo de la pandemia, y al impacto diferenciado que tuvieron atendiendo a las condiciones de participación de los partidos de nueva creación. Impacto diferenciado que se advierte a partir del análisis conjunto e integral de diferentes **elementos objetivos**, como son la regulación de los nuevos partidos conforme al modelo de sistema de partidos vigente; el nivel de votación obtenido; las limitaciones temporales y el impacto en sus prerrogativas con motivo de la demora en el proceso de aprobación de su registro como nuevos partidos.
8. A continuación, expongo las principales razones que sustentaron mi proyecto presentado al Pleno de esta Sala Superior, así como algunas consideraciones sobre el engrose aprobado por la mayoría.



A. Aspectos generales

9. El partido político recurrente impugnó el acuerdo **INE/CG1569/2021** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que aprobó el dictamen **INE/JGE177/2021** emitido por la Junta General Ejecutiva del mismo instituto y declaró la pérdida del registro de Fuerza por México como partido político nacional al no haber obtenido, por lo menos, el tres por ciento (3%) de la votación válida emitida en la elección federal ordinaria celebrada el seis de junio de dos mil veintiuno, conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 94, párrafo primero, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos.

10. El partido recurrente expuso diferentes planteamientos a manera de agravios vinculados con la interpretación de la normativa que dispone las condiciones de pérdida de registro de un partido político nacional, atendiendo a su generalidad y finalidad; así como a la concurrencia de situaciones extraordinarias, como son la pandemia de COVID-19 y la aprobación tardía de su registro como partido político, lo cual limitó su capacidad de organización para efecto de su mayor penetración, conocimiento o influencia en el electorado; aunado a la supuesta afectación a diferentes principios

constitucionales y a la falta de exhaustividad en el análisis de sus planteamientos expuesto con motivo del desahogo de la vista ordenada durante el procedimiento de pérdida de su registro.

B. Consideraciones del proyecto presentado al Pleno de la Sala Superior

11. La propuesta originalmente presentada al Pleno de esta Sala Superior, proponía declarar **sustancialmente fundados** los planteamientos de Fuerza por México y suficientes para **revocar** la determinación de la autoridad electoral sobre la pérdida de su registro como partido político nacional, considerando la incidencia de la situación extraordinaria generada por la pandemia de COVID-19 y su efecto en el proceso de registro como partido político, así como en la etapa de preparación del proceso electoral, con un impacto imprevisible en las condiciones de participación en la elección que le imposibilitaron al partido para alcanzar el umbral mínimo de votación requerido constitucionalmente para la conservación de su registro.

12. Lo anterior, a partir de una **interpretación armónica** de los artículos 1º, 9º, 35, fracción III, y 41, párrafo tercero, Base I, último párrafo, de la Constitución General, así como 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de



Derechos Civiles y Políticos, atendiendo a los principios que subyacen al requisito que establece un umbral mínimo de votación para la conservación del registro de los partidos políticos, en el sentido de que su exigencia está prevista para situaciones ordinarias en las cuales su cumplimiento resulta posible en condiciones de equidad de la contienda y de igualdad de oportunidades de participación, no así cuando existen situaciones extraordinarios que imposibilitan su cumplimiento.

13. En el caso, se actualiza una situación extraordinaria generada por la pandemia de COVID-19 que tuvo un impacto directo en la organización del Proceso electoral federal 2020-2021 y, en especial, en el procedimiento de obtención de registro de partidos políticos de nueva creación, como es el caso del partido ahora recurrente. Impacto que trascendió en las condiciones de participación del partido recurrente, de forma tal que no se justifica imponer la consecuencia jurídica prevista en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, último párrafo, constitucional, debiéndose flexibilizar el umbral a fin de que el partido recurrente conserve su registro.
14. Para llegar a la conclusión expuesta es necesario analizar, en primer lugar, el alcance de la regla prevista en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, último párrafo, de la Constitución General; para posteriormente analizar la situación extraordinaria generada por la pandemia y sus efectos en el proceso electoral federal, así como en el procedimiento de registro de partidos

políticos, desde una perspectiva integral y con enfoque en el conjunto de derechos interrelacionados que pudieron verse afectados con tal situación, considerando las características generales del sistema de partidos y las condiciones de participación de los partidos de nueva creación.

15. Lo anterior considerando que el estudio de tales planteamientos es el que reporta un mayor beneficio al partido recurrente, pues, de alcanzar su pretensión, se haría innecesario el estudio del resto de sus agravios, al ser suficiente para revocar el acuerdo impugnado.⁹⁵

1. Interpretación armónica de la regla prevista en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, último párrafo, de la Constitución General

16. El artículo 41, Base I, último párrafo, de la Constitución establece:

Artículo 41. [...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. [...]

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas

⁹⁵ Jurisprudencia 3/2005, del Pleno de la SCJN, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES**; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXI, Febrero de 2005; Pág. 5; registro IUS: 179367.



y municipales. **El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.**

[...] ⁹⁶

17. Para efecto del análisis de la naturaleza y alcance de la norma constitucional referida se debe considerar su jerarquía, estructura y funcionalidad, así como sus elementos normativos, para estar en posibilidad de hacer una interpretación integral y armónica del precepto normativo.
18. En este sentido, la disposición normativa que se analiza tiene carácter constitucional, lo que supone, en términos del artículo 133 del propio texto fundamental, que se trata de una norma de jerarquía suprema en el ordenamiento, a la par de otras normas y principios constitucionales, así como de las normas de los tratados internacionales de derechos humanos.
19. Lo anterior permite derivar dos consecuencias: la primera, que la norma debe interpretarse de manera armónica con los otros derechos y principios constitucionales y convencionales y, la segunda, que sus valores protegidos deben valorarse a partir de su importancia constitucional dentro del sistema jurídico y

⁹⁶ Así se establece también en la Ley General de Partidos Políticos, en su artículo 94, párrafo primero, inciso b), en el que establece como causa de pérdida de registro de un partido político el que no obtenga en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento (3%) de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales.

político previsto en la Constitución, como parte de una decisión fundamental.

20. Esta Sala Superior ha señalado que, conforme al modelo constitucional vigente, existe imposibilidad jurídica de efectuar juicio alguno sobre la razonabilidad de las disposiciones constitucionales, así como de ejercer control de convencionalidad respecto de regulaciones y modelos previstos en la Norma Fundamental.⁹⁷
21. No obstante, las normas constitucionales admiten ser interpretadas armónicamente con el conjunto de disposiciones constitucionales y convencionales, en atención a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional.⁹⁸
22. Así, lo primero que se advierte de la regla constitucional que se analiza es que configura una norma regulativa que establece una condición o requisito para efecto de mantener vigente una

⁹⁷ SUP-REC-944/2018 y acumulado.

⁹⁸ **Artículo 1o.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

[...]



situación jurídica concreta, al establecer un supuesto y una consecuencia jurídica de actualizarse tal hipótesis.

23. Al respecto, esta Sala Superior, a partir del análisis literal del precepto normativo, ha considerado que la regla constitucional establecida en el artículo 41, Base I, último párrafo, es clara en cuanto a la hipótesis normativa que establece respecto a que la consecuencia de no alcanzar el 3% de la votación válida emitida en la elección que corresponda es la pérdida del registro, sin que contemple alguna excepción explícita o un diverso parámetro para la conservación del registro de los partidos políticos nacionales.⁹⁹
24. De esta forma, la disposición normativa integra un deber o carga para los partidos políticos de realizar las conductas lícitas necesarias para mantener una situación jurídica; un deber de la autoridad de declarar y determinar la nueva situación jurídica derivada de la actualización del supuesto de hecho y el cambio de situación jurídica como consecuencia de actualizarse dicho supuesto.
25. Asimismo, sobre la naturaleza de la norma, esta Sala Superior, al resolver el expediente **SUP-RAP-383/2018**, consideró que no se trata de un derecho fundamental o principio en sentido estricto, respecto del cual –de acuerdo con el artículo 1° constitucional– se deba realizar una interpretación *pro persona* o que su estructura responda a un mandato de optimización o concretización expansiva.

⁹⁹ SUP-RAP-383/2018.

26. Por el contrario, se destacó que las reglas, incluso las de nivel constitucional, tienen una estructura de mandatos incondicionados de actuación; esto es, su formulación es un esquema condicional de correlación hipótesis/hecho. Por lo que, adscribir un supuesto distinto a una regla, en realidad, produce un caso o solución concreto distinto del que el Poder Reformador estatuyó, es decir, que en realidad se estaría transformando el significado constitucional original.
27. Así, a partir de la distinción entre reglas y principios, esta Sala Superior precisó –en el precedente mencionado– que mientras los principios, dado su grado de indeterminación, apertura o vaguedad, requieren de una formulación o complementación que permitan dotar de contenido a la Norma Fundamental, para resolver los casos sometidos a resolución; tratándose de reglas, **si la literalidad resuelve el problema no es necesario acudir a otro método interpretativo, en la medida en que los alcances de la norma jurídica sean claros y precisos.**
28. Ahora bien, respecto de la distinción entre reglas y principios, un amplio sector de la doctrina jurídica reconoce que las primeras establecen normas jurídicas con condiciones de aplicación razonablemente detalladas y determinadas, que se aplican mediante razonamientos subsuntivos; mientras que en los principios sus condiciones de aplicación están formuladas de manera más general y se aplican a partir de ejercicios de



ponderación atendiendo a los contextos o escenarios aplicativos.¹⁰⁰

29. En el mismo sentido, existen coincidencias en la doctrina jurídica respecto a que existen o pueden existir razones y principios subyacentes a las reglas que en determinadas circunstancias resulten relevantes en la interpretación normativa y que admiten su ponderación cuando existe un conflicto entre principios subyacentes a dos normas o entre el principio subyacente de una regla y un principio de igual importancia.
30. Tal circunstancia puede suscitarse, particularmente, cuando la interpretación literal o textual no permite conciliar o resulta inconsistente con la razón o principios subyacentes, de forma tal que de aplicarla en su expresión literal se generaría una situación incongruente, absurda o inconsistente con las razones subyacentes a la regla o frente a otras razones y principios igualmente significativos, por compartir su misma jerarquía o relevancia constitucionales.
31. Desde esta perspectiva estructural, la disposición normativa contemplada en el artículo 41, Base I, último párrafo, de la Constitución, adopta la estructura de una regla, en la medida en que, como se señaló, establece un supuesto o un caso con

¹⁰⁰ Al respecto, resulta ilustrativa la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P. XII/2011 de rubro "**CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA**". Sobre la distinción doctrinaria entre reglas y principios existen diferentes posturas teóricas, entre ellas, Dworkin, Ronald, Los derechos en serio, Editorial Planeta-De Agostini, 1993; Robert, Alexy, Teoría de los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, y Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero, Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos, Madrid, Ariel, 1996.

condiciones de aplicación claras y cerradas y una consecuencia jurídica, sin establecer ninguna excepción expresa.

32. No obstante, tal como se advierte de la determinación adoptada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de tesis 293/2011, se debe distinguir, desde el punto de vista conceptual, entre lo que es una “disposición” y una “norma”.¹⁰¹ La disposición alude al *texto* de un determinado ordenamiento (un artículo, una fracción, etcétera), mientras que la norma hace referencia al *significado* que se le atribuye a ese texto.
33. En el presente caso, la “disposición” es el texto del dispositivo constitucional contenido en el artículo 41, Base I, último párrafo, de la Constitución, mientras que la “norma” o “normas” que expresa se refiere a los distintos significados que son susceptibles de ser atribuidos al texto a través de los diferentes métodos interpretativos.
34. De esta forma, si bien es cierto que existen criterios que aluden a la imposibilidad de hacer un control de constitucionalidad o convencionalidad de las disposiciones constitucionales,¹⁰² lo

¹⁰¹ El Pleno señaló que se trata de una importante distinción bastante extendida tanto en la teoría del derecho, como en la dogmática constitucional y la jurisprudencia constitucional comparada, remitiendo para ello a: Pozzolo, Susana, y Escudero, Rafael (eds.), *Disposición vs. Norma*, Lima, Palestra, 2011; y Díaz Revorio, Francisco Javier, *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Valladolid, Lexnova, 2001, págs. 35-37.

¹⁰² Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación, en la tesis: 2a./J. 3/2014 (10a.) con rubro **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, señaló que tales preceptos “no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, pues las normas que componen la Constitución General de la República constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes



cierto es que tales criterios deben analizarse atendiendo no sólo a la literalidad de cada disposición, sino también a la estructura de la norma que se deriva de su análisis a través de los diferentes métodos interpretativos existentes, así como considerando, en su caso, los principios o razones subyacentes a la regla, de forma tal que el sentido final de la interpretación implica una valoración integral, armónica y contextual del precepto normativo, y no sólo la consideración de su literalidad.

35. Si bien, en principio, la expresión literal de una disposición normativa es el primer aspecto a considerar, debe integrarse a los otros métodos interpretativos que derivan de su contenido o estructura (*prima facie*) cuando se estime necesario para la correcta solución del caso desde la perspectiva de la universalidad y coherencia de la determinación.
36. Así, entre los métodos más comunes para solucionar esas problemáticas se encuentra la **interpretación armónica** del texto constitucional.¹⁰³ Esta interpretación integra diferentes métodos interpretativos como el gramatical, sistemático y

a cualquier tipo de control jurisdiccional” aunado a que señala que, desde el punto de vista formal, no es posible considerar que tales preceptos violan derechos humanos, “pues ello implicaría que la Norma Fundamental no es tal, en la medida en que el sistema de control constitucional que establece es capaz de invalidar su propio contenido, aunado a que no es jurídicamente admisible desarticular la interdependencia de las normas constitucionales, negando el principio de unidad de la Constitución.” Tal criterio que no constituye una jurisprudencia obligatoria para esta Sala Superior permite advertir la importancia de las disposiciones constitucionales, pero no señala cuál debiera ser la forma en que este Tribunal Electoral debería interpretar la Constitución, y cuáles métodos interpretativos le estarían, en su caso, vedados, de ahí que no implique una limitante para el análisis de constitucional que, en plenitud de jurisdicción realiza esta Sala Superior.

¹⁰³ Sobre otros métodos de interpretación véase al respecto, por ejemplo, la tesis 2a. CVII/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro “TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS, QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL”.

funcional, así como el teleológico, evolutivo, extensivo o contextual y su objetivo es garantizar la unidad, coherencia y consistencia del ordenamiento constitucional.

37. La exigencia de unidad y coherencia del ordenamiento constitucional es particularmente significativa cuando se advierte que una interpretación literal no abarca la problemática planteada o no considera otros principios, valores o derechos constitucionales que pueden verse en conflicto, pues ello implicaría establecer una jerarquización o prevalencia de una norma constitucional sobre otra, sin una consideración o ponderación adecuada.
38. Esto es, en principio, se debe considerar el elemento textual o contenido literal de la disposición, a fin de identificar la estructura y los elementos de la norma. Si tal interpretación agota la controversia, ya sea porque el texto carece de ambigüedad o vaguedad, o porque las circunstancias de hecho del caso ya han sido analizadas previamente y cuentan con un precedente estrictamente aplicable, no será necesario acudir a otros medios de interpretación para corroborar el sentido normativo derivado de la literalidad del precepto.¹⁰⁴
39. No obstante, cuando se cuestiona el sentido que se atribuye a un texto a partir exclusivamente de su literalidad, es preciso que

¹⁰⁴ Así, al resolver el expediente **SUP-RAP-383/2018**, esta Sala Superior destacó que la regla era clara en cuanto al supuesto y consecuencia jurídica establecidos a un partido que actualizó todos los elementos de la norma, por lo que se determinó que no era necesario que este órgano jurisdiccional empleara un método de interpretación diverso para determinar sus elementos y alcances; máxime que el planteamiento de la parte actora era que se modificaran los **parámetros objetivos de votación** previstos en la disposición y se sustituyeran por otros a partir de la **representación parlamentaria**.



las autoridades jurisdiccionales analicen la disposición a partir de integrar otros métodos que garanticen de mejor manera la unidad, coherencia y sistematicidad del ordenamiento constitucional.

40. Esto supone que, en ciertos casos, la interpretación literal, *prima facie*, no resulta suficiente para configurar una norma coherente en un caso específico no previsto expresamente en la formulación normativa.
41. De esta forma, cuando la controversia no se sitúa sobre la posible ambigüedad o vaguedad de los términos de una disposición constitucional, sino sobre la incongruencia o incoherencia que pudiera derivarse de la simple interpretación literal, es preciso acudir a otros métodos que permitan armonizar el contenido del ordenamiento constitucional, pues de otra forma podría resultar en la determinación de un sentido absurdo, manifiestamente contradictorio o totalmente ineficaz para garantizar la finalidad subyacente a la propia norma.
42. Así, es posible identificar diferentes niveles de análisis o escrutinio de la norma constitucional, cuando se trata de una disposición suficientemente clara y no existen razones de peso para acudir a un método de interpretación distinto o complementario y cuando, por cuestiones textuales o circunstanciales, es preciso acudir a otros métodos interpretativos y a las razones o principios subyacentes a la regla que deriva de la interpretación gramatical o literal, pues

sólo así se garantiza la unidad, coherencia y estabilidad del ordenamiento jurídico.¹⁰⁵

43. Así, no obstante la importancia del elemento textual de las disposiciones constitucionales, su interpretación no se limita o reduce a su expresión literal como una mera operación lingüística o una investigación gramatical.¹⁰⁶ La interpretación de una disposición normativa, como actividad y como resultado de dicha actividad, va más allá de los problemas de significado de las palabras, y requiere además una atribución de sentido normativo acorde con el conjunto del sistema jurídico al que pertenece.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Al respecto, Manuel Aragón señala que “la función de los jueces (y sobre todo del juez constitucional como supremo intérprete de la Constitución) posee una dimensión ‘recreadora’ de la Constitución que no se puede negar, pero con el límite de que, al interpretarla, no pueden, en modo alguno, disponer libremente de ella. La Constitución será, y ello es obvio, lo que su supremo intérprete diga que es, pero, al mismo tiempo, esa función interpretadora tiene límites que el juez constitucional no puede transgredir, porque es el supremo intérprete de la Constitución, sí, pero no su dueño. El juez constitucional no puede suplantar al poder constituyente ni al poder de reforma constitucional, porque si lo hiciera, actuaría como soberano, cosa que no lo es en una Constitución digna de ese nombre, esto es, en una Constitución democrática.” Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, 3ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, pp. 229 y ss.

¹⁰⁶ Véase al respecto, Vernengo, Roberto, *La interpretación literal de la ley*, 2ª edición, Argentina, Abeledo-Perrot, 1994, p. 73. Para este autor “toda interpretación jurídica es un acto de cambio jurídico, de reconstrucción racional del derecho objetivo. O, si se quiere, una actividad propia de la dinámica de los sistemas normativos, en que se producen extensiones derogaciones y modificaciones en la composición normativa del conjunto. Estas operaciones pueden responder a ciertos criterios de racionalidad destinados a resguardar la consistencia del sistema. Las prácticas que los juristas denominan “interpretación lógica” son procedimientos de cambio del derecho destinadas a mantener la racionalidad idealmente postulada de todo sistema social” (Ídem, p. 132 y 133).

¹⁰⁷ La doctrina ha analizado estos aspectos de interpretación y alcance de las disposiciones normativas desde diversas perspectivas. Véase, entre otros, Bayón Mohíno Juan Carlos, “¿Por qué es derrotable el razonamiento jurídico?” en *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 24 (2001) pp. 35-62. Disponible en <https://doxa.ua.es/article/view/2001-n24-por-que-es-derrotable-el-razonamiento-juridico>; Bäcker, Carsten, “Reglas, principios y derrotabilidad”, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 37 (2014), pp. 31-44. Disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/53977/1/Doxa_37_02.pdf; Scalia, Antonin, *Una cuestión de interpretación. Los tribunales federales y el derecho*, Palestra, Perú, 2015; Schauer, Frederick, *Las reglas en juego. Un examen filosófico de la toma de decisiones basada en reglas en el derecho y en la vida cotidiana*, Marcial Pons, Madrid, 2005 y Ródenas, Ángeles, *Razonamiento judicial y reglas*, Fontamara, México 2000.



44. Al respecto, por ejemplo, la Corte Constitucional colombiana ha considerado también que la exigencia de unidad constitucional exige interpretar la constitución como un todo armónico y coherente:

“En los casos de enfrentamiento de las normas constitucionales que sirven de respaldo a ciertos derechos, el principio de unidad constitucional exige interpretar la Constitución como un todo armónico y coherente, en tanto que el principio de armonización concreta impide que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o la restricción de otro. De conformidad con este principio, el intérprete debe resolver las colisiones entre bienes jurídicos, de forma que se maximice la efectividad de cada uno de ellos. La colisión de derechos no debe, por lo tanto, resolverse mediante una ponderación superficial o una prelación abstracta de uno de los bienes jurídicos en conflicto. Esta ponderación exige tener en cuenta los diversos intereses en juego y propender su armonización en la situación concreta, como momento previo y necesario a cualquier jerarquización o prevalencia de una norma constitucional sobre otra”.¹⁰⁸

45. En el mismo sentido, dicha Corte Constitucional también manifestó:

“Conforme a los principios de unidad constitucional y de armonización, la Constitución debe ser abordada como un sistema armónico y coherente, de tal forma que la aplicación de una norma superior no debe contradecir o agotar el contenido de otras disposiciones constitucionales, sino que debe buscarse, en lo posible, interpretaciones que permitan la máxima efectividad de todas las normas de la Constitución.”¹⁰⁹

¹⁰⁸ Sentencia T-575/95.

¹⁰⁹ Sentencia C-255/97.

46. En el caso, la norma que establece un umbral mínimo para conservar el registro a los partidos políticos nacionales del 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales se justifica a partir de diversos principios subyacentes, algunos de los cuales fueron expuestos durante el proceso de reforma constitucional que derivó en la modificación del umbral mínimo de votación; y otros, derivan de los principios o derechos relacionados directamente con el contenido material de la regla.
47. Así, en la reforma que constitucionalizó el requisito y elevó el umbral del 2% al 3% de la votación se destacó que el incremento del porcentaje de votación para cumplir la barrera o umbral mínimo electoral obedeció a: ***i) legitimar la existencia de un instituto político con base en la estimatoria ciudadana, a través del porcentaje obtenido en los comicios*** y, ***ii) verificar si el sostenimiento con financiamiento público sigue siendo necesario para hacer que prevalezca como opción política.***
48. Al respecto en el *Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado*¹¹⁰ se expresaron las razones o motivos para efecto de justificar el incremento del porcentaje de votación para la

¹¹⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral. Consultable en la siguiente página de internet: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-02-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf



conservación del registro de un partido político nacional. Entre ellos, que los partidos políticos son actores de la vida democrática y su finalidad primordial es el establecimiento de procedimientos democráticos imparciales, formadores del Estado democrático de Derecho, por lo que se consideró su tarea como “única y fundamental”.

49. Asimismo, se señaló que, conforme a la dinámica social, resultaba conveniente enfocar las tendencias políticas a la satisfacción de las necesidades; por tanto, se debe permitir el surgimiento de entes públicos que **concentren a grupos de manera organizada para someterlos al régimen de sistema de partidos y evitar su descontrol**. Al respecto, se advirtió que México era uno de los países de América Latina que establecía requisitos de votación más bajos para que los partidos conserven el registro.
50. A partir de la interrogante de qué era lo que se podía apreciar en México con umbrales de representación tan bajos, el Poder reformador destacó el enorme descontento social por los costos de la democracia, porque un umbral bajo incentiva la creación de partidos sin suficiente representación y si bien era cierto que el umbral vigente (2%) podría tener la ventaja de ampliar la pluralidad en la arena electoral, también lo era que resultaba incapaz para depurar del sistema político a aquellos partidos sin un respaldo popular, lo que producía una fragmentación excesiva del sistema que inducía a su ineficiencia.
51. De esta forma, se consideró en el dictamen aludido que el porcentaje del 2% había permitido la permanencia de

formaciones políticas con escasa contribución en términos de representatividad, por lo que elevar el porcentaje de votos “previene la existencia de partidos sumamente pequeños que fragmenten en extremo la representación”. Ello, porque una fragmentación extrema “diluye la responsabilidad de actitudes no cooperativas en el Congreso, ello, porque un sistema de pocos partidos permite al ciudadano distinguir con claridad las acciones y estrategias de su acción política y parlamentaria.”

52. Se consideró además que en sistemas con fragmentación extrema los partidos más pequeños pueden asumir comportamientos no cooperativos. En contraposición, un sistema de partidos mayormente representativos constituye una base importante para el surgimiento de políticas responsables.
53. El motivo fundamental que tuvo el Poder Revisor de la Constitución para incrementar el umbral de votación y establecer la regla prevista en el artículo 41, Base I, último párrafo, de la Constitución fue **evitar la proliferación de partidos y la fragmentación de la representación, para lograr estabilidad del órgano legislativo mediante la presencia de partidos representativos o cooperativos.**
54. De esta manera, si bien la disposición no establece un derecho fundamental lo cierto es que se encuentra directamente relacionada con el derecho de asociación y afiliación en materia política electoral, y a los principios que sustentan el sistema de partidos, como son el pluralismo político, el de equidad en la contienda y el de igualdad en la participación política. De ahí que la norma que se analiza deba interpretarse



sistemáticamente a la luz de los principios subyacentes o de aquellos otros principios o derechos con los cuales se encuentre directamente relacionada.

55. Así lo reconoció esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-756/2015**, al señalar que las condiciones para la pérdida del registro por no alcanzar el umbral mínimo tienen un impacto en el derecho humano de asociación política en su vertiente de conformación de partidos políticos y su papel en la integración de la representación nacional.
56. En ese caso se destacó además que uno de los derechos humanos en materia política es el derecho de asociación política para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, reconocido en la fracción III del artículo 35 Constitucional, siendo una de sus modalidades de ejercicio la conformación de partidos políticos,¹¹¹ que constituyen agrupaciones de ciudadanos con una ideología política y finalidades comunes, que buscan lograr que su visión de Estado se convierta en realidad por la vía democrática.
57. Asimismo, se precisó que la propia Constitución otorga a los partidos políticos una posición preponderante en la integración de la representación nacional, a partir de lo dispuesto en su artículo 41, Base I, en la porción normativa que los identifica como “entidades de interés público”, precisando que “la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las

¹¹¹ Jurisprudencia 25/2002 con rubro “DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS”.

formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.”

58. Al respecto, el propio texto constitucional señala que: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa”.
59. Como puede advertirse del artículo antes citado, los partidos políticos tienen el carácter de entidades de interés público, con finalidades específicas de gran importancia para el proceso democrático, como son la de promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación nacional y, hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, en condiciones de paridad.



60. En efecto, los partidos políticos constituyen instituciones reconocidas a nivel constitucional que cumplen una función esencial en los regímenes democráticos. Por ende, el papel fundamental otorgado a los partidos políticos por la propia Constitución, al ser una de las vías para que la ciudadanía ejerza sus derechos político-electorales, justifica el otorgamiento de prerrogativas a cargo del Estado, como el financiamiento público para la realización de sus actividades ordinarias y de campaña, así como el uso permanente de los medios de comunicación social.¹¹²
61. En el mismo sentido, esta Sala Superior –en el precedente en cita– reconoció a los partidos políticos como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, contribuyendo a garantizar su pleno y libre desarrollo, y si bien los procesos comiciales no constituyen un ámbito reservado exclusivamente para ellos, en cuanto a la presentación de propuestas y candidatos, al preverse la posibilidad de candidaturas ciudadanas o independientes, ello no demerita o resta su calidad de cuerpos intermedios de la sociedad, que coadyuven a integrar la representación nacional y la formación del poder público.
62. Asimismo, esta Sala Superior reconoció a los partidos políticos un papel decisivo en el presente y el futuro del desarrollo institucional, pues al contar con los medios que les permiten difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como

¹¹² Artículo 41, Bases II y III Constitucional.

los análisis y opiniones que formulan respecto de los problemas sociales, particularmente a través de la prerrogativa de tener acceso permanente a la radio y a la televisión, sin que ello se encuentre restringido a los periodos electorales, permite darle una mayor vigencia al derecho a la información, además de contribuir a mejorar la conciencia ciudadana, y a que la sociedad esté más enterada, y que ésta sea más vigorosa y analítica, todo ello como presupuesto esencial para alcanzar mejores niveles de progreso, lo cual se traducirá, a la vez, en mayor respeto al pluralismo ideológico, y de permitir el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión y del derecho a la información.

63. En atención a las consideraciones expresadas, esta Sala Superior consideró que “la pérdida del registro de un partido político se traduce en la afectación directa del derecho humano de asociación en materia política de los militantes que lo integran. Asimismo, constituye una de las decisiones que trasciende más allá del ámbito de la propia organización política y del sistema de partidos políticos, pues también afecta derechos fundamentales de la ciudadanía de votar y ser votado, pues implica la supresión de una opción política por la que podría optar la ciudadanía en las elecciones democráticas.”¹¹³
64. Lo anterior es así, porque, con la pérdida del registro de un partido político nacional se afecta el derecho a votar y ser votados de los ciudadanos, en tanto que los institutos políticos, como ha quedado previamente señalado, uno de sus fines es

¹¹³ Así lo expuso al resolver el citado expediente **SUP-RAP-756/2015**.



"el hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

65. Es por lo expuesto que esta Sala Superior ha interpretado la disposición constitucional que establece el umbral mínimo de votación para la conservación o pérdida del registro de los partidos políticos, considerando otras normas relativas a los derechos humanos con las cuales se encuentra relacionada, para efecto de garantizar una interpretación constitucional coherente y acorde con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
66. Además, se estimó que, atendiendo a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, este Tribunal Electoral, en su calidad de autoridad jurisdiccional electoral y en el ámbito de su competencia –como es la tutela y protección de los derechos político-electorales en tanto derechos humanos– tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los mismos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; así como, en su caso, de reparar las violaciones a los derechos humanos.
67. En definitiva, la cuestión de la pérdida de registro de un partido político guarda relación con los artículos 9º y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconocen el derecho de la ciudadanía mexicana de asociarse libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos

políticos del país¹¹⁴. Derechos que también se encuentran reconocidos en los artículos 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹¹⁵

68. Atendiendo a lo expuesto, considerando la relevancia constitucional de la disposición que se analiza, así como las razones y principios subyacentes a la misma y los principios de interpretación que orientan la perspectiva de los derechos humanos, tanto en su vertiente individual como social o colectiva –esto es no sólo los intereses y derechos de las personas que forman parte de un partido político, sino también los intereses generales y derechos del conjunto de la ciudadanía en mantener un sistema de partidos estable y funcional para la democracia representativa–, se considera que la disposición contenida en el artículo 41, Base I, último párrafo, de la Constitución, **debe interpretarse de manera armónica** a fin de que, por una parte, no se traduzca en una incidencia o restricción injustificada de otros derechos de participación política también protegidos por el ordenamiento constitucional y convencional y, por otra, que **no implique una subversión del régimen constitucional del sistema de partidos políticos**, sino, únicamente, si ante una situación extraordinaria, resulta

¹¹⁴ El artículo 9 de la Constitución general establece: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país [...]”. Por su parte, el artículo 35, fracción III, reconoce el derecho de la ciudadanía a “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

¹¹⁵ En artículo 16, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone: “Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”. Por su parte, el Pacto Internacional reconoce, en su artículo 22, el derecho de toda persona “a asociarse libremente con otras”.



procedente adoptar una medida que permita flexibilizar las exigencias de la norma regulativa, sin desconocer sus propios fines.

69. Esto es, la dinámica interpretativa del texto constitucional debe atender al conjunto de normas, principios y valores constitucionales, de ahí que no pueda afirmarse que una interpretación armónica que busque la coherencia del orden constitucional implique desconocer o corromper el sistema de partidos, pues la pluralidad y la garantía de las condiciones de igualdad y equidad en la participación política son aspectos sustanciales de dicho sistema.
70. Lo relevante entonces es considerar el contexto y el sentido último de las normas en la medida en que, como otras reglas jurídicas, en principio su formulación responde a situaciones ordinarias, esto es, que el supuesto de hecho de la norma se configura a partir de condiciones de aplicación en contextos ordinarios y no excepcionales o especiales que obliguen al interprete a considerar y garantizar, frente al contexto planteado, la finalidad de la norma, flexibilizando su aspecto regulativo en caso de ser necesario si con ello se alcanza la armonización del ordenamiento constitucional.
71. Al respecto, esta Sala Superior ha reconocido, que las normas jurídicas regulan las situaciones ordinarias, es decir, aquellas que son previsibles en el momento de su creación.¹¹⁶ Con esa

¹¹⁶ Tesis CXX/2001 con rubro **LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS.** Al respecto, se ha considerado que cuando se presentan circunstancias anormales, explicablemente no previstas en la legislación electoral, la autoridad debe buscar una solución con base en el conjunto de principios rectores, para

lógica, al aplicar la consecuencia de una norma jurídica a un caso particular se asume, tácita o expresamente, que el supuesto de hecho ocurrió en las condiciones ordinarias previstas o contempladas por el creador de la norma, razón por la cual al operador jurídico solamente le corresponde atribuir a ese hecho (ordinario) la consecuencia ya prevista en la norma.

72. Sin embargo, cuando se presentan circunstancias extraordinarias, no previstas o no previsibles para el creador de la norma, el operador jurídico no puede limitarse a constatar la actualización del hecho extraordinario y atribuirle la consecuencia jurídica prevista en el marco jurídico para un hecho ordinario. Por el contrario, este tipo de casos exigen que el operador jurídico realice una valoración de las circunstancias extraordinarias o excepcionales del caso para determinar si la solución prevista en la norma debe ser o no aplicada.

73. Ahora bien, el reconocimiento de una situación extraordinaria no debe llevar automáticamente a la conclusión de que la consecuencia jurídica prevista en la norma no debe ser aplicada. A lo que obliga el reconocimiento de una situación extraordinaria es a valorar las circunstancias del caso para determinar si, a pesar de la situación excepcional, debe ser resuelto con la solución ya prevista en la norma; o si, por el contrario, amerita una solución diversa, dada la magnitud o entidad de la situación extraordinaria.

encontrar la armonización de los fines y valores tutelados. Véase lo resuelto, entre otros, en el expediente SUP-JDC-742/2020 y acumulados.



74. Tal ejercicio no implica cuestionar la validez de la norma jurídica ni poner en duda su aplicación en condiciones ordinarias. Lo que implica es la valoración de ciertas circunstancias extraordinarias para decidir, exclusivamente, si a un caso particular y excepcional, le son o no aplicables las consecuencias previstas en una norma para situaciones ordinarias.

75. Desde esta perspectiva, la regla relativa a que el partido político que no obtenga al menos el 3% de la votación perderá su registro está contenida en la Constitución general de la República. Sin embargo, ello no impide que esta Sala Superior pueda realizar un ejercicio valorativo de las circunstancias extraordinarias en los términos que se ha precisado, pues las normas constitucionales, al igual que las demás normas jurídicas, se crean bajo la previsión de circunstancias ordinarias; razón por la cual, ante circunstancias excepcionales, un tribunal constitucional puede válidamente realizar un ejercicio de valoración, en el que determine si las consecuencias previstas en la norma constitucional deben aplicarse o no a un caso ocurrido bajo circunstancias extraordinarias. En el entendido de que este ejercicio no implica, de ninguna manera, someter la norma constitucional a algún tipo de tamiz o escrutinio ni desconocer la obligatoriedad de la norma para todas las autoridades del país.

76. También es conveniente precisar que esta Sala Superior ha resuelto diversos casos, en los que ha sostenido el criterio de que los partidos políticos deben cumplir necesariamente con el umbral del tres por ciento (3%) de

la votación para conservar su registro y ha desestimado argumentos a través de los cuales se han planteado circunstancias que en opinión de quienes promovieron esos medios de impugnación justificaban mantener el registro de partidos políticos que no obtuvieron al menos el tres por ciento de los votos de las elecciones en que participaron. Empero, debe indicarse que en esos casos que fueron resueltos previamente, no existieron situaciones excepcionales o extraordinarias que justificaran un análisis especial, lo que sí ocurre en este caso, por haberse dado la pandemia a que se ha hecho referencia.

77. De esta forma, se debe evaluar si en el caso se presenta una situación excepcional en la cual se afecten las condiciones ordinarias en el desarrollo de los procesos electorales, que hagan imposible el cumplimiento de las cargas o deberes exigidos para la conservación del registro de los partidos, y si resulta procedente la flexibilización del umbral previsto para situaciones ordinarias, si con ello se armoniza la finalidad de la norma con el conjunto de derechos y principios constitucionales que sustentan el sistema de partidos políticos en nuestro país.
78. Tal flexibilización sin embargo, no debe resultar de un análisis arbitrario de los elementos contextuales, sino que debe valorar estrictamente que los partidos políticos que se encuentren en una situación extraordinaria hayan adoptado todas las medidas razonables, a fin de que no pueda atribuirse tal situación a los propios partidos que no alcanzaron el umbral de votación, sino



a las condiciones generales que inciden de manera diferenciada y desproporcionada en un caso particular y que afecten el sistema de partidos en su conjunto.

79. De esta forma, a fin de salvaguardar la estabilidad del sistema de partidos y el pluralismo político, sólo se admitiría el análisis de circunstancias excepcionales **si existen condiciones que garanticen un grado razonable de representatividad de los partidos políticos.**
80. Así, incluso ante una eventualidad extraordinaria se requeriría que los partidos o el partido que se ve en la situación de pérdida de registro hubiera obtenido una votación cercana al umbral, de forma tal que pudiera valorarse su representatividad atendiendo a sus circunstancias especiales, siempre que pueda razonablemente considerarse que el porcentaje faltante de votación es consecuencia de la situación extraordinaria que se alega.
81. Lo anterior, guarda relación con el principio general del Derecho que dispone que a lo imposible nadie está obligado (en su expresión clásica *ad impossibilia nemo tenetur*), lo que implica una máxima sobre la imposibilidad sobrevenida para el cumplimiento de una prestación, carga o deber tratándose de reglas regulativas que establecen un mandato de hacer, esto es que obligan a realizar una conducta, dada la imposibilidad (física, material o jurídica) no imputable a la persona consistente en una dificultad extraordinaria, definitiva derivada de un hecho imprevisible o irresistible.

82. Este principio implica la **evidente imprevisibilidad** y la **manifiesta imposibilidad** para el cumplimiento de una obligación o de la satisfacción de una condición o requisito, por alguna circunstancia ajena a la voluntad del sujeto sobre quien recae la obligación, deber o carga, considerando que la certeza en relación con las exigencias del marco jurídico, requiere la seguridad jurídica de que los sujetos puedan “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y de la actuación de las autoridades.
83. Al respecto, esta Sala Superior, al resolver el **SUP-REC-114/2021** manifestó que, de acuerdo con la doctrina jurídica más autorizada, el caso fortuito o fuerza mayor exige la existencia de una imposibilidad verdadera y no que el cumplimiento de una obligación simplemente se haya hecho más difícil; que el acontecimiento que constituye el obstáculo para la ejecución de la obligación haya sido imprevisible y que el deudor no haya incurrido en ninguna culpa anterior.¹¹⁷

¹¹⁷ Sobre este aspecto, otros tribunales federales también se han pronunciado. Por ejemplo, véase la tesis: II.1o.C.158 C con rubro y texto: “**CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. CUANDO EL ACTO O HECHO EN QUE SE SUSTENTA ES UN ACTO DE AUTORIDAD**”. La doctrina jurídica es unánime al admitir que existen ocasiones en que el incumplimiento de una obligación no puede ser imputable al deudor, porque éste se ve impedido a cumplir por causa de un acontecimiento que está fuera del dominio de su voluntad, que no ha podido prever o que aun previéndolo no ha podido evitar. A un acontecimiento de esa naturaleza se le llama caso fortuito o fuerza mayor. Los diversos tratadistas como Bonnetcase, García Goyena, Henri León Mazeaud y André Tunc también son acordes al distinguir tres categorías de acontecimientos constitutivos del caso fortuito o de fuerza mayor, según provengan de sucesos de la naturaleza, de hechos del hombre o de actos de la autoridad; sea que el acontecimiento proceda de cualquiera de esas fuentes y, por ello, provoque la imposibilidad física del deudor para cumplir la obligación, lo que traerá como lógica consecuencia que no incurra en mora y no pueda considerársele culpable de la falta de cumplimiento con la correspondiente responsabilidad de índole civil, dado que a lo imposible nadie está obligado. Las características principales de esta causa de inimputabilidad para el deudor son la imprevisibilidad y la generalidad, puesto que cuando el hecho puede ser previsto el deudor debe tomar las prevenciones correspondientes para evitarlo y si no lo hace así, no hay caso fortuito o fuerza mayor; el carácter de generalidad implica que la ejecución del hecho sea imposible de realizar para cualquier persona, no basta, pues, con que la ejecución sea más difícil, más



84. En el presente caso, se alegan dos circunstancias no vinculadas propiamente con la ambigüedad o vaguedad de la disposición constitucional en análisis, sino con la posibilidad para su cumplimiento, las cuales se solicita sean analizados por este órgano jurisdiccional: **a)** la imposibilidad material para el cumplimiento del requisito derivado de condiciones extraordinarias y ajenas al partido político, como es la obtención tardía del registro en cuanto tal, y **b)** la situación generada por la pandemia de la COVID-19 y su impacto en los derechos de reunión y expresión durante las campañas electorales.
85. De esta forma, en el presente caso se plantea una posible situación extraordinaria que no habría sido atribuible al partido recurrente y respecto de la cual se expresan argumentos con la pretensión de justificar la no aplicación de la consecuencia jurídica prevista en el artículo 41 constitucional. En consecuencia, se estima procedente analizar si tales circunstancias tuvieron una incidencia significativa para efecto de la pérdida de su registro y, en su caso, si justifican la flexibilización de los requisitos constitucionales que le permitan conservarlo.

2. Análisis de la situación extraordinaria planteada por Fuerza por México

onerosa o de desequilibrio en las prestaciones recíprocas. Así, cuando se trata de actos de autoridad, que algunos autores como Manuel Borja Soriano catalogan dentro de la categoría de hechos provenientes del hombre, el hecho del príncipe, se da a entender a todos aquellos impedimentos que resultan de una orden o de una prohibición que emana de la autoridad pública." Amparo directo 487/97. U.S.A. English Institute, A.C. 9 de octubre de 1997.

86. El partido recurrente plantea diversos agravios que considera estrechamente relacionados con una situación extraordinaria generada por la pandemia de la COVID-19 y por la obtención tardía de su registro como partido político nacional. Ello, derivado, por una parte, de la modificación de los plazos realizada por el Instituto Nacional Electoral (**INE/CG82/2020**) con motivo de la pandemia, así como por diversos ajustes posteriores a los mismos (**INE/CG97/2020** y **INE/CG237/2020**) y, por otra, del hecho de que su registro le fue otorgado, con apercibimiento, hasta el diecinueve de octubre de dos mil veinte (**INE/CG510/2020**), en virtud de una determinación judicial (**SUP-JDC-2512/2020**) que revocó la negativa previa a otorgar dicho registro (**INE/CG275/2020**). Aunado a que la autoridad declaró la procedencia constitucional de su denominación y de sus documentos básicos, una vez cumplidos los requerimientos formulados por la autoridad, hasta el quince de diciembre de ese mismo año (**INE/CG687/2020**).
87. En este sentido, el partido considera que la responsable debió buscar una solución conforme a los principios rectores, para armonizar los fines y valores tutelados por las normas relacionadas con el sistema de partidos y la pérdida de su registro, pues a pesar de que hubo retraso en el otorgamiento de su registro y en la entrega de sus prerrogativas, no se le compensó para que contendiera en una situación de equidad, con más tiempo de radio y televisión, el aumento en el presupuesto o cualquier otro mecanismo para disminuir las asimetrías con partidos que contaban con registro previo, ni se realizó una interpretación progresista de la norma.



88. Asimismo, considera que la pandemia generó un impacto diferenciado mayor en los partidos de nuevo registro y particularmente en su situación por ser el único de nuevo registro sin un antecedente previo como partido. Además, si la responsable reconoció que su registro tardío derivó de la pandemia de COVID-19, debió flexibilizar los parámetros para conservar el registro, pues considera arbitrario e incongruente que la responsable modifique plazos y restrinja derechos, pero no justifique los parámetros de aplicación normativa para conservar el registro de los partidos políticos nacionales.
89. Se consideran **sustancialmente fundados** los agravios relacionados con una indebida interpretación de la normativa constitucional, toda vez que se actualiza una situación extraordinaria e imprevisible generada por la pandemia de COVID-19 que derivó en la modificación sustancial del procedimiento de registro de partidos políticos de nueva creación, y generó un impacto diferenciado y desproporcionado en el partido recurrente que lo imposibilitó para alcanzar el umbral del 3% de la votación válida emitida en la elección federal para efecto del cumplimiento del requisito previsto en el artículo 41, Base I, último párrafo, de la Constitución.
90. Lo anterior es así, considerando que el sistema de partidos vigente impone deberes y obligaciones a las organizaciones que buscan su registro como partido político, así como a los propios partidos para conservarlo, para cuyo cumplimiento se establecen condiciones específicas y plazos estrictos, que al

verse modificados, sin realizar ajustes complementarios, generan incertidumbre e impactos diferenciados en los partidos de nueva creación, cuyos efectos no son necesariamente previsibles, en la medida en que las modificaciones y sus consecuencias se advierten en diferentes momentos o etapas del ciclo electoral.

91. En tales circunstancias se genera una distorsión en el sistema de partidos, dado que se imposibilita la permanencia de los partidos políticos de nueva creación que en condiciones ordinarias habrían podido, presumiblemente, conservar su registro, con lo cual se altera la finalidad de la norma constitucional, pues se imponen a los nuevos partidos condiciones de participación más rigurosas que las ordinariamente previstas.
92. Ante tales circunstancias lo procedente es adoptar un enfoque integral y de derechos humanos que armonice y garantice en la mayor medida los principios y derechos interrelacionados que se pueden ver afectados ante tal situación extraordinaria, de forma tal que no se prive de efecto la finalidad de la normativa constitucional –que establece un umbral mínimo para la conservación del registro de los partidos políticos– y exclusivamente se flexibilice en aquellos casos en los que existe una justificación razonable y una probabilidad real de que de no haber existido tal situación extraordinaria se pudiera haber alcanzado el umbral previsto.
93. En este sentido, resulta necesario precisar los principios y valores que subyacen a la normativa constitucional en



contraposición con aquellos otros que derivan del principio de pluralismo en la representación política y con el derecho a participar en condiciones de igualdad en la vida política a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

94. Para ello, en los siguientes subapartados se expondrán las características generales del sistema de partidos y las condiciones de participación de los partidos de nueva creación, para efecto de verificar si, la situación extraordinaria generada por la pandemia agravó o alteró sustancial e injustificadamente tales condiciones de participación hasta el extremo de imposibilitar al partido recurrente para alcanzar la votación que le permitiera, en condiciones normales, conservar su registro.

2.1. Características del sistema de partidos y condiciones de participación de los partidos de nueva creación

95. Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanas y ciudadanos que cumplen diferentes funciones de representación e integración de diversos intereses de la sociedad. Los partidos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. En cuanto tales, cumplen una función de intermediación con la sociedad y el Estado y garantizan la representatividad de la ciudadanía en los órganos de elección popular.¹¹⁸

¹¹⁸ Sobre la importancia y características generales de los partidos, se ha tenido en consideración: Nohlen, Dieter, "Sistema de Partidos Políticos" en *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción de trece lecciones*, TEPJF-Marcial Pons, Madrid,

96. La importancia de los partidos políticos en los sistemas democráticos ha sido destacada en diferentes ámbitos, la cual sirve como referente necesario al momento de analizar los elementos que deben considerarse para determinar si una situación específica resulta contraria a los principios que subyacen al modelo de sistema de partidos vigente en nuestro país y a los derechos de participación política que pudieran verse afectados a partir de la determinación de cancelar el registro a un partido político.
97. Así, la importancia de los partidos políticos en el contexto del sistema democrático sea como intermediarios entre la ciudadanía y la función de gobierno o como alternativas minoritarias de oposición y asociación política, ha sido destacada por diversas instancias nacionales e internacionales.
98. Por ejemplo, como se destacó al resolver el **SUP-RAP-756/2015**, el Tribunal Constitucional Alemán ha considerado que los partidos políticos constituyen un presupuesto

2012, pp. 189-207; Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, Alianza, Madrid, 1980; Proyecto ACE, "Partidos y candidatos", disponible en <https://aceproject.org/aces/topics/pc/pc10>; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, "Preguntas y Respuestas respecto a Partidos Políticos", disponible: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=c2dbd085-5458-47db-a5cd-c7cfb9b73efd&Portal=CAPEL; Comisión Europea para la Democracia a través el Derecho (Comisión de Venecia), *Código de Buenas Prácticas en el ámbito de los Partidos Políticos e Informe aclaratorio*, Estrasburgo, 3 de junio de 2009, Doc. CDL-AD(2009)021, disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-spa). Tal importancia ha sido destacada por esta Sala Superior en diversos precedentes (entre otros, SUP-RAP-19/2020 y acumulados; SUP-RAP-337/2018 y SUP-RAP-115/2017 y acumulados), así como por instancias internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de Junio de 2005, pár. 215 y la Corte Europea de Derechos Humanos (entre otros, *Caso Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros vs. Turquía*, nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 87, ECHR 2003-II).



fundamental del Estado democrático de derecho, al constituir la vía para que las posiciones políticas y sociales, así como los intereses, finalidades y objetivos preferidos por la ciudadanía, se articulen en distintos programas de acción a partir de los cuales la ciudadanía esté en condiciones de elegir cuál de ellos constituye la mejor alternativa y convertirse en acciones concretas de gobierno.¹¹⁹

99. De igual manera, el Pleno del Tribunal Constitucional español ha reiterado la relevancia constitucional de los partidos políticos, al destacar “la importancia decisiva que tales organizaciones están llamadas a desempeñar en las modernas democracias pluralistas por la trascendencia política de sus funciones; concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular; y, por servir de cauce fundamental para la participación política”.¹²⁰

100. Asimismo, la Corte Constitucional colombiana ha señalado que con la constitucionalización de los partidos se pretende “establecer reglas de juego que permitan mejorar las condiciones de competencia pluralista, fundamento del sistema democrático, y con ello develar y controlar una actividad en la que se determina lo esencial del poder político y de la función pública”. Asimismo, ha destacado que la “oposición política es una consecuencia directa del valor del pluralismo y del derecho al disenso. Los partidos [...] están llamados a canalizar el descontento con el objeto de censurar cuando así lo estimen conducente las decisiones del gobierno. Desde luego, la

¹¹⁹ BVerfGE 44, 125 (145) y BVerfGE 60, 53 (67).

¹²⁰ Sentencia 226/2016.

complejidad de las demandas sociales y el carácter no forzoso de la función mediatizadora de los partidos y movimientos, hacen de la oposición un derecho que no se circunscribe a ellos, sino que se extiende a toda la sociedad civil. [...] Los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno pueden ejercer libremente la función crítica. Es un derecho que tienen aquellos que no hacen parte del Gobierno y también de una función necesaria para el mantenimiento del pluralismo y de la democracia”.¹²¹

101. En el ámbito interamericano, la Carta Democrática Interamericana, en su artículo 3, reconoce entre los “elementos esenciales de la democracia representativa”, al “régimen plural de partidos y organizaciones políticas”, además del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, entre otros. Además, en su artículo 5, reafirma que el fortalecimiento de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia.

102. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha señalado que “los partidos son institutos necesarios en la democracia” en la medida en que la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos,¹²² y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reafirmado, siguiendo a su homóloga europea, que “las voces de oposición

¹²¹ Sentencia No. C-089/94.

¹²² CIDH, Informe 26/88, Caso 10109, Argentina, 1988, párr. 10.



resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad. Por ello, la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales”.¹²³

103. Por su parte, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, el Comité de Derechos Humanos ha manifestado también que “los partidos políticos y sus afiliados desempeñan una función primordial en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos electorales”¹²⁴.
104. A su vez, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (conocida como Comisión de Venecia), en sus *Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos*,¹²⁵ ha reconocido también la importancia de los partidos políticos, al destacar:

¹²³ Corte IDH, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, Sentencia 26 de Mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 173 y Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Freedom And Democracy Party vs. Turkey*, TEDH 1999, párr. 47.

¹²⁴ Comité de Derechos Humanos de la ONU (CCPR). Observación General núm. 25. Artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 57º periodo de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párr. 26.

¹²⁵ Doc. CDL-AD(2010)024, Adoptado por la Comisión de Venecia en su 84ª Sesión Plenaria (Venecia, 15-16 de Octubre de 2010) Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa)

42. Los partidos se han desarrollado como el **principal vehículo para la participación y protesta política de los individuos**, y han sido reconocidos por la Corte Europea de Derechos Humanos como **vitales para el funcionamiento de la democracia** [...].

105. La importancia de los partidos políticos no implica que no estén sujetos a restricciones o limitaciones, por el contrario, se reconoce también que, como otros derechos humanos, la libertad de asociación no es un derecho absoluto y admite para su ejercicio ciertas restricciones.
106. En este sentido, por ejemplo, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado que, si bien los partidos políticos son un “subgrupo” de asociaciones a las que debe aplicarse el derecho a la libertad de asociación, en tanto organizaciones establecidas para cumplir objetivos específicos, pueden estar sujetas a un régimen particular¹²⁶.
107. En general las restricciones a los derechos humanos deben interpretarse de manera estricta, atendiendo al principio del efecto útil de las normas y salvaguardando su contenido esencial. Ello supone que las normas que inciden directa o indirectamente en los derechos humanos deben interpretarse

¹²⁶ Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (CDH). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad pacífica y de asociación. A/68/299, 7 DE AGOSTO DE 2013, párr. 30.



armónicamente y limitarse a garantizar la finalidad constitucional que subyace a las mismas.

108. En el caso, la interpretación de la normativa que establece el umbral mínimo para la conservación del registro de los partidos políticos debe interpretarse desde una perspectiva integral que considere su impacto en los diferentes principios y derechos interrelacionados y en los principios que definen el sistema de partidos en nuestro país.

109. Al respecto, resulta relevante lo apuntado en los citados *Lineamientos* de la Comisión de Venecia, en los que se destacan el derecho de los individuos a asociarse (Principio 1) y la importancia del trato igualitario (Principio 6), así como la necesidad de interpretar estrictamente cualquier limitación o regulación de los partidos:

14. El derecho de los individuos a asociarse y formar partidos políticos debe, tanto como sea posible, encontrarse libre de toda interferencia. **Aunque existen limitaciones al derecho de asociación, dichas limitaciones deben interpretarse estrictamente y solo razones convincentes y de suficiente fuerza pueden justificar las limitaciones a la libertad de asociación.** Los límites deben ser estipulados en la ley, resultar necesarios en una sociedad democrática y como una medida proporcional. La afiliación a los partidos políticos debe ser voluntaria por naturaleza y ningún individuo debe ser forzado a unirse o pertenecer a ninguna asociación contra su voluntad. La amplia protección reconocida al derecho de los individuos a asociarse, exige que los partidos políticos también estén libres de cualquier intervención innecesaria.
[...]

19. Todos los individuos y grupos que busquen constituir un partido político deben poder hacerlo sobre la base de un trato igualitario ante la ley. Ningún individuo o grupo que desee integrar un partido político debe ser favorecido o desfavorecido en este esfuerzo por parte del estado, y la regulación de los partidos debe ser aplicada uniformemente. Para eliminar las desigualdades históricas se pueden adoptar medidas que garanticen igualdad de oportunidades para las mujeres y las minorías. [...]

¹¹⁰. Asimismo, entre los principios generales reconocidos en los citados *Lineamientos* está el de presunción a favor de la constitución de los partidos políticos y la no disolución, en virtud del cual, entre otros aspectos, señala:

44. Como vehículo importante para la actividad y expresión política, la constitución y funcionamiento de los partidos políticos no ha de limitarse, ni permitirse la disolución, excepto en casos extremos como lo prescriba la ley y necesario en una sociedad democrática. Dichos límites deben ser interpretados de manera estricta por las cortes o autoridades internas, y el estado deberá poner en marcha medidas adecuadas para garantizar que dichos derechos se puedan disfrutar en la práctica.

¹¹¹. De esta forma, también se reconoce por la Comisión de Venecia que los requisitos de registro de los partidos políticos no representan, en sí mismos, una violación al derecho de libre asociación, como también lo destacó la Corte Europea de Derechos Humanos. En particular, señala que “así como los partidos políticos pueden obtener ciertos privilegios legales, basados en su estatus legal, que no están disponibles a otras



asociaciones, **es razonable exigir el registro de los partidos políticos a la autoridad del estado**".¹²⁷

112. En los *Lineamientos* se señala también que “los requisitos de registro sustantivo y pasos procesales para el registro **deben ser razonables**”¹²⁸ y, en particular, en relación con la controversia en el presente asunto, se destaca que “los plazos para decidir sobre las solicitudes de registro han de ser **razonablemente cortos** para garantizar la realización del derecho de los individuos a asociarse”, siendo “**particularmente importantes las decisiones expeditas sobre las aplicaciones de registro para los partidos nuevos que busquen presentar candidatos en las elecciones. Los plazos que sean demasiado largos constituyen barreras irracionales para el registro y participación del partido.**”¹²⁹
113. Finalmente, por cuanto hace a los requisitos para la retención del registro de los partidos, los *Lineamientos* de la Comisión de Venecia destacan lo siguiente:

86. Una vez que el registro es aprobado, **los requisitos para la retención del registro deben ser mínimos**. Sin embargo, **los requisitos para continuar recibiendo ciertos beneficios del estado, como el financiamiento público y el acceso a las votaciones en las elecciones, puede ser más alto que los requisitos para mantener el estatus de registro como partido político**. La pérdida de la condición de registro, en oposición a la pérdida de los beneficios del estado, debido a la falta de presentación de las formas u otros reportes exigidos, que deben ser limitadas a los casos de

¹²⁷ Lineamientos, pár. 65.

¹²⁸ Lineamientos, pár. 66.

¹²⁹ Lineamientos, pár. 69.

serias violaciones y de acuerdo a procedimientos claramente definidos. **Cuando la legislación prevea la pérdida de la condición de registro, también debe establecer procedimientos claros sobre la capacidad y requisitos de los partidos para volver a registrarse.** [...]

88. **En algunos estados, un partido político que no cumpla un mínimo del umbral de resultados en una elección, pierde su estatus como partido político registrado. Esta práctica está lejos de ser ideal y no debe incluirse en la legislación pertinente.** Si un partido cumplió originalmente con todos los requisitos para el registro, entonces debe poder continuar con las actividades partidistas fuera de las elecciones. **Como mínimo, en vez de perder sus derechos como una asociación formal, los partidos que no recibieron el apoyo adecuado en una elección deben poder continuar su asociación bajo las leyes que rigen a las otras asociaciones.** Dichos partidos pueden ser excluidos válidamente de los beneficios asociados con ser un partido político activo (ejemplo, subsidios del estado) pero no debe perder los derechos básicos (ejemplo, libertad de reunión y asociación) otorgadas a todas las asociaciones públicas.

114. Al respecto, también la Corte Europea de Derechos Humanos ha considerado que

“[...] tampoco puede concordar con el argumento de que sólo aquellas asociaciones que representan los intereses de porciones considerables de la sociedad son elegibles para alcanzar el estatus de partidos políticos. **La Corte considera que los pequeños grupos minoritarios también deben contar con una oportunidad de establecer partidos políticos y participar en las elecciones con el objetivo de conseguir una representación parlamentaria.** La Corte ya ha sostenido que, aunque los intereses individuales deben en ocasiones subordinarse a aquéllos de un grupo, la democracia no significa simplemente que las visiones de



la mayoría deben prevalecer siempre: se debe conseguir un balance que asegure el tratamiento justo y adecuado de las minorías y evite cualquier abuso de una posición dominante (véase *Gorzelik and Others*, citado anteriormente, § 90). **La elección de los votantes no debe ser indebidamente restringida y debe asegurársele a los diferentes partidos políticos una oportunidad razonable para presentar sus candidaturas en las elecciones** (véase *mutatis mutandis*, *Yumak and Sadak*, § 108).¹³⁰

115. Los criterios expuestos, si bien no resultan vinculantes o se trata de directivas o recomendaciones generales que dependen del sistema electoral y del sistema de partidos de cada Estado, resultan ilustrativos respecto de **la necesidad de interpretar los requisitos para mantener el registro de los partidos políticos de forma estricta y desde una perspectiva de derechos humanos**, a fin de no generar una situación que afecte injustificadamente el pluralismo político como expresión de la diversidad del pensamiento y la acción política en una sociedad; lo que no implica que toda restricción para efecto de

¹³⁰ “The Court is also unable to agree with the argument that only those associations that represent the interests of considerable portions of society are eligible for political party status. It considers that small minority groups must also have an opportunity to establish political parties and participate in elections with the aim of obtaining parliamentary representation. It has already held that, although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of the majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position (see *Gorzelik and Others*, cited above, § 90). The voters’ choice must not be unduly restricted and different political parties must be ensured a reasonable opportunity to present their candidates at elections (see, *mutatis mutandis*, *Yumak and Sadak*, cited above, § 108)”. *Case of Republican Party of Russia v. Russia*, (Application no. 12976/07), Judgment, 12 April 2011, pár. 114. Consultable en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Case%20of%20Republican%20Party%20of%20Russia%20v.%20Russia%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-104495%22%5D%7D>

evitar la fragmentación del sistema de partidos sea contraria a los derechos de asociación y participación política.¹³¹

¹¹⁶. Los propios *Lineamientos* de la Comisión de Venecia señalan:

123. El pluralismo político es crítico para garantizar la efectividad de la gobernabilidad democrática y proporciona a los ciudadanos de una información en la elección de su gobierno. La legislación relativa a los partidos políticos debe promover el pluralismo como medio para garantizar la capacidad de expresar puntos de vista opuestos y transiciones democráticas del poder.

124. Generalmente, las medidas para limitar el número de partidos políticos que puedan contender en una elección no se considera incompatible y puede ser visto como razonables para la administración de las elecciones y prevenir la fragmentación. Sin embargo, la legislación debe evitar restringir el número de partidos por medio de una carga excesiva de requisitos para el registro o expresión de un mínimo de apoyo. No sólo estas restricciones minimizan inherentemente el libre funcionamiento del pluralismo político en la sociedad, sino que pueden ser fácilmente manipulados para silenciar a los partidos o candidatos que expresen opiniones impopulares a los que están en el poder.

[...]

¹³¹ Al respecto la jurisprudencia 21/2015 con rubro “**ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS**” señala: “De una interpretación sistemática y funcional del artículo 1º, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que a efecto de dotar de contenido a las normas relativas a los derechos humanos, se deben interpretar de conformidad con lo establecido en la Constitución y los tratados internacionales en la materia, en observación, entre otros, de los principios pro persona y de progresividad, conforme a los cuales esos derechos deben ser ampliados de manera paulatina. En consecuencia, resulta conforme con esos parámetros de interpretación la aplicación de estándares y buenas prácticas reconocidas por los organismos internacionales, siempre y cuando tengan como finalidad orientar la actividad del intérprete de la normativa correspondiente, para la ampliación de los derechos humanos contenidos en ella.”



117. Los criterios anteriores resultan relevantes en el presente caso para efecto de la interpretación integral y armónica del requisito constitucional que establece el umbral mínimo de votación para la conservación del registro de los partidos políticos; en particular, cuando son de nueva creación y se alegan situaciones extraordinarias, pues tales criterios permiten contextualizar la finalidad del requisito y los fines y principios subyacentes a la regla constitucional.
118. Como se señaló, entre tales aspectos destacan, por una parte, la necesidad de proteger el principio del pluralismo y, por otra, la de evitar la fragmentación injustificada del sistema de partidos.
119. Al respecto, el **pluralismo político** es un principio sustancial del sistema democrático y un valor protegido dentro del sistema de partidos. Su importancia se ve reflejada en la garantía de representatividad de sectores y grupos que reflejan la diversidad de la sociedad y que a través de los partidos políticos acceden al ejercicio del poder público en los diversos cargos de representación popular.
120. No obstante, el pluralismo no es un principio absoluto, admite controles y limitaciones en aras de salvaguardar otros aspectos y principios del propio sistema, como es el de evitar una elevada fragmentación o fraccionamiento del sistema de partidos que dificulte la gobernabilidad y la dinámica democrática. Ello es así, porque se reconoce que una excesiva polarización o fragmentación de los partidos puede generar

situaciones de crisis o disfuncionalidad del sistema que deben ser prevenidos o regularizados.¹³²

121. De esta forma, para salvaguardar, por una parte, la pluralidad política y, por otra, la estabilidad del sistema y su funcionalidad (reconociendo el pluralismo pero evitando su fragmentación excesiva), entre mayores sean las barreras de ingreso o permanencia su aplicación e interpretación debe ser menos rígidas, a fin de evitar que se convierta en un sistema que artificiosamente limite la pluralidad y la movilidad del número de partidos, sin considerar las condiciones reales o materiales que permitan una efectiva participación.
122. Por otra parte, cuando las condiciones para el acceso y permanencia dentro del sistema son mínimas, resulta razonable que se realicen interpretaciones más estrictas a fin de evitar la excesiva fragmentación de la representación.
123. Con base en lo expuesto, toda vez que en el presente caso se solicita analizar la normativa que establece la barrera o umbral previsto para la conservación de su registro a partir de la existencia de una situación extraordinaria, resulta necesario contextualizar las condiciones del sistema de partidos existente a nivel federal para considerar la situación de los partidos de nueva creación, con base en sus condiciones de participación, y valorar si resulta procedente que, a partir de

¹³² Para Dieter Nohlen el sistema de partidos es “la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado” y suelen destacarse, entre sus elementos de análisis: el número de partidos; su tamaño relativo; la distancia ideológica entre ellos; sus pautas de interacción; el grado de su institucionalización y su actitud frente al sistema político. Véase, Nohlen, “Sistema de Partidos Políticos”, *op. cit.*, p. 190.



una situación extraordinaria como es la pandemia, se flexibilice el umbral de votación requerido para la conservación de su registro con miras a salvaguardar el pluralismo político.

a) Condiciones de registro y participación de los partidos políticos

124. Dada su relevancia en el sistema político, a los partidos políticos se les exige que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos y para ello deben cumplir, formal y materialmente, diferentes exigencias de organización interna, entre otras, contar con una asamblea u órgano equivalente, como máxima autoridad del partido; un comité nacional y órganos ejecutivos locales; así como diversos órganos responsables de la administración y las finanzas, de organización de los procesos de integración de los órganos internos y para la selección de candidaturas, de la justicia intrapartidaria; del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información, de la educación y capacitación cívica de los militantes y dirigentes.¹³³

¹³³ La Ley General de Partidos Políticos en su **artículo 43** dispone: 1. Entre los órganos internos de los partidos políticos deberán contemplarse, cuando menos, los siguientes: a) Una asamblea u órgano equivalente, integrado con representantes de todas las entidades federativas en el caso de partidos políticos nacionales, o de los municipios en el caso de partidos políticos locales, la cual será la máxima autoridad del partido y tendrá facultades deliberativas; b) Un comité nacional o local u órgano equivalente, para los partidos políticos, según corresponda, que será el representante del partido, con facultades ejecutivas, de supervisión y, en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas; c) Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos trimestrales y anuales, de precampaña y campaña; d) Un órgano de decisión colegiada, democráticamente integrado, responsable de la organización de los procesos para la integración de los órganos internos del partido político y para la selección de candidatos a cargos de elección popular; e) Un órgano de decisión colegiada, responsable de la impartición de justicia intrapartidaria, el cual deberá ser independiente, imparcial, objetivo y aplicará la perspectiva de género en todas las resoluciones que emita; f) Un órgano encargado de cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que la Constitución y las leyes de la materia

125. De acuerdo con el modelo de partidos vigente, las organizaciones que pretendan su registro como partidos políticos deberán solicitar su registro, cada seis años, solamente después de la elección presidencial¹³⁴ y no podrán formar alianzas o coaliciones electorales en su primera elección, que corresponde a la elección intermedia de diputaciones federales.¹³⁵
126. Durante el proceso de constitución deberán llevar escrupulosamente su padrón de afiliación, para evitar doble afiliación de ciudadanos,¹³⁶ así como una cuidadosa verificación y una oportuna información sobre sus ingresos y gastos para cumplir con las obligaciones de fiscalización.

imponen a los partidos políticos, y g) Un órgano encargado de la educación y capacitación cívica de los militantes y dirigentes. 2. Los partidos políticos nacionales deberán contar, además de los señalados en el párrafo anterior, con comités o equivalentes en las entidades federativas con facultades ejecutivas. 3. En dichos órganos internos se garantizará el principio de paridad de género.

¹³⁴ Al respecto, la Ley General de Partidos dispone en su **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.”

¹³⁵ La Ley General de Partidos Políticos dispone en su **artículo 85**: “[...] 4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.”

¹³⁶ El **artículo 18** de la Ley general de partidos señala: “1. Para los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se deberá verificar que no exista doble afiliación a partidos ya registrados o en formación. 2. En el caso de que un ciudadano aparezca en más de un padrón de afiliados de partidos políticos, el Instituto o el Organismo Público Local competente, dará vista a los partidos políticos involucrados para que manifiesten lo que a su derecho convenga; de subsistir la doble afiliación, el Instituto requerirá al ciudadano para que se manifieste al respecto y, en caso de que no se manifieste, subsistirá la más reciente.”



127. Ahora bien, por cuanto hace al financiamiento de los partidos de nueva creación, el artículo 51, numerales 2 y 3 de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que les corresponde el dos por ciento (2%) del monto por financiamiento total de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda, debiéndoseles entregar en la parte proporcional, a partir de la fecha en que surta efectos el registro, atendiendo al calendario presupuestal aprobado para el año. Por cuanto hace al financiamiento público para actividades específicas sólo les corresponderá en la parte que se distribuye en forma igualitaria (30%), lo mismo que la prerrogativa de acceso a los tiempos en radio y televisión.¹³⁷
128. Este modelo sitúa a los partidos de nueva o reciente creación en una **posición diferenciada** frente a otros partidos que ya cuentan con registro previo, y en una condición de mayor complejidad en su primera elección, que corresponde a la elección intermedia de diputaciones federales.
129. Lo anterior se justifica a partir de la finalidad del propio modelo de constitución y permanencia de nuevos partidos políticos, el cual exige una base mínima de apoyo ciudadano, tanto al momento de su constitución como en la votación electoral, que

¹³⁷ De acuerdo con el **artículo 167** de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, se distribuirá entre los partidos políticos bajo el criterio del treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos, obtenido por cada partido político en la elección de diputaciones federales inmediata anterior; no obstante, “los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo que se distribuye de manera igualitaria.

garantice una representación efectiva, así como que justifique la entrega de prerrogativas, tales como, el financiamiento público o y el acceso a radio y televisión.

130. De acuerdo con información disponible de la autoridad electoral, en dos mil diecinueve, ciento seis (106) organizaciones manifestaron su intención de convertirse en partidos políticos nacionales, para lo cual deberían realizar una asamblea nacional constitutiva y asambleas en al menos veinte entidades federativas o doscientos distritos electorales, y recabar la afiliación de al menos el 0.26% del Padrón Electoral correspondiente a la última elección ordinaria (233 mil 945 afiliaciones), bajo la verificación del Instituto Nacional Electoral.
131. Ordinariamente, la autoridad electoral debe desahogar el procedimiento de revisión y dictaminar la procedencia de los registros antes del inicio del proceso electoral federal.
132. Al respecto, para efecto de participar en el Proceso Electoral Federal 2020-2021, de las **ciento seis** (106) organizaciones que manifestaron su intención de constituirse como partido, sólo **tres** (3) obtuvieron su registro, dos (2) de ellas –entre estas la parte recurrente– después de impugnar la negativa de su registro originalmente declarada por el Instituto Nacional Electoral.¹³⁸

¹³⁸ De las 106 organizaciones que notificaron su intención, solo 89 (84%) resultaron procedentes y solo 7 (7%) solicitaron su registro, habiéndosele concedido solo a una en un primer momento (Encuentro Solidario) y posteriormente, a partir de sendas determinaciones judiciales, a dos más (Fuerza por México y Redes Sociales Progresistas. <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-formacion/>



133. Lo anterior ilustra algunos aspectos de la complejidad del proceso de registro de nuevos partidos políticos nacionales y las condiciones diferenciadas que tiene para la participación en la contienda electoral inmediata a su registro. Ello considerando que, conforme a la legislación electoral, ordinariamente el registro debe aprobarse el primer día del mes de julio previo a la elección, considerando que el proceso electoral inicia en el mes de septiembre, con lo cual, el partido cuenta con dos meses aproximadamente para preparar su estructura interna y su estrategia electoral para el proceso electoral, **tiempo que se presume suficiente para estar en condiciones mínimas de participar competitivamente.**
134. En este sentido, como lo confirma la práctica y lo destaca la doctrina, una vez constituidos, los nuevos partidos deben hacer frente a dos problemas fundamentales: lograr y mantener la cohesión interna entre las diferentes facciones que lo componen, y posicionarse dentro del sistema de partidos para obtener un crecimiento electoral sustentable.
135. De ahí que se considere que “las reglas estables constituyen un factor primordial para la cohesión interna y, consecuentemente, para su éxito” y que se destaque la importancia de las condiciones originales en el desarrollo posterior, “considerando a la fase formativa del nuevo partido como una *critical juncture* [coyuntura crítica] que determina el camino posterior del mismo”.¹³⁹

¹³⁹ Véase: Kestler, Thomas, Silvana Krause y Juan Bautista Lucca, “Cohesión, éxito o fracaso de los nuevos partidos políticos en América del Sur” en *Revista Mexicana de*

136. En este sentido, se reconoce también que “en el caso de los partidos nuevos, con estructuras menos estables y una base social heterogénea, **las primeras elecciones constituyen un reto, porque el desafío del ingreso a la escena electoral se da de forma paralela a la configuración estable de la organización partidista.**”¹⁴⁰
137. En el caso de México, el carácter rígido del modelo de acceso y permanencia en el sistema de partidos y las dificultades que representa a los nuevos partidos se advierte a partir de los datos históricos respecto del número de partidos que han conservado o perdido su registro.
138. Al respecto, en las últimas décadas de historia electoral, el sistema de partidos ha oscilado entre diez y siete organizaciones con registro en cada proceso; y **veintidós institutos políticos han perdido el registro por no alcanzar el umbral de votación exigido**, sin contar los resultados del Proceso Electoral Federal 2020-2021.¹⁴¹

Estudios Electorales. Número 18, segundo semestre de 2017 (julio-diciembre), pp. 195-221. Disponible en

<https://somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/211>. En el texto se destaca la perspectiva histórico institucionalista que pone énfasis en el contexto de origen de los nuevos partidos, y se refiere a otros trabajos doctrinarios como: Van Dyck, Brandon, “The Paradox of Adversity. The Contrasting Fates of Latin America's New Left Parties”, *Comparative Politics*, 2017, 49 (2): 169-192, y Nogueira-Bundny, “From Marxist-Leninism to Market-Liberalism? The Varied Adaptation of Latin America's Leftist Parties”, *Dissertation*. Austin, TX: University of Texas, 2013.

¹⁴⁰ Kestler, Krause y Lucca, “Cohesión, éxito o fracaso de los nuevos partidos políticos en América del Sur”, *op. cit.*, p. 202.

¹⁴¹ Información consultable en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-perdieron-registro/>. Véase también: Baños, Marco Antonio, “Probables nuevos partidos políticos”, *El sistema de partidos políticos de México hacia el 2021 y 2024*, Santiago López Acosta (coord.), EEEG-IEM, 2020, pp. 224 y ss.



139. En el último proceso electoral, de los tres nuevos partidos, ninguno alcanzó el umbral exigido para la conservación de su registro.
140. Ahora bien, considerando que fue a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce que se introdujo en la Constitución General el requisito del porcentaje de la votación mínima para que los partidos políticos nacionales conservaran su registro y, además, se aumentó el porcentaje de esa votación requerida a 3%, de los veintidós partidos que perdieron su registro en el periodo antes señalado, sólo tres lo hicieron a partir de la existencia del requisito de 3%: Partido Humanista, Nueva Alianza y Partido Encuentro Social, si bien, cada caso presenta sus particularidades.
141. Así, de los tres partidos mencionados, el único partido político nacional de nueva creación que no pudo conservar su registro tras enfrentar su primera elección federal fue el Partido Humanista, el cual consiguió su registro en dos mil catorce y lo perdió al no obtener la votación mínima requerida de 3% en la elección federal inmediata siguiente de dos mil quince¹⁴².
142. Situación distinta ocurrió con el partido Nueva Alianza, dado que éste no era un partido de nueva creación al momento del establecimiento del requisito de votación del 3%, pues ya contaba con su registro desde el año dos mil cinco y no fue sino

¹⁴² En la elección de referencia, el Partido Humanista sólo obtuvo el 2.2556% de la votación válida emitida en la elección de mayoría relativa y el 2.2598% de la correspondiente a representación proporcional. Véase Acuerdo INE/CG937/2015. La determinación fue impugnada y confirmada por esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-771/2015 y acumulados.

hasta la elección de dos mil dieciocho cuando ya no obtuvo la votación mínima requerida para mantenerlo.¹⁴³

¹⁴³. No obstante, dado que Nueva Alianza gozó de registro como partido político nacional durante más de una década antes de perderlo¹⁴⁴, las circunstancias de este partido difícilmente pueden ser equiparables a las de un partido político de nueva creación.

¹⁴⁴. Por su parte, el Partido Encuentro Social obtuvo su registro como partido político nacional en dos mil catorce y lo conservó en la elección federal de dos mil quince, en la que obtuvo el 3.5% de la votación válida emitida.¹⁴⁵ No obstante, en el proceso electoral federal de dos mil dieciocho, sólo 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, con base en lo cual se determinó la pérdida de su registro.

¹⁴⁵. Es decir, pese a haber contado ya con la experiencia de una elección previa y haber incluso podido contar con una fracción legislativa de ocho diputados, el partido no pudo sostener su

¹⁴³ En el proceso electoral mencionado, Nueva Alianza 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. La decisión fue confirmada por este tribunal en el SUP-RAP-384/2018.

¹⁴⁴ Nueva Alianza obtuvo su registro como partido político nacional el 14 de julio de 2005, es decir, nueve años antes del establecimiento del registro del 3%

¹⁴⁵ Acuerdo INE/CG804/2015.



registro en la segunda elección federal que enfrentó, en la que no obtuvo el requerido 3% de la votación.¹⁴⁶

146. El único partido político nacional creado con posterioridad al establecimiento en dos mil catorce del requisito del 3%, que ha podido conservar su registro luego de tres procesos electorales ha sido Morena.¹⁴⁷

147. Ante este panorama se puede concluir que, a la luz de la evidencia fáctica, la obtención del porcentaje mínimo del 3% de la votación válida emitida no ha sido una empresa exenta de dificultades para los partidos políticos de nueva creación; de hecho, incluso partidos que ya han tenido la experiencia de procesos electorales previos han sido susceptibles de perder su registro ante la dificultad de alcanzar el umbral de votación requerido.

148. De ahí que los ajustes o modificaciones que se realicen a las condiciones, de por sí estrictas, a los partidos de nueva creación deben valorarse desde una perspectiva de derechos a fin de identificar aquellas situaciones que son susceptibles de tener un impacto diferenciado injustificado.

149. La dificultad del modelo de ingreso al sistema de partidos expuesta se confirma si se considera que, de los veintidós partidos que han perdido su registro sólo en dos casos se ha

¹⁴⁶ La determinación de pérdida del registro del Partido se confirmó al resolverse el recurso SUP-RAP-383/2018.

¹⁴⁷ Morena obtuvo su registro el nueve de julio de dos mil catorce y superó por sí mismo el umbral requerido en la elección de dos mil quince, donde obtuvo un porcentaje de la votación válida emitida de 8.87%.

obtenido una votación mayor al 2.5% (Encuentro Social y Nueva Alianza).

150. Finalmente, es preciso destacar que, con anterioridad al proceso electoral 2020-2021, ninguno de los partidos políticos nacionales, que en su momento fueron de reciente creación, tuvo que participar en una elección en condiciones de algún tipo de emergencia nacional que haya implicado la suspensión de plazos, el cierre de espacios, el confinamiento de las personas y la posposición de todo tipo de actividades. **En el presente caso y ante tal contexto, el partido Fuerza por México obtuvo el 2.56% de la votación.**

b) Factores que inciden en la participación de los partidos de nueva creación

151. A partir de lo expuesto es posible confirmar también que, atendiendo al modelo de sistema de partidos vigente en nuestro país, los nuevos partidos políticos dependen de la optimización de sus condiciones de participación, así como de la evaluación ciudadana, tanto en el proceso de conformación, como, finalmente, al momento de la votación. Ambos aspectos están estrechamente relacionados en la medida en que las condiciones de participación van a ser un factor determinante para estar en posibilidad de alcanzar el umbral de votación que se requiere para mantener el registro.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Como se expuso, con la normativa vigente, solo en un caso un partido de nueva o reciente creación (Partido Humanista) no ha podido mantener su registro en su primera elección, lo que confirma que, si bien existen condiciones diferenciadas de participación que pueden generar dificultades a los partidos para conservar su registro, en condiciones ordinarias ello no resulta imposible.



152. Ello es así, porque el criterio objetivo previsto por la norma constitucional, para el cumplimiento del requisito del umbral mínimo, es la votación válida emitida por la ciudadanía en alguna elección federal (3%). La consecuencia normativa resultante de no alcanzar esa votación es la pérdida del registro.
153. Tal consecuencia encuentra una justificación, como ya se ha señalado, en la relevancia de mantener un sistema de partidos estable y representativo, y en evitar su fragmentación. De esta forma, el criterio del 3% de la votación emitida resulta idóneo en condiciones normales u ordinarias en la medida en que las fuerzas políticas participan de forma equitativa atendiendo a sus propias circunstancias.
154. Ahora bien, el hecho de que se exijan una serie de condiciones para el registro de los partidos y que se establezcan procedimientos y temporalidades específicas responde a una racionalidad propia del modelo de sistema de partidos que permite garantizar que las organizaciones que obtengan su registro cuentan con las condiciones de competitividad mínima para efecto de que estén en posibilidad de participar en condiciones de equidad en la contienda.
155. Esto es así dado que se privaría de todo efecto práctico al registro de los partidos políticos de nueva creación y de toda efectividad a los derechos de participación política de su militancia y de la ciudadanía que simpatiza con su plataforma y propuesta política, si las condiciones legales impidieran materialmente –atendiendo al nivel de exigencia o a los límites

temporales establecidos– alcanzar el umbral mínimo de votación exigido.

156. Lo anterior significa que existe una presunción de racionalidad del modelo que permite suponer que las condiciones jurídicas, materiales y temporales con las que cuentan los partidos de nueva o reciente creación les permitirá en condiciones normales u ordinarias alcanzar el umbral para la conservación de su registro y dependerá de sus estrategias y de las condiciones de competencia existentes en el proceso electoral si obtiene o no la votación requerida.

157. De esta forma, pueden identificarse diferentes condiciones de participación de los partidos políticos de nueva creación que dependen de **aspectos objetivos y subjetivos**. Entre los primeros están aquellos requisitos, derechos y obligaciones previstos para los partidos políticos en la normativa electoral que se aplican sobre la base de los principios de certeza, objetividad, legalidad, equidad, transparencia e imparcialidad a todas las fuerzas políticas. Se trata de **factores institucionales** definidos en la normativa para todos los partidos.

158. Por otra parte, están las **condiciones subjetivas** de cada partido, esto es, a su fuerza o peso político, nivel de organización, estructura, número de militancia, etcétera.

159. En condiciones ordinarias, las **condiciones objetivas o institucionales** operan como factores estables, esto es, existe certeza y previsibilidad de cuáles son las condiciones de



participación de cada partido en la contienda electoral, atendiendo a su nivel de representatividad anterior y a su condición de reciente creación o no, por ser elementos previamente determinados por la normativa electoral como parámetros para la distribución de sus prerrogativas, entre ellas el financiamiento público y el acceso a los tiempos de radio y televisión.

160. Por su parte, las **condiciones subjetivas** se relacionan con la capacidad para desarrollar estrategias que respondan a las necesidades y capacidades de los partidos para efecto de garantizar su organización interna y, posteriormente, para participar de la mejor manera en la contienda electoral. Esto es, a sus capacidades organizativas atendiendo a su estructura y militancia.

161. Aunado a lo anterior, existen **aspectos endógenos y exógenos** a los partidos políticos que inciden también en sus dinámicas de participación. Así, por ejemplo, están, por una parte, los **aspectos endógenos o internos** como la identidad ideológica de cada partido, sus elementos simbólicos, los intereses de su militancia, expresados en su declaración de principios, programa de acción y plataforma electoral, así como los **aspectos externos o exógenos** relacionados con sus posibilidades de distinguirse o asimilarse a otras fuerzas políticas, alianzas estratégicas o participación con movimientos sociales que les de mayor competitividad en las contiendas electorales.

162. Existen también otros **aspectos externos** que no dependen de las características del sistema político propiamente ni de las condiciones de existencia o identidad ideológica de los partidos, sino de **factores sociales, culturales o de la naturaleza** que tienen un impacto en las condiciones de participación en la contienda.
163. Tales factores, como eventos de la naturaleza o sociales, constituyen circunstancias ambientales o contextuales que pueden traducirse en eventos de caso fortuito o causas de fuerza mayor que imposibilitan el cumplimiento de un deber o una carga y que no son necesariamente previsibles en todas sus características y efectos o que resultan inevitables, por estar fuera del control razonable de los sujetos políticos, pero que pueden repercutir en las condiciones de la participación en una contienda electoral, al constituir externalidades que limitan o amplían las capacidades de un partido atendiendo a su circunstancia específica.
164. En este contexto y bajo cualquier escenario, los partidos como entidades de interés público, con finalidades, derechos y obligaciones específicas, requieren del desarrollo de capacidades que les permita cumplir con su función social y con sus deberes como instituciones que hacen posible la participación política. Para ello, **los partidos requieren garantías mínimas respecto de aquellas condiciones objetivas de participación, particularmente en aspectos temporales y de financiamiento que pueden limitar sus**



capacidades de organización y movilización, incluso previamente a las campañas electorales.

165. Lo anterior resulta aún más relevante si se considera que, en general, existen, dentro de los factores externos, tendencias en las denominadas “democracias occidentales” que dificultan la integración de nuevos militantes a los partidos políticos y que se expresa en la disminución de su base de militantes, tendencia que, en opinión de algunos doctrinarios, ni la creación de nuevos partidos ni la reconfiguración de los antiguos han detenido. A ello se suman los fenómenos de alineamiento que estabiliza a los partidos más consolidados (tradicionales) o con niveles altos de preferencia electoral y genera una baja volatilidad electoral de las preferencias respecto a partidos nuevos, con independencia del nivel de participación o abstencionismo.¹⁴⁹
166. Estos fenómenos de desmovilización o alineamiento son propios de la dinámica política y representan dificultades a las que ordinariamente se enfrentan los nuevos partidos políticos. Así, no obstante que se trata de externalidades, las dificultades que puedan ocasionar en las estrategias y expectativas de los partidos son propias de la dinámica política en un sistema multipartidista.

¹⁴⁹ Véase al respecto Sánchez de Dios, Manuel, “El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI” en *Apuntes electorales*, Año XVII núm. 58 enero-junio 2018, pp. 109 y 110. Disponible en: [https://www.ucm.es/data/cont/docs/862-2019-01-21-AE58%20\(3\)%20\(2\).pdf](https://www.ucm.es/data/cont/docs/862-2019-01-21-AE58%20(3)%20(2).pdf); Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan Linz (ed.) *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta, España, 2007 y Martínez Cuadrado, Miguel y Manuel Mella Márquez, *Partidos político y sistemas de partidos*, Trotta, Madrid, 2012.

¹⁶⁷. No obstante, existen otras externalidades que sí pueden incidir negativamente en la participación de los partidos de nueva creación y en las condiciones de la contienda electoral, que requieren de una valoración distinta atendiendo a su carácter extraordinario, imprevisible e inevitable, como es el caso de la pandemia de COVID-19.

c) Precondiciones para la participación electoral

¹⁶⁸. Ahora bien, tanto en situaciones ordinarias como, con mayor razón, en las extraordinarias, los partidos políticos requieren tiempo y recursos para organizar su estructura interna y preparar su participación en las contiendas electorales.

¹⁶⁹. La experiencia indica que los partidos requieren o recurren a consultores, expertos en medios de comunicación, agencias de publicidad, así como a expertos en políticas (profesionales y académicos), por lo que las organizaciones han perdido peso en la formación de los programas. Asimismo, los partidos requieren establecer vínculos o conexiones con la ciudadanía para fomentar procesos de socialización política previa a la búsqueda del voto en las campañas electorales, pues se requiere la selección de cuadros y la construcción o identificación de liderazgos políticos.¹⁵⁰

¹⁷⁰. Atendiendo a lo expuesto, se afirma que “para tener éxito en la contienda política e influencia en la formación de opinión

¹⁵⁰ Mair, Peter; Muller, Wolfgang C.; y Plasser, Fritz, *Political Parties and Electoral Change*, Londres, Sage, 2004, p. 267, cit. en Sánchez de Dios, Manuel, “El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI”, *op. cit.*, p. 117.



política, los partidos necesitan tener una organización permanente”.¹⁵¹ Esto supone contar con una estructura en los diferentes niveles de gobierno o influencia electoral (municipal, estatal y nacional) que permita el trabajo permanente y activo; reuniones periódicas de sus miembros, estructura para promover la integración de nuevos miembros, trabajos de coordinación, contacto con la ciudadanía, estrategias y capacidades de comunicación, planificación de programas y campañas electorales, así como de representación y litigio para la defensa de sus intereses ante las autoridades estatales.

171. En el mismo sentido, dentro de los criterios que los partidos deben considerar y cumplir para participar con relativo éxito en la competencia política, se identifican por la doctrina especializada los siguientes: una base electoral suficientemente identificable; una organización nacional y capacidad de movilización; una organización de membresía abierta; tener capacidad de comunicación, tanto interna como externa; tener su propio perfil programático y formular sus objetivos y soluciones que lo distingan de los demás como una opción política viable; debe ser capaz de ejercer liderazgo; tener capacidad de integración, lo que implica tener capacidad para ampliar su propia base electoral, ganar nuevos electores

¹⁵¹ Hofmeister, Wilhem y Karsten Grabow, *Partidos políticos en la democracia. Organización y funciones*, Konrad Adenauer Stiftung, 2013, pp. 23-27. Los autores destacan que, para efecto de abordar e integrar a personas que no son militantes del partido se precisa, entre otros aspectos, brindar información periódica y completa, realizar sondeos y encuestas de opinión, contar con “promotores” y realizar campañas publicitarias, contar con canales de comunicación abiertos (correo postal, teléfono, cuentas de correo electrónico, dirección en redes sociales, etc.), brindar programas de formación y educación a sus miembros o simpatizantes, realizar publicaciones y estudios.

y una conexión permanente con sus votantes, y tener capacidad de campaña.¹⁵²

172. Lo anterior no supone que todos los partidos se organicen de la misma forma o asuman estrategias similares. Cada uno, dentro de las exigencias normativas establecidas, determina, en atención a su libertad de autoorganización, cuáles son sus políticas y estrategias de acción.

173. De hecho, existen clasificaciones de los partidos en atención al grado de su organización. Así, se distingue entre “partidos electorales”, como aquellos cuyo número de votantes es inusualmente alto en proporción con el número de sus miembros y aquellos otros “partidos masivos o de afiliación” que tienen por objetivo afiliar a la mayor cantidad posible de seguidores que cuentan con una amplia estructura organizada.¹⁵³

174. En cualquier caso, el ejercicio de la democracia intrapartidista que exige la Constitución General requiere de los partidos contar con la capacidad para promover la participación política y democrática de todos sus miembros (hombres y mujeres) en los asuntos internos del partido, así como de garantizar el respeto a los derechos de la militancia a través de mecanismos institucionales y órganos de justicia interna.¹⁵⁴

¹⁵² Hofmeister, y Karsten, *Partidos políticos en la democracia...*, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

¹⁵³ Hofmeister y Karsten, *Partidos políticos en la democracia...*, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵⁴ Jurisprudencia 3/2005 con rubro y texto: “**ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.**” El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos



175. Además de los esfuerzos organizativos, estratégicos, comunicativos y de contenido, que son indispensables para el

suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite. Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano, la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales. De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del código electoral federal, los siguientes: 1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; 3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia, y 6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de períodos cortos de mandato.”

éxito político a corto, mediano y largo plazo, los partidos han de contar con dirigentes y liderazgos políticos eficientes o adecuados que los acerque y les permita la aprobación de la ciudadanía, aunado a otros recursos indispensable.

176. Al respecto, desde la perspectiva de la ciencia política se destaca que un “*recurso público*” o “*recurso político*”, en sentido amplio, es cualquier medio que una persona puede utilizar para influir la conducta de otras personas, y entre tales recursos están el conocimiento, el dinero y el tiempo. Todos los cuales se distribuyen generalmente de manera desigual, lo mismo que las capacidades.¹⁵⁵

177. De esta forma, las condiciones de igualdad que establece la legislación deben garantizarse en la mayor medida a fin de evitar que tal distribución, de por sí desigual, de los “recursos públicos o políticos” genere una situación de desequilibrio que afecte los principios de una elección democrática.

178. En este contexto, el factor temporal, así como la proximidad con la ciudadanía, son aspectos esenciales, y si bien es verdad que las redes sociales son un mecanismo de comunicación creciente y eficaz, ello no implica que sustituya o garantice el mismo nivel de presencia que se requiere en diferentes contextos y territorios en los que la oportunidad y la proximidad física resultan más convenientes.

¹⁵⁵ Dahl, Robert, *La igualdad política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 63 y 64.



179. Así, no resulta exagerado señalar que **el factor temporal se convierte en factor crítico y recurso político de especial relevancia para los partidos políticos previamente a los procesos electorales y durante su desarrollo.** Tanto para realizar sus actividades de organización, como para proyecciones de escenarios posibles que les permitan realizar cálculos de costos y beneficios.
180. Para la ciudadanía también el factor temporal es relevante, en la medida en que –como lo señala Marcos Novaro– “nos comprometemos y colaboramos con otros, los obedecemos o nos dejamos convencer por ellos, o no, porque hacemos un cálculo de costos y beneficios válidos a lo largo de cierto tiempo. A veces un tiempo prolongado, a veces más corto, pero nunca calculamos sólo en base a lo inmediato, al aquí y ahora.”¹⁵⁶
181. Esta relevancia del factor temporal se proyecta particularmente en el proceso de organización interna de los partidos, pues en la medida en que cuenten con una estructura fuerte y una organización eficaz, mejores serán sus condiciones de competitividad y, muy posiblemente, sus resultados.
182. Como señala Robert Dahl: “Ya que el tiempo es un recurso escaso y fijo, usar el tiempo propio en una actividad necesariamente reduce la cantidad de tiempo que uno le puede dedicar a otras actividades. Este hecho elemental de la

¹⁵⁶ Novaro, Marcos, *Manual del votante perplejo. Una terapia en seis pasos contra la neurosis política*, Katz Editores, Madrid, 2015, p. 72.

vida tiene algunas consecuencias inevitables para la igualdad política”. Entre ellas: “Las acciones que se realizan para obtener influencia política requieren tiempo. Distintas personas hacen diversas evaluaciones de los costos y beneficios de utilizar su tiempo para obtener influencia política. Aquellos que deseen dedicar mayor tiempo tienen mayores posibilidades de obtener una mayor influencia en las decisiones políticas. Por lo tanto, el tiempo desigual que dedican diferentes ciudadanos conduce a una influencia desigual, la cual, a su vez, conduce a una desigualdad política entre los ciudadanos”.¹⁵⁷

183. Así, la importancia del factor temporal se proyecta no sólo en los intereses de los partidos políticos que buscarán el apoyo del electorado, sino también en la ciudadanía, en tanto que se requiere tiempo también para conocer y reflexionar sobre las distintas alternativas políticas, tanto para motivos de afiliación como de votación.

184. Finalmente, el posicionamiento de un partido político de nueva creación, como una alternativa política, implica un proceso de institucionalización y de promoción de su imagen, identidad, ideología y principios, que necesariamente requiere tiempo para alcanzar un posicionamiento que permita su competitividad.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Dahl, Robert, *La igualdad política*, op. cit., p. 68.

¹⁵⁸ Como lo destaca Aldo Martínez: “La institucionalización requiere tiempo, y sus elementos constitutivos deben sobrevivir a periodos iniciales de lasitud, así como a procesos de cambio”. Véase, Martínez Hernández, Aldo, “La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: Revisión conceptual y metodológica”, *Revisa de El Colegio de San Luis*, Nueva época, año VIII, número 15, enero a abril de 2018, pp. 205-236. Algunos autores hablan del marketing político o de la teoría de la personalidad de marcas aplicada a los partidos políticos, considerando la importancia del desarrollo de estrategias para generar procesos de institucionalización y escenarios de comunidad de marcas para lo cual la organización interna y el factor temporal son aspectos



d) La relevancia de los partidos minoritarios: entre pluralismo y fragmentación

185. La conformación de partidos minoritarios supone, en alguna medida, una forma de garantía de la oposición al conformar opciones “alternativas” a las existentes. Esto es, existe también una expectativa ciudadana en que el Estado garantice condiciones mínimas para que un partido cuente con una organización capaz de cumplir con los deberes impuestos por la normativa, frente a un sistema de partidos competitivo.
186. Así, la posibilidad de cambio en el sistema de partidos, con la inclusión de nuevos partidos, con su permanencia, o con la salida de otros, es una constante en los sistemas democráticos, tanto en el aspecto organizativo interno como en la dimensión de la competencia entre partidos. Los efectos de este cambio “se manifiestan en la gobernabilidad del sistema político y se identifican principalmente por la participación, la volatilidad electoral, la fragmentación y la polarización de los partidos”.¹⁵⁹
187. Lo anterior, no desconoce el impacto de la fragmentación de los sistemas de partidos en la vida política de un país, pues – como lo reconoce la doctrina– cuanto mayor sea el número de

significativos para alcanzar competitividad y penetración en el electorado. Al respecto, por ejemplo: López Rodríguez, Campo Elías y Leonardo Ortegón Cortázar “Del *marketing* político a las comunidades de marca. Un estudio comparativo de partidos políticos en Bogotá D.C.”, *Universidad & Empresa*, 19(32), pp. 9-35 y Araya-Castillo, L. y Etchebarne, S, “Personalidad de marca de partidos políticos: Una mirada desde la comunidad estudiantil universitaria”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12 (1), (2014), pp. 225-241.

¹⁵⁹ Sánchez de Dios, Manuel, “El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI”, *op. cit.*, p. 126.

partidos mayor será la complejidad y la complicación para la gobernabilidad del sistema político.¹⁶⁰ No obstante, también se reconoce que la fragmentación no necesariamente dificulta el funcionamiento de la democracia, en la medida en que no represente también un fenómeno de polarización, es decir, si con la fragmentación no se genera un sistema de pluralismo polarizado.¹⁶¹

188. Como lo destaca Dieter Nohlen, “la fragmentación y la polarización son dos fenómenos separados que no tienen correlaciones necesariamente”.¹⁶² En el caso de que un sistema de partidos esté fragmentado con baja polarización, una democracia puede funcionar con estabilidad, pues esto refleja una sociedad segmentada que tiene una cultura política heterogénea. Por ello se ha llegado a destacar la importancia que los “pequeños partidos” pueden tener para interactuar en los sistemas de partidos, en una función mediadora frente a partidos más “grandes”. En particular, se reconoce la relevancia de un sistema de partidos con pluralismo moderado proclive a negociaciones y compromisos entre los partidos políticos, lo que

¹⁶⁰ Tsebelis, George, *Jugadores con veto*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 50.

¹⁶¹ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, *op. cit.*, p. 172. La polarización se refiere a la distribución de los partidos en el “espectro ideológico” de una comunidad política; esto es a la distancia ideológica entre los partidos dentro de n sistema y no guarda relación directa con el nivel de fragmentación. Véase, por ejemplo, Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, *op. cit.*, p. 161 y Sánchez de Dios, Manuel, “El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI”, *op. cit.*, p. 121.

¹⁶² Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales y gobiernos de coalición” en *Ciencia política y justicia electoral. Quince ensayos y una entrevista*, UNAM, México, 2015, p. 75.



supone que el solo aumento del número de partidos no implica una fragmentación polarizante o disfuncional, en cualquier caso, dependerá del contexto político y del actuar de los propios partidos.¹⁶³

189. De ahí que *a priori* no es posible considerar que existe una metanorma o metaprincipio de preferencia que suponga restringir el pluralismo para evitar la fragmentación de la representación política en sí misma, así como tampoco que se debe privilegiar sin reserva la participación sin atender al principio de efectividad del sistema político o a la gobernabilidad. En cualquier caso, debe buscarse un adecuado equilibrio, considerando que el sistema de partidos opera en relación con otros aspectos, como son, principalmente, el sistema electoral y el sistema de gobierno.
190. En este contexto, este Tribunal electoral tiene el deber, por un lado, de garantizar los derechos de participación política, lo mismo que la estabilidad del sistema de partidos, pues ambos aspectos son consustanciales a la garantía del sistema democrático.¹⁶⁴
191. Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que el efecto de la pérdida de registro de un partido político conlleva la

¹⁶³ Nohlen, Dieter, "Sistemas de Partidos Políticos", *op. cit.*, pp. 193 y 195.

¹⁶⁴ Nohlen, Dieter, "Consolidación de la Democracia" en ¿Cómo estudiar Ciencia Política?, *op. cit.*, p. 282. Este autor considera que la variable sistema de partido tiene un carácter doble: "dependiente (por ejemplo, del sistema electoral de aspectos socioestructurales, del sistema de gobierno) e independiente (afectando, por ejemplo, el funcionamiento de otras instituciones política, como el sistema de gobierno y los efectos generador por el sistema electoral). Este carácter doble convierte al sistema de partidos en institución clave y punto neurálgico en el funcionamiento de la democracia". "Sistema electoral y régimen político", en *Ciencia política y justicia electoral...*, *op. cit.*, p. 61.

afectación del derecho de asociación política en su dimensión individual y social, con efectos no sólo en los derechos de la militancia, sino también en el principio de pluralismo político propio de un sistema de partidos democrático, que, en última instancia, permite a la ciudadanía definir sus alternativas para el ejercicio del sufragio o para el ejercicio de los derechos de asociación y afiliación.¹⁶⁵

192. De esta forma, dado el impacto que la pérdida del registro genera en los derechos de las personas afiliadas al partido, pero también el que tiene en el sistema de partidos y, en consecuencia, en la pluralidad de la oferta política desde la perspectiva de la ciudadanía, lo conveniente es analizar si las condiciones de participación en un momento dado generaron un desequilibrio que se manifiesta en la exclusión injustificada de una o varias fuerzas políticas.

193. Lo anterior partiendo del hecho de que, ordinariamente, las autoridades electorales deben velar porque no se vean afectadas injustificadamente las condiciones de participación en la contienda y adoptar las medidas que estimen necesarias y proporcionales. No obstante, cuando existen situaciones extraordinarias, como la pandemia actual, es necesario hacer una valoración más amplia e integral que permita evitar que tal situación distorsione la finalidad del sistema de partidos.

¹⁶⁵ Véase, lo resuelto en el expediente SUP-RAP-561/2015 y acumulados, que se relaciona con el presente caso en tanto que el efecto de la pérdida o cancelación de registro es similar en su trascendencia al derecho de asociación política, con independencia de si se trata de una consecuencia sancionatoria o de un incumplimiento de un requisito para su conservación.



194. En particular, se debe evitar que tal situación extraordinaria impida la permanencia de partidos de reciente creación que alcanzan una votación próxima al umbral pero que, por situaciones especiales derivadas de tal situación, no logran cubrirlo, no obstante contar con un número de militantes suficiente o equiparable a otros partidos que sí conservan su registro por no verse afectados de la misma forma por tal situación y contar con una votación próxima al umbral. Ello considerando que un cierto número de militantes y simpatizantes es condición necesaria para garantizar la continuidad en su registro y sus posibilidades de éxito electoral.

2.2. El impacto de la pandemia de COVID-19 en el ámbito electoral y en el Proceso Electoral Federal 2020-2021

195. En la actualidad se reconoce ampliamente que las autoridades electorales y los partidos políticos enfrentaron, y aún enfrentan, desafíos importantes en términos de adaptación con motivo de la pandemia y el distanciamiento social, tanto respecto de la organización de las elecciones, como de la organización interna de los partidos y sus dinámicas con la ciudadanía y el electorado.¹⁶⁶

196. Para tener una perspectiva integral del impacto de la pandemia en el proceso electoral y en particular en las condiciones de

¹⁶⁶ Véase, por ejemplo, el Informe “Los partidos políticos en América Latina ante la pandemia. ¿Cómo representar ciudadanos, coordinar dirigentes y gestionar políticas en tiempos de distanciamiento social?”, en *Congresos y partidos en América Latina: el antes y después de la pandemia*, Abdala, María Belén, Gerardo Scherlis y Carlina Tchintian, Buenos Aires, CIPPEC, agosto 2020, pp. 20 y ss.

participación de los partidos de nueva o reciente creación, en este subapartado se exponen los principales hechos que caracterizaron la pandemia de COVID-19 y las medidas adoptadas para hacerle frente desde un enfoque basado en derechos humanos, que implicó, por una parte, salvaguardar los derechos directamente afectados por la pandemia, como son el derecho a la salud, a la vida, y a la libertad de tránsito, como los derechos indirectamente afectados, como los derechos político-electorales.

a) Medidas generales por la pandemia

197. De acuerdo con información pública, el origen de la enfermedad causada por el coronavirus se dio en Wuhan, China, aproximadamente el ocho de diciembre de dos mil diecinueve. El treinta y uno de ese mes, China informó a la **Organización Mundial de la Salud** (OMS) del virus. La contención de la pandemia implicó dictar medidas restrictivas a nivel internacional y nacional.

198. El once de marzo siguiente, dicha organización internacional clasificó al COVID-19 como pandemia y recomendó a los países que adoptaran un enfoque pangubernamental y pansocial, en torno a una estrategia dirigida a prevenir las infecciones, salvar vidas y reducir al mínimo las consecuencias de la pandemia, haciendo un llamado a los países para que adoptaran medidas urgentes y agresivas para frenar la pandemia.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Disponible en la página oficial de la OMS, en: <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>. El treinta de marzo de dos mil veinte, el Director General de la



199. Posteriormente, del dieciocho al diecinueve de mayo de dos mil veinte se llevó a cabo la 73ª Asamblea Mundial de la Salud, en la cual se aprobó una resolución en la que se hizo llamamiento para intensificar los esfuerzos para controlar la pandemia.¹⁶⁸
200. En ese contexto, el **Consejo de Salubridad General**¹⁶⁹ y la **Secretaría de Salud de México** declararon emergencia sanitaria y, establecieron, entre otras cosas, la “Jornada Nacional de Sana Distancia”, cuyo objetivo fue implementar el distanciamiento social para mitigar la transmisión poblacional del virus SARS-CoV2, disminuir el número de contagios de persona a persona y, por ende, el de propagación de la enfermedad. Posteriormente, se determinó la suspensión de actividades no esenciales.¹⁷⁰

Organización Mundial de la Salud señaló: “La COVID-19 muestra la fragilidad de muchos sistemas y servicios sanitarios en todo el mundo, y está obligando a los países a tomar decisiones difíciles sobre el mejor modo de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos”. Comunicado de prensa de la página oficial de la OMS. Disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/30-03-2020-who-releases-guidelines-to-help-countries-maintain-essential-health-services-during-the-covid-19-pandemic>

¹⁶⁸ La resolución se aprobó por más de 130 países, el mayor número registrado en un consenso. Disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>

¹⁶⁹ El veintitrés de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General –que es la segunda máxima autoridad sanitaria nacional, sólo por debajo del presidente de la República, y cuyas disposiciones tienen el carácter de general y obligatorias en todo el territorio nacional, de conformidad con lo establecido por el artículo 73, fracción XVI, Bases 2ª y 3ª, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria y estableció las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia. En el acuerdo el Consejo de Salubridad General determinó que la Secretaría de Salud federal establecería las medidas necesarias para la prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19, en consenso con las dependencias y entidades involucradas en su aplicación, y definirán las modalidades específicas, las fechas de inicio y término de las mismas, así como su extensión territorial.

¹⁷⁰ Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 24, 30 y 31 de marzo.

201. Entre las medidas preventivas que los sectores público, privado y social debían poner en práctica en virtud del acuerdo estarían: el evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos; la suspensión temporal de las actividades escolares en todos los niveles; la suspensión temporal de las actividades de los sectores público, social y privado que involucraran la concentración física; la suspensión temporal y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de cien personas.
202. En particular, se ordenó que sólo podrían continuar en funcionamiento las siguientes actividades, consideradas esenciales: las que son directamente necesarias para atender la emergencia sanitaria; las involucradas en la seguridad pública y la protección ciudadana, en la defensa de la integridad y la soberanía nacionales, la procuración e impartición de justicia, así como la actividad legislativa federal y estatal; las de los sectores fundamentales de la economía; las relacionadas directamente con la operación de los programas sociales del gobierno, y las necesarias para la conservación, mantenimiento y reparación de la infraestructura crítica.
203. Por su parte, la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, en su resolución 1/2020 sobre *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, expuso que, derivado de la pandemia se suspendieron o restringieron algunos derechos, incluso, se declararon “estados de emergencia”, “estados de excepción”, “estados de catástrofe por calamidad pública”, o



“emergencia sanitaria”, a través de decretos presidenciales y diversa normativa. También refirió que se constataron impactos sobre derechos humanos frente a los diversos contextos derivados de la pandemia y que le generaba preocupación las restricciones de algunos derechos; no obstante, determinó, entre otras cosas, que los Estados miembros debían adoptar de forma inmediata y urgente, con la debida diligencia, **todas las medidas que fueran adecuadas para proteger los derechos a la vida, salud e integridad de las personas que se encuentren en sus jurisdicciones**, frente al riesgo de la pandemia.¹⁷¹

204. La Comisión Interamericana enfatizó que “al momento de emitir medidas de emergencia y contención frente a la pandemia del COVID-19, los Estados de la región deben brindar y aplicar **perspectivas interseccionales** y prestar especial atención a las necesidades y al **impacto diferenciado** de dichas medidas en los derechos humanos de los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo, tales como: personas mayores y personas de cualquier edad que tienen afecciones médicas preexistentes, personas privadas de libertad, mujeres, pueblos indígenas, personas en situación de movilidad humana, niñas, niños y adolescentes, personas LGBTI, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, personas trabajadoras, y personas que viven en pobreza y pobreza extrema, especialmente personas trabajadoras informales y personas en situación de calle; así como en las defensoras y

¹⁷¹ Resolución 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 8. Disponible en: <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

defensores de derechos humanos, líderes sociales, profesionales de la salud y periodistas.”

205. En el mismo sentido, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** emitió, el nueve de abril de dos mil veinte, la resolución 1/20 sobre *COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, en la cual llamó la atención sobre los **problemas y desafíos extraordinarios que ocasiona la presente pandemia**, así como la importancia de que todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos “deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos.”¹⁷²

b) Medidas especiales en materia electoral

206. Sobre la celebración de elecciones, la **Organización de los Estados Americanos** (OEA) emitió una *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*, en la cual expuso, entre otras cosas, que independientemente de las decisiones adoptadas, no existía un riesgo cero; por ende, los países deben ser conscientes de que con las elecciones se podría

¹⁷² https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf



ampliar la propagación de la pandemia, de ahí la gran responsabilidad de éstos.¹⁷³

207. En la *Guía* se enfatiza que “el principal dilema que ha provocado la pandemia en materia electoral es celebrar o postergar las elecciones. **Mantener una fecha preestablecida puede tener implicancias sanitarias y poner en peligro la salud de las personas. Posponer la celebración acarrea consideraciones constitucionales y legales.** En cualquiera de los casos hay también efectos políticos. Cada país adoptará esta definición en el ejercicio de su soberanía.”

208. Lo anterior permite advertir que, a partir de la confirmación a nivel mundial de la pandemia, las organizaciones internacionales y los Estados adoptaron diferentes medidas, considerando su contexto particular y la situación de cada país. Esto es, los Estados a través de sus autoridades competentes, en ejercicio de su soberanía interna, determinaron las medidas que consideraron oportunas, idóneas y necesarias.¹⁷⁴

209. Sobre el impacto de la pandemia en las elecciones, se identificaron también diversos riesgos de posponer los procesos electorales.¹⁷⁵ En un primer momento, al inicio de la pandemia,

¹⁷³ Disponible en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

¹⁷⁴ Así, la idoneidad y eficacia de las respuestas de cada Estado dependieron de diversas circunstancias, algunos con mejores resultados sanitarios pero con alto sacrificio de libertades, como China; otros, como Suecia, mantuvo un alto nivel de libertades, pero con mayores implicaciones sanitarias. Véase: Valadés Diego, “Prefacio. La constitución del estado y el estado de la Constitución una reflexión preliminar” en COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia. Volumen I. Marcos Normativos. UNAM, pp. 4 y 5. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6566/3.pdf>

¹⁷⁵ Entre ellos: 1) riesgo sobre la reputación: enfocada hacia las instituciones que toman decisiones en los procesos democráticos; 2) riesgo político: Desbalance entre los contendientes; 3) riesgo financiero: dinero invertido sin posibilidad de reembolso; 4)

muchos países pospusieron elecciones; sin embargo, a partir de junio de dos mil veinte, cambió la tendencia y éstas comenzaron a celebrarse nuevamente.¹⁷⁶

210. Así, de acuerdo con la organización **IDEA Internacional** del veintiuno de febrero de dos mil veinte al veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, al menos setenta y nueve (79) países decidieron posponer elecciones nacionales y subnacionales debido a la pandemia; mientras que de los países que decidieron celebrarlas, al menos 120 (ciento veinte) realizaron alguna elección nacional o referéndum.¹⁷⁷ Asimismo, al menos cincuenta y siete (57) países celebraron elecciones que inicialmente se pospusieron, entre esas elecciones, al menos 29 (veintinueve) elecciones fueron nacionales o referéndums.
211. Conforme a lo anterior, se evidencia que cada país implementó las medidas que estimó necesarias para reducir el número de contagios derivado de la pandemia en el caso de las elecciones, y si bien, como lo refiere el partido recurrente, algunos países suspendieron elecciones, otros sí las celebraron.

riesgos operacionales: dificultad para establecer otras fechas para la realización de los procesos electorales; 5) riesgos legales: la decisión se podría impugnar. Véase Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral del Instituto Nacional Electoral, "Procesos electorales en el contexto de la emergencia mundial por la pandemia mundial del COVID19", p. 15.

¹⁷⁶ Información disponible en: <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>. Véase también Asplund, Erik, "Elecciones y Covid-19: la salud y la seguridad en los centros de votación". Disponible en: <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-la-salud-y-la-seguridad-en-los-centros-de-votaci%C3%B3n>

¹⁷⁷ Datos obtenidos de la página oficial del INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). Consultado en: <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>



212. En cualquier escenario, dado el impacto de situaciones extraordinarias sobre la legitimidad de las elecciones y sobre los efectos en la igualdad en la contienda es necesario asumir un escrutinio estricto de cualquier medida adoptada para efecto de que no se afecte desproporcionadamente o de manera innecesaria los derechos de participación política, entre ellos, el derecho de asociación a partir de los partidos políticos.
213. Al respecto, por ejemplo, la **Comisión de Venecia** ha señalado que existe claramente el peligro de que el proceso democrático se vea obstaculizado cuando haya restricciones a los procesos "normales" del Estado de derecho ante situaciones extraordinarias o de emergencia. También existe el riesgo de que los principios electorales fundamentales se vean socavados durante un estado de emergencia, en particular el principio de la igualdad de oportunidades. Asimismo, **“es axiomático que la suspensión de los derechos civiles y políticos de las personas crea el riesgo de que los resultados no sean democráticos”**. De ahí que "las elecciones requieren un clima político pacífico y la plena realización de todas las libertades y derechos humanos y una condición de plena garantía del orden y la seguridad públicos".¹⁷⁸

¹⁷⁸ Véase: CDL-AD(2017)005, Turquía -Dictamen sobre las enmiendas a la Constitución aprobadas por la Gran Asamblea Nacional el 21 de enero de 2017 y que se someterán a referéndum nacional el 16 de abril de 2017, aprobado por la Comisión de Venecia en su 110º período de sesiones plenarias (Venecia, 10 y 11 de marzo de 2017), pár. 34 y 35. Consultable también en CDL-PI(2020)003 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) *Compilación de la Comisión de Venecia opiniones e informes sobre los estados de emergencia*. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-spa)

214. Lo anterior guarda relación con la posibilidad de posponer elecciones en situaciones de emergencia, extraordinarias o excepcionales, como el estado de guerra, las catástrofes naturales o la pandemia en la medida en que puedan generarse tensiones o afectarse los derechos de participación política. Al respecto la Comisión destaca que, en tales contextos, “puede ser deber de las autoridades aplazar las elecciones con miras a reducir las tensiones y dar a los votantes la posibilidad de expresar su voluntad en un contexto seguro y bien ordenado”. En cualquier caso, la situación general del país es un factor importante para considerar”.¹⁷⁹

215. En particular, la misma **Comisión de Venecia**, en su *Informe Provisional sobre las Medidas Adoptadas en los Estados Miembros de la UE como resultado de la crisis del COVID-19 y su impacto en la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales*, señaló recientemente que la pandemia de COVID-19 “ha planteado una serie de retos a los órganos encargados de la administración electoral a la hora de tomar decisiones, ya sea para celebrar elecciones en su período normal o para posponerlas hasta que se puedan poner en marcha las medidas adecuadas”. Por una parte, la celebración de elecciones en tiempos de crisis importantes “puede entrañar riesgos para la vida, la salud y la seguridad de las personas, así como presentar numerosas dificultades prácticas, que pueden dar lugar al aplazamiento de las elecciones”; por otra parte, en

¹⁷⁹ CDL-PI(2020)003 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) *Compilación de la Comisión de Venecia opiniones e informes sobre los estados de emergencia*. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-spa)



caso de que se adopte la decisión de aplazar las elecciones, “ésta debe estar basada en la ley y es importante garantizar que toda suspensión de los derechos electorales sólo se permita en la medida en que lo exija la situación, cumpliendo con un examen de proporcionalidad”.

216. En particular, la Comisión destacó que resulta “necesario **incorporar períodos de tiempo más largos para asegurar una planificación adecuada del análisis basado en los riesgos, en lugar de un enfoque ad hoc, y disponer de recursos humanos y capacidad.** Si bien no todas las normas electorales pueden mantenerse en situaciones de crisis importantes, es preciso respetar un núcleo mínimo de principios electorales para que las elecciones sean significativas y gocen de la confianza del público.” De ahí que “toda decisión de celebrar o aplazar elecciones durante el estado de emergencia requiere un cuidadoso equilibrio de todos estos elementos.” Además, se ha destacado como aspecto relevante, “**la forma en que la situación de hecho repercute en las posibilidades de campaña y los medios de campaña utilizados comúnmente en el país en cuestión para este tipo de elecciones.**”¹⁸⁰

217. Asimismo, la **Comisión de Venecia** destacó que la celebración de elecciones en situaciones de emergencia puede resultar

¹⁸⁰ Véase CDL-PI(2020)017, Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) 17ª Conferencia Europea de los Órganos encargados de la Administración Electoral. "El derecho electoral y la administración electoral en Europa desafíos recurrentes y buenas prácticas", 12 y 13 de noviembre de 2020. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)017-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)017-spa)

problemática desde el punto de vista del libre sufragio y, en particular, de la libertad de los votantes a formarse una opinión, así como en lo que respecta al respeto de los derechos humanos durante el proceso electoral, en particular durante las campañas. En particular, **“en caso de que se celebren elecciones antes de que finalice la situación de emergencia, los partidos políticos deben disponer de tiempo suficiente para cambiar sus métodos de campaña, debido a las restricciones específicas que afectan a los mítines y a las manifestaciones.”**¹⁸¹

218. En este sentido se afirma que “las elecciones no son un evento de un día, sino que comprenden todo un proceso. Los estándares internacionales, incluida la igualdad de oportunidades, la libertad de los votantes a formarse una opinión y la libertad de reunión y de expresión, deben garantizarse a lo largo de todo este proceso.”¹⁸²

219. Además, la **Comisión de Venecia** se ha referido a la “forma en que la situación de hecho repercute en las posibilidades de

¹⁸¹ Si bien la Comisión de Venecia reconoce que, “ciertos aspectos de la campaña, como los mítines o las visitas puerta a puerta, pueden ser objeto de limitación” también reconoce que, dependiendo del tipo de campaña y elección, se pueden permitir pequeños eventos al aire libre, eventos en línea o campañas en los medios de comunicación. En particular, en el ámbito europeo, “tratándose de elecciones parlamentarias el ajuste puede ser el más difícil y a menudo requiere más tiempo.” Aunque afirma que “puede considerarse que los medios de comunicación tradicionales, junto con los medios sociales y las campañas por Internet, sustituyen en cierta medida las limitaciones de las reuniones públicas”, aunado al “riesgo de que la campaña se centre exclusivamente en la pandemia y su gestión, pero esto podría ser inevitable.”

¹⁸² CDL-AD(2020)018 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Informe Provisional sobre las Medidas Adoptadas en los Estados Miembros de la UE como resultado de la crisis del COVID-19 y su impacto en la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales*, Aprobado por la Comisión de Venecia en su 124ª Sesión Plenaria en línea (8-9 de octubre de 2020), párs. 102, 128, 130 y 132. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2020\)018-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2020)018-spa)



campaña y los medios de campaña utilizados comúnmente” en las elecciones. En ese sentido, se ha enfatizado que “durante un estado de emergencia, las campañas puerta a puerta o las concentraciones públicas pueden estar sujetas a graves limitaciones” por lo que se debe **“evaluar en qué medida es posible compensar esto a través de los medios de comunicación públicos o privados o el uso de Internet, incluidos los medios sociales.** Si la campaña en el país en cuestión se realiza principalmente usando los medios de comunicación social, la televisión, la radio y los periódicos, la limitación de la campaña en forma de mítines o manifestaciones puede ser menos importante. El papel de los medios electrónicos tradicionales (radio y televisión) también aumenta en este tipo de situación”, y especialmente “en las elecciones nacionales, el uso de las nuevas tecnologías es cada vez más frecuente en comparación con los mítines”.¹⁸³

220. Lo expuesto ilustra la preocupación de diversas instancias internacionales especializadas en la protección de los derechos humanos y el Estado de derecho, en que las medidas que se adopten con motivo de la pandemia no tengan un efecto adverso en los derechos humanos de participación política y de que se garantice la igualdad de oportunidades , así como las condiciones de equidad en la contienda, a partir de reconocer que tales medidas pueden incidir en las formas de hacer campaña por los partidos políticos, debiéndose

¹⁸³ CDL-PI(2020)005rev, Comisión Europea para la Democracia por del Derecho (Comisión de Venecia), *Respeto por la democracia, derechos humanos y el estado de derecho durante los estados de emergencia*, pág. 103. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)005rev-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)005rev-spa)

considerar la importancia de los tiempos en la planeación de riesgos y estrategias de campaña.

c) Medidas específicas adoptadas en las elecciones federal y locales

221. Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, el hecho de que se hayan suspendido o celebrado elecciones en nuestro país durante la pandemia, en sí mismo no implica que las medidas adoptadas para el caso de la elección federal no resultaran idóneas, necesarias o proporcionales, y menos que la mera celebración de los comicios durante la pandemia tuviera un impacto en los derechos de los partidos o de la ciudadanía.
222. En este contexto, es un hecho notorio que en los estados de Coahuila e Hidalgo la autoridad electoral determinó la suspensión temporal del desarrollo de los procesos electorales (**INE/CG83/2020**) como respuesta a la emergencia sanitaria. En esas entidades el inicio y desarrollo de las campañas estaba previsto para el veinticinco de abril, para concluir el tres de junio, mientras que la jornada electoral se debiera celebrar el domingo siete de junio de dos mil veinte.
223. Esto supone que, en la evaluación de las autoridades electorales y en especial del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la organización de la elección en condiciones ordinarias hubiera supuesto un riesgo innecesario en la salud y una incidencia también en la participación de la ciudadanía, lo mismo que en las actividades de los partidos políticos.



224. Al respecto, la autoridad administrativa electoral, al dictar la suspensión de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo reconoció que las limitaciones que conllevan la suspensión de actividades no esenciales “resultan incompatibles con el desenvolvimiento regular del entramado de actos que integran la organización de elecciones y más específicamente para el desarrollo de actos propios de campañas electorales, en tanto que un proceso electivo bajo esos escenarios dificulta el debate público entre candidatos y vuelve complejo que la ciudadanía esté en posibilidad de conocer y discutir los diferentes programas y ofertas electorales que pretendan exponer partidos políticos y las candidaturas, con miras a obtener la preferencia en el voto”.
225. Por cuanto hace al Proceso Electoral Federal 2020-2021, con motivo de la contingencia sanitaria, en la sesión extraordinaria de **veintisiete de marzo** de este año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó la suspensión de plazos inherentes a actividades de la función electoral, incluyendo algunos relativos al procedimiento de registro de partidos políticos nacionales. Se estableció que la suspensión duraría hasta que se contuviera la pandemia y que el propio Consejo General dictaría las decisiones para la reanudación de labores (**INE/CG82/2020**).
226. La suspensión extraordinaria de los plazos y términos relativos a las actividades inherentes a la función electoral entró en vigor el veintisiete de marzo de dos mil veinte –día de su aprobación–

y se determinó que surtiría sus efectos “hasta que se contenga la pandemia de coronavirus, Covid-19”.¹⁸⁴

227. Para contextualizar el porqué de la medida extraordinaria que adoptó, el Consejo General expuso:

“de acuerdo a la información actualizada diariamente, que permite conocer día a día la magnitud de la contingencia sanitaria a la que se enfrenta la población en general en nuestro país, relacionada con el crecimiento del número de casos alrededor del mundo, y tomando en cuenta los riesgos de contagio, de conformidad con los informes técnicos y comunicados de la Organización Mundial de la Salud y la Secretaría de Salud, entre otras fuentes, la pandemia derivada del COVID-19, entró, en México, en fase dos el 24 de marzo del año en curso, en tanto que el contagio va estadísticamente en ascenso no marginal.”¹⁸⁵

228. Asimismo, para poner en perspectiva la magnitud de la emergencia ocasionada por el coronavirus, la autoridad administrativa electoral indicó: “a la fecha, conforme con los reportes de la autoridad sanitaria, el número de casos de infección en el país se ha incrementado en un 713%, [...] en tanto que el de sospechosos lo ha hecho en un 1,261%”.¹⁸⁶

229. Así, en el Anexo del acuerdo **INE/CG82/2020** se precisaron cincuenta y ocho actividades cuyos plazos y términos, indicados

¹⁸⁴ Acuerdo INE/CG82/2020, pág. 16. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113873/CG2eX202003-27-ap-3-Gaceta.pdf>

¹⁸⁵ Acuerdo INE/CG82/2020, pág. 11.

¹⁸⁶ Idem



por la normativa electoral, serían suspendidos, entre las que destacan:

- a) La sustanciación y resolución de 139 expedientes de procedimientos ordinarios sancionadores, dos de ellos en acatamientos de la Sala Superior y **cuatro de ellos relacionados con el registro de nuevos partidos políticos,**
- b) La sustanciación y resolución de tres procedimientos especiales sancionadores,
- c) **El desahogo de la garantía de audiencia en la constitución de los nuevos partidos políticos nacionales, así como las diligencias desde las juntas locales ejecutivas y las juntas distritales ejecutivas en caso de detectar irregularidades en las actas¹⁸⁷,**
- d) La sustanciación y resolución de 153 procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización,
- e) La presentación del informe que presenta la Comisión de Fiscalización respecto del estado jurídico que guardan los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización,

230. Como se advierte, la suspensión abarcó diferentes actividades, algunas de las cuales estaban relacionadas con el registro de nuevos partidos políticos.

231. Posteriormente, mediante una sesión extraordinaria celebrada el **veintiocho de mayo** siguiente, el Consejo General aprobó la reanudación de las actividades inherentes al procedimiento de constitución de partidos políticos nacionales. Entre otras cuestiones, precisó que, a más tardar el treinta y uno de agosto

¹⁸⁷ Actividad número 18 del Anexo, pág. 6.

de dos mil veinte, debía emitir la resolución respecto a las siete solicitudes de registro presentadas (**INE/CG97/2020**).

232. El acuerdo de reactivación de plazos creó un procedimiento sumario para la sustanciación de las infracciones relacionadas directamente con el proceso para la constitución de un partido político nacional, en menor tiempo de lo que se establece, en condiciones generales para el trámite y la sustanciación del procedimiento ordinario sancionador, pues razonó que de agotar los plazos y términos establecidos legalmente para el procedimiento ordinario sancionador, podría llevar a concluir ese tipo de procedimientos con posterioridad a la fecha en la que el Consejo General debía emitir el acuerdo sobre la procedencia de los registros.

233. Al respecto, derivado de la determinación adoptada por esta Sala Superior al resolver el juicio **SUP-JDC-742/2020 y sus acumulados**, por el que se controvertió el acuerdo **INE/CG97/2020**, se determinó que la autoridad debía respetar los plazos previstos para los partidos en los procedimientos ordinarios sancionadores, con lo cual, posteriormente, a fin de cumplir con tales plazos y estar en posibilidad de resolver los procedimientos pendientes, antes de emitir la respuesta sobre la solicitudes de registro, la autoridad administrativa determinó modificar el plazo para resolver sobre los registros el **cuatro de septiembre (INE/CG237/2020)**.

234. Asimismo, en la sesión de veintiocho de mayo siguiente, el Consejo General dictó el acuerdo **INE/CG98/2020**, a través del cual modificó el diverso **INE/CG348/2019**, relativo al



financiamiento público y a las prerrogativas postal y telegráfica de los partidos políticos nacionales para el año dos mil veinte.

235. Para justificar su decisión, la autoridad electoral señaló que los partidos políticos con registro vigente seguirían recibiendo su ministración mensual de financiamiento público en términos del tercer punto resolutivo del acuerdo **INE/CG348/2019**, hasta en tanto no se tuviera certeza del registro de nuevos partidos políticos. Preciso que, **si bien en el párrafo 2 del artículo 19 de la Ley de Partidos se establece que el registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo a la elección, por la emergencia sanitaria el Instituto Nacional Electoral no estaría en condiciones de emitir las resoluciones de las solicitudes dentro del plazo legal**, conforme a lo que resolvió en el acuerdo **INE/CG97/2020**.

236. Al respecto, la autoridad electoral consideró la inviabilidad de dar efectos retroactivos a la constitución de los partidos políticos, pues en el artículo 51 de la Ley de Partidos se prevé que los partidos políticos que obtengan su registro tendrán el derecho a financiamiento público, el cual será entregado a partir de la fecha en que surta efectos. Aunque reconoció que la razón por la cual no era posible resolver dentro del plazo legal resultaba ajena al Instituto y a las organizaciones, estimó que el registro no podía otorgarse retroactivamente ni, mucho menos, entregar el financiamiento público a partir del mes de julio.

237. El Consejo General sostuvo que las organizaciones que aún no obtenían su registro sólo tenían una expectativa de derecho,

pues este estaba condicionado al cumplimiento de determinados requisitos, siendo que para la retroactividad se necesita forzosamente de la existencia previa de un derecho que les favorezca. Si el supuesto de una norma se actualiza (constitución de un partido político) deben tener lugar las consecuencias dispuestas (el nacimiento de los derechos y las obligaciones correspondientes).

^{238.} También razonó que no podía dar efectos retroactivos a un registro porque causaría un perjuicio a los partidos vigentes y estaría dando un uso o ejercicio ilícito a sus atribuciones, pues le estaría dando a los fondos públicos a su cargo una aplicación distinta a aquella para la que están destinados, o bien, haciendo una asignación ilegal a las organizaciones que no gozaban de un derecho adquirido. La autoridad electoral estableció que, de conformidad con los artículos 31, párrafo 3, de la Ley electoral y 19, párrafos 1 y 2, de la Ley de Partidos, no puede alterar el cálculo para la determinación del financiamiento público de los partidos políticos, ni los montos que del mismo resulten, pues son recursos que no forman parte del patrimonio de la institución. Por tanto, concluyó que sólo redistribuiría el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y para actividades específicas correspondientes al resto del año dos mil veinte en el supuesto de que nuevos partidos políticos obtuvieran su registro, a partir de la fecha en que tuvieran lugar los efectos constitutivos.

^{239.} Tal determinación fue impugnada ante esta Sala Superior en los juicios **SUP-JDC-748-2020 y acumulados** los cuales fueron



declarados improcedentes, principalmente, porque las organizaciones impugnantes carecían de interés jurídico para controvertir la determinación del Instituto, hasta que no contarán con el registro como partidos políticos.

240. Con posterioridad, el Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo **INE/CG511/2020**¹⁸⁸ mediante el cual, a raíz de la obtención del registro como partidos políticos nacionales de Fuerza por México y Redes Sociales Progresistas, redistribuyó el monto de financiamiento ordinario y para actividades específicas que correspondería a cada uno de los partidos, a partir del mes de octubre y hasta diciembre del año referido.
241. En el acuerdo se indicó que, conforme al artículo 51, numeral 2, de la Ley General de Partidos, el otorgamiento del financiamiento no podía ser retroactivo y explicó que, pese a ello, “no existe inobservancia del mandato constitucional de equidad en el financiamiento público, tratándose de los partidos políticos de nuevo registro, porque no están recibiendo éste con el fin de aplicarse a actividades de campaña y llevar su mensaje a la ciudadanía”¹⁸⁹.
242. Dicho acuerdo fue controvertido por el partido Redes Sociales Progresistas mediante el recurso de apelación **SUP-RAP-106/2020** y al resolverlo esta Sala Superior determinó, entre otras cosas, que no le asistía la razón al partido en su pretensión de redistribución de financiamiento público ante la eventual

¹⁸⁸ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se redistribuye el financiamiento público, así como las prerrogativas postal y telegráfica que gozarán los partidos políticos nacionales a partir del mes de octubre de 2020, de diecinueve de octubre de 2020.

¹⁸⁹ INE/CG511/2020, pág. 21.

demora en la obtención de su registro, pues el derecho a recibirlo se actualizaba a partir de la obtención del mismo y no con efectos retroactivos.

243. En la sentencia se precisó que el registro como partido político nacional constituía un acto “cuya naturaleza jurídica es la de surtir efectos hacia adelante, sin la posibilidad de que se establecieran consecuencias al pasado”. Además, esta Sala Superior precisó que no se advertía inequidad en la contienda derivada del momento en que los partidos de nueva creación recibieron su financiamiento, dado que la situación de cada partido era distinta y no podía equipararse la situación de los partidos políticos nacionales que obtuvieron su registro con antelación, pues es a partir de la obtención del registro que se actualiza el derecho a recibir el financiamiento.

244. De igual forma, se sostuvo que, no podía considerarse que se actualizaban distinciones inequitativas, pues las fechas en que otorgó el registro de partido político nacional responde a las particularidades de cada organización, de ahí que resultaba necesaria la obtención de registro para que surgieran las obligaciones y derechos que establece la ley para los partidos políticos.

245. Lo expuesto en los párrafos precedentes permite advertir que la autoridad electoral adoptó diferentes medidas para hacer frente a la pandemia, y salvaguardar, el mismo tiempo y en la mayor medida, las condiciones de participación de la contienda electoral; medidas que fueron confirmadas o no controvertidas



y que generaron una situación respecto a los partidos de nueva o reciente creación que quedó firme y que es definitiva.

246. No obstante, el hecho de que se trate de etapas concluidas y actos definitivos, ello no imposibilita a la Sala Superior a valorar en qué medida las consecuencias y efectos generados con motivo de la pandemia y a partir de las medidas adoptadas por la autoridad para hacerle frente, impactaron de manera diferenciada en los partidos de nueva creación, al punto de configurar una situación que afecta los principios de pluralismo y participación política, cuya consecuencia no es retrotraer efectos que ya no podrían ser reparados, sino considerar si, a partir de la situación extraordinaria aludida, es procedente flexibilizar el umbral previsto para la conservación del registro de los partidos políticos, tratándose de partidos de nueva creación en situaciones realmente excepcionales de imposibilidad material y jurídica.

247. Ello es así, porque aunque hubiera podido preverse que la situación extraordinaria generada por la pandemia tendría algún efecto en el desarrollo de los procesos electorales, así como en la organización interna de los partidos y en las condiciones de participación en la contienda electoral, lo cierto es que era imprevisible cuál sería el efecto concreto en cada caso y si, atendiendo a los resultados de la contienda electoral y a la votación obtenida, resultaba procedente adoptar alguna medida también extraordinaria que considerase la posibilidad de que los partidos que no alcanzaron el umbral pudieran conservar su registro.

248. En consecuencia, como lo señala el partido recurrente, no puede reducirse el análisis de la situación a una cuestión de consentimiento de las medidas adoptadas por la autoridad, o de definitividad de las etapas, pues la pretensión no es que se revoquen o modifiquen tales medidas, sino que a partir de un análisis integral y global de la situación se determine si resulta procedente realizar una interpretación distinta de la realizada por la autoridad responsable del requisito previsto en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, párrafo cuarto, de la Constitución General, atendiendo a la situación extraordinaria, imprevisible e inevitable generada por la pandemia y al impacto diferenciado en los partidos de nueva creación.

2.3. El impacto de la situación extraordinaria en el procedimiento de registro del partido recurrente y en sus condiciones de participación en la elección federal

a) El factor temporal como condición de participación

249. El partido recurrente manifiesta que por un periodo de **ciento sesenta y siete días**, derivado del impacto diferenciado que le generó la situación extraordinaria suscitada por la pandemia como partido de nueva creación sin precedentes registrales, no estuvo en posibilidad de contar con las condiciones jurídicas y materiales que le permitieran obtener una votación suficiente para conservar su registro.

250. Dicho periodo de tiempo lo calcula en función de los días que considera no tuvo su registro como partido político, estimando



que en una situación ordinaria su registro se le debió otorgar en el mes de julio de dos mil veinte, siendo que su registro se aprobó hasta el **diecinueve de octubre**, pero con plenos efectos hasta el **quince de diciembre** siguiente, fecha en que se declaró la procedencia constitucional y legal del cambio de denominación de “Fuerza Social por México” a “Fuerza Por México”, así como de las modificaciones a la declaración de principios, programa de acción y estatutos (**INE/CG687/2020**).

251. Lo anterior considerando que el proceso electoral dio inicio el **siete de septiembre de dos mil veinte**, por lo que todos los actos que ordinariamente los partidos realizan previamente al inicio del proceso electoral, en el presente caso se realizaron una vez iniciado, lo que supone que al **quince de diciembre** habían pasado noventa y nueve días del inicio del proceso electoral y **ciento sesenta y siete** desde la fecha en que, conforme a la ley, debe otorgarse los registros a los partidos, el primer día de julio del año previo a la elección.
252. Tal situación se generó con motivo de la modificación en los plazos por parte de la autoridad administrativa, y de la demora generada posteriormente, a raíz de la impugnación de la negativa de su registro que fue revocada por esta Sala Superior.
253. Al respecto, esta Sala Superior determinó que el ajuste en la extensión del plazo para resolver sobre el registro de los partidos (**INE/CG97/2020**) resultaba razonable para el efecto de que la autoridad electoral estuviera en posibilidad de verificar exhaustivamente el cumplimiento de los requisitos exigidos para constituir un partido político de nueva creación, máxime

ante la existencia de una situación extraordinaria que así lo ameritaba, como la pandemia.

254. Asimismo, **se reconoció que la fecha prevista en la Ley General para efecto del otorgamiento del registro el primero de julio del año previo a la elección responde a situaciones ordinarias, no así a situaciones extraordinarias.** Por tanto, al presentarse circunstancias anormales resultaba procedente que la autoridad buscara soluciones con base en el conjunto de principios rectores de la materia, para la armonización de los fines y valores tutelados.¹⁹⁰

255. De ahí que, en principio, la demora en la aprobación del registro y entrega de las prerrogativas no resulta de una situación irregular o indebida. Se trata, no obstante, de una situación extraordinaria, que debe ser valorada por la Sala Superior, con motivo de la presente impugnación, en la medida en que se considera que tal situación creó efectos contrarios a los principios subyacentes al ordenamiento constitucional, como son el pluralismo político y el derecho a la participación política en condiciones de igualdad de oportunidades de los partidos de nueva creación, así como a otros derechos interrelacionados, como el derecho de asociación, afiliación y al sufragio activo y pasivo.

256. Esto es así porque tal situación extraordinaria generó un efecto imprevisible en las condiciones de participación del partido recurrente en la contienda electoral federal, que derivó en una

¹⁹⁰ Tesis CXX/2001, “LEYES, CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS”.



imposibilidad manifiesta del partido para obtener el umbral mínimo de votación para la conservación de su registro.

257. En este sentido, la circunstancia extraordinaria generada por la pandemia incidió en el proceso de registro como partido político del ahora recurrente, al menos, en dos aspectos: en su derecho a recibir una respuesta a la solicitud de registro respectiva en un plazo de sesenta días, así como en que su registro como partido político surtiera efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la elección, según lo dispone el artículo 19 de la Ley General de Partidos Políticos.¹⁹¹

258. Adicionalmente, la situación extraordinaria tuvo incidencia general en el ejercicio pleno de diversos derechos humanos, tales como el de afiliación, reunión, del sufragio (activo y pasivo), que tuvo un impacto diferenciado en sus condiciones de participación en la contienda electoral, considerando, principalmente, la reducción del tiempo para para su organización interna y, posteriormente, la entrega tardía de

¹⁹¹ **Artículo 19.**

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

2. Cuando proceda, expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro. En caso de negativa fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados. **El registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la elección.**

[...]

prerrogativas, considerando que es un partido de nueva creación.

259. Lo anterior es así, porque, como lo considera el partido recurrente, si bien es durante la etapa de campaña cuando se busca el sufragio de la ciudadanía, el proceso de darse a conocer como una nueva opción política y el planteamiento de sus propuestas como alternativa frente a otros partidos inicia al momento de obtener el registro, pues es en ese momento en que la ciudadanía está en posibilidad de conocer y evaluar al nuevo partido como una opción viable para, posteriormente y de ser el caso, apoyarlo electoralmente con su voto.

260. Por lo expuesto, se considera **sustancialmente fundado** el planteamiento del partido recurrente, dado que el ajuste del plazo para el otorgamiento de los registros a los partidos políticos de nueva creación, aunado a la prolongación de los efectos de la pandemia sobre las condiciones de participación del partido en la contienda electoral y de la ciudadanía, generaron una situación extraordinaria y compleja que alteró las condiciones de participación de los nuevos partidos, pues no contaron con las condiciones jurídicas y materiales contempladas en la normativa electoral en condiciones ordinarias. Situación que tuvo un impacto negativo en las condiciones de participación del partido recurrente, al punto de que puede válidamente afirmarse que se afectaron las posibilidades de los partidos nuevos para cumplir con el umbral de votación mínima que les permitiera conservar su registro.



261. En efecto, se considera que la incidencia en el factor temporal, previsto ordinariamente para efecto de la preparación de los nuevos partidos para participar en su primera elección federal, generó una situación impredecible en sus efectos y que, a la postre, imposibilitó al partido recurrente para obtener una votación válida mínima del 3%.
262. Esto es así porque, entre la fecha de emisión del acuerdo **INE/CG82/2020** que suspendió los plazos sobre el registro de nuevos partidos políticos nacionales a la fecha de emisión del acuerdo **INE/97/2020**, que reanudó los plazos, transcurrió un periodo de suspensión de **sesenta y dos días naturales**, aunado a un ajuste posterior en los plazos de resolución del treinta y uno de agosto al cuatro de septiembre, esto es **cuatro días más**, para hacer un total de **sesenta y seis** días naturales.
263. Adicionalmente, ante la impugnación de la determinación de negar el registro del partido recurrente, esta Sala Superior resolvió el **catorce de octubre** el juicio **SUP-JDC-2512/2020**, en el sentido de revocar la negativa de registro para efecto de que la autoridad electoral analizara nuevamente la solicitud tomando en cuenta el número de afiliados y asambleas que se habían dejado de considerar por supuestas irregularidades.¹⁹²

¹⁹² Cabe señalar que previamente a la resolución de la impugnación sobre la negativa de registro, se analizó y resolvió el recurso de apelación **SUP-RAP-51/2020**, sobre las supuestas aportaciones de personas no identificadas, mediante el cual se revocó, en la parte impugnada, el Dictamen Consolidado INE/CG193/2020 y la Resolución INE/CG196/2020. Asimismo, se analizó y resolvió previamente el recurso de apelación **SUP-RAP-81/2020** en el que se revocó la determinación del Consejo General que acreditó la existencia de actos concretos de intervención gremial (INE/CG263/2020), al considerar que la sola participación de dirigentes sindicales en actos administrativos y de representación en el contexto de las asambleas celebradas por las organizaciones ciudadanas que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales, sin que la misma represente un porcentaje significativo en el total de actividades desempeñadas, es insuficiente para actualizar la prohibición establecida en el artículo 41, Base I, párrafo

264. En consecuencia, fue hasta el **diecinueve de octubre** siguiente, cuando la autoridad aprobó el registro de Fuerza por México como partido político. Esto es, **cuarenta y cinco** días después de que se determinara su negativa.
265. Si bien, tanto el aplazamiento como el tiempo transcurrido por la impugnación no configuran, en sí mismas, una situación irregular, lo cierto es que generaron una **situación objetiva** que incidió posteriormente y de manera **imprevisible** en las condiciones de participación del partido recurrente.
266. Aunado a lo anterior se advierte que fue hasta el **quince de diciembre de dos mil veinte** que la autoridad electoral declaró la procedencia constitucionalidad y legalidad del cambio de denominación, así como de la declaración de principios, programa de acción y estatutos del partido (**INE/CG687/2020**). Tal cuestión derivó de que el partido ahora recurrente tuvo que cumplir con diversos requerimientos hechos por la autoridad electoral (**INE/CG510/2020**) que implicaron modificaciones a sus documentos básicos, las cuales fueron notificadas el siete, ocho y diez de diciembre de dos mil veinte.
267. En este sentido, el hecho de que la demora alegada por el partido recurrente esté justificada formalmente, no implica que, desde una perspectiva integral, no pueda ser valorada para efecto de analizar las condiciones de participación del partido para efecto de considerar si es posible hablar de que,

segundo de la Constitución Federal, consistente en el uso de mecanismos corporativos gremiales para conformar una nueva fuerza política.



atendiendo al contexto, se trata de una situación excepcional, imprevisible y que tuvo un impacto sustancial que generó la imposibilidad al partido para obtener el umbral mínimo de votación previsto como requisito constitucional para la conservación de su registro a partir de la modificación sustancial de los plazos del procedimiento de registro y de sus consecuencias materiales en las capacidades del partido.

268. Finalmente, cabe enfatizar que ninguno de los institutos políticos a los que se les ha otorgado su registro como partidos políticos nacionales en la historia política del país desde dos mil catorce lo ha recibido con posterioridad al inicio del proceso electoral federal respectivo ni mucho menos ocho días antes del inicio del periodo de precampañas establecido por el calendario electoral del proceso federal correspondiente. Lo que evidencia que los ajustes realizados con motivo de la pandemia generaron una situación extraordinaria que incidió en las condiciones de registro y participación del partido recurrente en el pasado proceso electoral federal, en diferentes aspectos, tanto en su organización interna como en su competitividad durante el proceso electoral y en los resultados de la elección.

b) El impacto de la demora en la organización interna del partido

269. Como se ha expuesto, un aspecto importante para valorar las condiciones de participación de un partido es su nivel de organización interna, para lo cual el factor temporal es sustancial; en especial, desde el momento de la obtención del

registro hasta el día del inicio del proceso electoral y, en última instancia, durante las campañas y hasta la fecha de la elección.

270. Así, debe considerarse el marco temporal originalmente programado para llevar a cabo el proceso de resolución de las solicitudes de registro de partidos políticos, así como el de las actividades que aquellas organizaciones que obtuviesen tal registro efectuarían durante los meses de julio a diciembre de frente a las campañas y la jornada electoral.

271. En primer lugar, tras la presentación de la solicitud de registro por parte de las organizaciones ante el Instituto Nacional Electoral –que debía efectuarse durante el periodo comprendido entre el ocho de enero al veintiocho de febrero de dos mil veinte–, la autoridad administrativa electoral nacional había calendarizado originalmente el siguiente cronograma¹⁹³ para poder cumplir con lo establecido por el artículo 19, numeral 2, de la Ley General de Partidos:

- a) **Del 27 de marzo al 27 de abril**, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos realizaría el cotejo de afiliaciones y les informaría a las organizaciones el total de las afiliaciones preliminares.
- b) **Del 27 de abril al 6 de mayo** correría el plazo de cinco días hábiles para que las organizaciones ejercieran su garantía de audiencia.

¹⁹³ Véase *Informe que rinde el Secretario Ejecutivo relativo a las organizaciones que presentaron solicitud de registro para constituirse como partidos políticos nacionales 2019 – 2020*, pág. 15.



- c) Una vez fenecido el plazo para ejercer la garantía de audiencia, **del 7 de mayo y hasta el 21 de junio**, se prepararían los proyectos de resolución sobre las solicitudes de registro de las organizaciones.
- d) **El 22 de junio de 2020** el Consejo General emitiría las resoluciones sobre la procedencia de cada solicitud de registro y, en su caso, aprobaría el financiamiento público para los nuevos partidos políticos nacionales.
- e) **El 1 de julio de 2020** las resoluciones que hubiesen determinado la procedencia de la solicitud de registro surtirían los efectos constitutivos.

272. Así, se advierte que ordinariamente, después de obtener su registro como partido político nacional, pero antes del inicio del proceso electoral federal en el mes de septiembre, la fuerza política de reciente creación gozaría de un **periodo preparatorio** de aproximadamente dos meses, durante el cual puede realizar actividades de consolidación institucional y organizativa propias, así como de difusión y acercamiento inicial con la sociedad en general.¹⁹⁴

273. Esto es así porque el periodo que media entre la fecha en que surte efectos el registro de un nuevo partido político y aquella en la que inicia el primer proceso electoral en el que participará es sumamente importante, porque durante el mismo, el partido político de nueva creación debe consolidar sus estructuras internas, presentarse ante la sociedad como una nueva opción

¹⁹⁴ Éste ha sido el caso de los últimos partidos políticos nacionales que han obtenido su registro. Así, MORENA, el Partido Humanista y el Partido Encuentro Social obtuvieron su registro el 9 de julio de 2014 en tanto que el proceso electoral federal 2014-2015 inició el 7 de octubre de 2014; del mismo modo, Nueva Alianza y el Partido Socialdemócrata obtuvieron sus registros el 14 de julio de 2005 mientras que el proceso electoral federal 2005-2006 dio inicio en octubre de 2005.

política para generar militantes o simpatizantes, diseñar las estrategias que habrá de seguir en la contienda electoral, entre otras, que resultan esenciales.

274. Conforme a lo anterior, resulta claro que una disminución de **sesenta y seis días a un periodo original de sesenta y ocho días**, para llevar a cabo actividades tan relevantes como las mencionadas en el párrafo anterior, sí se erige como una afectación sustantiva relevante que puede ser determinante para que el partido político de nueva creación no logre obtener la votación mínima exigida para mantener su registro.

275. Lo anterior es así, considerando que, para efecto de llevar a cabo esas actividades iniciales de difusión y acercamiento durante ese periodo preparatorio, también ordinariamente, los partidos de nueva creación tienen el derecho de acceder a los medios de comunicación conforme a sus prerrogativas; realizar actividades y jornadas de contacto directo con la ciudadanía y emplear los canales de comunicación que ofrece el internet y las redes sociales.

276. Asimismo, en escenarios ordinarios o de normalidad, los partidos políticos de nueva creación tienen derecho a financiamiento público durante este lapso preparatorio, para proveerse de la infraestructura que les permita consolidarse como aparatos institucionalizados y logísticos, a fin de conformar una opción política viable ante la sociedad en general, con miras a la obtención, en su momento, del voto de la ciudadanía.



277. Este periodo preparatorio de al menos dos meses previos al inicio del proceso electoral, ordinariamente previsto en la legislación electoral, representa un periodo crítico para desarrollar actividades ordinarias de consolidación de los partidos políticos de nueva creación y posicionar su nombre, emblema, imagen, ideología y sus principios ante la sociedad.
278. Lo anterior se confirma, si se considera que dentro de los gastos ordinarios que contempla el artículo 72 de la Ley General de Partidos Políticos están: los recursos utilizados con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer; los sueldos y salarios del personal, el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles; papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares; la propaganda de carácter institucional que lleven a cabo únicamente para difundir su emblema, y las diferentes campañas de consolidación democrática, sin que en las mismas se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera posicionamiento político alguno.
279. Tales recursos ordinarios, que si bien no deben destinarse a fines proselitistas, tienen un impacto sustancial en la estrategia de organización y comunicación del partido con la ciudadanía, en especial tratándose de partidos de nueva creación que no han tenido una presencia anterior en la sociedad y que deben posicionarse para estar en posibilidad de generar condiciones mínimas de competitividad ante un proceso electoral inminente

cuyos resultados son determinantes para la conservación de su registro.

280. La relevancia de las prerrogativas de financiamiento público y de acceso a los tiempos del Estado de radio y televisión durante el periodo de preparación de los partidos de nueva creación es fundamental, considerando que el financiamiento de origen privado depende en buena medida del número de simpatizantes y militantes y que existe la prohibición para contratar tiempos en radio y televisión para fines de propaganda electoral;¹⁹⁵ con lo cual, una incidencia o demora en la entrega de prerrogativas o en la reducción del periodo preparatorio resulta significativa para el posicionamiento del partido frente a la ciudadanía.

281. Ahora bien, la situación ordinaria antes descrita, no se actualizó en el presente caso, pues Fuerza por México, por la causa de fuerza mayor que implicó la pandemia, debió aguardar la resolución de las autoridades electorales conducentes en el contexto extraordinario originado por el virus del COVID-19, sin estar en aptitud jurídica y material de gozar de los dos meses que ordinariamente habría tenido como periodo de preparación de haber obtenido su registro oportunamente.

282. El hecho de que el partido recurrente no contara con el periodo preparatorio con el que ordinariamente cuentan los partidos políticos de nueva creación, con independencia de si las medidas adoptadas por la autoridad estaban justificadas por la situación generada por la pandemia y que incluso no fueron

¹⁹⁵ Artículo 159 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



impugnadas o fueron confirmadas, derivó en una situación imprevisible en sus efectos que no puede obviarse como si se tratara de una situación que tuvo un impacto neutral en todos los partidos políticos.

283. Esto es así, porque los partidos de nueva creación como se ha expuesto a lo largo de la presente ejecutoria, están sujetos a un régimen diferenciado en sus condiciones de participación respecto de los otros partidos, cuya alteración afecta sus condiciones mínimas de participación, sin que resulte factible exigir pruebas del grado o nivel de afectación, pues al tratarse de una situación extraordinaria, imprevisible, que incidió en diferentes aspectos de la dinámica social, resulta evidente que modificó las pautas de comportamiento de los actores políticos y el desarrollo del proceso electoral.

284. Lo anterior, con independencia de que la fecha de registro de Fuerza por México como partido político nacional se haya visto determinada por el proceso impugnativo derivado de la negativa inicial del Instituto Nacional Electoral, pues, como consecuencia natural de la ampliación inicial del plazo, los tiempos de resolución también se vieron afectados.

285. En este sentido, el análisis contextual, como ha señalado esta Sala Superior, permite identificar la existencia de situaciones o condiciones de riesgo, vulnerabilidad, desigualdad estructural o violencia, así como las particularidades ambientales o contextuales que de manera diferenciada impactan a determinadas personas o colectivos, y la necesidad de adoptar medidas para la protección reforzada o especial de alguna

persona implicada en el proceso; lo que permite también identificar y valorar el cumplimiento de deberes y obligaciones correlativas o de diligencia debida en tales circunstancias contextuales. Tal análisis debe desarrollarse en el marco del procedimiento judicial y respetando las reglas del debido proceso, así como las características específicas de los medios de impugnación de que se trate, atendiendo a las cargas argumentativas y probatorias que corresponden a dichos medios.¹⁹⁶

286. Si bien no basta la mera afirmación de que un acto se inscribe en determinado contexto, o que determinado contexto existe, para que automáticamente se reviertan o flexibilicen cargas argumentativas o probatorias o para generar inferencias presuntivas válidas a favor de la pretensión de las partes, tampoco resulta procedente exigir elementos probatorios imposibles.

287. De ahí que, atendiendo a las circunstancias extraordinarias que se aleguen y la narrativa planteada por las partes, se debe valorar si atendiendo a los elementos objetivos es posible hacer inferencias presuntivas válidas a partir del contexto.

288. En el caso, es un hecho evidente que la pandemia incidió en múltiples aspectos de la vida social, modificando pautas ordinarias de comportamiento, de ahí que resulte válido afirmar que ello modificó también las condiciones de la competencia político-electoral; adicionalmente, con motivo de tal situación,

¹⁹⁶ SUP-JRC-166/2021 y acumulados.



es también un hecho notorio que se adoptaron medidas por la autoridad electoral para efecto de hacer frente a la pandemia y que tales medidas incidieron en el proceso de registro de los partidos políticos.

289. Asimismo, resulta válido inferir que la modificación a los plazos y a los tiempos ordinarios del procedimiento incidan en la organización, institucionalización y planificación de las actividades y estrategias de los partidos de nueva creación en la medida en que ello depende de aspectos y recursos escasos como son el tiempo, el financiamiento y los tiempos en radio y televisión a los que en condiciones normales y ordinarias habrían podido tener acceso.

290. Tal incidencia tuvo un impacto diferenciado en los nuevos partidos en la medida en que los partidos políticos con registro previo no se vieron afectados en tales aspectos. Esto implicó, como consecuencia natural, que no requiere una prueba específica para ello, que los nuevos partidos vieran agravadas sus condiciones de participación que, en sí mismas, son estrictas, atendiendo al modelo de ingreso al sistema de partidos.

291. Aunado a lo anterior, es un hecho no controvertido que el partido, a raíz de los ajustes al procedimiento de registro y derivado de procesos de impugnación posteriores, sólo estuvo en posibilidad de ejercer sus prerrogativas y presentarse como una alternativa política con posterioridad al inicio del proceso electoral. No obstante ello, también es un hecho no

controvertido que el partido recurrente obtuvo una votación mayor al 2.5% en la elección federal.

292. Ante tales circunstancias se considera que no resulta exigible al partido, una vez determinado el contexto y el impacto diferenciado que tuvo la situación extraordinaria generada por la pandemia en los partidos de nueva creación, elementos probatorios específicos que vinculen causalmente –de manera directa– tal situación con el resultado de la votación, pues lo procedente es que a partir de los elementos objetivos que han sido expuestos, éstos sean valorados contextualmente y atendiendo a la situación concreta del partido, esto es: su condición de partido de nueva creación, la incidencia en sus condiciones de participación y su nivel de votación.

293. De esta forma, considerar que el hecho de que durante la etapa de campaña el partido recurrente contó con sus prerrogativas y estuvo en posibilidad de solicitar el voto de la ciudadanía es suficiente para estimar que las incidencias previas en su proceso de registro e institucionalización no tuvieron impacto en su votación, sería desconocer no sólo la racionalidad del modelo de registro de partidos que establece plazos breves y condiciones acotadas de participación y por tanto que una afectación genera consecuencias irremediables, sino además que el periodo de preparación previo a las precampañas y campañas tiene también un efecto en el posicionamiento del partido ante la ciudadanía como una alternativa política, pues –como se ha señalado– el factor temporal y los recursos políticos y económicos son aspectos sustanciales para difundir la



imagen, ideología y liderazgos de los partidos de nueva creación.

294. Lo expuesto permite afirmar razonablemente que en el presente caso se actualizó una situación extraordinaria que tuvo una incidencia sustancial en las condiciones de participación del partido recurrente que se proyectaron en la votación obtenida y consecuentemente en la cancelación de su registro, lo que permitiría flexibilizar el umbral exigido originalmente para su conservación.
295. Tal conclusión no genera una fragmentación desproporcionada o indebida de la representación política, atendiendo a la situación particular del partido recurrente, pues se trata de un partido de nueva creación, sin antecedentes registrales o registros locales, que cuenta con una base militante similar a otros partidos con registro y que obtuvo una votación próxima al umbral de votación y por debajo de medio punto porcentual.
296. En efecto, en el caso, conforme a la información disponible del Instituto Nacional Electoral, se advierte que el partido Fuerza por México, al momento de obtener su registro contaba con una estructura de militantes suficiente para que, en consideraciones ordinarias, razonablemente realizara sus actividades de información y consolidación con miras a la elección, pues contaba con un total de doscientos cuarenta y seis mil ochocientos ochenta y siete afiliados (246,887).¹⁹⁷

¹⁹⁷ Acuerdo INE/CG510/2020.

297. Cantidad que comparada con otros partidos con registro resulta razonable, considerando que, por ejemplo, el Partido Acción Nacional tiene un padrón de afiliados de doscientos cincuenta y tres mil cuatrocientos treinta y seis (253,436)¹⁹⁸ lo que implica sólo una diferencia de seis mil quinientos cuarenta y nueve (6,549) respecto a los afiliados del partido Fuerza por México, no obstante el tiempo desde la obtención de sus respectivos registros.
298. De esta forma, por cuanto hace a la estructura de su militancia, el partido contaba con condiciones mínimas o razonables de competitividad. Así, no resultaría razonable atribuir exclusivamente los resultados de su votación a la falta de una estructura de militantes, pues puede presumirse válidamente que, de haber obtenido su registro en condiciones normales, dentro de los plazos ordinarios, habría estado en un mejor escenario para aumentar sus preferencias electorales, y su padrón de afiliados, y con ello, estar en mejores posibilidades para alcanzar el umbral del tres por ciento (3%) exigido por la Constitución federal a fin de conservar su registro como partido político nacional, pues la experiencia indica que el financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación son factores relevantes al momento de posicionar a una fuerza política entre la ciudadanía y frente a una elección.

¹⁹⁸ Información disponible en: <https://deppp-partidos.ine.mx/afiliadosPartidos/app/publico/consultaAfiliados/locales?execution=e1s1>
1. Información actualizada: 28 de noviembre de 2021. hora del centro de México.



299. Asimismo, el partido recurrente no contaba con antecedentes registrales que le permitieran beneficiarse de una base de simpatizantes previamente organizada. Por lo que también se puede presumir válidamente que de haber contado con el tiempo y las prerrogativas para su organización habría obtenido una votación más favorable.

c) El impacto de las restricciones en las campañas y en la votación obtenida

300. El impacto que la situación generada por la pandemia tuvo en la organización interna del partido recurrente previamente al proceso electoral, generó un impacto en el periodo de campañas, en la medida en que, como se ha expuesto, el éxito de una campaña electoral depende en buena medida de los “recursos políticos” con los que se cuente, entre los que están la organización, el conocimiento, el tiempo y el dinero disponible.

301. Lo anterior es así en la medida en que se reconoce que el posicionamiento de un partido político en la ciudadanía para dar a conocer sus propuestas y liderazgos, así como para la formación de cuadros al interior de la organización que le permitan una plena institucionalización y una conformación mínima de comunidad de simpatizantes y militantes, requiere de tiempo y recursos, pues de otra forma su capacidad para participar y competir exitosamente se ve afectada o disminuida sustancialmente.

302. El hecho de que no exista una prueba directa e idónea para conocer de manera absoluta y con plena certeza cuál fue el grado del impacto en la votación de la situación generada por la pandemia y las medidas adoptadas para hacerle frente, tampoco imposibilita a esta Sala Superior a considerar, a través de presunciones válidas, que tal situación existió, tuvo un impacto y se tradujo en un factor determinante, en la medida en que incidió en cuestiones esenciales que definen las condiciones de participación y competitividad, como son el tiempo para una adecuada organización y planificación, y las prerrogativas de financiamiento y acceso a medios de comunicación, atendiendo a la situación jurídica y material de los partidos de nueva creación sin antecedentes registrales.
303. Difícilmente, puede considerarse que la incidencia temporal en el procedimiento de registro de un partido de nueva creación no afecta en sus capacidades de organización, planificación y participación en el proceso electoral.
304. No obsta a lo anterior que el nivel de participación general en la elección federal 2020-2021 haya sido de 52.66%, esto es incluso mayor que el correspondiente a la elección de diputaciones federales anterior, de dos mil quince, que fue del 48.15%, pues el planteamiento del recurrente no se limita a señalar que la situación generada por la pandemia afectó la participación ciudadana, al verse limitadas algunas libertades públicas, sino que el partido recurrente no estuvo en condiciones de participar de manera equitativa, tal como lo



hubiera hecho en un proceso electoral celebrado en condiciones normales u ordinarias.¹⁹⁹

305. Esto es, la presunción en que se basan los planteamientos del partido recurrente parte de la afectación sustancial a las condiciones de su participación y en la incidencia que, como consecuencia, ello tuvo en las preferencias electorales de la ciudadanía que, en otras circunstancias, habría podido manifestar una votación en sentido distinto, con independencia del nivel de participación en la elección.
306. Esto es, el contexto extraordinario generado por la pandemia y la suspensión de plazos determinada por la autoridad electoral, el veintisiete de marzo de dos mil veinte, implicaron un desfase de las etapas que conformaban el proceso relativo a la resolución de las solicitudes de registro; situación que generó que hasta el veinte de octubre del dos mil veinte –es decir, ya iniciado el proceso electoral federal– el partido pudiera acceder a las prerrogativas estipuladas por la normativa electoral y programar actividades y estrategias contando ya con financiamiento público y capacidad legal para difundirse como una opción política entre la ciudadanía.

¹⁹⁹ Datos disponibles en: <http://siceef.ine.mx/campc.html?p%C3%A1gina=4&offset=30> y <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>. Cabe destacar que, no es dable compararla con la elección federal de 2018, en la que se obtuvo una participación del 63.2%, porque en ese año se celebró también la elección presidencial que genera un efecto de arrastre mayor y por tanto la comparación de los niveles de participación con las elecciones intermedias legislativas no sería el adecuado. Véase a respecto, “Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018”, p. 71 y 72. En el cual se refiere que, a partir del 2000, el patrón de comportamiento en el porcentaje de participación tratándose de elecciones presidenciales, se ha mantenido alrededor de 60%. Disponible en <https://centralector.ine.mx/2019/08/14/estudio-muestral-la-participacion-ciudadana-las-elecciones-federales-2018/>

307. Adicionalmente a la imposibilidad jurídica que enfrentó el partido para realizar actividades de difusión y acercamiento con la ciudadanía, se vio constreñido, además, por las limitaciones de hecho que la emergencia sanitaria ocasionada por el virus del COVID-19 impuso a la celebración de las actividades de difusión y acercamiento que debía llevar a cabo con la ciudadanía.
308. Sobre este punto es necesario recordar que, aunque el gobierno federal y las autoridades competentes de todos los niveles estaban implementando ya los mecanismos que idearon para enfrentar la pandemia, para cuando Fuerza por México obtuvo financiamiento y prerrogativas, en la semana epidemiológica 43 –que corrió del diecinueve al veinticinco de octubre– se registraba el repunte de casos reportados y de fallecimientos ocasionados por la denominada “segunda ola” de contagios de COVID-19, lo que se tradujo en un registro en esos días de 42,342 casos positivos estimados de contagio por las autoridades sanitarias y de 1,325 fallecimientos reportados en esa sola semana en el país.²⁰⁰
309. A partir de ese punto, el número de contagios y fallecimientos por el COVID-19 no disminuirían hasta alcanzar el pico de esa “segunda ola” de contagio en la segunda semana de enero de dos mil veintiuno, cuando se contabilizaron 10,095 fallecimientos²⁰¹, más de 20,000 contagios en un solo día, así

²⁰⁰ Información reportada por la Dirección General de Epidemiología en su sitio “COVID-19. Datos epidemiológicos”, disponible en <https://covid19.sinave.gob.mx/Log.aspx>

²⁰¹ Información reportada por la Dirección General de Epidemiología en su sitio “COVID-19. Datos epidemiológicos”, disponible en <https://covid19.sinave.gob.mx/Log.aspx>



como un acumulado de casos confirmados semanales de 109,965 casos²⁰².

310. Ante este panorama de emergencia y riesgo, es poco plausible suponer que el partido recurrente pudo llevar a cabo sus actos de organización y difusión como lo hubiera podido hacer de haberse encontrado en condiciones ordinarias o que no se vio afectado sustancialmente en su organización, planificación y participación.
311. Esto es, aunado a las indicaciones derivadas de los denominados semáforos epidemiológicos durante el periodo que transcurrió de la fecha de aprobación del registro del partido hasta la celebración de la jornada electoral, que son un indicativo de las restricciones a las que se sometió la población en aras de preservar la vida y la salud, las cifras mismas de mortandad y contagio que se suscitaron durante este lapso, corroboran la existencia de una circunstancia fáctica extraordinaria, de la cual razonablemente puede presumirse que imposibilitó o dificultó significativamente la realización de actividades de promoción del partido, incluso en momentos subsecuentes del proceso electoral.
312. En este contexto, la votación obtenida por el Partido Fuerza por México superó el umbral del 2.5%, lo que implica un porcentaje mayor al previsto antes de la reforma de dos mil catorce, que lo incrementó al 3%, y que permite afirmar que la flexibilización del umbral no defrauda el sentido de la norma de

²⁰² Cfr. World Health Organization, "WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard", disponible en <https://covid19.who.int/region/amro/country/mx>

que los partidos tienen el deber de mantener o conservar un umbral lo suficientemente razonable de votación como para justificar su representatividad y, con ello, para que se justifique que siga manteniendo su registro y esté en posibilidad de competir como una opción política viable para la ciudadanía.

313. En efecto el partido recurrente obtuvo una votación en la elección de diputaciones de mayoría relativa de 1,210,384, lo que representa el 2.5692%, y para en la elección de representación proporcional 1,216,780, con un porcentaje del 2.5655%.

314. Esto supone que su votación fue superior a la obtenida por otros partidos que perdieron su registro en otros procesos electorales. Por ejemplo, a la obtenida por el Partido Encuentro Social en la elección de dos mil dieciocho de diputaciones federales por los principios de mayoría relativa y representación proporcional (2.51% y 2.50%, respectivamente); así como a la obtenida por el Partido Humanista en la elección de diputaciones de dos mil catorce (2.25% en la elección por ambos principios).

315. Asimismo, es superior también a la de los partidos políticos que han perdido su registro desde la elección de mil novecientos noventa y tres, salvo la obtenida por el Partido Nueva Alianza en dos mil dieciocho que representó el 2.58% en la elección de diputaciones por mayoría relativa y el 2.57% en la de representación proporcional, cuya diferencia porcentual es menor a medio punto porcentual.



316. Lo anterior supone que cualquier incidencia en la finalidad que llevó al aumento del umbral de votación (consistente en que los partidos tuvieran una representación mayor al 2%) no es de tal entidad que pueda considerarse como desproporcionada, pues resulta suficiente para considerar que el partido mantuvo una condición de representatividad o competitividad razonable ante la situación extraordinaria generada por la pandemia, como para considerar satisfecha la exigencia constitucional; siendo que de otra forma se cancelaría el registro del partido, afectando gravemente los derechos de su militancia y privando a la ciudadanía de una alternativa política minoritaria, sin considerar que se afectó su situación y se afectaron sus condiciones de participación en aspectos sustanciales.
317. En efecto, el partido recurrente obtuvo una votación igual o mayor al 3% en diferentes entidades federativas, como son Baja California (3.28%), Baja California Sur (30.50%), Zacatecas (3.65%), Oaxaca (3.20%), Quintana Roo (7.87%), Veracruz (3.37%), Morelos (8.88%), Puebla (3.51%), Tlaxcala (4.2%), Colima (3.21%); superior al 2.5% en Nayarit (2.98%), Aguascalientes (2.96%) y Michoacán (2.66%); superior al 2% en Jalisco (2.34%), Sonora (2.11%), Coahuila (2.09%), Querétaro (2.12%), Tabasco (2.37%), Ciudad de México (2.26%) y Estado de México (2.48), y sólo menor al 2% en Chihuahua (1.19%), Durango (1.48%), Sinaloa (1.80%), Guanajuato (1.67%), Nuevo León (1.05%), San Luis Potosí (1.57%), Tamaulipas (1.04%), Campeche (0.55%), Chiapas

(1.47%), Yucatán (1.44%), Guerrero (1.47%) e Hidalgo (1.89%).²⁰³

318. Con tales datos es posible corroborar que, si bien el partido Fuerza por México no obtuvo el 3% de la votación válida emitida en las elecciones de diputaciones federales, alcanzó una votación que, atendiendo a la situación extraordinaria generada por la pandemia, resulta razonable y suficiente para que se considere que en condiciones normales u ordinarias habría podido obtener la votación igual o mayor al umbral del 3%.

319. Lo anterior, permite afirmar que la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19, que trastocó inevitablemente tanto las condiciones de realización del proceso electoral federal 2020-2021 como las condiciones de competencia en el mismo, no había tenido –ni tiene– parangón alguno en la historia de los procesos electorales federales, por lo que no es aventurado considerar que esta perturbación magnificó las condiciones, de por sí estrictas, que enfrentaron los partidos políticos de nueva creación para alcanzar el umbral para conservar su registro.

320. Ello es suficiente para flexibilizar la regla constitucional que establece como requisito alcanzar el 3% de la votación válida emitida como umbral mínimo para conservar el registro de los partidos políticos nacionales, para efecto de armonizarla con

²⁰³ Información disponible en: <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>



los derechos de asociación y afiliación, así como con los principios de pluralismo político y de participación en condiciones de igualdad.

321. Si bien no cualquier dificultad generada por situaciones extraordinarias o circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor configura una excepción de esta naturaleza, en el caso, al haberse limitado el tiempo que ordinariamente habrían tenido los partidos de nueva creación para su organización interna previa a la elección, ello generó una situación que impactó significativamente en sus condiciones de participación y, en consecuencia, incidió negativamente en su votación, para efecto de alcanzar el umbral constitucionalmente previsto para la conservación de su registro.
322. Así, como se precisó en apartados anteriores de esta ejecutoria, resulta plausible flexibilizar el requisito que se analiza, considerando que la normativa constitucional no debe interpretarse de forma automática o exclusivamente literal, sobre la base de un textualismo estricto, sino armónicamente con el conjunto de disposiciones constitucionales que resulten relevantes en el caso.
323. Al respecto, esta Sala Superior ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el alcance de diversas disposiciones constitucionales cuya interpretación literal genera una situación incongruente con el conjunto de principios y derechos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.

324. Así lo hizo, por ejemplo, al resolver los juicios **SUP-JDC-352/2018 y acumulado**, esta Sala Superior interpretó la fracción II del artículo 38 de la Constitución General, por cuanto hace a la porción normativa que se refiere a la suspensión de derechos políticos a personas privadas de su libertad en centros penitenciarios sujetas a proceso penal que no han sido sentenciadas, para efecto de concluir que las personas en prisión que no han sido sentenciadas y se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia, tienen derecho a votar, no obstante que la literalidad del precepto señala que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden, “por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”.

325. Tal interpretación evolutiva atendió a la importancia del derecho a votar, así como del derecho a la presunción de inocencia previstos constitucionalmente, lo que permitió a esta Sala Superior advertir una situación contraria a los derechos y principios constitucionales, y reconocer que “la privación preventiva de libertad es una práctica que despoja a las personas de su *status* jurídico de ciudadanía, privándolas de sus derechos políticos y de su participación en las decisiones relevantes de la nación, lo cual, termina por despojarlas y excluirlas totalmente de la comunidad.”

326. En sus consideraciones, esta Sala Superior valoró los efectos que genera la negación a las personas procesadas del derecho al voto, al señalar que con ello se “debilita el empoderamiento de la ciudadanía para decidir y participar en la creación o



modificación de leyes, como aquellas que pueden mejorar las situaciones de vida dentro de las cárceles, reforzar sus vínculos sociales y su compromiso con el bien común, y esto, impide el desempoderamiento político de un segmento de la sociedad que pone en peligro la legitimidad de una democracia”.

327. Ante tal circunstancia fáctica, generada por una interpretación estricta y literal del precepto, se consideró “necesario una reinterpretación de los supuestos de suspensión de derechos políticos, a efecto de no afectar de manera desproporcional a las personas privadas de su libertad de manera preventiva, pues se estimó que no resulta conforme a derecho el que de manera generalizada e injustificada se suspenda *per se* sus derechos políticos, pues de lo contrario se estaría realizando una discriminación injustificada a dichas personas.”
328. Asimismo, sobre medidas relacionadas con la pandemia, se advierte que otros tribunales federales han emitido criterios que pretenden hacer frente a situaciones de hecho que inciden o afectan derechos fundamentales que exigen adoptar medidas que ordinariamente serían improcedentes, inclusive la no aplicación de una jurisprudencia obligatoria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
329. Así, por ejemplo, el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la *Contradicción de Tesis 14/2021, suscitada entre los Tribunales Colegiados Décimo Quinto y Decimosexto en*

Materia Civil del Primer Circuito,²⁰⁴ reconoció que la pandemia provocada por el virus SARS COV-2 (COVID-19)

“obligó a implementar una serie de medidas extraordinarias de protección a la población que en sus puntos más álgidos de reclusión, aislamiento y cierre de oficinas gubernamentales *-después identificado con la denominación de semáforo rojo-* abrieron breves períodos o brechas temporales, en las que fue razonable que algunos jueces, en aplicación del principio de respuesta normal a situaciones normales y respuesta extraordinaria a situaciones extraordinarias, dejaran de aplicar la jurisprudencia P./J. 8/2019 (10ª) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para preservar el derecho de acceso a la jurisdicción y no agravar el estado de urgencia en el que ya se encontraban determinados sectores de la población, derivado del incremento de la violencia doméstica, la necesidad de alimentos, el congelamiento de cuentas bancarias y situaciones urgentes análogas.”²⁰⁵

330. Tal determinación obligó a valorar si las circunstancias derivadas de la pandemia justificaban “algún tipo de realidad” que de haberse conocido previamente, “hubiera permitido apartarse, al menos temporalmente, de la aplicación de esa jurisprudencia”. Con lo cual se debió valorar si ello podría representar “un riesgo inaceptable para la sociedad, que haría colapsar el orden jurídico”, considerando que **no se buscaba “subvertir el régimen obligatorio de la jurisprudencia” sino, únicamente, si resultaba posible, ante un cúmulo de**

²⁰⁴ Acuerdo de nueve de noviembre de dos mil veintiuno.

²⁰⁵ La jurisprudencia tiene por rubro: “**DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. PROCEDE DESECHARLA DE PLANO CUANDO CARECE DE LA FIRMA ELECTRÓNICA DEL QUEJOSO.**”



circunstancias extraordinarias, hacer algún tipo de salvedad temporal a la jurisprudencia y circunscrita al plazo estrictamente necesario para superar la contingencia sanitaria.

331. Ante ello, el Pleno de Circuito concluyó que se puede inobservar una jurisprudencia, en principio, obligatoria “cuando se aprecie la existencia de un cambio de circunstancias tan radical que impacte trascendentalmente en la sociedad y en el entendimiento que se tiene de la cuestión decidida”. Esto es que existen, y no pueden desconocerse, las dificultades que tienen las personas para acceder a la justicia durante el periodo de la pandemia; pues ello “sería cerrar los ojos a un evidente problema al que se debe de dar una solución ágil y siempre en beneficio de la interpretación más favorable para el justiciable”.
332. Si bien se trata de una cuestión distinta al tema planteado en el presente recurso de apelación, resulta ilustrativo el criterio anterior en la medida en que se trata de decisiones que responden a una situación extraordinaria que incide necesaria e imprevisiblemente en el ejercicio de los derechos humanos y que debe ser considerada por los operadores de justicia a fin de encontrar un adecuado equilibrio entre el derecho y la realidad, en la medida en que el carácter excepcional de una situación justifica una decisión que ante otra circunstancia no sería necesaria. En particular, resulta relevante el hecho de que en tales precedentes la situación extraordinaria motivó la inaplicación de una jurisprudencia obligatoria aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

333. Finalmente, existen también determinaciones de otros tribunales constitucionales que han interpretado de forma armónica disposiciones constitucionales que establecen un umbral de votación como requisito para la conservación del registro a los partidos políticos en situaciones extraordinarias.
334. Por ejemplo, recientemente, la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia consideró también situaciones excepcionales para efecto de reconocer personalidad jurídica a partidos políticos a través de una interpretación armónica y flexible de las reglas constitucionales para la obtención y pérdida del registro.²⁰⁶
335. Si bien el asunto se relaciona con una situación extraordinaria generada por la violencia perpetrada contra dirigentes y militantes de partidos políticos por grupos criminales, su solución implicó interpretar, entre otros, el artículo 108 de la Constitución colombiana, que establece el reconocimiento de la *Personería Jurídica* a los partidos, entre otros, siempre que obtengan una “votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado”.
336. Al respecto, la Corte Colombiana destacó:

²⁰⁶ Véase la Sentencia SU257/21, de cinco de agosto de dos mil veintiuno, dictada en el expediente T-7.785.975, en la Acción de tutela instaurada por Fernando Galindo González, entre otros contra la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/SU257-21.htm>



362. Colombia es básicamente una democracia fundada en un sistema de partidos y movimientos políticos y un sistema electoral que **incluye los derechos de la oposición**, en el cual los ciudadanos participan para elegir a sus gobernantes a través de elecciones populares. Estas en un sistema democrático, para que puedan ser entendidas como tales, tienen que ser libres, lo cual **significa que se garanticen a todas las corrientes de opinión interesadas en postular candidatos, las mismas condiciones, en términos de igualdad, esto es, en un ambiente de pluralismo político**, lo cual significa que no exista un partido único, sino una pluralidad de partidos; que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de concurrir a las urnas a votar, es decir, que haya sufragio universal; que no estén afectadas por fraude; y, que no sean manipuladas por la violencia que es el más grave de los atentados contra la condición libre que deben tener las elecciones. Pero cuando para desarrollar un proyecto político se tienen que estar venciendo situaciones de violencia muy fuertes, muy graves, que se materializan en atentados que inclusive llegan a ser calificados como crímenes de lesa humanidad, difícilmente podemos hablar de un sistema democrático en el cual las elecciones sean libres.

[...]

385. La interpretación que la Sección Quinta del Consejo de Estado adoptó en la Sentencia objeto de análisis sobre el artículo 108 de la Constitución Política **la condujo a señalar que allí hay unas reglas que deben aplicarse pura y simplemente**. Sin embargo, al revisar el caso objeto de análisis, **el Consejo de Estado ha debido tener en cuenta tanto los principios y reglas contenidos en el artículo 108 superior, así como los principios y los derechos del Estado Social y Democrático de Derecho en los que se fundamenta el régimen de los partidos** y movimientos políticos tanto para el reconocimiento como para la pérdida o la cancelación de su personería jurídica, los cuales han debido ser analizados a partir de dos elementos: **el contexto y el sentido finalístico [...]**²⁰⁷

²⁰⁷ En la sentencia se hace referencia a la Resolución 794 de 2018, del Consejo Nacional Electoral en la que señaló que a partir de la sentencia de 4 de julio de 2013,

386. En particular, **las reglas del umbral debieron estudiarse con las demás normas constitucionales aplicables para, con base en una interpretación sistemática de las mismas, remover los obstáculos y resolver la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica.**

[...]

388. Esa rigidez de las reglas contenidas en el artículo 108 de la Constitución, [...] enfrentado a una idea amplia de lo que es pluralismo y el Estado Democrático, **generan una suerte de antinomia porque mientras que el pluralismo y, en general, la democracia militante tienen la idea de que debe existir la mayor apertura posible para crear partidos y movimientos políticos, la inflexibilidad de tales reglas reducen a mínimos el pluralismo y conducen a su desaparición, por lo que una interpretación aislada para su aplicación conduce a la decisión que adoptó el Consejo de Estado que es objeto de análisis.**

389. La antedicha antinomia exige ahora, por tanto, de este Tribunal Constitucional, hacer una **interpretación sistemática de los preceptos garantistas** contenidos principalmente en los artículos 40-3 y 107, seguido de los principios que fundamentan el Estado Social y democrático de derecho y de aquellas normas que generan barreras o bloqueos democráticos para optar por una solución constitucional. **La democracia exige de sus operadores jurídicos una interpretación y**

del Consejo de Estado “se aprecian reglas claras y concretas establecidas en relación con el reconocimiento de la personería jurídica de los movimientos y partidos políticos que acrediten circunstancias excepcionales que les hayan impedido participar en igualdad de condiciones en la contienda electoral y las hayan puesto en condiciones de manifiesta desigualdad respecto de otros. Dichas reglas se pueden sintetizar así: **Análisis fáctico:** La autoridad electoral está obligada a revisar en los casos en que se aleguen circunstancias si existen hechos realmente **excepcionales y ajenos a la voluntad del partido afectado** que lo hayan puesto en una situación desfavorable y de desigualdad con los demás partidos políticos. **Análisis finalístico:** Determinar si la aplicación del umbral cumpliría en ese caso los fines del artículo 108 de la Constitución. Es decir, que la regla del umbral electoral debe ser interpretada sistemáticamente con otros valores y principios constitucionales como los de pluralismo y participación, a la luz de los cuales deben resolverse situaciones excepcionales y de anormalidad. Una vez realizado este análisis, la Corporación deberá establecer si el umbral electoral como causal de cancelación de la personería jurídica es aplicable cuando el partido o movimiento político ha enfrentado situaciones excepcionales y ajenas a su voluntad que le han impedido participar con plenas garantías y en condiciones de igualdad en el debate electoral.”



aplicación de las normas que garanticen la participación política.

390. De conformidad con lo anterior, la Sala señala que el artículo 108 de la Constitución **no puede interpretarse ni aplicarse exegéticamente ni de manera aislada, sino que tiene que interpretarse y aplicarse de acuerdo con el modelo democrático construido a partir de los principios y derechos que informan el Estado Social y Democrático de Derecho, que constituyen la constitución democrática en los términos atrás señalados.** En otros términos, el artículo y con él la regla del umbral debe interpretarse y aplicarse en forma tal que **no afecte otros valores o principios que la misma Constitución protege y garantiza.** [...]

391. La interpretación exegética y aislada del artículo 108 que hizo la Sección Quinta del Consejo de Estado, sin tener en cuenta el universo del régimen constitucional y su desarrollo legal, se produjo una **violación directa de la Constitución.** En la sentencia del 4 de julio de 2013 proferida al analizar el caso de la Unión Patriótica, tomada no como un precedente vinculante, sino como un precedente de apoyo interpretativo, el Consejo de Estado ya había dicho que esa regla del artículo 108 de la Constitución **no se aplica cuando se hace imposible su cumplimiento, esto es, cuando por la ocurrencia de hechos ajenos a la voluntad del grupo político la hicieron imposible.** [...]

393. Todo ello no lo tuvo en cuenta el Consejo de Estado al analizar el caso del Nuevo Liberalismo, no obstante que ya había advertido desde el 4 de julio de 2013, que el artículo 108 de la Constitución **es una norma que puede ser entendida en forma de principio y no de regla pura y simple, por lo cual es absolutamente determinante que, dijo, circunstancias totalmente ajenas a la voluntad hagan imposible el cumplimiento del umbral en el futuro para poder mantener la personería jurídica de un partido.** [...]

399. Este caso obliga a plantear la necesidad de desbloquear la democracia porque las barreras existentes como las que son objeto de análisis impiden el desarrollo e implementación del principio pluralista que facilite la democracia militante y que afecta tanto a las nuevas organizaciones políticas

como a sectores o tendencias de los propios partidos y movimientos políticos, porque obtenida su personería jurídica, dada la rigidez de las reglas constitucionales y legales, ésta se pierde o se debe cancelar, como sucedió en este segundo evento con el Nuevo Liberalismo porque, una vez reincorporado al Partido Liberal, desaparecido su líder, perdió toda posibilidad real de participar en él o de recobrar la personería para salir nuevamente, como organización autónoma, a construir políticamente en la sociedad, porque lo eliminaron físicamente en forma tal que su crimen fue calificado como de lesa humanidad, que es indiscutible y está probado con las sentencias de la Corte Suprema de Justicia a las cuales se ha hecho amplia referencia en esta providencia, sin perjuicio de la calificación en el mismo sentido de otros crímenes de los cuales cuáles también fueron víctimas otros líderes del Nuevo Liberalismo.

[...]

402. La Sala registra que **los ciudadanos ven con mucha desesperanza que si el Partido o Movimiento al que pertenecen no alcanza a obtener el umbral, desaparezca de acuerdo con las reglas que son inflexibles y que al mismo tiempo dejan de ser una garantía para convertirse en un obstáculo para el ejercicio de la política**, para la permanencia de estos Partidos en la vida política y para el ejercicio de los derechos políticos de las personas que los fundaron, de sus directivos y de sus afiliados, a pertenecer a ese mismo Partido de acuerdo con sus respectivas plataformas ideológicas y programáticas. En tal sentido, **los ciudadanos demandan la adopción de las medidas que corresponda para remover tales barreras u obstáculos.**

403. Con ese criterio, es perfectamente posible tener en cuenta esa aspiración y por ello la necesidad de la exhortación que se hará en la parte resolutive al Congreso de la República para que revise el tema [...]

4. Regla de unificación

404. Al momento de valorar el reconocimiento, pérdida o cancelación de la personería jurídica de un partido o



movimiento, el artículo 108 de la Constitución no puede interpretarse ni aplicarse exegéticamente ni de manera aislada, sino que tiene que interpretarse y aplicarse de acuerdo con el modelo democrático construido a partir de los principios y derechos que informan el Estado Social y Democrático de Derecho y que constituyen la constitución democrática. En otros términos, el artículo 108 y con él la regla del umbral debe interpretarse y aplicarse en forma tal que no afecte otros valores o principios que la misma Constitución protege y garantiza.

[Destacado añadido]

337. Como se advierte de lo transcrito, la doctrina de la Corte Constitucional colombiana comparte la necesidad, expuesta en esta ejecutoria, de asumir una interpretación integral y armónica de la normativa constitucional y no limitarla a una perspectiva literal o textual que si bien resulta efectiva en situaciones ordinarias no contempla la complejidad de situaciones especiales.

338. En el caso la situación extraordinaria generada por la pandemia y la condición del partido recurrente, como partido de nueva creación sin antecedentes registrales –y con un nivel de votación superior el 2.5% de la votación emitida, que confirma un grado razonable de representatividad y competitividad– justifican realizar una interpretación armónica del artículo 41, párrafo tercero, Base I, párrafo cuarto, de la Constitución Política, para el efecto de flexibilizar el umbral previsto para la conservación del registro de los partidos políticos, a fin de que el recurrente pueda conservar su registro como partido político nacional.

339. En ese sentido, como se señaló, los planteamientos se consideran **sustancialmente fundados y suficientes** para revocar la determinación impugnada, haciendo innecesario el estudio del resto de los agravios del partido recurrente, al haber alcanzado su pretensión.

C. Consideraciones sobre el engrose

340. En la sentencia aprobada por la mayoría se señala que el apelante no aporta algún medio de convicción en el que demuestre, así fuera indiciariamente, un nexo causal entre la pandemia y la pérdida de su registro, dado que se considera que todos sus argumentos se basan en especulaciones y afirmaciones subjetivas que en forma alguna se encuentran sustentadas, actualizándose una falacia argumentativa de la causa falsa, ya que presupone, sin demostrarla, una conexión causal que no existe en la realidad.

341. Lo anterior a partir de considerar que no existen elementos para determinar el nexo causal entre las situaciones extraordinarias que alega y la imposibilidad de alcanzar el porcentaje de votos necesario para conservar su registro, sobre todo si se toma en cuenta que el recurrente tuvo acceso a todas las prerrogativas de la etapa de la campaña electoral a fin de promover el voto a su favor.

342. Con base en lo anterior, y ante el incumplimiento de la carga argumentativa por parte del recurrente, la mayoría consideró



que no es procedente que esta Sala Superior se sustituya en el papel del promovente.

343. No se comparte tal perspectiva de análisis de los hechos, porque en mi concepto, por una parte, en el recurso de apelación procede la suplencia de la queja, en términos del artículo 23 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación,²⁰⁸ pues en el caso se advierte la causa de pedir y los hechos en los que se basa, los cuáles son susceptibles de un análisis integral por parte de esta Sala Superior.

344. Por otra parte, en el caso la exigencia de la prueba de un **nexo causal** implica descontextualizar el planteamiento del recurrente, pues, como lo considera Michele Taruffo, “la correlación entre eventos no tiene que expresarse necesariamente mediante la categoría de causa”, puesto que tal correlación puede expresarse también en términos de probabilidad. Esto es así, porque afirmar que dos hechos se vinculan en términos de probabilidad, esto es que la existencia de uno hace probable la existencia del otro, no es equivalente a afirmar que uno es causa de otro.²⁰⁹

345. Sobre esta base, considero que, en el caso, la cuestión es de probabilidad causal, esto es si ante una situación específica, generada por una circunstancia extraordinaria en la que concurren diferentes factores, resulta procedente (por ser

²⁰⁸ **Artículo 23.** 1. Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta ley, la Sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

²⁰⁹ Taruffo, Michele, “La prueba del nexo causal”, en *La prueba*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 253 y 254.

razonable) flexibilizar un requisito de conservación de un registro ante la presunción de la imposibilidad para cumplirlo por motivo de tal circunstancia, por la alta probabilidad de que se haya afectado las condiciones de participación de los partidos de nueva creación.

346. De esta forma, la prueba de esta imposibilidad puede explicarse o correlacionarse con diferentes elementos directos o circunstanciales. De ahí que el nexo no es necesariamente causal sino circunstancial o inferencial (presuntivo) y el vínculo es una cuestión de probabilidad prevaleciente o mera razonabilidad.

347. Esto es así, porque las relaciones de causalidad específica parten de una premisa que corresponde al conocimiento de que un hecho es causa directa de otro, mientras que en las relaciones circunstanciales o presuntivas lo único que puede saberse es que un hecho es probablemente la causa de otro hecho, y es a partir de la razonabilidad o plausibilidad de esta inferencia o cadenas de inferencias, que se genera la convicción o la razonabilidad de que un hecho se explica a partir de una cadena de inferencias y que ello es suficiente para justificar una determinación de autoridad con el objeto de salvaguardar ciertos bienes jurídicos.

348. Si bien se exige un “nexo” entre los hechos probados y los que se pretende probar, en casos como el que se analiza se trata de una cuestión de «probabilidad causal», esto es, una correlación (que admite excepciones) entre dos o más acontecimientos (la situación extraordinaria, las condiciones de



participación de los partidos de nueva creación y el resultado de la votación).

349. De ahí que la cuestión central es que tal “probabilidad” resulte fiable o razonable, y ello depende en general de la validez de las máximas de experiencia o criterios de razonabilidad que se consideren. Aunado a un estándar de prueba razonable y congruente con la posibilidad de flexibilizar el umbral para la conservación del registro de los partidos de nueva creación en casos extraordinarios.
350. Así, en condiciones normales se presume que depende de cada partido político la consecución del resultado exigido, esto es, la obtención del umbral mínimo del 3% de votación para conservar su registro. Dado que se presume que dicho partido cuenta con las capacidades para alcanzarlo en condiciones de equidad y competitividad, porque la ley le otorga una serie de prerrogativas, se establecen condiciones de equidad en la contienda y se garantiza un tiempo mínimo de preparación para la organización de las actividades de institucionalización, organización y posicionamiento frente a la ciudadanía.
351. En condiciones extraordinarias imprevisibles, como la pandemia de COVID-19, una afectación a las capacidades del partido (esto es, a sus prerrogativas, a las condiciones de equidad en la contienda o al tiempo de preparación para la institucionalización, organización y posicionamiento) se presume que afecta su competitividad y por ende que pueden tener un impacto en la votación del partido.

352. Tal presunción si bien admite cierto grado de discrecionalidad, no es arbitraria; puesto que parte elementos objetivos y máximas de experiencia que derivan, ya sea del propio régimen de partidos como de consideraciones generales sobre la importancia del factor temporal y de las condiciones de competencia en el posicionamiento de los partidos ante la ciudadanía.
353. Esto es, en principio, resulta válido suponer que los partidos tienden a organizarse y a actuar para efecto de alcanzar la finalidad de obtener una votación que les permita conservar su registro, pues el derecho de asociación tiende a la permanencia en condiciones ordinarias y, tratándose de partidos, no sólo su objetivo es conservar su registro sino además ganar elecciones, para efecto de integrar los órganos y cargos de elección popular que les permita hacer posible la participación ciudadana e implementar sus políticas y propuestas legislativas.
354. De ahí que, partiendo de que los partidos, ante cualquier circunstancia, tienden buscar posiciones de mayor competitividad, necesariamente se llega a la conclusión de que la afectación a las condiciones de participación de los partidos de nueva creación les afecta en algún grado en todas sus actividades como partidos, con independencia de la estrategia específica que adopte cada partido.
355. Así, no resulta arbitrario suponer que una afectación a sus condiciones de participación previamente a un proceso electoral incide en su posicionamiento frente a la ciudadanía y, en última instancia, frente al electorado.



356. Ello atendiendo a otra cadena de inferencias que atiende también a criterios de razonabilidad, al considerar que el tiempo es un factor relevante en el proceso de organización y posicionamiento del partido; que el grado de organización y de posicionamiento tienen una incidencia en la penetración de su imagen, emblema y principios; que la competitividad del partido y sus liderazgos dependen también de tal posicionamiento, y que, por tanto, la afectación de cualquiera de esos elementos incide en las preferencias del electorado respecto de ese partido y en última instancia en su votación.
357. Es verdad que la incidencia en tiempos de campaña genera una presunción de mayor probabilidad de afectación en el resultado de la elección, pero ello no supone que la afectación en un momento anterior no tenga ningún resultado o efecto, pues, los partidos no surgen con las campañas, sino que por el contrario, es válido presumir también que un partido mejor organizado y posicionado será más competitivo, por lo que, una incidencia antes del periodo de campaña también puede generar efectos en el resultado de la votación.
358. Así, bastaría probar la existencia de una causa extraordinaria, que está causa es imprevisible y ajena a la voluntad de los partidos, que la misma incidió en elementos sustanciales para el ejercicio de sus finalidades, para presumir que trascendió al resultado, salvo que de los hechos pueda inferirse válidamente que el partido actuó de manera manifiestamente negligente frente a esa situación.

359. En cualquier caso, la cuestión es determinar el grado de afectación. Esto es, si la incidencia a las condiciones de participación es de la entidad que justifique flexibilizar un requisito de conservación del registro como partido político.
360. Para analizar este último aspecto, existen diferentes elementos objetivos que pueden considerarse, tales como: el que haya participado en el proceso electoral con candidaturas suficientes; que hayan realizado actos de campaña; que cuentan con un número razonable de militancia y organización a nivel nacional, así como el propio resultado de votación y el nivel de representatividad obtenido.
361. Tales elementos permiten inferir válidamente, por una parte, que el partido cumplió o no con las cargas que la Constitución impone, y, por la otra, que la situación extraordinaria generó un efecto negativo que probablemente tuvo una incidencia significativa en el resultado.
362. En consecuencia, atendiendo a lo expuesto, es mi convicción que el grado de la incidencia de una situación extraordinaria sólo puede presumirse como probable, en la medida en que no hay una sola causal eficiente o inmediata.
363. Lo que puede presumirse es que existió una probable afectación generada por una situación extraordinaria y lo procedente es valorar si atendiendo a la votación obtenida es procedente flexibilizar la norma, en la medida en que se encuentren salvaguardados los principios subyacentes de pluralismo y no fragmentación indebida, y el equilibrio entre los



bienes tutelados, como son los derechos de asociación y afiliación, los derechos de la ciudadanía a votar y ser votada, las garantías mínimas a la oposición y las condiciones de estabilidad del sistema de partidos políticos.

364. Considerando lo expuesto, me parece que en el caso se cumplen los criterios que normalmente la doctrina considera para evaluar la solidez de las inferencias probatorias (hechos fiables, suficientes y variados; garantía fundada y con un grado de probabilidad causal suficiente; y un análisis y exclusión de las hipótesis alternativas), algunos de los cuales son graduables, en la medida en que pueden cumplirse en mayor o menor grado.²¹⁰
365. Primero, la fiabilidad de los hechos probados: esto es la existencia de una pandemia; la adopción de medidas por las autoridades electorales para hacerle frente; la incidencia de tales medidas en el proceso de registro de los partidos; la modificación de los plazos ordinarios y la entrega de prerrogativas; el consecuente corrimiento temporal de las actividades vinculada con tales hechos; la modificación de las condiciones ordinarias de registro y participación; la participación del partido en el proceso electoral; el resultado de votación obtenido.
366. Así, se trata de diferentes hechos, los cuales están relacionados y son suficientes para definir la situación fáctica

²¹⁰ Véase, por ejemplo, González Lagier, Daniel, “La inferencia probatoria”, *Quaestio Facti (Ensayos sobre prueba, causalidad y acción)*, Palestra, Lima-Bogotá, 2005, pp. 53 y ss.

que se analiza y la probable incidencia en el resultado, pues todos ellos se encuentran interrelacionados y apuntan hacia los efectos que pudieron tener en los resultados de la votación.

367. Segundo, la validez de las máximas de experiencia que sirven de garantía para considerar la probabilidad de los hechos, se soportan en juicios de razonabilidad y consideraciones doctrinarias e incluso de informes de organismos internacionales, que son coincidentes respecto a que el factor temporal es relevante para la competencia y el posicionamiento electoral de los partidos, con mayor razón los de nueva creación, de lo cual se puede válidamente inferir que una afectación en los tiempos y prerrogativas de los partidos inciden en su organización y posicionamiento y que ello trasciende a su competitividad y en consecuencia a su votación en algún grado que no resulta posible precisar con certeza.

368. En mi concepto, tanto la fiabilidad de los hechos como la validez de las máximas de experiencia que he expuesto justifican la conclusión propuesta en el proyecto original.

369. Aunado a ello, considero que, si bien hay otras alternativas que pueden explicar el resultado que se valora, esto es, la votación; en cualquiera de ellas (como es, por ejemplo, si la estrategia del partido fue la más eficiente, si agotó sus recursos, si las preferencias se orientaron hacia otras fuerzas políticas, entre otras) debe agregarse la afectación a las condiciones de participación de los partidos de nueva creación derivada de la reducción de los tiempos de registro y de las prerrogativas.



370. Esto es, si bien no puede negarse que la competencia entre partidos y el triunfo de algunos de ellos o su votación recibida depende de múltiples factores, tampoco puede negarse que las condiciones de competitividad dependen de su organización y posicionamiento, y éstos del tiempo y las prerrogativas a que tienen derecho los partidos desde la aprobación de su registro.
371. De ahí que resulte razonable afirmar que si se afectan tales condiciones de competitividad se afecta también la votación, y, por tanto, lo procedente sea valorar las consecuencias y el grado de esa afectación en los valores y principios en juego.
372. Por tanto, en mi concepto, basta que resulte razonable como una probabilidad preponderante, que existió una incidencia en las condiciones de participación y competitividad de los partidos de nueva creación para que, considerando la votación de cada partido, se determine si se justifica flexibilizar el umbral de votación para efecto de que conserven o no su registro.
373. Máxime que dicho umbral tiene la finalidad de garantizar el sistema de partidos en condiciones ordinarias, y, por tanto, si se admite su flexibilización en condiciones extraordinarias, lo razonable es que se flexibilice también la valoración probatoria.
374. Además, si bien podría preverse que la pandemia afectaría en algún grado las condiciones de participación de los partidos y de la ciudadanía, ello no invalida el argumento de que tuvo una incidencia en el resultado de la votación; por el contrario, el hecho de reconocer que la pandemia altera no sólo los plazos de registro sino las condiciones de la competencia, conlleva a

reconocer también una mayor incertidumbre respecto a cuál puede ser sus consecuencias y en qué medida pudo tener un impacto diferenciado en los partidos de nueva creación.

³⁷⁵. De esta forma, si bien comparto la preocupación de que las cuestiones fácticas tengan una base objetiva y razonable que permitan garantizar presunciones y juicios de probabilidad válidos, esto es, que exista un grado de probabilidad suficientemente razonable en la valoración de los hechos que justifican plenamente la determinación judicial, no comparto la perspectiva ni las conclusiones de la posición mayoritaria, pues me parece que aplican de manera estricta aspectos que, en principio, debiera flexibilizarse, como consecuencia de haberse acreditado una situación extraordinaria, sin que ello suponga que en cualquier caso deba flexibilizarse el requisito del umbral de votación, pues ello depende, de la votación recibida, para efecto de garantizar el principio de efectividad de la norma constitucional, consistente en que los partidos requieren de un grado de representatividad, al menos, mayor al 2.5% de votación, por considerarse que con ello se hace una adecuada ponderación entre los derechos de asociación, afiliación, y sufragio, y el principio de pluralismo, con la finalidad de la normativa constitucional.

D. Conclusión

³⁷⁶. Con base en las consideraciones expuestas, se reconoce que la situación extraordinaria generada por la pandemia de COVID-19, que obligó a la autoridad administrativa electoral a adoptar



diferentes medidas para efecto de garantizar el derecho a la salud de la población y de su propio personal, modificó los plazos y condiciones mínimas de registro y organización de los partidos de nueva creación.

377. Con ello se generó un impacto diferenciado en los partidos de nueva creación, en la medida en que sus condiciones de participación –de por sí limitadas– se vieron agravadas al punto de que no resultaba razonablemente previsible conocer los efectos que pudieran tener las medidas adoptadas por la pandemia en sus condiciones de organización y participación antes del proceso y durante el periodo de precampaña y campañas.

378. En este contexto, el hecho de que el partido recurrente no haya obtenido el 3% de la votación válida emitida en las elecciones a diputaciones federales encuentra una explicación plausible en el hecho de que sus condiciones de participación se hayan visto afectadas por la situación generada a partir de la no obtención de una respuesta a su solicitud de registro como partido político en el mes de julio de dos mil veinte, como habría sido en una situación ordinaria.

379. Con base en ello, se considera que, al haber superado el umbral del 2.5% de votación válida emitida, ello es suficiente para considerar que en condiciones óptimas de competitividad hubiera estado en posibilidad de conservar su registro y que cuenta con un grado razonable de representatividad, con lo cual resulta procedente flexibilizar la interpretación del requisito previsto en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, párrafo

cuarto, de la Constitución Política, así como en el artículo 94, párrafo primero, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, para efecto de que el partido recurrente pueda conservar su registro como partido político nacional.

380. Tales son las consideraciones que sustentan el sentido de mi voto.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del- trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.