

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-409/2019

RECORRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: ADÁN JERÓNIMO NAVARRETE GARCÍA,
GUILLERMO SÁNCHEZ REBOLLEDO Y CÉSAR AMÉRICO CALVARIO ENRÍQUEZ

Ciudad de México, diez de julio de dos mil diecinueve.

VISTOS, para resolver los autos del recurso al rubro indicado, interpuesto por el Partido Acción Nacional, a fin de impugnar la sentencia de veintiséis de junio de dos mil diecinueve, dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México, en el expediente identificado con la clave **ST-JDC-81/2019**, que revocó la diversa del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antecedentes. De la narración que el recurrente expone en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes hechos relevantes:

I. Intención de formar un partido político local

a) Aviso de intención. El treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, diversos ciudadanos presentaron un escrito dirigido al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en el que, entre otras cuestiones, le hicieron saber su intención de constituir un partido político local.

b) Respuesta del Instituto Electoral de Michoacán. El doce de marzo de este año, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó el acuerdo CG-12/2019¹, a través del cual dio respuesta a la petición formulada por los promoventes de la intención de constituir un partido político local. En el citado acuerdo, la autoridad administrativa electoral decidió, entre otras cuestiones, declarar improcedente el informe del propósito de constituir el partido político local al considerar que fue presentado fuera del plazo que establece el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos.

¹ Denominado "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN, POR EL QUE SE DA RESPUESTA AL ESCRITO RECIBIDO EL 31 TREINTA Y UNO DE ENERO DE 2019 DOS MIL DIECINUEVE, SIGNADO POR LOS CIUDADANOS ERICK ALBERTO ACUÑA MEZA Y OTROS, ACERCA DEL AVISO FORMAL DE SU INTENCIÓN DE CONSTITUIR UN PARTIDO POLÍTICO LOCAL."

II. Medio de impugnación local

a) Demanda de juicio ciudadano. El veinte de marzo del año en curso, los promoventes mencionados presentaron demanda de juicio ciudadano local ante el Instituto Electoral de Michoacán, a fin de impugnar el acuerdo CG-12/2019.

b) Sentencia del Tribunal local. El tres de mayo de este año, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán dictó sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano número TEEM-JDC-016/2019, en la que determinó confirmar el sentido del acuerdo CG-12/2019, dictado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, que declaró extemporáneo el aviso de creación de partido político local.

III. Medio de impugnación federal.

a) Demanda de juicio ciudadano. Contra la decisión del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, el diez de mayo de dos mil diecinueve, los ciudadanos con intención de crear el partido político local presentaron, ante la autoridad jurisdiccional local, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

b) Sentencia impugnada. El veintiséis de junio de este año, la Sala Regional Toluca dictó sentencia en el juicio ciudadano ST-JDC-81/2019, en la que se determinó:

- Revocar la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el juicio ciudadano identificado con la clave TEEM-JDC-016/2019.
- Inaplicar, al caso concreto, lo dispuesto en el numeral 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos.
- Dejar sin efectos el acuerdo CG-12/2019.
- Puntualizar los requisitos que, de forma esencial, debe cumplir la organización de ciudadanos que pretende constituirse como partido político local.
- Precisar las acciones que, de manera general, deberá llevar a cabo el Instituto Electoral de Michoacán.
- La reorganización de los plazos previstos en la normativa aplicable.

SEGUNDO. Recurso de reconsideración.

I. Demanda. Inconforme con la sentencia dictada por la citada Sala Regional, el uno de julio del año en curso, el Partido Acción Nacional, a través de Raymundo Bolaños Azocar, interpuso recurso de reconsideración directamente en la Oficialía de Partes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II. Trámite y turno a Ponencia. Mediante proveído del mismo día, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó

integrar el expediente **SUP-REC-409/2019**, solicitar a la Sala Regional responsable el trámite respectivo, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General de Medios.

III. Radicación y requerimiento. Mediante acuerdo del tres de julio siguiente, el Magistrado instructor radicó el expediente, y requirió al promovente, a efecto de que acreditara su personalidad, con documento idóneo para ello.

Dicho requerimiento fue **desahogado** por el representante en cuestión, el inmediato cuatro del mes y año en curso.

IV. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor **admitió a trámite la demanda** y, al no existir diligencia pendiente de desahogar, **declaró cerrada su instrucción**, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución, motivo por el que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

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 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos; 186, fracción X; y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los diversos 4 y 64, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir una sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **ST-JDC-81/2019**.

SEGUNDO. Procedencia. El recurso reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, fracción III, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, párrafo 1, incisos a) y b), 65, y 66 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica enseguida.

2.1. Forma. Se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable. En el escrito recursal consta el nombre y la firma del actor; asimismo, se identifica el acto impugnado, se mencionan hechos y agravios, además, los artículos supuestamente violados.

2.2. Oportunidad. El recurso se interpuso dentro del plazo de tres días que para talefecto prevé el artículo 66, párrafo 1, inciso a), en relación con el diverso 7, párrafo 2, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se aprecia a continuación:

JUNIO Y JULIO DE 2019						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
		26 EMISIÓN DE LA SENTENCIA Y NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS AL RECORRENTE (3º AJENO AL JUICIO FEDERAL)	27 (SURTE EFECTOS LA NOTIFICACIÓN AL RECORRENTE, EN TÉRMINOS DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 30 DE LA LEY DE MEDIOS)	28 (DÍA 1 DEL PLAZO)	29 (INHÁBIL)	30 (INHÁBIL)
1 (DÍA 2 DEL PLAZO) (INTERPOSICIÓN DEL RECURSO)	2 (DÍA 3, FENECE EL PLAZO)	3	4	5	6	7

Del cómputo, se excluyen los días sábado veintinueve y domingo treinta, ambos de junio de este año, porque la impugnación no está vinculada con algún proceso electoral.

2.3. Legitimación y personería. Se cumple con los requisitos, porque a pesar de que el instituto político recurrente no fue parte en el juicio de origen, sí tiene legitimación en la causa, la cual deriva de la interpretación de los artículos 61, párrafo 1, inciso b y 65, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme al principio *pro actione*, de tal manera que el instituto político puede acudir en esta vía para cuestionar la regularidad constitucional de una sentencia pronunciada por la Sala Regional, la cual estima contraria a la Constitución; además, lo hace por conducto de Raymundo Bolaños Azocar, quien se ostenta como Coordinador General Jurídico del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, con facultades de representación en materia electoral en términos del poder notarial que en copia certificada fue exhibido en autos.

No obsta lo anterior, que mediante proveído de tres de julio de dos mil diecinueve, el Magistrado Instructor requirió al promovente para que presentara el documento necesario para acreditar la calidad con la que se ostentó, dentro de las veinticuatro horas a que se hubiera notificado el acuerdo respectivo; apercibiéndolo que, en caso de incumplir, se tendría por no presentado el medio de impugnación.

Al respecto, el promovente desahogó el requerimiento antes señalado, minutos después de que feneciera el término concedido.

En efecto, el acuerdo se le notificó el **tres de julio de este año, a las catorce horas con cuarenta minutos**, por lo que el plazo para la presentación del documento requerido feneció el **cuatro de julio siguiente a las catorce horas con cuarenta minutos**, sin embargo, el mismo cuatro de julio, pero a las quince horas con veintisiete minutos, Paulina Ortega Martínez, apoderada legal del Partido Acción Nacional, presentó copia certificada del poder notarial que acredita a **Raymundo Bolaños Azocar (promovente del presente recurso de reconsideración), como representante legal del Instituto Político Nacional citado**.

En consecuencia, atendiendo al principio constitucional de acceso a la justicia, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal, como el desahogo del requerimiento se realizó al día siguiente en que se notificó, y considerando que

éste fue antes de que se emitiera la resolución respectiva, además de que al promover la demanda la omisión de acreditar personalidad no fue total, toda vez que adjuntó copia simple del poder notarial contenido en la escritura pública número 123,921, otorgado ante la fe del Notario Público número 5 de la Ciudad de México, y que no obstante la copia simple carece de valor probatorio pleno, son válidamente consideradas con valor indiciario suficiente para acreditar la existencia de su original.

En consecuencia, si bien las copias simples del poder notarial que se adjuntaron al escrito de demanda, carecen por sí mismas de valor probatorio pleno; lo cierto es que éstas generan la presunción de existencia de los documentos que reproducen. En ese orden, al exhibirse en el recurso de reconsideración copias fotostáticas simples de las que se pueda presumir la existencia de la personalidad que ostenta el promovente, y las copias certificadas del documento que acredita su personalidad, aun cuando fue presentado minutos después de que feneciera el término, debe concluirse que dichas constancias son suficientes para tener por acreditadas las facultades de representación en materia electoral que ostenta el promovente Raymundo Bolaños Azocar, como Coordinador General Jurídico del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, en términos del poder notarial que en copia certificada fue exhibido en autos, y por ende, la personalidad para promover el presente recurso.

2.4. Interés. Se cumple con este requisito, en razón de que los partidos políticos tienen naturaleza constitucional de entidades de interés público, razón por la cual gozan de la aptitud legal para ejercer acciones tuitivas de intereses difusos, en virtud de que dicho interés tiene por finalidad que los actos de las autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

2.5. Definitividad. Se cumple con este requisito, porque el recurso se promueve contra la sentencia emitida por la Sala Regional en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave de expediente ST-JDC-81/2019, la cual es definitiva y firme, para la procedibilidad del recurso de reconsideración, dado que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, cuya resolución pudiera tener como efecto revocar, anular o modificar el acto controvertido.

2.6. Requisito especial de procedencia. De conformidad con el artículo 99, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el recurso de reconsideración se distingue por ser un medio extraordinario, el cual sólo es procedente cuando se cumplen los requisitos señalados expresamente por la ley de la materia, motivo por el cual deben ser analizados previamente al estudio de fondo del recurso de reconsideración.

En ese sentido, el artículo 61 de la Ley de Medios precisa que el recurso de reconsideración sólo procede para impugnar las sentencias de fondo² dictadas por las Salas Regionales, en los casos siguientes:

- a. En los juicios de inconformidad promovidos para impugnar los resultados de las elecciones de diputados federales y senadores, así como la asignación por el principio de representación proporcional respecto de dichos cargos; y
- b. En los demás juicios o recursos, cuando se determine la inaplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución.

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

- Expresa o implícitamente inaplique leyes electorales³, normas partidistas⁴ o consuetudinarias de carácter electoral⁵.

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

² Ver jurisprudencia 22/2001 de esta Sala Superior. La totalidad de jurisprudencias y tesis del TEPJF, pueden ser consultadas en: <http://bit.ly/2CYUly3>.

³ Ver jurisprudencia 32/2009 de esta Sala Superior.

⁴ Ver jurisprudencia 17/2012 de esta Sala Superior.

⁵ Ver jurisprudencia 19/2012 de esta Sala Superior.

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

En el caso concreto, se satisface el requisito de procedencia, toda vez que la Sala Regional responsable determinó la inaplicación expresa del artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, por considerarla innecesaria, en tanto existen otras medidas idóneas que pudieran beneficiar de mejor manera la consecución de la finalidad perseguida, pero sin restringir tanto el ejercicio de los derechos fundamentales implicados, además de que resulta desproporcionada, toda vez que el grado de intervención en el ejercicio de los derechos fundamentales de referencia es mayor al nivel de obtención de la finalidad constitucional que se persigue.

Lo anterior, detona la procedencia del recurso de reconsideración en términos de la Jurisprudencia 32/2009, de rubro: ***“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL”***.

TERCERO. Resolución impugnada y agravios.

1. Síntesis de la sentencia impugnada.

La Sala Regional inaplicó el artículo 11, párrafo 1, de la Ley de Partidos, porque consideró que, si bien la norma perseguía un

fin legítimo, la medida establecida en él, no era idónea ni necesaria, contrariamente a lo sostenido por el Tribunal local, pese a que ese órgano jurisdiccional basó su resolución en lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶ en la acción de inconstitucionalidad 61/2008, y por esta Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-5/2019.

En primer lugar, señaló que era incorrecto que el Tribunal local hubiera señalado que era aplicable al caso el criterio de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 61/2008,⁷ porque si bien el artículo estudiado en ella era similar al 11 de la Ley de Partidos, la interpretación se realizó antes de la reforma constitucional al artículo 1° de la Constitución Federal, que obliga a las autoridades del Estado mexicano a preferir la interpretación más favorable a los derechos de las personas.

Asimismo, argumentó que el artículo controvertido se refería a la constitución de partidos políticos nacionales, cuyo procedimiento de creación es distinto al de uno local, por la dimensión de los requisitos que deben cumplir.

Aunado a que el criterio de la SCJN no era obligatorio, porque la validez del artículo cuestionado fue reconocida por mayoría de seis votos y no de ocho, como prevé la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional.

⁶ En adelante SCJN.

⁷ Artículo 28, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el mismo sentido, señaló que tampoco era aplicable el criterio sostenido en el juicio SUP-JDC-5/2019, porque en ese asunto únicamente se analizó la validez del hecho de que el escrito de intención de conformación de un nuevo partido político se incoara en el mes de enero, y no sobre el año en que debía presentarse.

Por ello, la Sala responsable se abocó a analizar la validez del artículo 11, párrafo 1, de la Ley de Partidos, para lo cual realizó un test de proporcionalidad.

Con base en ello, concluyó que la norma buscaba un fin legítimo, como lo es dar certeza y seguridad jurídica a las personas que pretenden ejercer sus derechos de reunión, asociación y participación en la vida democrática, y que era idónea, porque permite la imposición de un principio de orden y previsibilidad, tanto para la ciudadanía, como para los operadores jurídicos involucrados en la implementación, revisión y calificación del proceso de constitución de un nuevo partido político local.

Sin embargo, consideró que la medida no era necesaria ni proporcional, porque la restricción a la temporalidad para presentar la solicitud de creación de un nuevo partido no garantiza, en modo alguno, que los nuevos institutos locales permanezcan y sean representativos. Por el contrario, implica un grado intenso de intervención en el ejercicio de los derechos humanos que se ejercen para constituir un partido político local,

sin que ello permita, al menos en la misma intensidad, la realización del fin perseguido.

En ese sentido, la Sala Regional consideró que existen otras medidas menos lesivas para garantizar la finalidad constitucional de la norma, sin restringir el derecho político de asociación de una manera tan drástica, en tanto que el criterio temporal de seis años no garantiza necesariamente que un partido pueda mantener su registro.

Con base en lo anterior, la Sala Regional inaplicó el artículo 11, párrafo 1, de la Ley de Partidos y dejó sin efectos el acuerdo CG-12/2019 del OPLE, por medio del cual se declaró improcedente la solicitud de diversos ciudadanos para eventualmente conformar un partido político local.

En consecuencia, ordenó al OPLE ajustar el calendario procedimental para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a iniciar el proceso de conformación de un nuevo partido político.

2. Síntesis de agravios. El PAN aduce que la Sala responsable realizó una indebida valoración del test de proporcionalidad, al inaplicar el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos.

El recurrente afirma que con esa decisión la Sala responsable vulnera los artículos 14, 16, 17 y 133 constitucionales, porque realizó una indebida valoración de los elementos de idoneidad y

proporcionalidad, pues la Sala Regional no consideró que el contenido de las leyes generales responde a la voluntad del Constituyente Permanente o el Poder Revisor de la Constitución y es aplicable y obligatorio para las autoridades de todos los niveles.

Desde el punto de vista del promovente, lo anterior derrota la premisa de la Sala Regional de que la norma es desproporcional por un supuesto desconocimiento de las diferencias entre partidos locales y nacionales, pues es inviable generar la ponderación de derechos, partiendo de un inexacto entendimiento de las leyes generales.

Asimismo, el PAN considera que, contrariamente a lo sostenido por la Sala responsable, la norma es idónea, porque es una garantía respecto de que, en cierta temporalidad, el número de partidos no se incrementará, con lo que se genera estabilidad en la permanencia de determinadas y específicas condiciones de competencia y equidad en la contienda, como lo son el acceso a financiamiento público y a medios de comunicación.

Asimismo, considera que la norma es proporcional, porque las razones dadas por la Sala Regional, sobre la diferencia entre partidos locales y nacionales, son subjetivas, al partir de una premisa “previsible” que se dirige a pretender identificar un acto de realización incierta, y la propia Sala evidencia que la conformación de un partido nacional es más compleja que la de uno local.

Afirma que ese argumento es injustificable, pues se llegaría al extremo de permitir que se aplique la ley de manera retroactiva, al permitir a los actores del juicio ciudadano obtener un beneficio extralegal al que no accedieron los demás ciudadanos.

Señala que la sentencia y el acuerdo del Tribunal e Instituto locales son acordes con lo previsto en la Convención Americana de Derechos Humanos –artículo 16.2– que establece que el derecho de asociación debe estar sujeto a restricciones de la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, ya que éstas dan pauta a garantizar que se mantenga un orden de gobierno y participación adecuado.

Por ello, es inviable establecer que limitar el registro de un partido a cada seis años es contrario a los derechos humanos y a la constitucionalidad de nuestro sistema jurídico, ya que la norma inaplicada no prohíbe ni limita la libertad de asociación, sino que configura un procedimiento que da pauta a garantizar el fin legítimo que se persigue al constituir un partido político, que es generar seguridad jurídica, contribuir a la certeza de la ciudadanía y actores políticos, así como estabilidad del sistema de partidos.

CUARTA. Tesis de la decisión. La pretensión del PAN es que se revoque la sentencia de la Sala Regional y, en consecuencia, se confirme la del Tribunal local y el acuerdo del OPLE, respecto a que el aviso de intención de constitución de

un partido político local debe hacerse en el mes de enero siguiente a la elección de Gobernador.

Su causa de pedir consiste en que la Sala responsable indebidamente consideró que el artículo 11, párrafo 1,⁸ de la Ley de Partidos era inconstitucional, por ser una medida que no es necesaria ni proporcional.

Se considera que le asiste la razón al PAN, porque el artículo 11, párrafo 1, de la Ley de Partidos es constitucional, tal como se resolvió en el recurso de reconsideración SUP-REC-806/2016 y la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas.

QUINTO. Cuestión previa.

Marco teórico.

En primer lugar, es importante destacar que, Manuel Osorio refiere que, los partidos políticos *son las agrupaciones de personas que, con distinto ideario unas de otras, sostienen opiniones políticas que pretenden hacer prevalecer a efectos de la orientación y de la gobernación del Estado.*⁹

En tal orden de ideas, los partidos son las agrupaciones de la ciudadanía cuyo fin inmediato es el acceso al poder político y el

⁸ 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.

⁹ Osorio, Manuel, Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Claridad, Argentina, 1984.

ejercicio del mismo para efecto de establecer y defender un orden público que responda a las convicciones de quienes forman parte de tales institutos políticos.

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

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

En concordancia con lo anterior, esta Sala Superior¹⁰ ha sustentado que los partidos políticos constituyen una de las formas de organización política más importantes en el desarrollo electoral de nuestro país, siendo el medio a través del cual los ciudadanos participan en la vida política del mismo.

Asimismo, este órgano jurisdiccional electoral federal ha considerado que, la génesis de los partidos políticos responde a

¹⁰ Criterio sustentado por la Sala Superior en las sentencias dictadas en los recursos de apelación SUP-RAP-34/2011 y SUP-RAP-62/2011.

la necesidad de lograr una verdadera representación nacional en el ejercicio del poder y ha sido una consecuencia natural de la organización política e ideológica de los ciudadanos en busca de lograr el acceso a los niveles de gobierno e influir en la toma de decisiones fundamentales del Estado.

Dentro del sistema jurídico, con base en el marco constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público cuyo fin se encamina a promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

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

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

En tal orden de ideas, conviene señalar que los partidos políticos deben desarrollar actividades políticas permanentes, que obedecen a su propia naturaleza y con la finalidad

constante de buscar incrementar el número de sus afiliados, así como actividades específicas de carácter político-electoral, que desarrollan durante los procesos electorales y tienen como objetivo básico la presentación de su plataforma electoral y la obtención del voto de la ciudadanía, buscando con ello que sus candidatos registrados obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular.

Sistemas de partidos políticos.

En primer lugar, es importante destacar que Leonardo Valdez Zurita define el sistema de partidos políticos como el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político.¹¹

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

Al efecto, Giovanni Sartori¹² refiere que *el número de partidos indica inmediatamente, aunque sea sólo de modo aproximado,*

¹¹ Valdez Zurita, Leonardo, *Sistemas Electorales y de Partidos*, IFE, México, 2012, p. 27.

¹² Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, p. 151.

una característica importante del sistema político: la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado. Análogamente, con sólo saber cuántos partidos existen estamos alerta al número de posibles corrientes de interacción que intervienen.

Por otra parte, Gunnar Sjöblom¹³ —citado por el propio Giovanni Sartori— señala que *dos partidos no permiten más que una corriente de interacción recíproca; tres partidos permiten tres corrientes de interacción; cuatro partidos, seis corrientes; cinco partidos, diez corrientes; seis partidos, quince, y siete partidos, veintiuna. Como estas posibles corrientes de interacción ocurren a múltiples niveles: electoral, parlamentario y gubernamental, lo que se indica claramente es que cuanto mayor sea el número de partidos (que tienen voz), mayor será la complejidad y probablemente la complicación del sistema.*

Leonardo Váldez Zurita¹⁴ refiere que *se ha hablado de tres formatos básicos de sistemas de partidos. Aquellos en los que existe solamente un partido, los conocidos como unipartidistas. Aquellos en los que dos partidos, con cierta frecuencia, se alternan en el ejercicio gubernativo, también conocidos como bipartidistas. Y aquellos en los que coexiste una cantidad significativa de partidos políticos, conocidos como pluripartidistas.*

¹³ Ibidem.

¹⁴ Valdés Zurita, op. cit., p. 28.

Por otro lado, Eduardo Andrade Sánchez refiere que, *el multipartidismo supone la existencia de tres o más partidos políticos con posibilidad real de lograr una participación realmente significativa en el seno de la representación nacional.*¹⁵

El referido autor menciona que *el reparto fragmentado de los votos entre los diversos partidos impide normalmente la formación de una mayoría estable que pueda gobernar, obligando a la realización de alianzas o coaliciones entre varios grupos minoritarios que dan por resultado una frecuente inestabilidad gubernamental.*¹⁶

De conformidad con lo anterior, es de estimarse que, en el multipartidismo se da la proliferación de diversos partidos políticos, pero sin que exista uniformidad en cuanto a su representatividad y competitividad, pues por diversas circunstancias no guardan las mismas condiciones, lo que deriva en que la coexistencia e interacción de las distintas fuerzas políticas se torne compleja y difícil, en perjuicio de la gobernabilidad.

Mientras que, en el pluripartidismo si bien admite la intervención de más de dos partidos políticos, lo cierto es que se pretende que tengan representatividad y competitividad, a efecto de que sean verdaderas opciones para que la ciudadanía acceda a los cargos de elección popular, aunado a que deben arraigarse en

¹⁵ Andrade Sánchez, Eduardo, Derecho Electoral, Oxford, México, 2010, p.144.

¹⁶ Andrade Sánchez, op. cit., p. 145.

el electorado y, con base en la votación exigida para la conservación del registro justifiquen su existencia y, por consecuencia, garanticen su permanencia en el sistema de partidos políticos.

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

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

Si bien el artículo 11, párrafo 1, de la Ley de Partidos establece una limitación al derecho de asociación —al prever que la organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político local, para obtener su registro ante el Instituto, deberá informar tal propósito en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador del estado— también lo es que la medida resulta justificada, ya que no suspende, ni hace nugatorio el derecho de los ciudadanos de participar en la

creación de los partidos políticos, únicamente la condiciona a que dicha participación se realice en términos de la normativa correspondiente.

Al respecto, si bien, como lo sostuvo la Sala Regional, no es obligatorio lo resuelto por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, al no haber sido aprobada por lo menos por ocho votos,¹⁷ lo cierto es que resulta orientador.

En esas acciones de inconstitucionalidad, la SCJN determinó que la limitación prevista en el artículo 28, párrafo 1, del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹⁸ no vulneraba la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9º de la Constitución Federal. Dicha disposición establecía precisamente que, para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificaría ese propósito al otrora Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial.

Lo anterior, porque de la redacción de ese precepto legal, no se advertía una prohibición para que los ciudadanos pudieran constituir partidos políticos, sino que sujetaba su operatividad a un requisito de naturaleza material. Esto implica solamente una

¹⁷Criterio contenido en la jurisprudencia P./J.94/2011 del Tribunal Pleno de rubro: **“JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS.”**. Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, pág. 12.

¹⁸ En adelante COFIPE.

reglamentación que introduce el legislador para regular la forma y términos en que pueden participar en un proceso electoral determinado, sin hacer nugatorio el derecho de asociación, consistente en formar un nuevo partido político.

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

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

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

Con base en este parámetro, se concluye que el artículo 11, párrafo 1, de la Ley de Partidos, que establece la misma temporalidad para la conformación de un partido, no vulnera el ejercicio de la libertad de asociación, ni implica una temporalidad excesiva o desproporcionada.

Sin que sea óbice a lo anterior, lo afirmado por la Sala Regional relativo a que el artículo tildado de inconstitucional regula la creación tanto de partidos políticos nacionales, como locales, mientras que la norma analizada por la SCJN refería sólo a los primeros, ya que esta Sala Superior también se ha pronunciado al respecto en el **SUP-REC-806/2016**, en la cual se controvertió la constitucionalidad del artículo 11, párrafo 1, de la Ley de Partidos Políticos del estado de Yucatán, que establece la misma temporalidad para la creación de partidos políticos locales.

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

En cuanto a la afirmación de la Sala Regional respecto a que la acción de inconstitucionalidad 61/2008 no es un precedente válido, porque su resolución fue anterior a la reforma al artículo primero constitucional, que impuso la obligación a las autoridades del Estado de favorecer la interpretación más benéfica para los derechos de las personas, no se comparte.

Si bien la interpretación de la SCJN es anterior a la reforma constitucional referida, no implica que en su momento no estuvieran vigentes los derechos de asociación política y participación en los asuntos públicos del Estado.

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

En ese sentido, vale tener en cuenta que, ha sido criterio de la SCJN que la obligación contenida en el artículo primero tendente a preferir la interpretación más benéfica no necesariamente implica que toda interpretación deba favorecer a los intereses de las partes que lo solicitan.¹⁹ En el caso, la norma impugnada establece requisitos y modulaciones basadas en criterios objetivos y que no establece formas de diferenciación discriminatorias.

¹⁹ Tesis 1a./J. 104/2013 (10a.), de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.**

Dicho modelo, además, es coherente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana que ha considerado que el sistema interamericano no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana de Derechos Humanos establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que, dentro de los parámetros convencionales, regulen esos derechos de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.²⁰

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

Desde el proceso legislativo que dio origen al COFIPE,²¹ se aprecia la preocupación del legislador por establecer un sistema de registro de partidos políticos con ciertas reglas que eviten la existencia de institutos políticos efímeros que sólo pulverizan el voto. En efecto, de la discusión de la iniciativa que dio origen al mencionado código, se advierte lo siguiente:

“3. Síntesis de las deliberaciones.

(...)

*Analizando la experiencia de otras democracias, **destacaron las ventajas de los sistemas abiertos de partidos políticos,***

²⁰ Corte IDH, *Castañeda Gutman Vs. México*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, párrafo 156.

²¹ Expedido en agosto de mil novecientos noventa.

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

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

Entre las modificaciones sustanciales al sistema de partidos políticos, que se previeron al expedir el nuevo COFIPE, se contempló el aumento de la temporalidad establecida para que la organización interesada en constituirse como partido político de nueva creación **notificara ese propósito a la autoridad competente.**

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

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

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

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

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

Es importante destacar que, las causas que motivaron al legislador al planteamiento de tal reforma quedaron expuestas en la iniciativa de la ley que dio origen a la aludida Ley de Partidos, presentada por diversos Senadores del PAN.²²

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

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

Asimismo, cabe precisar que la Ley de Partidos —de cuyo artículo 11 se controvierte la validez en este asunto— surge como resultado de esa reforma constitucional que, en la Base I del artículo 41 de la Constitución Federal, dispuso que los partidos políticos son entidades de interés público, que la ley determinará las normas y requisitos para su registro, las formas

²² INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 24, NUMERAL 1 INICSO B) Y 28 NUMERAL 1 FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; QUE PRESENTAN LOS SENADORES. MARIANA GÓMEZ DEL CAMPO GURZA, ROSA ADRIANA DIAZ LIZAMA Y DANIEL GABRIEL ÁVILA RUIZ. CC. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA LXII LEGISLATURA.

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

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

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

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

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

De lo anterior, es posible advertir que, con la reforma constitucional en materia electoral, el sistema de participación

de los partidos políticos en los procesos electorales, que estaba regulado en una ley federal y en las normatividades estatales, transitó para integrar una ley general, con un evidente propósito de regir en un plano nacional la temporalidad en la que puede presentarse la manifestación de intención para la formación de partidos políticos.

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

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

Test de proporcionalidad

No obstante que se considera que es claro que el artículo 11, párrafo 1, de la Ley de Partidos es constitucional, para mayor claridad esta Sala Superior procede a realizar el test de proporcionalidad de la norma.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que este tipo de análisis se hace a partir de la presunción de que la norma analizada es constitucional y que, en el estudio, se verá si las medidas emitidas por el legislador con el propósito de restringir algún derecho humano, se deben satisfacer al menos los siguientes requisitos.²³

a) Ser admisibles dentro del ámbito constitucional, de manera que sólo se puede restringir o suspender derechos con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la propia Constitución.

b) Ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, además de ser idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales.

c) Ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la

²³ Jurisprudencia 2/2012, de rubro: RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.

persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior considera que la norma supera el test de proporcionalidad, ya que es constitucional, por perseguir un fin legítimo, ser una medida idónea, necesaria y proporcional, como se demuestra a continuación.

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

La libertad de asociación está reconocida en la Constitución Federal²⁴ y en distintos ordenamientos internacionales,²⁵ la cual constituye un requisito indispensable en todo Estado Constitucional Democrático, debido a que sin su existencia o la falta de garantías que la tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos, sino también, se propiciaría la falta de pluralismo en el sistema y, en consecuencia, la falta de representación democrática.

²⁴ Artículos 9º; 35, fracción III, 41, párrafo tercero Base I, y 116 párrafo segundo, fracción IV, inciso e), de la Constitución federal.

²⁵ Artículos 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 21 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; 15 y 16 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

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

En relación con las limitantes al ejercicio del derecho de asociación, en el artículo 16.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece que tal libertad se debe sujetar a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

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

En este sentido, la limitante legislativa en principio resulta admisible, ya que al establecer que únicamente una vez concluida la elección del depositario del Poder Ejecutivo es permisible que las agrupaciones de ciudadanos se puedan constituir como nuevos institutos políticos, genera pleno conocimiento y seguridad en el sistema de partidos políticos reconocido en el artículo 41, párrafo tercero, base I, de la

Constitución Federal, al garantizar que en determinados periodos las condiciones de competitividad no se modificarán ni serán alteradas por la incorporación de nuevos actores políticos.

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

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

Considerar lo contrario y determinar que en cualquier momento es permitido que exista la posibilidad de constituir nuevas entidades de interés público en materia electoral conculcaría la certeza y seguridad jurídica del sistema integral de partidos políticos, en razón de que estaría sujeto a una dinámica en la que en cualquier ejercicio fiscal, ante la existencia de nuevos

institutos políticos las prerrogativas serían redistribuidas y, por consiguiente, también disminuidas, lo cual además generaría una dificultad significativa para diseñar los programas anuales de trabajo y proyectos de esas entidades de interés público.

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Necesidad de la medida. Esta Sala Superior considera que la medida es necesaria en virtud de que se inscribe en que los

partidos políticos, como entidades de interés público, no deben constituirse de forma transitoria, de manera que participen en una elección y posteriormente desaparezcan al no contar con presencia y permanencia ante la ciudadanía.²⁶

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

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

Lo anterior se debe a que las elecciones intermedias son procesos electorales de una magnitud distinta, desde el punto de vista del acceso a prerrogativas, tiempo de duración y relevancia política, en comparación con aquellos en los que se renueva la totalidad de los cargos estatales –gubernatura, diputaciones y ayuntamientos–, por lo que la oportunidad con que la norma permite la integración de nuevos partidos también guarda lógica y relación con la naturaleza del primer proceso electoral en el que competirán.

²⁶ Artículo 41 de la Constitución Federal.

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

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

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

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

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

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

Considerar lo contrario y concluir que el registro de los partidos políticos no tiene relación con la elección en la que participan

de manera primigenia, así como permitir que de manera posterior a cualquier proceso electoral se conformen nuevos y distintos institutos políticos, podría generar como efecto negativo la pulverización del voto que se expresaría a través de las múltiples opciones políticas, lo cual implicaría restar de legitimidad a los ciudadanos que resulten electos y afectar así la gobernabilidad.

4. Proporcionalidad. La norma también cumple el requisito de proporcionalidad en sentido estricto, porque se trata de una modulación al ejercicio del derecho de asociación en materia electoral, lo que contribuye a generar certeza y seguridad jurídica, además de garantizar la estabilidad del sistema de partidos políticos.

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

Además, la creación de un partido político requiere el agotamiento de diversas fases y requisitos cuya validación necesitan un determinado periodo o temporalidad,²⁷ que sólo encuentra sentido en la necesidad de garantizar el acreditamiento y desarrollo del valor esencial de

²⁷ Etapas que deben cubrirse para el registro de un partido político contenidas en los artículos 11; 13; 14; 15; 17 y 18, de la Ley de Partidos.

representatividad que debe asegurar la permanencia del partido político; esto para asegurar la **participación política efectiva** y que el instituto político contienda de manera efectiva en los procesos electorales, favoreciendo la posibilidad de cumplir sus fines de manera plena.

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

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

En consecuencia, procede revocar la sentencia emitida por la Sala Regional en el juicio ciudadano **ST-JDC-81/2019**, así

como todos los actos que se hayan realizado en cumplimiento a ella.

Asimismo, se confirma la resolución del Tribunal local al resolver el juicio de la ciudadanía, identificado con la clave **TEEM-JDC-016/2019** que, a su vez, confirmó el acuerdo del OPLE de clave **CG-12/2019**.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se **confirma** la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave **TEEM-JDC-016/2019**, que a su vez confirmó el acuerdo **CG-12/2019** del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, **archívese** como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral

del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante la secretaria general de acuerdos, quien **autoriza y da fe**

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE