

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-315/2019

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ.

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER INFANTE GONZALES.

SECRETARIA: CLAUDIA MYRIAM MIRANDA SÁNCHEZ.

COLABORÓ: MARCO VINICIO ORTÍZ ALANIS.

Ciudad de México, a ocho de mayo de dos mil diecinueve.

V I S T O S, para resolver los autos del recurso de reconsideración interpuesto por Morena, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para controvertir la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave **SX-JRC-31/2019**, dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado por el recurrente en su escrito de demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

I. Pérdida de registro del Partido Encuentro Social. El doce de septiembre de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el dictamen INE/CG1302/2018, por el que se determinó la pérdida de registro del Partido Encuentro Social, debido a que no obtuvo el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección federal realizada el uno de julio del mismo año.

II. Impugnación del Partido Encuentro Social. El dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, el Partido Encuentro Social impugnó el acuerdo referido en el párrafo que antecede ante la Sala Superior de este Tribunal Electoral. Tal recurso fue radicado con la clave de expediente SUP-RAP-383/2018.

III. Pérdida de la acreditación local. El veintiséis de octubre de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante la resolución IEQROO/CG/R-030-2018, declaró la pérdida de la acreditación del Partido Encuentro Social ante el propio Instituto.

IV. Resolución del recurso de apelación. El veinte de marzo de dos mil diecinueve, la Sala Superior resolvió el expediente SUP-RAP-383/2019 en el sentido de confirmar el acuerdo INE/CG1302/2018 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y, en consecuencia, la declaración de pérdida del registro del Partido Encuentro Social como partido político nacional.

V. Solicitud de registro como partido político local. El veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, Gregorio Sánchez

Martínez, ostentándose como presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Encuentro Social, solicitó al Instituto Electoral local el registro del referido partido político como partido político local.

VI. Aprobación de registro. El treinta y uno de marzo siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo emitió la resolución IEQROO/CG/R-008/19 por la que, entre otras cuestiones, aprobó el registro del Partido Encuentro Social como partido político local.

VII. Recursos de apelación locales (RAP/029/2019 y su acumulado). El cuatro de abril del año en curso, los partidos Verde Ecologista de México y Morena interpusieron recursos de apelación ante el Tribunal electoral local a fin de controvertir el acuerdo señalado en el punto anterior, los cuales fueron radicados con las claves de expediente RAP/029/2019 y su acumulado RAP/030/2019.

Medios de impugnación que se resolvieron el diecisiete de abril siguiente, en el sentido confirmar la determinación del Instituto Electoral de Quintana Roo de aprobar el registro de Encuentro Social como partido político local.

VIII. Juicio de revisión constitucional electoral -Acto impugnado- SX-JRC-31/2019. El veintidós de abril de dos mil diecinueve, Morena presentó demanda de juicio de revisión constitucional electoral ante Sala Regional Xalapa a fin de controvertir la resolución referida en el punto anterior.

Medio de impugnación que fue resuelto el veinticinco de abril de dos mil diecinueve, en el sentido de **confirmar** la resolución de diecisiete de abril del presente año, emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo en el expediente RAP/029/2019 y su acumulado RAP/030/2019.

SEGUNDO. Recurso de reconsideración.

a. Demanda. El veintinueve de abril de dos mil diecinueve, Morena, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, interpuso recurso de reconsideración contra la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa.

b. Turno a Ponencia. Mediante acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de la Sala Superior, se acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REC-315/2019** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

c. Radicación y admisión. En su oportunidad, el Magistrado Ponente radicó y admitió el expediente al rubro identificado.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque

se trata de un recurso de reconsideración interpuesto para combatir la sentencia dictada por una Sala Regional del propio Tribunal, supuesto que le está expresamente reservado.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. El recurso de reconsideración reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b), 61, párrafo 1, inciso a), 62, párrafo 1, inciso a), fracción I, 63, 65, párrafo 1, inciso a), y 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se razona a continuación.

1. Forma. El recurso se presentó por escrito ante la Sala responsable; contiene la denominación del partido político inconforme y la firma de quien promueve en su representación; se identifica la sentencia recurrida; se mencionan los hechos materia de la impugnación y se exponen los conceptos de agravio respectivos.

2. Oportunidad. El escrito de demanda se presentó de manera oportuna, ya que el acto impugnado se notificó a Morena por conducto del Tribunal Electoral de Quintana Roo, de manera personal el día veintiséis de abril de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de tres días previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la referida Ley de Medios, transcurrió del veintisiete al veintinueve del propio mes.

Por tanto, si la demanda se presentó el veintinueve de abril de dos mil diecinueve, su presentación es oportuna.

3. Legitimación. Se colma el requisito en estudio, toda vez que el medio de impugnación es interpuesto por un ente político que ha sido parte en las diferentes instancias de la cadena impugnativa.

4. Personería. Comparece Héctor Rossendo Pulido González, en su carácter de representante de Morena ante el Consejo General del Instituto Electoral de Estado de Quintana Roo; personería que se acredita con las constancias de autos, ya que se trata de la persona que ha estado actuando en las instancias previas a este recurso; motivos por los cuales, se tiene por cumplido el requisito en estudio.

5. Interés jurídico. El interés jurídico está acreditado, porque Morena fue parte actora en el juicio de revisión constitucional **SX-JRC-31/2019**, cuya sentencia dictada por la Sala Regional, desde la perspectiva del recurrente, es contraria a sus intereses; por tanto, le asiste el derecho de controvertirla a través del presente medio de impugnación.

6. Definitividad. Se cumple este requisito, en virtud de que la normativa aplicable no contempla algún otro medio de impugnación que deba agotarse previamente al presente recurso, el cual es apto para resolver la controversia planteada.

7. Requisito especial de procedibilidad. En el caso, se cumple el requisito especial de procedibilidad, conforme a las siguientes consideraciones.

Por regla general, las sentencias emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables y sólo excepcionalmente pueden ser impugnadas mediante el recurso de reconsideración, de conformidad con lo previsto en el artículo 25, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El recurso de reconsideración es un medio ordinario para impugnar resoluciones dictadas en **juicios de inconformidad**, respecto de los resultados de elecciones de diputados y senadores, referidas en el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal.

Por otra parte, se trata de un medio extraordinario de control de regularidad constitucional, ya que, según lo dispuesto por el numeral señalado, en su párrafo 1, inciso b), la procedencia de dicho recurso también se actualiza cuando se impugnan sentencias dictadas por las Salas Regionales, en un medio diverso al juicio de inconformidad, cuando inapliquen alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Federal.

No obstante, a través de diversos criterios jurisprudenciales y en precedentes, la Sala Superior ha ampliado la procedencia del recurso a otros casos¹ en los que subsisten cuestiones de constitucionalidad y/o convencionalidad.

¹ a) Expresa o implícitamente, se inapliquen leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución. Ver Jurisprudencia 32/2009, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.

b) Se haya omitido el estudio o se declaran inoperantes los conceptos de agravio relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales. Ver Jurisprudencia 10/2011, de rubro: "RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITI EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES".

c) Se haya inaplicado la normativa estatutaria en contravención al principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos. Véase el recurso de reconsideración SUP-REC-35/2012 y acumulados.

d) Se declaren infundados los planteamientos de inconstitucionalidad. Véase ejecutoria del recurso de reconsideración SUP-REC-57/2012 y acumulado.

Uno de los supuestos en los que la Sala Superior ha determinado la procedencia del recurso de reconsideración, es cuando en la sentencia recurrida la responsable realizó la interpretación directa de un precepto constitucional. Esto, en términos de la jurisprudencia 26/2012, de rubro y texto:

“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe considerarse que, a fin de maximizar el derecho humano de acceso a la tutela judicial efectiva, el recurso de reconsideración procede no sólo cuando una Sala Regional resuelve la inaplicación de una ley electoral por considerarla

e) Se pronuncie sobre la constitucionalidad de una norma electoral, o la interpretación de un precepto constitucional oriente la aplicación o no de normas secundarias. Véase el recurso de reconsideración SUP-REC-180/2012 y acumulados.

f) Se haya ejercido control de convencionalidad. Ver Jurisprudencia 28/2013, de rubro: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD”.

g) No se haya atendido un planteamiento que se vincule a la indebida interpretación de leyes por contravenir bases y principios previstos en la Constitución. Ver Véase la sentencia del SUP-REC-253/2012 y acumulado.

h) Se alegue la existencia de irregularidades graves, plenamente acreditadas, que atenten contra los principios constitucionales y convencionales sobre la validez de las elecciones, sin que las Salas Regionales hayan adoptado las medidas para garantizar su observancia u omitido su análisis. Ver Jurisprudencia 5/2014, de rubro: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES”.

i) Violaciones manifiestas y evidentes a las reglas fundamentalmente del debido proceso que impidan el acceso a la justicia.

j) Cuando, a juicio de la Sala Superior, la sentencia regional se haya emitido bajo un error judicial. Jurisprudencia 12/2018: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL”.

k) Cuando la Sala Regional deseche o sobresea el medio de impugnación derivado de la interpretación directa de preceptos constitucionales. Jurisprudencia 32/2015, de rubro: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS CUALES SE DESECHE O SOBRESEA EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES”.

contraria a la Constitución Federal, sino también cuando interpreta de manera directa algún precepto de la norma fundamental, pues ello hace patente la dimensión constitucional inmersa en la resolución impugnada y, por tanto, posibilita que la Sala Superior analice si es o no correcta dicha interpretación en ejercicio de su facultad de control constitucional”.

En el caso concreto, se actualiza ese supuesto, en virtud de que, en la sentencia reclamada, la Sala Regional Xalapa realizó una interpretación directa del último párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Además, en los agravios se aduce que la interpretación llevada a cabo por la responsable del mencionado precepto constitucional resultó deficiente.

Por tanto, en el caso se actualiza el supuesto de procedencia del recurso de reconsideración, pues, conforme a la litis planteada, debe verificarse si la Sala Regional responsable realizó una interpretación deficiente o no del último párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional.

TERCERO. Consideraciones de la Sala responsable. La Sala Regional Xalapa sustentó la sentencia reclamada en las consideraciones que a continuación se sintetizan:

Ante la responsable, Morena sostuvo tres agravios fundamentales, que fueron de desestimado de la siguiente manera:

- **Violación al principio de exhaustividad**

MORENA adujo que el Tribunal responsable omitió realizar un pronunciamiento relativo a que el Instituto Electoral local

inobservó lo establecido en el artículo 47 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales² para el Estado de Quintana Roo, por lo que se vulnera el principio de exhaustividad.

El disenso se estimó infundado, porque la Sala responsable sostuvo que el Tribunal electoral local sí había expuesto los motivos por los cuales, en el caso, no era aplicable el artículo 47 mencionado.

Esto es, la Sala Regional precisó que el órgano judicial electoral local sostuvo en su sentencia, que la normativa aplicable era el artículo 95, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos³, así como los Lineamientos para el Ejercicio del Derecho que tienen los otrora Partidos Políticos Nacionales para optar por el Registro como Partido Político Local⁴.

Ello, explicó la responsable, porque en el asunto que se sometió a su jurisdicción se estaba en presencia de una circunstancia extraordinaria, en tanto que Encuentro Social de Quintana Roo surgió del otrora Partido Encuentro Social nacional, que perdió su registro por no haber alcanzado el porcentaje de votación válida

² **Artículo 47.** El Instituto Estatal 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.

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

La resolución se deberá publicar en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, y podrá ser recurrida ante el Tribunal Electoral.

³ **Artículo 95. Párrafo 5.** Si un partido político nacional pierde su registro por no haber alcanzado el porcentaje mínimo de votación en el último proceso electoral ordinario federal, podrá optar por el registro como partido político local en la o las entidades federativas en cuya elección inmediata anterior hubiere obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida y hubiere postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos, condición con la cual se le tendrá por cumplido y acreditado el requisito del número mínimo de militantes con que debe contar, establecido en el artículo 10, párrafo 2, inciso c), de esta Ley.

⁴ Emitidos por el Instituto Nacional Electoral.

emitida, pero obtuvo el porcentaje para obtener su registro en Quintana Roo.

Así, la Sala Xalapa estimó que, contrariamente a lo sostenido por Morena, sí se establecieron las razones por las cuales no era aplicable al caso el artículo 47 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

- **Incumplimiento de la ley electoral local**

Morena alegó que el Tribunal responsable, de manera indebida, otorgó a Encuentro Social el derecho para constituirse como partido político local con efectos a partir del primero de abril de dos mil diecinueve, sin considerar que esa determinación no es acorde con lo establecido en el artículo 47, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo⁵, que establece específicamente que el registro de los partidos políticos locales será a partir del primer día del mes de julio del año previo de la elección.

Disenso que se estimó infundado, porque la Sala responsable sostuvo que era incorrecta la apreciación de Morena, en virtud de que el registro del Partido Encuentro Social ocurrió dentro de un procedimiento extraordinario, derivado de la pérdida de registro como partido político nacional y no como un procedimiento ordinario -como partido de nueva creación- en los cuales, además,

⁵ **Artículo 47.** El Instituto Estatal 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.

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

La resolución se deberá publicar en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, y podrá ser recurrida ante el Tribunal Electoral.

tienen que cumplir diversos requisitos (que explicó detalladamente en la sentencia reclamada).

En la sentencia reclamada también se explicó que la normativa electoral local replica las etapas y requisitos previstos en las disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto a que, si un partido político nacional pierde su registro por no haber alcanzado el porcentaje mínimo de votación en el último proceso electoral ordinario federal, podrá optar por el registro como partido político local.

Ello, cumpliendo con determinados requisitos, tales como haber obtenido al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la o las elecciones inmediatas de las entidades federativas en las que pretende constituirse como partido político local y hubiere postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos, los cuales, precisó la Sala Responsable, se tuvieron por cumplidos.

Además, la Sala Regional especificó, que aun cuando se encontraba previsto el aludido procedimiento en la ley electoral local, lo cierto es que ésta no desarrollaba de manera pormenorizada la manera de implementarse, razón por la cual se aplicó el acuerdo INE/CG939/2015, por el que se expidieron los Lineamientos para el Ejercicio del Derecho que tienen los otrora Partidos Políticos Nacionales para optar por el Registro como Partido Político Local.

Lineamientos en los que en su numeral 17 establecen que el registro del otrora partido político nacional como partido local surtirá sus efectos el primer día del mes siguiente de aquel en que

se dicte la resolución respectiva por el órgano competente del Organismo Público Local.

En ese tenor, la responsable puntualizó, que la Sala Superior ha considerado que los partidos políticos que subsistan en el ámbito local y pretendan constituirse como partido político con registro local, deberán observar los Lineamientos INE/CG939/2015.

En mérito de lo anterior, la responsable concluyó que no le asistía razón al instituto político promovente relacionada con la aplicación del artículo 47 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

En ese orden, la Sala Regional sostuvo que, tanto en la normativa electoral como en la reglamentaria existen dos vías o procedimientos para poder constituir un partido político local: por un lado, la ordinaria que deben seguir las asociaciones de ciudadanos; y, por otro, la extraordinaria, que deben seguir los partidos políticos que han perdido su registro a nivel nacional, la cual tienen como fundamento el párrafo 5 del artículo 95 de la ley de partidos políticos y el 17 de los lineamientos.

En otro orden de ideas, la Sala Regional consideró que tampoco le asistía la razón al actor cuando señalaba que, de manera indebida, el Tribunal responsable determinó que era conforme a Derecho que se le permitiera solicitar su registro hasta el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, siendo que desde su perspectiva debía solicitar su registro como partido político local al día siguiente de la declaratoria de la pérdida de registro emitida por la autoridad administrativa. Lo anterior, porque Encuentro Social solicitó su registro como partido político local dentro del plazo de diez días, contados a partir de que quedó firme la declaratoria de pérdida de registro, tal como lo interpretó la Sala

Superior, al resolver el expediente identificado con la clave SUP-JRC-210/2018.

- **Vulneración al principio de certeza**

Morena también argumentó que la resolución del Tribunal local se apartó de las disposiciones contenidas en la Constitución Federal, como la prevista en el artículo 105, fracción II, que refiere que las leyes electorales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. Agregó, que los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral y los acuerdos emitidos con fundamento en esas normas administrativas también constituyen normas de carácter general, razón por la cual no pueden contravenir la citada prescripción constitucional.

La Sala Regional calificó de infundado ese planteamiento, toda vez que consideró que no existía violación al principio de certeza, en tanto que la normativa electoral que permite a los partidos políticos nacionales que perdieron su registro constituirse como instituto político local está contemplada desde la reforma constitucional de dos mil catorce y su reglamentación fue expedida por el Instituto Nacional Electoral en el año dos mil quince.

La Sala responsable adicionó lo siguiente: *“la Sala Superior ha considerado que el principio de certeza en materia electoral consiste en que los sujetos de derecho que participan en un procedimiento electoral estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que se*

deben sujetar todos los actores que han de intervenir, ya sean autoridades o gobernados.

Tal principio se alberga en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, el cual dispone que las leyes electorales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y, que, durante el mismo, no podrá haber modificaciones legales fundamentales”.

Por lo cual, especificó que la prohibición aludida sólo es aplicable a las normas generales, entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos, respecto de las cuales sólo es procedente la acción de inconstitucionalidad, tal como lo ha sostenido la Sala Superior al resolver los asuntos SUP-JDC-567/2017 y acumulados y el SUP-JE-7/2018.

No obstante, señaló la responsable que, en el caso, sólo podía analizar, a la luz de esa disposición, si la norma electoral se promulgó y publicó con oportunidad, a fin de verificar si ésta vulneraba el principio de certeza en la materia.

En ese sentido, consideró que no le asistía razón al inconforme, puesto que, como lo señaló el Tribunal local, la adición a la vida democrática estatal del partido Encuentro Social atendió a una situación extraordinaria, derivada de la pérdida de registro como partido nacional decretado por el Instituto Nacional Electoral y confirmado por la Sala Superior.

Además, la Sala Regional explicó que las normas que sustentaron el otorgamiento de registro como partido político local a Encuentro Social en Quintana Roo existían de manera previa al inicio del

proceso electoral en la mencionada entidad federativa, conforme a lo siguiente:

- El diez de febrero de dos mil catorce se publicaron diversas reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El veintitrés de mayo del propio año, se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se contempla el párrafo 5 del artículo 95.
- El seis de noviembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG939/2015.
- La pérdida de registro del Partido Encuentro Social se confirmó por la Sala Superior el veinte de marzo de dos mil diecinueve.
- La solicitud de registro ante el Instituto Electoral de Quintana Roo ocurrió el veintisiete de marzo siguiente.

Por lo cual, la responsable estimó que no se vulneraba la temporalidad en la expedición de la normativa electoral que sirvió de base para otorgar el registro a Encuentro Social; demás que, al resolver el expediente SUP-JRC-210/2018, la Sala Superior determinó que los partidos políticos que subsistan en el ámbito local y pretendan constituirse como partido político con registro local, deberán observar los Lineamientos INE/CG939/2015.

CUARTO. Agravios en el recurso de reconsideración.

El partido recurrente sostiene que la Sala Regional responsable realizó una indebida interpretación del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, para obtener el

sentido y alcance del principio de certeza que, conforme a ese numeral, rige los comicios constitucionales.

Explica, que la resolución controvertida vulnera el artículo 105 de la Constitución Federal que se prohíbe hacer modificaciones sustanciales a las leyes y reglas establecidas para el proceso electoral, dentro de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral, trasgrediendo con ello el principio de certeza.

El recurrente sostiene que ello es así, porque se permite indebidamente el registro de un instituto político en cualquier etapa del proceso electoral, en el caso en concreto, a escasos días de comenzar el periodo de campañas electorales en Quintana Roo.

Reitera, que con la incorrecta interpretación y aplicación del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, por parte de la autoridad responsable, se realizan modificaciones sustantivas prohibidas por ese mismo ordenamiento y se altera el financiamiento público para la obtención del voto y el derecho que tienen los partidos políticos de acceso a radio y televisión.

También refiere que se trastocaron los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, por la falta de congruencia y exhaustividad, ya que considera que la Sala Regional omitió examinar el planteamiento de constitucionalidad que le fue propuesto, porque en ningún momento se solicitó la declaración de inconstitucionalidad de alguna norma legal al ser competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; esto, porque lo realmente solicitó Morena fue una interpretación conforme o, en

su caso, la inaplicación al caso concreto de la norma legal y de los lineamientos, que le generan perjuicio.

Asimismo, aduce que la responsable interpretó incorrectamente el agravio relativo a la aplicación del artículo 47 de la Ley Electoral local, ya que se limitó a sostener que había un procedimiento ordinario y otro extraordinario, por lo que no resultaba aplicable, y con ello no realizó un estudio pormenorizado de por qué realmente no resultaba aplicable el numeral señalado.

Agrega, que trastoca el artículo 104, fracción IV, de la Constitución Federal y se vulneran diversos principios constitucionales, ya que no se actualiza la situación extraordinaria referida por la Sala Regional, en razón de que la pérdida del registro del Partido Encuentro Social nacional se dio el doce de septiembre de dos mil dieciocho, fecha en la que comenzó el lapso para que este instituto político solicitara su registro como partido local en Quintana Roo.

Refiere que lo anterior cobra relevancia, toda vez que en materia electoral los medios de impugnación no producen efectos suspensivos, por lo que con la interposición de un medio de defensa no se puede suspender el plazo de los diez días señalado.

Sigue diciendo, que tenía que inaplicarse el artículo 17 de los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral señalados en el acto controvertido, toda vez que se debió realizar una interpretación conforme, en el sentido de que, para el caso en concreto, se aplicara el artículo 47 de la Ley Electoral Local, obligando a realizarse un control *ex officio* y difuso del acto en cuestión.

Indica, que la responsable vulnera el principio de certeza, toda vez que conocer la posibilidad de un registro de un partido local, no entraña su consentimiento o que debería ser considerado por el resto de los partidos políticos, debido a que se trataba de un acto futuro de realización incierta.

Adiciona, que le generó menoscabo que se determinara que los Lineamientos fueron expedidos o aprobados antes del inicio del proceso electoral, ya que esa consideración deriva de la promulgación de la Ley y Lineamientos antes del inicio del proceso electoral.

Señala que les genera agravio que no se aplique de manera correcta la Constitución y la incorrecta aplicación de los principios que de ella emanan.

QUINTO. Estudio de los agravios. Los agravios resultan infundados en una parte e inoperantes en otra, conforme a lo que se expone enseguida.

Los motivos de disenso que resultan infundados son aquellos en los que Morena aduce que la Sala Regional responsable interpretó indebidamente el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que esa interpretación provocó que se confirmara el registro de Encuentro Social como partido local en Quintana Roo.

Para demostrar por qué no le asiste razón en este aspecto al partido recurrente, debe recordarse que durante toda la cadena impugnativa Morena ha venido sosteniendo que el registro de Encuentro Social como partido político local en Quintana Roo vulneró lo previsto en la fracción II del artículo 105 constitucional,

porque, a su parecer, el referido registro tuvo que darse por lo menos noventa días antes de que iniciara el proceso electoral, lo que no ocurrió, porque el registro se concedió cuando ya había iniciado el referido proceso.

Es decir, el planteamiento medular de Morena se basa en la consideración de que la regla prevista en la referida porción normativa de la Constitución General resulta aplicable a los actos relativos al registro local de los partidos políticos.

En la sentencia recurrida, la Sala Regional Xalapa estimó que la regla prevista en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional no puede aplicarse al acto mediante el cual se otorga el registro local a un partido político, por la razón esencial de que la prohibición contenida en ese precepto constitucional sólo es aplicable a las normas generales, entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos, así como los tratados internacionales, respecto de las cuales, resulta procedente la acción de inconstitucionalidad, cuya resolución compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Contrariamente a lo que se aduce en los agravios, la Sala Regional Xalapa interpretó correctamente el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional.

En efecto, la referida porción normativa es del texto siguiente:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Como se advierte, el párrafo cuya incorrecta interpretación se atribuye a la responsable establece, en esencia, que las leyes electorales (federales y locales) deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que comience el proceso electoral en que habrán de aplicarse y que, durante el desarrollo del mismo, no puede haber modificaciones legales fundamentales.

Ahora bien, la Sala Superior, al resolver, entre otros asuntos, los juicios ciudadanos 567/2017 y acumulados, determinó que la prohibición aludida sólo es aplicable a las normas generales, entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos, así como los tratados internacionales, respecto de las cuales, resulta procedente la acción de inconstitucionalidad, cuya resolución compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El criterio referido también se encuentra inmerso en las siguientes jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber "modificaciones legales fundamentales". Por otra parte, del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que **la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso**

electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia; sin embargo, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales". En relación con esta expresión, aunque no fue el tema medular, este Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente. Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima pertinente definir claramente el alcance de la expresión "modificaciones legales fundamentales", pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, su inaplicabilidad o no para el proceso que ya hubiere iniciado. Por tanto, una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado".⁶

“CERTeza EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la

⁶ Tesis: P./J. 87/2007.

República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral".⁷

De las jurisprudencias transcritas, se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el proceso de reformas del que derivó la regla prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional, relativa a que las leyes electorales (federales y locales) se promulguen y se publiquen por lo menos noventa días antes de que comience el proceso electoral en el que habrán de aplicarse tiene como y advirtió que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia.

⁷ Tesis: P./J. 98/2006.

En esa misma lógica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores.

Bajo ese contexto, si la prohibición contenida en la fracción II del artículo 105 constitucional tiene el propósito de permitir que las leyes electorales (federales o locales) puedan ser impugnadas mediante acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta pueda resolver las impugnaciones respectivas antes del inicio del proceso, es notorio que esa prohibición solamente resulta aplicable a las normas generales que pueden ser cuestionadas, vía acción de inconstitucionalidad, ante la referida Suprema Corte, es decir, leyes federales o locales emanadas de los órganos legislativos.

En el entendido de que la finalidad última de la disposición constitucional en estudio es que exista certeza sobre las leyes que habrán de aplicarse en el proceso electoral de que se trate.

En tal sentido, debe precisarse que el acto relativo al otorgamiento del registro local a un partido político que perdió el registro como partido nacional, desde ninguna perspectiva, es una norma general, ya que no se trata de una ley federal o local expedida por un órgano legislativo; mucho menos se trata de un tratado internacional.

Por el contrario, el otorgamiento del registro local a un partido político que perdió su registro nacional constituye un acto administrativo electoral, que emana de un Instituto Electoral Estatal y que, por sus características, evidentemente, no puede ser cuestionado mediante una acción de inconstitucionalidad.

Como consecuencia de lo anterior, fue correcto que la Sala Regional responsable concluyera que el otorgamiento del registro como partido local en Quintana Roo a Encuentro Social no vulnera la disposición constitucional tantas veces mencionada, en virtud de que la prohibición ahí prevista no resulta aplicable a actos de esa naturaleza. De ahí lo infundado del agravio.

Por otra parte, el resto de los agravios resultan inoperantes, por lo siguiente.

Morena aduce que la Sala Regional responsable convalidó la inaplicación del artículo 47 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo (que prevé el procedimiento ordinario para el registro de un partido local).

Sin embargo, de las constancias de autos, se aprecia que ese planteamiento está circunscrito a cuestiones de mera legalidad,

porque los agravios expresados ante el Tribunal Local y ante la Sala Regional Xalapa no están relacionados con una auténtica cuestión de inaplicación de normas, sino con la decisión las autoridades de aplicar una norma secundaria en lugar de otra de igual jerarquía.

En efecto, en la cadena impugnativa Morena también se ha quejado de que, para otorgar el registro a Encuentro Social como partido local en Quintana Roo, dejó de aplicarse lo previsto en el artículo 47 de la Ley Electoral de esa entidad federativa.

Sobre ese punto, se le ha negado la razón, con el argumento esencial de que el referido artículo 47 regula el procedimiento ordinario al que deben sujetarse las asociaciones de ciudadanos que tienen la intención de constituirse como partidos políticos locales en Quintana Roo, razón por la cual no resultaba aplicable al caso.

También se le ha explicado que las normas que deben aplicarse para el procedimiento extraordinario atinente al registro local de un partido político que perdió su registro nacional (como sucedió en el caso) son el párrafo 5 del artículo 95 de la Ley General de Partidos Políticos y los Lineamientos emitidos por el Instituto Nacional Electoral para tales efectos.

En ese sentido, aunque el partido recurrente pretende plantear sus agravios como una cuestión de constitucionalidad (inaplicación de una ley electoral local); lo cierto es que la problemática en realidad está relacionada con una cuestión de legalidad, referente a la interpretación de dos normas secundarias y la aplicación de una de ellas en lugar de la otra. De ahí que esos

planteamientos resulten inoperantes, por no referirse a una genuina cuestión de constitucionalidad.

Similar criterio se sustentó al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-34/2019.

También resulta inoperante al agravio de Morena en el que refiere que la responsable trastoca el artículo 104, fracción IV, de la Constitución Federal, en razón de que la pérdida del registro nacional del Partido Encuentro Social se actualizó desde la emisión de la resolución por parte del Instituto Nacional Electoral, el doce de septiembre de dos mil dieciocho, fecha en la que comenzó el lapso para que ese instituto político solicitara su registro como partido local en Quintana Roo y que la interposición del recurso de apelación ante la Sala Superior no suspendió los efectos de ese Acuerdo.

La inoperancia de ese planteamiento deriva de que también está vinculado con una cuestión de mera legalidad, consistente en la interpretación y aplicación del Acuerdo por el que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral declaró la pérdida del registro de Encuentro Social como partido político nacional.

En efecto, de la resolución reclamada, se aprecia que la Sala Regional Xalapa sostuvo que el Instituto Nacional Electoral fue quien determinó, en el Acuerdo relativo a la pérdida del registro de Encuentro Social como partido político nacional, que ese instituto político podría solicitar su registro como partido político local dentro de los diez días siguientes a quedara firme el mencionado acuerdo.

Bajo ese contexto, queda claro que la cuestión de que se trata es de estricta legalidad, porque se encuentra ceñida a la interpretación y aplicación del Acuerdo General del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, razón por la cual no puede ser examinada (de fondo) en el presente recurso de reconsideración.

En el mismo orden, **también son inoperantes** los agravios en los que se aduce que la Sala Regional responsable omitió realizar el estudio de constitucionalidad para inaplicar al caso concreto el artículo 17 de los *LINEAMIENTOS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO QUE TIENEN LOS OTRORA PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES PARA OPTAR POR EL REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO LOCAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 95, PÁRRAFO 5 DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS*.

Lo anterior, porque tal cuestión no fue solicitada al Tribunal Electoral de Quintana Roo ni a la Sala Regional Xalapa, por lo que se tornan novedosas en esta instancia jurisdiccional.

Además, de que el recurrente no expone los motivos por los cuales considera que el contenido de esa normativa es contrario al orden constitucional.

En mérito de lo expuesto, al haberse desestimado los agravios del recurrente, lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior:

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

MAGISTRADO

MAGISTRADA

REYES RODRÍGUEZ

MÓNICA ARALÍ

MONDRAGÓN

SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE