



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-420/2021

RECURRENTE: PARTIDO FUERZA
POR MÉXICO

AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONSEJO GENERAL Y JUNTA
GENERAL EJECUTIVA, DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIADO: MAURICIO I. DEL
TORO HUERTA, MARTHA LILIA
MOSQUEDA VILLEGAS Y HORACIO
PARRA LAZCANO

COLABORARON: HUGO GUTIERREZ
TREJO Y MOISÉS MESTAS FELIPE

Ciudad de México a ***** de noviembre de dos mil veintiuno.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **REVOCA** la determinación de pérdida de registro de Fuerza por México como partido político nacional y **DEJA SIN EFECTO** todas aquellas medidas derivadas del acuerdo **INE/CG1569/2021** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

CONTENIDO

I. ASPECTOS GENERALES	2
II. ANTECEDENTES.....	3
III. COMPETENCIA	12
IV. JUSTIFICACIÓN PARA SESIONAR POR VIDEOCONFERENCIA	12
V. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO	13
VI. REQUISITOS DE PROCEDENCIA	15
VII. ESTUDIO DE FONDO.....	19
A) Planteamientos del partido Fuerza por México	19

SUP-RAP-420/2021

B) Determinación de esta Sala Superior	27
1. Interpretación armónica de la regla prevista en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, último párrafo, de la Constitución General	29
2. Análisis de la situación extraordinaria planteada por Fuerza por México	55
2.1. Características del sistema de partidos y condiciones de participación de los partidos de nueva creación.....	58
a) Condiciones de registro y participación de los partidos políticos	71
b) Factores que inciden en la participación de los partidos de nueva creación	79
c) Precondiciones para la participación electoral.....	85
2.2. El impacto de la pandemia de COVID-19 en el ámbito electoral y en el Proceso Electoral Federal 2020-2021	95
a) Medidas generales por la pandemia.....	96
b) Medidas especiales en materia electoral.....	100
c) Medidas específicas adoptadas en las elecciones federal y locales.....	107
2.3. El impacto de la situación extraordinaria en el procedimiento de registro del partido recurrente y en sus condiciones de participación en la elección federal	117
a) El factor temporal como condición de participación	117
b) El impacto de la demora en la organización interna del partido.....	124
c) El impacto de las restricciones en las campañas y en la votación obtenida	134
VIII. CONCLUSIÓN.....	151
IX. EFECTOS.....	153
X. RESOLUTIVOS	153

I. ASPECTOS GENERALES

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

El recurrente manifiesta que existen diferentes situaciones extraordinarias que llevarían a considerar que no debe aplicarse



estrictamente la regla prevista en el artículo 41 constitucional, atendiendo a las circunstancias en las cuales se otorgó su registro, una vez iniciado el proceso electoral, y considerando que la pandemia generada por la COVID-19 motivó no sólo la suspensión de los plazos para el procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos nacionales, sino que también tuvo impacto en su organización interna y trascendió en las actividades de campaña y promoción del voto, lo que hizo imposible cumplir con el porcentaje previsto en la norma.

II. ANTECEDENTES

1. De las constancias de autos se advierte lo siguiente:
2. **A. Aprobación del Instructivo.** El diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG1478/2018, mediante el cual se expidió el *Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un Partido Político Nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin.*
3. **B. Constitución como organización.** Mediante “Acta de Asamblea Nacional Constitutiva”, de catorce de enero de dos mil diecinueve, se constituyó la organización de ciudadanos denominada Fuerza Social por México.
4. **C. Notificación de intención.** El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, la organización Fuerza Social por México notificó al

SUP-RAP-420/2021

Instituto Nacional Electoral su intención de constituirse como partido político nacional.

5. **D. Solicitud de registro.** El veintiocho de febrero, Fuerza Social por México presentó ante el Instituto Nacional Electoral su solicitud de registro como partido político nacional.
6. **E. Declaración de pandemia a nivel mundial.** El once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud calificó como pandemia el brote de coronavirus COVID-19, por la cantidad de casos de contagio y de países involucrados, y emitió una serie de recomendaciones para su control.
7. **F. Reconocimiento en México de la epidemia de COVID-19.** El veintitrés de marzo, el Consejo de Salubridad General publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo mediante el cual reconoció la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México como una enfermedad grave de atención prioritaria y estableció las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia.
8. **G. Medidas de la Secretaría de Salud federal para mitigar y controlar los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).** Al día siguiente, el veinticuatro de marzo de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*. Entre las medidas contempladas por el acuerdo figuraron la suspensión temporal de las actividades de los sectores público, social y



privado que involucraran la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas, así como la suspensión temporal y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, de eventos masivos, reuniones y congregaciones.

9. **H. Medidas preventivas adoptadas por el Instituto Nacional Electoral.** En el contexto de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), el Consejo General emitió, el veintisiete de marzo de dos mil veinte, el acuerdo INE/CG82/2020 mediante el cual determinó, como medida extraordinaria, la suspensión de plazos y términos relacionados con las actividades vinculadas a la función electoral. Entre las actividades cuyos plazos se suspendieron está el proceso de constitución de nuevos partidos políticos nacionales.
10. **I. Reanudación del proceso de constitución de nuevos partidos.** El veintiocho de mayo siguiente, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG97/2020, por el que se reanudaron algunas actividades suspendidas como medida extraordinaria con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus, COVID-19, o que no habían podido ejecutarse, respecto al procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos nacionales. En el acuerdo, se determinó que el Consejo General debería emitir la resolución respecto a las siete solicitudes presentadas de registro como partido político nacional por diversas organizaciones a más tardar el treinta y uno de agosto de dos mil veinte. Asimismo, aprobó el procedimiento sumario para el conocimiento y, en su caso, sanción de las infracciones relacionadas con el proceso de constitución de partidos políticos nacionales 2019-2020.

SUP-RAP-420/2021

11. **J. Impugnaciones contra el acuerdo INE/CG097/2020.**

Diferentes organizaciones¹ impugnaron el acuerdo y mediante sentencia de veinticuatro de junio de dos mil veinte, dictada en los expedientes SUP-JDC-742/2020 y acumulados, la Sala Superior modificó el acuerdo impugnado únicamente en lo relativo a que la autoridad responsable observara los plazos del procedimiento ordinario sancionador en las etapas relativas a la prevención al quejoso, el desahogo del emplazamiento, la expresión de alegatos y el desahogo de la vista sobre una prueba superveniente.

12. **K. Modificación del plazo para resolver las solicitudes de registro de nuevos partidos políticos nacionales.**

El veintiséis de agosto de dos mil veinte, el Consejo General emitió el acuerdo INE/CG237/2020 mediante el cual modificó el plazo previsto en el diverso INE/CG97/2020 para dictar la resolución respecto de las solicitudes de las organizaciones que pretendían constituirse como partido político nacional. El acuerdo INE/CG237/2020 estableció el cuatro de septiembre de dos mil veinte como fecha límite para que el Consejo General se pronunciara sobre la procedencia del registro de nuevos partidos políticos nacionales, luego de que se resolvieran todos los procedimientos ordinarios sancionadores vinculados con ese tópico.

13. **L. Resolución de Queja INE/CG263/2020.** El cuatro de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tuvo por fundada una queja interpuesta en

¹ Las organizaciones que impugnaron el acuerdo INE/CG097/2020 fueron el Frente por la Cuarta Transformación, Organización Encuentro Solidario, Libertad y Responsabilidad Democrática y Gubernatura Indígena Nacional.



contra de la organización Fuerza Social por México y consideró que existió una indebida intervención gremial de la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México en las actividades de formación del partido político.

14. **M. Improcedencia del registro.** El mismo cuatro de septiembre, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución INE/CG275/2020 mediante la que determinó que no era procedente otorgar el registro a la organización Fuerza Social por México como partido político nacional.
15. **N. Impugnación en contra de la resolución de queja INE/CG263/2020.** La organización Fuerza Social por México impugnó la determinación del Consejo General respecto a la queja interpuesta en su contra. El catorce de octubre de dos mil veinte, esta Sala Superior resolvió el expediente SUP-RAP-81/2020 y determinó revocar la resolución impugnada, al considerar que la sola participación de dirigentes sindicales en las asambleas constitutivas del partido era insuficiente para actualizar la infracción denunciada.
16. **Ñ. Juicio de la ciudadanía en contra de la negativa del registro.** Asimismo, el trece de septiembre de dos mil veinte, la organización Fuerza Social por México presentó juicio de ciudadanía para controvertir la negativa de su registro. El juicio fue radicado en el expediente SUP-JDC-2512/2020 y se resolvió en la misma sesión de catorce de octubre de dos mil veinte en el sentido de revocar el acto impugnado y ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que contemplara para el cumplimiento de los requisitos del procedimiento de constitución

SUP-RAP-420/2021

del partido político, las asambleas que no habían sido consideradas en la resolución previa del Instituto, así como las afiliaciones respectivas, para efecto de volver a valorar la procedencia del registro.

17. **O. Otorgamiento del registro como partido político nacional a Fuerza Social por México.** El diecinueve de octubre de dos mil veinte, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-2512/2020, el Consejo General, mediante la resolución INE/CG510/2020, otorgó el registro como partido político nacional a la organización denominada Fuerza Social por México y ordenó la entrega de las prerrogativas conducentes. No obstante, la resolución del Consejo General estableció que el partido debía realizar las reformas a sus documentos básicos ante inconsistencias en los mismos.
18. **P. Procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los documentos básicos y cambio de nombre del partido.** El quince de diciembre de dos mil veinte, luego de que el partido realizara las modificaciones indicadas a sus documentos básicos, el Consejo General emitió la resolución INE/CG687/2020 en la que declaró la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a la declaración de principios, programa de acción y estatutos del partido, así como el cambio de la denominación del partido de “Fuerza Social por México” a “Fuerza por México”.
19. **Q. Jornada electoral federal y resultados.** El seis de junio de dos mil veintiuno, se celebraron las elecciones ordinarias



federales para elegir diputaciones federales. Posteriormente, el día veinte y el veinticinco de agosto del presente año, mediante oficios INE/DEOE/2330/2021 e INE/DEOE/2353/2021 la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral remitió a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, ambas del Instituto Nacional Electoral, los resultados respectivos de la jornada electoral.

20. **R. Declaración de validez y asignación de diputaciones (INE/CG1443/2021).** En sesión extraordinaria de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, el Consejo General efectuó el cómputo total, la declaración de validez de la elección y la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. El acuerdo fue controvertido ante esta Sala Superior que al resolver los expedientes SUP-REC-1410/2021 y SUP-REC-1414/2021 acumulados, en sesión iniciada el veintiocho de agosto de dos mil veintiuno y concluida el inmediato día veintinueve, modificó el acuerdo dejando intocado los cómputos distritales, con lo cual concluyó el proceso electoral federal ordinario.
21. **S. Declaratoria de ubicación en el supuesto de pérdida de registro.** El treinta de agosto de dos mil veintiuno, mediante acuerdo INE/JGE177/2021, la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral emitió la declaratoria de ubicación del partido político nacional Fuerza por México en el supuesto de pérdida de registro por no alcanzar el tres por ciento (3%) de la votación válida emitida en la elección federal ordinaria celebrada el seis de junio de dos mil veintiuno, lo anterior conforme a los porcentajes siguientes:

DIPUTACIONES DE MAYORÍA RELATIVA

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	VOTACION	PORCENTAJE
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	8,896,470	18.8840%
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	8,663,257	18.3889%
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	1,785,351	3.7897%
PARTIDO DEL TRABAJO	1,588,152	3.3711%
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	2,659,178	5.6445%
MOVIMIENTO CIUDADANO	3,425,006	7.2700%
MORENA	16,629,905	35.2992%
PARTIDO ENCUENTRO SOLIDARIO	1,344,835	2.8546%
REDES SOCIALES PROGRESISTAS	864,391	1.8348%
FUERZA POR MÉXICO	1,210,384	2.5692%
CANDIDATURAS INDEPENDIENTES	44,292	0.0940%
VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA	47,111,221	100%

DIPUTACIONES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	VOTACION	PORCENTAJE
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	8,967,785	18.9080%
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	8,715,191	18.3754%
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	1,792,348	3.7790%
PARTIDO DEL TRABAJO	1,594,635	3.3622%
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	2,670,677	5.6309%
MOVIMIENTO CIUDADANO	3,449,804	7.2737%
MORENA	16,756,189	35.3293%
PARTIDO ENCUENTRO SOLIDARIO	1,352,388	2.8514%
REDES SOCIALES PROGRESISTAS	868,444	1.8311%
FUERZA POR MÉXICO	1,216,780	2.5655%
CANDIDATURAS INDEPENDIENTES	44,311	0.0934%
VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA	47,428,552	100%

22. **T. Notificación y desahogo de la vista.** El mismo treinta de agosto, se notificó al actor la declaratoria de pérdida de registro antes referida y se le otorgó un término de setenta y dos horas para que manifestara lo que a su derecho conviniera. El dos de septiembre, el partido actor desahogó la vista.

23. **U. Declaración de la Junta General (INE/JGE187/2021).** El veintinueve de septiembre, la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral aprobó el proyecto de dictamen de



pérdida de registro del partido político nacional Fuerza por México y sometió el mismo a consideración del Consejo General.

24. **V. Resolución del Consejo General (Acto impugnado).** En sesión extraordinaria de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución INE/CG1569/2021 en la cual determinó aprobar el dictamen elaborado por la Junta General Ejecutiva y declarar la pérdida de registro del partido político Fuerza por México por no obtener, por lo menos, el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección federal ordinaria celebrada el seis de junio.
25. **W. Recepción y turno.** El ocho de octubre del presente año, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior la demanda de recurso de apelación presentado por Fuerza por México, así como las demás constancias relativas, por lo cual, el Magistrado Presidente ordenó integrar y registrar el expediente **SUP-RAP-420/2021**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
26. **X. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente en su ponencia, admitió a trámite la demanda y, al no tener diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción.

III. COMPETENCIA

27. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer el recurso de apelación al rubro citado porque el recurrente cuestiona una resolución de un órgano central del Instituto Nacional Electoral relacionada con su pérdida de registro como partido político nacional. La competencia de esta Sala Superior se fundamenta en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones VIII y X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, inciso a) y g); 169, fracción I, inciso c) y fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, 3, párrafo 2, inciso b), 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. JUSTIFICACIÓN PARA SESIONAR POR VIDEOCONFERENCIA

28. Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020², en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. Lo anterior justifica la resolución del presente asunto de manera no presencial.

² Acuerdo aprobado el primero de octubre de dos mil veinte, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.



V. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

29. El partido recurrente identifica como actos impugnados tanto el acuerdo INE/CG1569/2021 –emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el treinta de septiembre de este año, mediante el cual se determina la pérdida de su registro como partido político nacional– como los acuerdos INE/JGE177/2021 y INE/JGE187/2021 de la Junta General Ejecutiva, de treinta de agosto y veintinueve de septiembre, respectivamente, mediante los cuales, por una parte, se emite la declaratoria de pérdida de registro del partido actor por no haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en las elecciones de diputaciones federales y, por otro, se aprueba someter a la consideración del Consejo General el proyecto de dictamen respectivo.
30. Al respecto, esta Sala Superior considera que, para efecto de la resolución del presente medio de impugnación, **el acto definitivo que le causa afectación al recurrente es el acuerdo INE/CG1569/2021 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral**, el cual declaró la pérdida del registro del recurrente como partido político nacional. En virtud de lo indicado, los agravios relacionados con los acuerdos emitidos por la Junta General Ejecutiva serán analizados por esta Sala Superior como posibles vicios o irregularidades del procedimiento complejo que culmina con la decisión de la pérdida del registro.
31. Lo anterior es así toda vez que, como ya precisó la Sala Superior al resolver el expediente **SUP-RAP-383/2018**, dada la naturaleza

SUP-RAP-420/2021

de las atribuciones de la Junta General Ejecutiva, es posible afirmar que ésta únicamente realiza las actividades pertinentes para apoyar, informar y presentar ante el Consejo General el proyecto relativo a la pérdida de registro de un partido político nacional, en función de sus actividades administrativas y de ejecución³. De ahí que los informes, dictámenes y proyectos de resolución que emita la autoridad administrativa cuando no sean terminales por sí mismos, no causan perjuicio a los justiciables; en tanto **que se trata de actos preparatorios no definitivos que forman parte de un acto complejo.**

32. En este sentido, cabe recordar que en el ámbito administrativo las autoridades pueden emitir actos complejos en los que interviene una o más responsables. Esos actos están conformados a su vez, por su propia naturaleza, por actos que pueden ser considerados como preparatorios y éstos últimos sólo surten efectos provisionales, no definitivos ni firmes. Es decir, los actos preparatorios sólo pueden contribuir a afectar una situación de derecho sustancial en la medida en la que sirvan para sustentar la decisión terminal que recaiga sobre el derecho del justiciable, por lo que la sola emisión de un acto preparatorio, incluso con algún vicio o defecto, no conlleva por sí mismo una afectación dado que carece del aspecto sustancial de definitividad y firmeza.
33. Por tanto, tal como se indicó, esta Sala Superior considera que el acto impugnado por el recurrente es el acuerdo

³ Es decir, la Junta General Ejecutiva está a cargo de verificar si se actualiza alguna de las causales de pérdida de registro de un partido político, previstas en los incisos a) al c) del artículo 94 de la Ley de Partidos, de conformidad con lo indicado por el inciso i) del artículo 48 de la Ley Electoral y 95, párrafo 1, de la señalada Ley de Partidos.



INE/CG1569/2021 emitido por el Consejo General, el cual, como acto complejo que es, –a saber, el procedimiento de pérdida de registro de un partido político nacional que no obtuvo el umbral mínimo de votación requerido constitucionalmente para conservar su registro– deberá ser analizado en su integridad por este órgano jurisdiccional, es decir, se analizará considerado tanto los actos preparatorios como los elementos y los principios que lo sustentan y rigen.

VI. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

34. El recurso reúne todos los requisitos de procedencia estipulados por los artículos 7, párrafo 2, 8, 9, párrafo 1, 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a los razonamientos que se desarrollan a continuación:
35. **A. Forma.** La demanda cumple con los requisitos de forma porque el recurso se presentó por escrito ante la responsable; se hizo constar el nombre y firma autógrafa de quien lo interpuso; se identifican los actos impugnados y la responsable; se exponen los hechos que constituyen los antecedentes del caso, y se expresan agravios.
36. **B. Oportunidad.** El recurso de apelación es oportuno porque se interpuso dentro del plazo de cuatro días hábiles previsto en los artículos 7, párrafo 2, y 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dado que la resolución del Consejo General ahora combatida se emitió el treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

SUP-RAP-420/2021

37. En ese sentido, el plazo legal para controvertir el acto transcurrió del uno al seis de octubre de dos mil veintiuno, sin tomar en cuenta los días dos y tres del mes, por ser sábado y domingo, al haber concluido el proceso electoral. De ahí que, si la demanda se presentó ante la responsable el día cuatro de dicho mes, su presentación es oportuna.
38. En consecuencia, resulta infundada la causal de improcedencia que hizo valer la responsable en su informe circunstanciado relativa a la supuesta extemporaneidad de la demanda. Ello porque si bien es cierto que el recurrente señaló en su demanda como acto reclamado el acuerdo INE/JGE177/2021 –que aprobó la Junta General Ejecutiva el treinta de agosto de dos mil veintiuno–, también es cierto que el partido recurrente señaló como acto impugnado la resolución INE/CG1569/2021, la cual fue emitida por el Consejo General el treinta de septiembre del presente año. Por lo tanto, en consonancia con lo ya razonado por este órgano jurisdiccional al precisar el acto impugnado en los párrafos previos de esta sentencia, el plazo para impugnar debe empezar a contarse a partir de la fecha de emisión de la resolución INE/CG1569/2021, y no a partir de la publicación del acuerdo INE/JGE177/2021, pues sólo la resolución del Consejo General es un acto definitivo susceptible de generarle un perjuicio al partido ahora recurrente⁴.

⁴ Véase la jurisprudencia 115/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “**DEMANDA DE AMPARO. EL PLAZO PARA PROMOVERLA DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL QUEJOSO TUVO CONOCIMIENTO COMPLETO DEL ACTO RECLAMADO POR CUALQUIER MEDIO CON ANTERIORIDAD A LA FECHA EN LA QUE LA RESPONSABLE SE LO NOTIFICÓ**”.



39. Al respecto, tal como lo expresó esta Sala Superior al resolver el expediente **SUP-RAP-383/2018**, en el procedimiento de pérdida de registro, la decisión final del Consejo General se construye a través de un procedimiento complejo en el que intervienen diversos órganos del Instituto Nacional Electoral.
40. Así, el procedimiento se desarrolla a través de diversas fases en las que, por una parte, le corresponde a la Junta General Ejecutiva hacer una declaratoria administrativa relativa a la actualización de los supuestos previstos en la normatividad respecto a la pérdida de registro, y, por otra parte, al Consejo General, como máximo órgano del Instituto Nacional Electoral, le corresponde aprobar dicha declaratoria y con ello resolver si un instituto político debe mantener o no su registro como partido político nacional.⁵
41. De esta forma, la determinación de la Junta General Ejecutiva es meramente una declaración procedimental, es decir, un anuncio que informa públicamente una situación de hecho, pero que no contiene una determinación ni un mandamiento. En cambio, dado que al Consejo General le corresponde resolver sobre la pérdida de registro de un partido político nacional, por ser la autoridad competente para ello conforme a la ley, su resolución sí constituye una determinación definitiva para efectos de una

⁵El artículo 44, párrafo 1, inciso m), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece entre las atribuciones del Consejo General la de “resolver, en los términos de esta Ley, el otorgamiento del registro a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas nacionales, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en la Ley General de Partidos Políticos, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación”. Por su parte, el artículo 48, párrafo 1, inciso i), de la misma ley, dispone que la Junta General Ejecutiva “se reunirá por lo menos una vez al mes, y tendrá entre sus atribuciones la de “presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro del partido político que se encuentre en la Ley General de Partidos Políticos, a más tardar el último día del mes siguiente a aquél en que concluya el proceso electoral...”

SUP-RAP-420/2021

posible impugnación contra la misma. Por lo que la demanda es oportuna.

42. **C. Legitimación.** El recurrente está legitimado para interponer el recurso de apelación, conforme al artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral porque es un partido político nacional que controvierte su pérdida de registro.
43. **D. Personería.** En términos de los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la ley procesal electoral, se acredita la personería del partido recurrente porque promovió su recurso a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, cuya personalidad, además, le fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.
44. **E. Interés jurídico.** El interés jurídico está acreditado porque el recurrente impugna la resolución por la cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral declaró la pérdida de registro de Fuerza por México como partido político nacional.
45. **F. Definitividad y firmeza.** Se cumple con el requisito porque la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba agotarse previo a la tramitación de este medio.



VII. ESTUDIO DE FONDO

A) Planteamientos del partido Fuerza por México

46. El partido recurrente expone diferentes planteamientos a manera de agravios vinculados con la interpretación de la normativa que dispone las condiciones de pérdida de registro de un partido político nacional, atendiendo a su generalidad y finalidad; así como a la concurrencia de situaciones extraordinarias, como son la pandemia de COVID-19 y la aprobación tardía de su registro como partido político, lo cual limitó su capacidad de organización para efecto de su mayor penetración, conocimiento o influencia en el electorado; aunado a la supuesta afectación a diferentes principios constitucionales y a la falta de exhaustividad en el análisis de sus planteamientos expuesto con motivo del desahogo de la vista ordenada durante el procedimiento de pérdida de su registro.
47. Así, de manera general, el partido recurrente señala que le causa agravio el que la responsable argumente que realizaría una interpretación sistemática y funcional para determinar si Fuerza por México se ubicaba o no en el supuesto de pérdida de registro, conforme al artículo 41, Base I, último párrafo de la Constitución, en relación con el artículo 94, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos, cuando la resolución sólo se limita a la acotación de la elección a la que refieren las normas citadas.
48. Esto es, que la responsable realizó una interpretación aislada, literal y en abstracto, sin tomar en cuenta la situación

SUP-RAP-420/2021

extraordinaria que se vivió durante el proceso electoral. En este sentido, el partido considera necesario hacer una interpretación de la normativa que permita considerar los supuestos especiales que no prevé la norma. Al respecto, afirma que a toda generalización contenida en una regla imperativa subyace un propósito o justificación y que su interpretación debe analizar si no se trata de reglas sobreincluyentes o subincluyentes respecto a su justificación. De ahí que puede darse el caso de que la literalidad del precepto no garantice la finalidad de la norma.

49. En el caso, para la parte recurrente ni siquiera un umbral plenamente identificado (como, el 3% de la votación válida emitida para continuar con el registro de partido) puede interpretarse de forma ajena al propósito por el que fue creada dicha norma. En particular, no debe interpretarse en perjuicio del principio de equidad y pluralismo político, debiéndose considerar las circunstancias de hecho sobre las cuales se desarrolló el proceso electoral, que pusieron en una situación de desventaja a Fuerza por México, respecto a los demás partidos políticos nacionales.

50. En este sentido, expone que la finalidad de la reforma de 2014, si bien elevó el umbral del dos (2%) al tres por ciento (3%) para la conservación del registro, valoró como deseable la inclusión de nuevas fuerzas políticas, por lo que –en su concepto– los partidos de nueva creación se encuentran en una circunstancia especial frente al ordenamiento jurídico.

51. Además, considera que debió interpretarse la normativa atendiendo al principio de progresividad y considerando la



importancia de los derechos de reunión y asociación, previstos en los artículos 9 y 35 de la Constitución. Asimismo, el recurrente estima que los actos impugnados modifican negativamente el sistema de partidos políticos, pues se consideró iguales a sujetos que, atendiendo a sus características y a las circunstancias de hecho existentes, son diversos. ´

52. La responsable pasó por alto la existencia previa de partidos políticos, su influencia en el sistema democrático, así como el hecho de que dos de los presuntos partidos de reciente creación ya contaban con antecedentes partidistas en la última elección federal, lo que implica la existencia de estructuras previas, por tanto, lo colocaron en una situación de desventaja.
53. El partido considera que se presentaron, al menos, dos cuestiones extraordinarias: el registro de Fuerza por México en fecha posterior a la legalmente establecida y la pandemia que afectó de forma diferenciada a los partidos.
54. La propia autoridad responsable reconoce que el otorgamiento tardío del registro a Fuerza por México fue por una situación extraordinaria derivada de la pandemia de COVID-19, no obstante, no adoptó ninguna medida compensatoria, esto es, a juicio de la parte actora, los plazos debieron cambiarse y debieron flexibilizarse los parámetros para conservar el registro.
55. Respecto a la impugnación de la fecha de registro, el partido recurrente manifiesta que no puede considerarse que el perjuicio ocasionado por la obtención tardía del registro constituya un acto consentido porque no se había materializado afectación alguna,

SUP-RAP-420/2021

siendo que no puede negarse el impacto de la situación extraordinaria en los niveles de votación del partido, lo que le impidió alcanzar el umbral del 3% de la votación válida emitida.

56. La responsable justificó bajo el principio general del derecho *dura lex, sed lex*, para argumentar que está obligado a cumplir cabalmente la ley. No obstante, la parte recurrente señala que el registro tardío se debió a circunstancias anormales, no previstas en la legislación electoral, como es el caso concreto de la pandemia, por lo que considera que la autoridad debe buscar una solución con base en el conjunto de principios rectores, para encontrar la armonización de los fines y valores tutelados.
57. Para el recurrente la autoridad responsable actuó de manera incongruente, puesto que, cuando se trata del actuar de la propia autoridad sí adoptó medidas para efecto de ajustar los plazos establecidos en la ley, pero cuando verifica el 3% de la votación recibida para conservar el registro, no considera la situación extraordinaria y se limita a una aplicación estricta de la normativa electoral.
58. En este sentido, el recurrente manifiesta que no se entregó alguna compensación por la situación extraordinaria que permitiera contender en una situación de equidad, como más tiempo en radio y televisión, aumento del presupuesto, o cualquier otro mecanismo que lograra disminuir las asimetrías con partidos políticos con registro anterior. Tampoco se consideró esta situación al momento de interpretar las normas aplicables, pues no se realizó una interpretación progresiva de la norma.



59. La autoridad responsable, limitadamente, realizó una subsunción normativa del supuesto que contempla el umbral del tres por ciento (3%) de la votación válida efectiva. Interpretó en abstracto y no conforme a la situación extraordinaria y determinante que se presentó; por ende, no realizó una interpretación adecuada a la situación extraordinaria que se vivió y cómo ello afectó al partido.
60. El partido manifiesta que, a partir de la protección a la vida y la salud de la población, se restringieron derechos fundamentales, como el de libertad de tránsito, libertad de asociación y libertad de reunión, de esta manera, por ello no fue posible cumplir con el umbral del tres por ciento (3%) de la votación para conservar el registro, pues dicho umbral fue elaborado para cumplirse en un estado de derechos vigentes y ejercibles; por la pandemia, este estado no se ejerció a cabalidad, como lo reconoce la misma responsable.
61. En la demanda se señala también que las campañas electorales transcurrieron en un escenario totalmente atípico, en el cual se afectó la forma tradicional de éstas, pues no pudieron realizarse, en la misma medida, las reuniones con la militancia, por lo cual no pudo realizar campaña a pie, casa por casa, buscando el apoyo popular con la presentación personal de candidatos y buscar hacer conciencia personal de que sus propuestas eran las más viables a fin de obtener la confianza del electorado, ni tampoco pudo realizarse libremente la campaña de boca a boca, porque la emergencia sanitaria afectó los lazos de la población, lo cual influyó para que los simpatizantes de Fuerza por México interactuaran con otros ciudadanos.

SUP-RAP-420/2021

62. Los candidatos debieron usar medios digitales para hacer campaña, para lo cual no estaba preparada la población, puesto que no siempre se cuenta con un acceso a los medios digitales de comunicación.
63. El partido manifiesta que no se consideró el número de afiliados al momento de la obtención del registro como partido político, pues para la conservación de registro se requería de doscientos treinta y tres mil novecientos cuarenta y cinco militantes (233,945), siendo que Fuerza por México contaba con un padrón de afiliados de doscientos cuarenta y seis mil ochocientos ochenta y siete (246,887).
64. En este sentido el partido manifiesta que la responsable no consideró que Fuerza por México, al momento de la obtención de su registro como partido político nacional contaba con un total de afiliados similar al Partido Acción Nacional que tiene más de siete décadas y cuenta con un padrón de 252,140 (doscientos cincuenta y dos mil ciento cuarenta), es decir sólo una diferencia de 5,253 (cinco mil doscientos cincuenta y tres) militantes.
65. Derivado de lo anterior, desde el punto de vista de penetración en el electorado, no puede considerarse como válido que un partido con más de setenta y cinco años de creación, que conservará registro, cuente con un padrón similar a un partido con apenas once meses de su obtención de registro; al no estimarse tal situación, ni realizar pronunciamiento alguno sobre el tema, la responsable violenta no sólo el derecho humano de asociación ya mencionado, sino además, conculca el derecho



humano de afiliación de esos 246,887 (doscientos cuarenta y seis mil ochocientos ochenta y siete) ciudadanos que integran el padrón de militantes de Fuerza por México.

66. Para el partido, las situaciones extraordinarias resultaron determinantes, considerando que solamente le faltaron 202,952 (doscientos dos mil novecientos cincuenta y dos) votos para alcanzar el tres por ciento (3%) de la votación válida emitida, considerando la elección de diputaciones de mayoría relativa, y 257,525 (doscientos cincuenta y siete mil quinientos veinticinco) votos, considerando la votación de la elección de diputaciones de representación proporcional.
67. En este sentido, respecto de la fecha de su registro el partido manifiesta que, atendiendo a la fecha de inicio del proceso electoral y aquella en la que se le otorgó su registro, de haber contado con su registro oportunamente, pudo haberse dado a conocer ante la ciudadanía durante los cuarenta y dos días en los cuales no contó con su registro y, en consecuencia, alcanzar la votación requerida para conservarlo.
68. Asimismo, el partido manifiesta que a partir de la fecha de su registro y ante la necesidad de realizar actos de organización interna para estar en condiciones de actuar, no fue sino noventa y nueve días después del inicio del proceso electoral que se aprobó la declaratoria de constitucionalidad y legalidad de sus documentos básicos, el quince de diciembre de dos mil veinte.
69. El partido reitera que, bajo el principio de justicia distributiva, de tratar iguales a los iguales y diferentes a los diferentes, no se le puede tratar de manera equivalente a las opciones políticas

SUP-RAP-420/2021

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

70. Por otra parte, el partido recurrente estima que, atendiendo a la situación generada por la pandemia, existen elementos sobresalientes y destacados para interpretar, de forma excepcional, la inaplicación de la consecuencia jurídica de no haber obtenido el tres por ciento (3%), lo cual sería acorde con un criterio progresista de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados Internacionales de los que México es parte.
71. Esto es así considerando el porcentaje menor de personas vacunadas al momento de la elección, la imposibilidad de realizar actividades presenciales, y el hecho de que se trate de un partido que por primera vez se dio a conocer ante la ciudadanía. Para el partido, las campañas electorales transcurrieron en un escenario totalmente atípico, en el cual se afectó la forma tradicional de éstas, pues no pudieron realizarse, en la misma medida, las reuniones con la militancia, con los simpatizantes, es decir la promoción del voto no pudo realizarse de forma ordinaria.
72. El partido recurrente estima que la normativa sobre la cancelación del registro de los partidos políticos nacionales se debe interpretar de manera gradual, considerando que la consecuencia jurídica de la pérdida del registro a un partido político, cuando incumple con el supuesto de alcanzar el 3%,



constituye una consecuencia que se traduce en una sanción que es propiamente un castigo.

73. Finalmente, el partido manifiesta que se vulnera el principio de exhaustividad, considerando que, por un lado, el plazo de 72 horas, otorgado para el desahogo de la vista otorgada mediante acuerdo INE/JGE177/2021 y para ejercer su derecho de audiencia, resulta insuficiente y, por otro, la responsable fue omisa en atender sus planteamientos, al señalar que no se ofrecieron pruebas sino sólo argumentos que no tenían por objeto desvirtuar la declaratoria de pérdida de registro, cuando la cuestión de fondo es sobre derecho, pues se trata de un supuesto constitucional y legal sobre la pérdida de registro de un partido político y no sobre la prueba de determinados hechos.

B) Determinación de esta Sala Superior

74. Esta Sala Superior, a partir del análisis que se presenta en los siguientes apartados, considera **sustancialmente fundados** los planteamientos de Fuerza por México y suficientes para **revocar** la determinación de la autoridad electoral sobre la pérdida de su registro como partido político nacional, considerando la incidencia de la situación extraordinaria generada por la pandemia de COVID-19 y su efecto en el proceso de registro como partido político, así como en la etapa de preparación del proceso electoral, con un impacto imprevisible en las condiciones de participación en la elección que le imposibilitaron al partido para alcanzar el umbral mínimo de votación requerido constitucionalmente para la conservación de su registro.

SUP-RAP-420/2021

75. Lo anterior, deriva de la **interpretación armónica** de los artículos 1º, 9º, 35, fracción III, y 41, párrafo tercero, Base I, último párrafo, de la Constitución General, así como 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, atendiendo a los principios que subyacen al requisito que establece un umbral mínimo de votación para la conservación del registro de los partidos políticos, en el sentido de que su exigencia está prevista para situaciones ordinarias en las cuales su cumplimiento resulta posible en condiciones de equidad de la contienda y de igualdad de oportunidades de participación, no así cuando existen situaciones extraordinarias que imposibilitan su cumplimiento.
76. En el caso, se actualiza una situación extraordinaria generada por la pandemia de COVID-19 que tuvo un impacto directo en la organización del Proceso electoral federal 2020-2021 y, en especial, en el procedimiento de obtención de registro de partidos políticos de nueva creación, como es el caso del partido ahora recurrente. Impacto que trascendió en las condiciones de participación del partido recurrente, de forma tal que no se justifica imponer la consecuencia jurídica prevista en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, último párrafo, constitucional, debiéndose flexibilizar el umbral a fin de que el partido recurrente conserve su registro.
77. Para llegar a la conclusión expuesta es necesario analizar, en primer lugar, el alcance de la regla prevista en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, último párrafo, de la Constitución General; para posteriormente analizar la situación extraordinaria generada



por la pandemia y sus efectos en el proceso electoral federal, así como en el procedimiento de registro de partidos políticos, desde una perspectiva integral y con enfoque en el conjunto de derechos interrelacionados que pudieron verse afectados con tal situación, considerando las características generales del sistema de partidos y las condiciones de participación de los partidos de nueva creación.

78. Lo anterior considerando que el estudio de tales planteamientos es el que reporta un mayor beneficio al partido recurrente, pues, de alcanzar su pretensión, se haría innecesario el estudio del resto de sus agravios, al ser suficiente para revocar el acuerdo impugnado.⁶

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

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

Artículo 41. [...]

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

I. [...]

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

⁶ Jurisprudencia 3/2005, del Pleno de la SCJN, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES**; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXI, Febrero de 2005; Pág. 5; registro IUS: 179367.

SUP-RAP-420/2021

Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

[...] ⁷

80. Para efecto del análisis de la naturaleza y alcance de la norma constitucional referida se debe considerar su jerarquía, estructura y funcionalidad, así como sus elementos normativos, para estar en posibilidad de hacer una interpretación integral y armónica del precepto normativo.
81. En este sentido, la disposición normativa que se analiza tiene carácter constitucional, lo que supone, en términos del artículo 133 del propio texto fundamental, que se trata de una norma de jerarquía suprema en el ordenamiento, a la par de otras normas y principios constitucionales, así como de las normas de los tratados internacionales de derechos humanos.
82. Lo anterior permite derivar dos consecuencias: la primera, que la norma debe interpretarse de manera armónica con los otros derechos y principios constitucionales y convencionales y, la segunda, que sus valores protegidos deben valorarse a partir de su importancia constitucional dentro del sistema jurídico y político previsto en la Constitución, como parte de una decisión fundamental.
83. Esta Sala Superior ha señalado que, conforme al modelo constitucional vigente, existe imposibilidad jurídica de efectuar

⁷ Así se establece también en la Ley General de Partidos Políticos, en su artículo 94, párrafo primero, inciso b), en el que establece como causa de pérdida de registro de un partido político el que no obtenga en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento (3%) de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales.



juicio alguno sobre la razonabilidad de las disposiciones constitucionales, así como de ejercer control de convencionalidad respecto de regulaciones y modelos previstos en la Norma Fundamental.⁸

84. No obstante, las normas constitucionales admiten ser interpretadas armónicamente con el conjunto de disposiciones constitucionales y convencionales, en atención a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional.⁹
85. Así, lo primero que se advierte de la regla constitucional que se analiza es que configura una norma regulativa que establece una condición o requisito para efecto de mantener vigente una situación jurídica concreta, al establecer un supuesto y una consecuencia jurídica de actualizarse tal hipótesis.
86. Al respecto, esta Sala Superior, a partir del análisis literal del precepto normativo, ha considerado que la regla constitucional establecida en el artículo 41, Base I, último párrafo, es clara en cuanto a la hipótesis normativa que establece respecto a que la consecuencia de no alcanzar el 3% de la votación válida emitida en la elección que corresponda es la pérdida del registro, sin que

⁸ SUP-REC-944/2018 y acumulado.

⁹ **Artículo 1o.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

[...]

SUP-RAP-420/2021

contemple alguna excepción explícita o un diverso parámetro para la conservación del registro de los partidos políticos nacionales.¹⁰

87. De esta forma, la disposición normativa integra un deber o carga para los partidos políticos de realizar las conductas lícitas necesarias para mantener una situación jurídica; un deber de la autoridad de declarar y determinar la nueva situación jurídica derivada de la actualización del supuesto de hecho y el cambio de situación jurídica como consecuencia de actualizarse dicho supuesto.
88. Asimismo, sobre la naturaleza de la norma, esta Sala Superior, al resolver el expediente **SUP-RAP-383/2018**, consideró que no se trata de un derecho fundamental o principio en sentido estricto, respecto del cual –de acuerdo con el artículo 1° constitucional– se deba realizar una interpretación *pro persona* o que su estructura responda a un mandato de optimización o concretización expansiva.
89. Por el contrario, se destacó que las reglas, incluso las de nivel constitucional, tienen una estructura de mandatos incondicionados de actuación; esto es, su formulación es un esquema condicional de correlación hipótesis/hecho. Por lo que, adscribir un supuesto distinto a una regla, en realidad, produce un caso o solución concreto distinto del que el Poder Reformador estatuyó, es decir, que en realidad se estaría transformando el significado constitucional original.

¹⁰ SUP-RAP-383/2018.



90. Así, a partir de la distinción entre reglas y principios, esta Sala Superior precisó –en el precedente mencionado– que mientras los principios, dado su grado de indeterminación, apertura o vaguedad, requieren de una formulación o complementación que permitan dotar de contenido a la Norma Fundamental, para resolver los casos sometidos a resolución; tratándose de reglas, **si la literalidad resuelve el problema no es necesario acudir a otro método interpretativo, en la medida en que los alcances de la norma jurídica sean claros y precisos.**
91. Ahora bien, respecto de la distinción entre reglas y principios, un amplio sector de la doctrina jurídica reconoce que las primeras establecen normas jurídicas con condiciones de aplicación razonablemente detalladas y determinadas, que se aplican mediante razonamientos subsuntivos; mientras que en los principios sus condiciones de aplicación están formuladas de manera más general y se aplican a partir de ejercicios de ponderación atendiendo a los contextos o escenarios aplicativos.¹¹
92. En el mismo sentido, existen coincidencias en la doctrina jurídica respecto a que existen o pueden existir razones y principios subyacentes a las reglas que en determinadas circunstancias resulten relevantes en la interpretación normativa y que admiten su ponderación cuando existe un conflicto entre principios

¹¹ Al respecto, resulta ilustrativa la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P. XII/2011 de rubro “**CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA**”. Sobre la distinción doctrinaria entre reglas y principios existen diferentes posturas teóricas, entre ellas, Dworkin, Ronald, Los derechos en serio, Editorial Planeta-De Agostini, 1993; Robert, Alexy, Teoría de los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, y Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero, Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos, Madrid, Ariel, 1996.

SUP-RAP-420/2021

subyacentes a dos normas o entre el principio subyacente de una regla y un principio de igual importancia.

93. Tal circunstancia puede suscitarse, particularmente, cuando la interpretación literal o textual no permite conciliar o resulta inconsistente con la razón o principios subyacentes, de forma tal que de aplicarla en su expresión literal se generaría una situación incongruente, absurda o inconsistente con las razones subyacentes a la regla o frente a otras razones y principios igualmente significativos, por compartir su misma jerarquía o relevancia constitucionales.
94. Desde esta perspectiva estructural, la disposición normativa contemplada en el artículo 41, Base I, último párrafo, de la Constitución, adopta la estructura de una regla, en la medida en que, como se señaló, establece un supuesto o un caso con condiciones de aplicación claras y cerradas y una consecuencia jurídica, sin establecer ninguna excepción expresa.
95. No obstante, tal como se advierte de la determinación adoptada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de tesis 293/2011, se debe distinguir, desde el punto de vista conceptual, entre lo que es una “disposición” y una “norma”.¹² La disposición alude al *texto* de un determinado ordenamiento (un artículo, una fracción, etcétera), mientras que la norma hace referencia al *significado* que se le atribuye a ese texto.

¹² El Pleno señaló que se trata de una importante distinción bastante extendida tanto en la teoría del derecho, como en la dogmática constitucional y la jurisprudencia constitucional comparada, remitiendo para ello a: Pozzolo, Susana, y Escudero, Rafael (eds.), *Disposición vs. Norma*, Lima, Palestra, 2011; y Díaz Revorio, Francisco Javier, *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Valladolid, Lexnova, 2001, págs. 35-37.



96. En el presente caso, la “disposición” es el texto del dispositivo constitucional contenido en el artículo 41, Base I, último párrafo, de la Constitución, mientras que la “norma” o “normas” que expresa se refiere a los distintos significados que son susceptibles de ser atribuidos al texto a través de los diferentes métodos interpretativos.
97. De esta forma, si bien es cierto que existen criterios que aluden a la imposibilidad de hacer un control de constitucionalidad o convencionalidad de las disposiciones constitucionales,¹³ lo cierto es que tales criterios deben analizarse atendiendo no sólo a la literalidad de cada disposición, sino también a la estructura de la norma que se deriva de su análisis a través de los diferentes métodos interpretativos existentes, así como considerando, en su caso, los principios o razones subyacentes a la regla, de forma tal que el sentido final de la interpretación implica una valoración integral, armónica y contextual del precepto normativo, y no sólo la consideración de su literalidad.

¹³ Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación, en la tesis: 2a./J. 3/2014 (10a.) con rubro **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, señaló que tales preceptos “no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, pues las normas que componen la Constitución General de la República constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional” aunado a que señala que, desde el punto de vista formal, no es posible considerar que tales preceptos violan derechos humanos, “pues ello implicaría que la Norma Fundamental no es tal, en la medida en que el sistema de control constitucional que establece es capaz de invalidar su propio contenido, aunado a que no es jurídicamente admisible desarticular la interdependencia de las normas constitucionales, negando el principio de unidad de la Constitución.” Tal criterio que no constituye una jurisprudencia obligatoria para esta Sala Superior permite advertir la importancia de las disposiciones constitucionales, pero no señala cuál debiera ser la forma en que este Tribunal Electoral debería interpretar la Constitución, y cuáles métodos interpretativos le estarían, en su caso, vedados, de ahí que no implique una limitante para el análisis de constitucional que, en plenitud de jurisdicción realiza esta Sala Superior.

SUP-RAP-420/2021

98. Si bien, en principio, la expresión literal de una disposición normativa es el primer aspecto a considerar, debe integrarse a los otros métodos interpretativos que derivan de su contenido o estructura (*prima facie*) cuando se estime necesario para la correcta solución del caso desde la perspectiva de la universalidad y coherencia de la determinación.
99. Así, entre los métodos más comunes para solucionar esas problemáticas se encuentra la **interpretación armónica** del texto constitucional.¹⁴ Esta interpretación integra diferentes métodos interpretativos como el gramatical, sistemático y funcional, así como el teleológico, evolutivo, extensivo o contextual y su objetivo es garantizar la unidad, coherencia y consistencia del ordenamiento constitucional.
100. La exigencia de unidad y coherencia del ordenamiento constitucional es particularmente significativa cuando se advierte que una interpretación literal no abarca la problemática planteada o no considera otros principios, valores o derechos constitucionales que pueden verse en conflicto, pues ello implicaría establecer una jerarquización o prevalencia de una norma constitucional sobre otra, sin una consideración o ponderación adecuada.
101. Esto es, en principio, se debe considerar el elemento textual o contenido literal de la disposición, a fin de identificar la estructura y los elementos de la norma. Si tal interpretación agota la

¹⁴ Sobre otros métodos de interpretación véase al respecto, por ejemplo, la tesis 2a. CVII/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro “TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS, QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL”.



controversia, ya sea porque el texto carece de ambigüedad o vaguedad, o porque las circunstancias de hecho del caso ya han sido analizadas previamente y cuentan con un precedente estrictamente aplicable, no será necesario acudir a otros medios de interpretación para corroborar el sentido normativo derivado de la literalidad del precepto.¹⁵

102. No obstante, cuando se cuestiona el sentido que se atribuye a un texto a partir exclusivamente de su literalidad, es preciso que las autoridades jurisdiccionales analicen la disposición a partir de integrar otros métodos que garanticen de mejor manera la unidad, coherencia y sistematicidad del ordenamiento constitucional.
103. Esto supone que, en ciertos casos, la interpretación literal, *prima facie*, no resulta suficiente para configurar una norma coherente en un caso específico no previsto expresamente en la formulación normativa.
104. De esta forma, cuando la controversia no se sitúa sobre la posible ambigüedad o vaguedad de los términos de una disposición constitucional, sino sobre la incongruencia o incoherencia que pudiera derivarse de la simple interpretación literal, es preciso acudir a otros métodos que permitan armonizar el contenido del ordenamiento constitucional, pues de otra forma podría resultar en la determinación de un sentido absurdo, manifiestamente

¹⁵ Así, al resolver el expediente **SUP-RAP-383/2018**, esta Sala Superior destacó que la regla era clara en cuanto al supuesto y consecuencia jurídica establecidos a un partido que actualizó todos los elementos de la norma, por lo que se determinó que no era necesario que este órgano jurisdiccional empleara un método de interpretación diverso para determinar sus elementos y alcances; máxime que el planteamiento de la parte actora era que se modificaran los **parámetros objetivos de votación** previstos en la disposición y se sustituyeran por otros a partir de la **representación parlamentaria**.

SUP-RAP-420/2021

contradictorio o totalmente ineficaz para garantizar la finalidad subyacente a la propia norma.

105. Así, es posible identificar diferentes niveles de análisis o escrutinio de la norma constitucional, cuando se trata de una disposición suficientemente clara y no existen razones de peso para acudir a un método de interpretación distinto o complementario y cuando, por cuestiones textuales o circunstanciales, es preciso acudir a otros métodos interpretativos y a las razones o principios subyacentes a la regla que deriva de la interpretación gramatical o literal, pues sólo así se garantiza la unidad, coherencia y estabilidad del ordenamiento jurídico.¹⁶
106. Así, no obstante la importancia del elemento textual de las disposiciones constitucionales, su interpretación no se limita o reduce a su expresión literal como una mera operación lingüística o una investigación gramatical.¹⁷ La interpretación de una disposición normativa, como actividad y como resultado de dicha actividad, va más allá de los problemas de significado de las

¹⁶ Al respecto, Manuel Aragón señala que “la función de los jueces (y sobre todo del juez constitucional como supremo intérprete de la Constitución) posee una dimensión ‘recreadora’ de la Constitución que no se puede negar, pero con el límite de que, al interpretarla, no pueden, en modo alguno, disponer libremente de ella. La Constitución será, y ello es obvio, lo que su supremo intérprete diga que es, pero, al mismo tiempo, esa función interpretadora tiene límites que el juez constitucional no puede transgredir, porque es el supremo intérprete de la Constitución, sí, pero no su dueño. El juez constitucional no puede suplantar al poder constituyente ni al poder de reforma constitucional, porque si lo hiciera, actuaría como soberano, cosa que no lo es en una Constitución digna de ese nombre, esto es, en una Constitución democrática.” Aragón Reyes, Manuel, Estudios de derecho constitucional, 3ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, pp. 229 y ss.

¹⁷ Véase al respecto, Vernengo, Roberto, La interpretación literal de la ley, 2ª edición, Argentina, Abeledo-Perrot, 1994, p. 73. Para este autor “toda interpretación jurídica es un acto de cambio jurídico, de reconstrucción racional del derecho objetivo. O, si se quiere, una actividad propia de la dinámica de los sistemas normativos, en que se producen extensiones derogaciones y modificaciones en la composición normativa del conjunto. Estas operaciones pueden responder a ciertos criterios de racionalidad destinados a resguardar la consistencia del sistema. Las prácticas que los juristas denominan “interpretación lógica” son procedimientos de cambio del derecho destinadas a mantener la racionalidad idealmente postulada de todo sistema social” (Ídem, p. 132 y 133).



palabras, y requiere además una atribución de sentido normativo acorde con el conjunto del sistema jurídico al que pertenece.¹⁸

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

“En los casos de enfrentamiento de las normas constitucionales que sirven de respaldo a ciertos derechos, el principio de unidad constitucional exige interpretar la Constitución como un todo armónico y coherente, en tanto que el principio de armonización concreta impide que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o la restricción de otro. De conformidad con este principio, el intérprete debe resolver las colisiones entre bienes jurídicos, de forma que se maximice la efectividad de cada uno de ellos. La colisión de derechos no debe, por lo tanto, resolverse mediante una ponderación superficial o una prelación abstracta de uno de los bienes jurídicos en conflicto. Esta ponderación exige tener en cuenta los diversos intereses en juego y propender su armonización en la situación concreta, como momento previo y necesario a cualquier jerarquización o prevalencia de una norma constitucional sobre otra”.¹⁹

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

“Conforme a los principios de unidad constitucional y de armonización, la Constitución debe ser abordada como un sistema armónico y coherente, de tal forma que la aplicación de una norma superior no debe contradecir o agotar el contenido

¹⁸ La doctrina ha analizado estos aspectos de interpretación y alcance de las disposiciones normativas desde diversas perspectivas. Véase, entre otros, Bayón Mohino Juan Carlos, “¿Por qué es derrotable el razonamiento jurídico?” en *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 24 (2001) pp. 35-62. Disponible en <https://doxa.ua.es/article/view/2001-n24-por-que-es-derrotable-el-razonamiento-juridico>; Bäcker, Carsten, “Reglas, principios y derrotabilidad”, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 37 (2014), pp. 31-44. Disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/53977/1/Doxa_37_02.pdf; Scalia, Antonin, *Una cuestión de interpretación. Los tribunales federales y el derecho*, Palestra, Perú, 2015; Schauer, Frederick, *Las reglas en juego. Un examen filosófico de la toma de decisiones basada en reglas en el derecho y en la vida cotidiana*, Marcial Pons, Madrid, 2005 y Ródenas, Ángeles, *Razonamiento judicial y reglas*, Fontamara, México 2000.

¹⁹ Sentencia T-575/95.

SUP-RAP-420/2021

de otras disposiciones constitucionales, sino que debe buscarse, en lo posible, interpretaciones que permitan la máxima efectividad de todas las normas de la Constitución.”²⁰

109. En el caso, la norma que establece un umbral mínimo para conservar el registro a los partidos políticos nacionales del 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales se justifica a partir de diversos principios subyacentes, algunos de los cuales fueron expuestos durante el proceso de reforma constitucional que derivó en la modificación del umbral mínimo de votación; y otros, derivan de los principios o derechos relacionados directamente con el contenido material de la regla.

110. Así, en la reforma que constitucionalizó el requisito y elevó el umbral del 2% al 3% de la votación se destacó que el incremento del porcentaje de votación para cumplir la barrera o umbral mínimo electoral obedeció a: ***i) legitimar la existencia de un instituto político con base en la estimatoria ciudadana, a través del porcentaje obtenido en los comicios*** y, ***ii) verificar si el sostenimiento con financiamiento público sigue siendo necesario para hacer que prevalezca como opción política.***

111. Al respecto en el *Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado*²¹ se expresaron las razones o motivos para efecto de justificar el incremento del porcentaje de votación para la conservación del registro de un partido político nacional. Entre ellos, que los partidos políticos son actores de la vida democrática

²⁰ Sentencia C-255/97.

²¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral. Consultable en la siguiente página de internet: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-02-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf



y su finalidad primordial es el establecimiento de procedimientos democráticos imparciales, formadores del Estado democrático de Derecho, por lo que se consideró su tarea como “única y fundamental”.

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

SUP-RAP-420/2021

fragmenten en extremo la representación”. Ello, porque una fragmentación extrema “diluye la responsabilidad de actitudes no cooperativas en el Congreso, ello, porque un sistema de pocos partidos permite al ciudadano distinguir con claridad las acciones y estrategias de su acción política y parlamentaria.”

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



118. Así lo reconoció esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-756/2015**, al señalar que las condiciones para la pérdida del registro por no alcanzar el umbral mínimo tienen un impacto en el derecho humano de asociación política en su vertiente de conformación de partidos políticos y su papel en la integración de la representación nacional.
119. En ese caso se destacó además que uno de los derechos humanos en materia política es el derecho de asociación política para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, reconocido en la fracción III del artículo 35 Constitucional, siendo una de sus modalidades de ejercicio la conformación de partidos políticos,²² que constituyen agrupaciones de ciudadanos con una ideología política y finalidades comunes, que buscan lograr que su visión de Estado se convierta en realidad por la vía democrática.
120. Asimismo, se precisó que la propia Constitución otorga a los partidos políticos una posición preponderante en la integración de la representación nacional, a partir de lo dispuesto en su artículo 41, Base I, en la porción normativa que los identifica como “entidades de interés público”, precisando que “la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.”
121. Al respecto, el propio texto constitucional señala que: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de

²² Jurisprudencia 25/2002 con rubro “DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS”.

SUP-RAP-420/2021

género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa”.

122. Como puede advertirse del artículo antes citado, los partidos políticos tienen el carácter de entidades de interés público, con finalidades específicas de gran importancia para el proceso democrático, como son la de promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación nacional y, hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, en condiciones de paridad.

123. En efecto, los partidos políticos constituyen instituciones reconocidas a nivel constitucional que cumplen una función esencial en los regímenes democráticos. Por ende, el papel fundamental otorgado a los partidos políticos por la propia Constitución, al ser una de las vías para que la ciudadanía ejerza sus derechos político-electorales, justifica el otorgamiento de prerrogativas a cargo del Estado, como el financiamiento público para la realización de sus actividades ordinarias y de campaña,



así como el uso permanente de los medios de comunicación social.²³

124. En el mismo sentido, esta Sala Superior –en el precedente en cita– reconoció a los partidos políticos como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, contribuyendo a garantizar su pleno y libre desarrollo, y si bien los procesos comiciales no constituyen un ámbito reservado exclusivamente para ellos, en cuanto a la presentación de propuestas y candidatos, al preverse la posibilidad de candidaturas ciudadanas o independientes, ello no demerita o resta su calidad de cuerpos intermedios de la sociedad, que coadyuvan a integrar la representación nacional y la formación del poder público.
125. Asimismo, esta Sala Superior reconoció a los partidos políticos un papel decisivo en el presente y el futuro del desarrollo institucional, pues al contar con los medios que les permiten difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulan respecto de los problemas sociales, particularmente a través de la prerrogativa de tener acceso permanente a la radio y a la televisión, sin que ello se encuentre restringido a los periodos electorales, permite darle una mayor vigencia al derecho a la información, además de contribuir a mejorar la conciencia ciudadana, y a que la sociedad esté más enterada, y que ésta sea más vigorosa y analítica, todo ello como presupuesto esencial para alcanzar mejores niveles de progreso, lo cual se traducirá, a la vez, en mayor respeto al pluralismo

²³ Artículo 41, Bases II y III Constitucional.

SUP-RAP-420/2021

ideológico, y de permitir el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión y del derecho a la información.

126. En atención a las consideraciones expresadas, esta Sala Superior consideró que “la pérdida del registro de un partido político se traduce en la afectación directa del derecho humano de asociación en materia política de los militantes que lo integran. Asimismo, constituye una de las decisiones que trasciende más allá del ámbito de la propia organización política y del sistema de partidos políticos, pues también afecta derechos fundamentales de la ciudadanía de votar y ser votado, pues implica la supresión de una opción política por la que podría optar la ciudadanía en las elecciones democráticas.”²⁴

127. Lo anterior es así, porque, con la pérdida del registro de un partido político nacional se afecta el derecho a votar y ser votados de los ciudadanos, en tanto que los institutos políticos, como ha quedado previamente señalado, uno de sus fines es "el hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

128. Es por lo expuesto que esta Sala Superior ha interpretado la disposición constitucional que establece el umbral mínimo de votación para la conservación o pérdida del registro de los partidos políticos, considerando otras normas relativas a los derechos humanos con las cuales se encuentra relacionada, para efecto de garantizar una interpretación constitucional coherente y acorde

²⁴ Así lo expuso al resolver el citado expediente **SUP-RAP-756/2015**.



con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

129. Además, se estimó que, atendiendo a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 1° constitucional, este Tribunal Electoral, en su calidad de autoridad jurisdiccional electoral y en el ámbito de su competencia –como es la tutela y protección de los derechos político-electorales en tanto derechos humanos– tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los mismos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; así como, en su caso, de reparar las violaciones a los derechos humanos.
130. En definitiva, la cuestión de la pérdida de registro de un partido político guarda relación con los artículos 9° y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconocen el derecho de la ciudadanía mexicana de asociarse libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país²⁵. Derechos que también se encuentran reconocidos en los artículos 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²⁶

²⁵ El artículo 9 de la Constitución general establece: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país [...]”. Por su parte, el artículo 35, fracción III, reconoce el derecho de la ciudadanía a “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

²⁶ En artículo 16, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone: “Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”. Por su parte, el Pacto Internacional reconoce, en su artículo 22, el derecho de toda persona “a asociarse libremente con otras”.

SUP-RAP-420/2021

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

132. Esto es, la dinámica interpretativa del texto constitucional debe atender al conjunto de normas, principios y valores constitucionales, de ahí que no pueda afirmarse que una interpretación armónica que busque la coherencia del orden constitucional implique desconocer o corromper el sistema de partidos, pues la pluralidad y la garantía de las condiciones de igualdad y equidad en la participación política son aspectos sustanciales de dicho sistema.



133. Lo relevante entonces es considerar el contexto y el sentido último de las normas en la medida en que, como otras reglas jurídicas, en principio su formulación responde a situaciones ordinarias, esto es, que el supuesto de hecho de la norma se configura a partir de condiciones de aplicación en contextos ordinarios y no excepcionales o especiales que obliguen al interprete a considerar y garantizar, frente al contexto planteado, la finalidad de la norma, flexibilizando su aspecto regulativo en caso de ser necesario si con ello se alcanza la armonización del ordenamiento constitucional.
134. Al respecto, esta Sala Superior ha reconocido, que las normas jurídicas regulan las situaciones ordinarias, es decir, aquellas que son previsibles en el momento de su creación.²⁷ Con esa lógica, al aplicar la consecuencia de una norma jurídica a un caso particular se asume, tácita o expresamente, que el supuesto de hecho ocurrió en las condiciones ordinarias previstas o contempladas por el creador de la norma, razón por la cual al operador jurídico solamente le corresponde atribuir a ese hecho (ordinario) la consecuencia ya prevista en la norma.
135. Sin embargo, cuando se presentan circunstancias extraordinarias, no previstas o no previsibles para el creador de la norma, el operador jurídico no puede limitarse a constatar la actualización del hecho extraordinario y atribuirle la consecuencia

²⁷ Tesis CXX/2001 con rubro **LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS.** Al respecto, se ha considerado que cuando se presentan circunstancias anormales, explicablemente no previstas en la legislación electoral, la autoridad debe buscar una solución con base en el conjunto de principios rectores, para encontrar la armonización de los fines y valores tutelados. Véase lo resuelto, entre otros, en el expediente SUP-JDC-742/2020 y acumulados.

SUP-RAP-420/2021

jurídica prevista en el marco jurídico para un hecho ordinario. Por el contrario, este tipo de casos exigen que el operador jurídico realice una valoración de las circunstancias extraordinarias o excepcionales del caso para determinar si la solución prevista en la norma debe ser o no aplicada.

136. Ahora bien, el reconocimiento de una situación extraordinaria no debe llevar automáticamente a la conclusión de que la consecuencia jurídica prevista en la norma no debe ser aplicada. A lo que obliga el reconocimiento de una situación extraordinaria es a valorar las circunstancias del caso para determinar si, a pesar de la situación excepcional, debe ser resuelto con la solución ya prevista en la norma; o si, por el contrario, amerita una solución diversa, dada la magnitud o entidad de la situación extraordinaria.
137. Tal ejercicio no implica cuestionar la validez de la norma jurídica ni poner en duda su aplicación en condiciones ordinarias. Lo que implica es la valoración de ciertas circunstancias extraordinarias para decidir, exclusivamente, si a un caso particular y excepcional, le son o no aplicables las consecuencias previstas en una norma para situaciones ordinarias.
138. Desde esta perspectiva, la regla relativa a que el partido político que no obtenga al menos el 3% de la votación perderá su registro está contenida en la Constitución general de la República. Sin embargo, ello no impide que esta Sala Superior pueda realizar un ejercicio valorativo de las circunstancias extraordinarias en los términos que se ha precisado, pues las normas constitucionales, al igual que las demás normas jurídicas, se crean bajo la previsión de circunstancias ordinarias; razón por la cual, ante circunstancias excepcionales, un tribunal constitucional puede



válidamente realizar un ejercicio de valoración, en el que determine si las consecuencias previstas en la norma constitucional deben aplicarse o no a un caso ocurrido bajo circunstancias extraordinarias. En el entendido de que este ejercicio no implica, de ninguna manera, someter la norma constitucional a algún tipo de tamiz o escrutinio ni desconocer la obligatoriedad de la norma para todas las autoridades del país.

139. También es conveniente precisar que esta Sala Superior ha resuelto diversos casos, en los que ha sostenido el criterio de que los partidos políticos deben cumplir necesariamente con el umbral del tres por ciento (3%) de la votación para conservar su registro y ha desestimado argumentos a través de los cuales se han planteado circunstancias que en opinión de quienes promovieron esos medios de impugnación justificaban mantener el registro de partidos políticos que no obtuvieron al menos el tres por ciento de los votos de las elecciones en que participaron. Empero, debe indicarse que en esos casos que fueron resueltos previamente, no existieron situaciones excepcionales o extraordinarias que justificaran un análisis especial, lo que sí ocurre en este caso, por haberse dado la pandemia a que se ha hecho referencia.

140. De esta forma, se debe evaluar si en el caso se presenta una situación excepcional en la cual se afecten las condiciones ordinarias en el desarrollo de los procesos electorales, que hagan imposible el cumplimiento de las cargas o deberes exigidos para la conservación del registro de los partidos, y si resulta procedente la flexibilización del umbral previsto para situaciones ordinarias, si con ello se armoniza la finalidad de la norma con el conjunto de

SUP-RAP-420/2021

derechos y principios constitucionales que sustentan el sistema de partidos políticos en nuestro país.

141. Tal flexibilización sin embargo, no debe resultar de un análisis arbitrario de los elementos contextuales, sino que debe valorar estrictamente que los partidos políticos que se encuentren en una situación extraordinaria hayan adoptado todas las medidas razonables, a fin de que no pueda atribuirse tal situación a los propios partidos que no alcanzaron el umbral de votación, sino a las condiciones generales que inciden de manera diferenciada y desproporcionada en un caso particular y que afecten el sistema de partidos en su conjunto.

142. De esta forma, a fin de salvaguardar la estabilidad del sistema de partidos y el pluralismo político, solo se admitiría el análisis de circunstancias excepcionales **si existen condiciones que garanticen un grado razonable de representatividad de los partidos políticos.**

143. Esto es: incluso en una situación extraordinaria que impacte gravemente o seriamente a uno o varios partidos para efecto de cumplir con el requisito del umbral mínimo de votación, no sería suficiente para flexibilizar el umbral previsto en la disposición constitucional y sus consecuencias, sino no se garantiza un nivel razonable de apoyo electoral, pues ello equivaldría a privar de todo efecto útil a la norma, cuestión que resulta inadmisibles tratándose de una regla constitucional.

144. Así, incluso ante una eventualidad extraordinaria se requeriría que los partidos o el partido que se ve en la situación de pérdida de registro hubiera obtenido una votación cercana al umbral, de



forma tal que pudiera valorarse su representatividad atendiendo a sus circunstancias especiales, siempre que pueda razonablemente considerarse que el porcentaje faltante de votación es consecuencia de la situación extraordinaria que se alega.

145. Lo anterior, guarda relación con el principio general del Derecho que dispone que a lo imposible nadie está obligado (en su expresión clásica *ad impossibilia nemo tenetur*), lo que implica una máxima sobre la imposibilidad sobrevenida para el cumplimiento de una prestación, carga o deber tratándose de reglas regulativas que establecen un mandato de hacer, esto es que obligan a realizar una conducta, dada la imposibilidad (física, material o jurídica) no imputable a la persona consistente en una dificultad extraordinaria, definitiva derivada de un hecho imprevisible o irresistible.

146. Este principio implica la **evidente imprevisibilidad** y la **manifiesta imposibilidad** para el cumplimiento de una obligación o de la satisfacción de una condición o requisito, por alguna circunstancia ajena a la voluntad del sujeto sobre quien recae la obligación, deber o carga, considerando que la certeza en relación con las exigencias del marco jurídico, requiere la seguridad jurídica de que los sujetos puedan "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y de la actuación de las autoridades.

147. Al respecto, esta Sala Superior, al resolver el **SUP-REC-114/2021** manifestó que, de acuerdo con la doctrina jurídica más autorizada, el caso fortuito o fuerza mayor exige la existencia de una imposibilidad verdadera y no que el cumplimiento de una

SUP-RAP-420/2021

obligación simplemente se haya hecho más difícil; que el acontecimiento que constituye el obstáculo para la ejecución de la obligación haya sido imprevisible y que el deudor no haya incurrido en ninguna culpa anterior.²⁸

148. En el presente caso, se alegan dos circunstancias no vinculadas propiamente con la ambigüedad o vaguedad de la disposición constitucional en análisis, sino con la posibilidad para su cumplimiento, las cuales se solicita sean analizados por este órgano jurisdiccional: **a)** la imposibilidad material para el cumplimiento del requisito derivado de condiciones extraordinarias y ajenas a partido político, como es la obtención tardía del registro en cuanto tal, y **b)** la situación generada por la pandemia de la COVID-19 y su impacto en los derechos de reunión y expresión durante las campañas electorales.

²⁸ Sobre este aspecto, otros tribunales federales también se han pronunciado. Por ejemplo, véase la tesis: II.1o.C.158 C con rubro y texto: "**CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. CUANDO EL ACTO O HECHO EN QUE SE SUSTENTA ES UN ACTO DE AUTORIDAD**". La doctrina jurídica es unánime al admitir que existen ocasiones en que el incumplimiento de una obligación no puede ser imputable al deudor, porque éste se ve impedido a cumplir por causa de un acontecimiento que está fuera del dominio de su voluntad, que no ha podido prever o que aun previéndolo no ha podido evitar. A un acontecimiento de esa naturaleza se le llama caso fortuito o fuerza mayor. Los diversos tratadistas como Bonnetcase, García Goyena, Henri León Mazeaud y André Tunc también son acordes al distinguir tres categorías de acontecimientos constitutivos del caso fortuito o de fuerza mayor, según provengan de sucesos de la naturaleza, de hechos del hombre o de actos de la autoridad; sea que el acontecimiento proceda de cualquiera de esas fuentes y, por ello, provoque la imposibilidad física del deudor para cumplir la obligación, lo que traerá como lógica consecuencia que no incurra en mora y no pueda considerársele culpable de la falta de cumplimiento con la correspondiente responsabilidad de índole civil, dado que a lo imposible nadie está obligado. Las características principales de esta causa de inimputabilidad para el deudor son la imprevisibilidad y la generalidad, puesto que cuando el hecho puede ser previsto el deudor debe tomar las prevenciones correspondientes para evitarlo y si no lo hace así, no hay caso fortuito o fuerza mayor; el carácter de generalidad implica que la ejecución del hecho sea imposible de realizar para cualquier persona, no basta, pues, con que la ejecución sea más difícil, más onerosa o de desequilibrio en las prestaciones recíprocas. Así, cuando se trata de actos de autoridad, que algunos autores como Manuel Borja Soriano catalogan dentro de la categoría de hechos provenientes del hombre, el hecho del príncipe, se da a entender a todos aquellos impedimentos que resultan de una orden o de una prohibición que emana de la autoridad pública." Amparo directo 487/97. U.S.A. English Institute, A.C. 9 de octubre de 1997.



149. De esta forma, en el presente caso se plantea una posible situación extraordinaria que no habría sido atribuible al partido recurrente y respecto de la cual se expresan argumentos con la pretensión de justificar la no aplicación de la consecuencia jurídica prevista en el artículo 41 constitucional. En consecuencia, se estima procedente analizar si tales circunstancias tuvieron una incidencia significativa para efecto de la pérdida de su registro y, en su caso, si justifican la flexibilización de los requisitos constitucionales que le permitan conservarlo.

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

150. El partido recurrente plantea diversos agravios que considera estrechamente relacionados con una situación extraordinaria generada por la pandemia de la COVID-19 y por la obtención tardía de su registro como partido político nacional. Ello, derivado, por una parte, de la modificación de los plazos realizada por el Instituto Nacional Electoral (**INE/CG82/2020**) con motivo de la pandemia, así como por diversos ajustes posteriores a los mismos (**INE/CG97/2020** y **INE/CG237/2020**) y, por otra, del hecho de que su registro le fue otorgado, con apercibimiento, hasta el diecinueve de octubre de dos mil veinte (**INE/CG510/2020**), en virtud de una determinación judicial (**SUP-JDC-2512/2020**) que revocó la negativa previa a otorgar dicho registro (**INE/CG275/2020**). Aunado a que la autoridad declaró la procedencia constitucional de su denominación y de sus documentos básicos, una vez cumplidos los requerimientos formulados por la autoridad, hasta el quince de diciembre de ese mismo año (**INE/CG687/2020**).

SUP-RAP-420/2021

151. En este sentido, el partido considera que la responsable debió buscar una solución conforme a los principios rectores, para armonizar los fines y valores tutelados por las normas relacionadas con el sistema de partidos y la pérdida de su registro, pues a pesar de que hubo retraso en el otorgamiento de su registro y en la entrega de sus prerrogativas, no se le compensó para que contendiera en una situación de equidad, con más tiempo de radio y televisión, el aumento en el presupuesto o cualquier otro mecanismo para disminuir las asimetrías con partidos que contaban con registro previo, ni se realizó una interpretación progresista de la norma.
152. Asimismo, considera que la pandemia generó un impacto diferenciado mayor en los partidos de nuevo registro y particularmente en su situación por ser el único de nuevo registro sin un antecedente previo como partido. Además, si la responsable reconoció que su registro tardío derivó de la pandemia de COVID-19, debió flexibilizar los parámetros para conservar el registro, pues considera arbitrario e incongruente que la responsable modifique plazos y restrinja derechos, pero no justifique los parámetros de aplicación normativa para conservar el registro de los partidos políticos nacionales.
153. Esta Sala Superior considera **sustancialmente fundados** los agravios relacionados con una indebida interpretación de la normativa constitucional, toda vez que se actualiza una situación extraordinaria e imprevisible generada por la pandemia de COVID-19 que derivó en la modificación sustancial del procedimiento de registro de partidos políticos de nueva



creación, y generó un impacto diferenciado y desproporcionado en el partido recurrente que lo imposibilitó para alcanzar el umbral del 3% de la votación válida emitida en la elección federal para efecto del cumplimiento del requisito previsto en el artículo 41, Base I, último párrafo, de la Constitución.

154. Lo anterior es así, considerando que el sistema de partidos vigente impone deberes y obligaciones a las organizaciones que buscan su registro como partido político, así como a los propios partidos para conservarlo, para cuyo cumplimiento se establecen condiciones específicas y plazos estrictos, que al verse modificados, sin realizar ajustes complementarios, generan incertidumbre e impactos diferenciados en los partidos de nueva creación, cuyos efectos no son necesariamente previsibles, en la medida en que las modificaciones y sus consecuencias se advierten en diferentes momentos o etapas del ciclo electoral.
155. En tales circunstancias se genera una distorsión en el sistema de partidos, dado que se imposibilita la permanencia de los partidos políticos de nueva creación que en condiciones ordinarias habrían podido, presumiblemente, conservar su registro, con lo cual se altera la finalidad de la norma constitucional, pues se imponen a los nuevos partidos condiciones de participación más rigurosas que las ordinariamente previstas.
156. Ante tales circunstancias lo procedente es adoptar un enfoque integral y de derechos humanos que armonice y garantice en la mayor medida los principios y derechos interrelacionados que se pueden ver afectados ante tal situación extraordinaria, de forma tal que no se prive de efecto la finalidad de la normativa

SUP-RAP-420/2021

constitucional –que establece un umbral mínimo para la conservación del registro de los partidos políticos– y exclusivamente se flexibilice en aquellos casos en los que existe una justificación razonable y una probabilidad real de que de no haber existido tal situación extraordinaria se pudiera haber alcanzado el umbral previsto.

157. En este sentido, resulta necesario precisar los principios y valores que subyacen a la normativa constitucional en contraposición con aquellos otros que derivan del principio de pluralismo en la representación política y con el derecho a participar en condiciones de igualdad en la vida política a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

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

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

159. Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanas y ciudadanos que cumplen diferentes funciones de representación e integración de diversos intereses de la sociedad. Los partidos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular y son instrumento fundamental



para la participación política de la ciudadanía. En cuanto tales, cumplen una función de intermediación con la sociedad y el Estado y garantizan la representatividad de la ciudadanía en los órganos de elección popular.²⁹

160. La importancia de los partidos políticos en los sistemas democráticos ha sido destacada en diferentes ámbitos, la cual sirve como referente necesario al momento de analizar los elementos que deben considerarse para determinar si una situación específica resulta contraria a los principios que subyacen al modelo de sistema de partidos vigente en nuestro país y a los derechos de participación política que pudieran verse afectados a partir de la determinación de cancelar el registro a un partido político.
161. Así, la importancia de los partidos políticos en el contexto del sistema democrático sea como intermediarios entre la ciudadanía y la función de gobierno o como alternativas minoritarias de oposición y asociación política, ha sido destacada por diversas instancias nacionales e internacionales.

²⁹ Sobre la importancia y características generales de los partidos, se ha tenido en consideración: Nohlen, Dieter, "Sistema de Partidos Políticos" en *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción de trece lecciones*, TEPJF-Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 189-207; Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, Alianza, Madrid, 1980; Proyecto ACE, "Partidos y candidatos", disponible en <https://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pc10>; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, "Preguntas y Respuestas respecto a Partidos Políticos", disponible: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenido=c2dbd085-5458-47db-a5cd-c7cfb9b73efd&Portal=CAPEL; Comisión Europea para la Democracia a través el Derecho (Comisión de Venecia), *Código de Buenas Prácticas en el ámbito de los Partidos Políticos e Informe aclaratorio*, Estrasburgo, 3 de junio de 2009, Doc. CDL-AD(2009)021, disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-spa). Tal importancia ha sido destacada por esta Sala Superior en diversos precedentes (entre otros, SUP-RAP-19/2020 y acumulados; SUP-RAP-337/2018 y SUP-RAP-115/2017 y acumulados), así como por instancias internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de Junio de 2005, pár. 215 y la Corte Europea de Derechos Humanos (entre otros, *Caso Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros vs. Turquía*, nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 87, ECHR 2003-II).

SUP-RAP-420/2021

162. Por ejemplo, como se destacó al resolver el **SUP-RAP-756/2015**, el Tribunal Constitucional Alemán ha considerado que los partidos políticos constituyen un presupuesto fundamental del Estado democrático de derecho, al constituir la vía para que las posiciones políticas y sociales, así como los intereses, finalidades y objetivos preferidos por la ciudadanía, se articulen en distintos programas de acción a partir de los cuales la ciudadanía esté en condiciones de elegir cuál de ellos constituye la mejor alternativa y convertirse en acciones concretas de gobierno.³⁰

163. De igual manera, el Pleno del Tribunal Constitucional español ha reiterado la relevancia constitucional de los partidos políticos, al destacar “la importancia decisiva que tales organizaciones están llamadas a desempeñar en las modernas democracias pluralistas por la trascendencia política de sus funciones; concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular; y, por servir de cauce fundamental para la participación política”.³¹

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

³⁰ BVerfGE 44, 125 (145) y BVerfGE 60, 53 (67).

³¹ Sentencia 226/2016.



decisiones del gobierno. Desde luego, la complejidad de las demandas sociales y el carácter no forzoso de la función mediatizadora de los partidos y movimientos, hacen de la oposición un derecho que no se circunscribe a ellos, sino que se extiende a toda la sociedad civil. [...] Los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno pueden ejercer libremente la función crítica. Es un derecho que tienen aquellos que no hacen parte del Gobierno y también de una función necesaria para el mantenimiento del pluralismo y de la democracia”.³²

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

166. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha señalado que “los partidos son institutos necesarios en la democracia” en la medida en que la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos,³³ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reafirmado, siguiendo a su homóloga europea, que “las voces de oposición resultan imprescindibles

³² Sentencia No. C-089/94.

³³ CIDH, Informe 26/88, Caso 10109, Argentina, 1988, párr. 10.

SUP-RAP-420/2021

para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad. Por ello, la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales”.³⁴

167. Por su parte, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, el Comité de Derechos Humanos ha manifestado también que “los partidos políticos y sus afiliados desempeñan una función primordial en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos electorales”³⁵.

168. A su vez, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (conocida como Comisión de Venecia), en sus *Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos*,³⁶ ha reconocido también la importancia de los partidos políticos, al destacar:

³⁴ Corte IDH, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, Sentencia 26 de Mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 173 y Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Freedom And Democracy Party vs. Turkey*, TEDH 1999, párr. 47.

³⁵ Comité de Derechos Humanos de la ONU (CCPR). Observación General núm. 25. Artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 57º periodo de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párr. 26.

³⁶ Doc. CDL-AD(2010)024, Adoptado por la Comisión de Venecia en su 84ª Sesión Plenaria (Venecia, 15-16 de Octubre de 2010) Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa)



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

169. La importancia de los partidos políticos no implica que no estén sujetos a restricciones o limitaciones, por el contrario, se reconoce también que, como otros derechos humanos, la libertad de asociación no es un derecho absoluto y admite para su ejercicio ciertas restricciones.

170. En este sentido, por ejemplo, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado que, si bien los partidos políticos son un “subgrupo” de asociaciones a las que debe aplicarse el derecho a la libertad de asociación, en tanto organizaciones establecidas para cumplir objetivos específicos, pueden estar sujetas a un régimen particular³⁷.

171. En general las restricciones a los derechos humanos deben interpretarse de manera estricta, atendiendo al principio del efecto útil de las normas y salvaguardando su contenido esencial. Ello supone que las normas que inciden directa o indirectamente en los derechos humanos deben interpretarse armónicamente y limitarse a garantizar la finalidad constitucional que subyace a las mismas.

172. En el caso, la interpretación de la normativa que establece el umbral mínimo para la conservación del registro de los partidos

³⁷ Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (CDH). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad pacífica y de asociación. A/68/299, 7 DE AGOSTO DE 2013, párr. 30.

SUP-RAP-420/2021

políticos debe interpretarse desde una perspectiva integral que considere su impacto en los diferentes principios y derechos interrelacionados y en los principios que definen el sistema de partidos en nuestro país.

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

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

[...]

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



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

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

175. De esta forma, también se reconoce por la Comisión de Venecia que los requisitos de registro de los partidos políticos no representan, en sí mismos, una violación al derecho de libre asociación, como también lo destacó la Corte Europea de Derechos Humanos. En particular, señala que “así como los partidos políticos pueden obtener ciertos privilegios legales, basados en su estatus legal, que no están disponibles a otras asociaciones, **es razonable exigir el registro de los partidos políticos a la autoridad del estado**”.³⁸

176. En los *Lineamientos* se señala también que “los requisitos de registro sustantivo y pasos procesales para el registro **deben ser razonables**”³⁹ y, en particular, en relación con la controversia en el presente asunto, se destaca que “los plazos para decidir sobre las solicitudes de registro han de ser **razonablemente cortos** para garantizar la realización del derecho de los individuos a

³⁸ Lineamientos, pár. 65.

³⁹ Lineamientos, pár. 66.

SUP-RAP-420/2021

asociarse”, siendo **“particularmente importantes las decisiones expeditas sobre las aplicaciones de registro para los partidos nuevos que busquen presentar candidatos en las elecciones. Los plazos que sean demasiado largos constituyen barreras irracionales para el registro y participación del partido.”**⁴⁰

177. Finalmente, por cuanto hace a los requisitos para la retención del registro de los partidos, los *Lineamientos* de la Comisión de Venecia destacan lo siguiente:

86. Una vez que el registro es aprobado, **los requisitos para la retención del registro deben ser mínimos.** Sin embargo, **los requisitos para continuar recibiendo ciertos beneficios del estado, como el financiamiento público y el acceso a las votaciones en las elecciones, puede ser más alto que los requisitos para mantener el estatus de registro como partido político.** La pérdida de la condición de registro, en oposición a la pérdida de los beneficios del estado, debido a la falta de presentación de las formas u otros reportes exigidos, que deben ser limitadas a los casos de serias violaciones y de acuerdo a procedimientos claramente definidos. **Cuando la legislación prevea la pérdida de la condición de registro, también debe establecer procedimientos claros sobre la capacidad y requisitos de los partidos para volver a registrarse.**

[...]

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

⁴⁰Lineamientos, pár. 69.



perder los derechos básicos (ejemplo, libertad de reunión y asociación) otorgadas a todas las asociaciones públicas.

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

“[...] tampoco puede concordar con el argumento de que sólo aquellas asociaciones que representan los intereses de porciones considerables de la sociedad son elegibles para alcanzar el estatus de partidos políticos. **La Corte considera que los pequeños grupos minoritarios también deben contar con una oportunidad de establecer partidos políticos y participar en las elecciones con el objetivo de conseguir una representación parlamentaria.** La Corte ya ha sostenido que, aunque los intereses individuales deben en ocasiones subordinarse a aquéllos de un grupo, la democracia no significa simplemente que las visiones de la mayoría deben prevalecer siempre: se debe conseguir un balance que asegure el tratamiento justo y adecuado de las minorías y evite cualquier abuso de una posición dominante (véase *Gorzelik and Others*, citado anteriormente, § 90). **La elección de los votantes no debe ser indebidamente restringida y debe asegurársele a los diferentes partidos políticos una oportunidad razonable para presentar sus candidaturas en las elecciones** (véase *mutatis mutandis*, *Yumak and Sadak*, § 108).”⁴¹

179. Los criterios expuestos, si bien no resultan vinculantes o se trata de directivas o recomendaciones generales que dependen del

⁴¹ “*The Court is also unable to agree with the argument that only those associations that represent the interests of considerable portions of society are eligible for political party status. It considers that small minority groups must also have an opportunity to establish political parties and participate in elections with the aim of obtaining parliamentary representation. It has already held that, although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of the majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position (see Gorzelik and Others, cited above, § 90). The voters’ choice must not be unduly restricted and different political parties must be ensured a reasonable opportunity to present their candidates at elections (see, mutatis mutandis, Yumak and Sadak, cited above, § 108).*” *Case of Republican Party of Russia v. Russia*, (Application no. 12976/07), Judgment, 12 April 2011, párr. 114. Consultable en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Case%20of%20Republican%20Party%20of%20Russia%20v.%20Russia%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-104495%22%5D%7D>

SUP-RAP-420/2021

sistema electoral y del sistema de partidos de cada Estado, resultan ilustrativos respecto de **la necesidad de interpretar los requisitos para mantener el registro de los partidos políticos de forma estricta y desde una perspectiva de derechos humanos**, a fin de no generar una situación que afecte injustificadamente el pluralismo político como expresión de la diversidad del pensamiento y la acción política en una sociedad; lo que no implica que toda restricción para efecto de evitar la fragmentación del sistema de partidos sea contraria a los derechos de asociación y participación política.⁴²

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

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

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

⁴² Al respecto la jurisprudencia 21/2015 con rubro “**ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS**” señala: “De una interpretación sistemática y funcional del artículo 1º, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que a efecto de dotar de contenido a las normas relativas a los derechos humanos, se deben interpretar de conformidad con lo establecido en la Constitución y los tratados internacionales en la materia, en observación, entre otros, de los principios pro persona y de progresividad, conforme a los cuales esos derechos deben ser ampliados de manera paulatina. En consecuencia, resulta conforme con esos parámetros de interpretación la aplicación de estándares y buenas prácticas reconocidas por los organismos internacionales, siempre y cuando tengan como finalidad orientar la actividad del intérprete de la normativa correspondiente, para la ampliación de los derechos humanos contenidos en ella.”



manipulados para silenciar a los partidos o candidatos que expresen opiniones impopulares a los que están en el poder.

[...]

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

SUP-RAP-420/2021

fragmentación de los partidos puede generar situaciones de crisis o disfuncionalidad del sistema que deben ser prevenidos o regularizados.⁴³

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

⁴³ Para Dieter Nohlen el sistema de partidos es “la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado” y suelen destacarse, entre sus elementos de análisis: el número de partidos; su tamaño relativo; la distancia ideológica entre ellos; sus pautas de interacción; el grado de su institucionalización y su actitud frente al sistema político. Véase, Nohlen, “Sistema de Partidos Políticos”, *op. cit.*, p. 190.



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

a) Condiciones de registro y participación de los partidos políticos

188. Dada su relevancia en el sistema político, a los partidos políticos se les exige que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos y para ello deben cumplir, formal y materialmente, diferentes exigencias de organización interna, entre otras, contar con una asamblea u órgano equivalente, como máxima autoridad del partido; un comité nacional y órganos ejecutivos locales; así como diversos órganos responsables de la administración y las finanzas, de organización de los procesos de integración de los órganos internos y para la selección de candidaturas, de la justicia intrapartidaria; del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información, de la educación y capacitación cívica de los militantes y dirigentes.⁴⁴

⁴⁴ La Ley General de Partidos Políticos en su **artículo 43** dispone: 1. Entre los órganos internos de los partidos políticos deberán contemplarse, cuando menos, los siguientes: a) Una asamblea u órgano equivalente, integrado con representantes de todas las entidades federativas en el caso de partidos políticos nacionales, o de los municipios en el caso de partidos políticos locales, la cual será la máxima autoridad del partido y tendrá facultades deliberativas; b) Un comité nacional o local u órgano equivalente, para los partidos políticos, según corresponda, que será el representante del partido, con facultades ejecutivas, de supervisión y, en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas; c) Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos trimestrales y anuales, de precampaña y campaña; d) Un órgano de decisión colegiada, democráticamente integrado, responsable de la organización de los procesos para la integración de los órganos internos del partido político y para la selección de candidatos a cargos de elección popular; e) Un órgano de decisión colegiada, responsable de la impartición de justicia intrapartidaria, el cual deberá ser independiente, imparcial, objetivo y aplicará la perspectiva de género en todas las resoluciones que emita; f) Un órgano encargado de cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que la Constitución y las leyes de la materia imponen a los partidos políticos, y g) Un órgano encargado de la educación y capacitación cívica de los militantes y dirigentes. 2. Los partidos políticos nacionales deberán contar, además de los señalados en el párrafo anterior, con comités o equivalentes en las entidades federativas con facultades ejecutivas. 3. En dichos órganos internos se garantizará el principio de paridad de género.

SUP-RAP-420/2021

189. De acuerdo con el modelo de partidos vigente, las organizaciones que pretendan su registro como partidos políticos deberán solicitar su registro, cada seis años, solamente después de la elección presidencial⁴⁵ y no podrán formar alianzas o coaliciones electorales en su primera elección, que corresponde a la elección intermedia de diputaciones federales.⁴⁶
190. Durante el proceso de constitución deberán llevar escrupulosamente su padrón de afiliación, para evitar doble afiliación de ciudadanos,⁴⁷ así como una cuidadosa verificación y una oportuna información sobre sus ingresos y gastos para cumplir con las obligaciones de fiscalización.
191. Ahora bien, por cuanto hace al financiamiento de los partidos de nueva creación, el artículo 51, numerales 2 y 3 de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que les corresponde el dos por ciento (2%) del monto por financiamiento total de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda,

⁴⁵ Al respecto, la Ley General de Partidos dispone en su **artículo 11**: “1. La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto deberá, tratándose de partidos políticos nacionales, o ante el Organismo Público Local que corresponda, en el caso de partidos políticos locales informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de registro nacional, o de Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local.”

⁴⁶ La Ley General de Partidos Políticos dispone en su **artículo 85**: “[...] 4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.”

⁴⁷ El **artículo 18** de la Ley general de partidos señala: “1. Para los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se deberá verificar que no exista doble afiliación a partidos ya registrados o en formación. 2. En el caso de que un ciudadano aparezca en más de un padrón de afiliados de partidos políticos, el Instituto o el Organismo Público Local competente, dará vista a los partidos políticos involucrados para que manifiesten lo que a su derecho convenga; de subsistir la doble afiliación, el Instituto requerirá al ciudadano para que se manifieste al respecto y, en caso de que no se manifieste, subsistirá la más reciente.”



debiéndoseles entregar en la parte proporcional, a partir de la fecha en que surta efectos el registro, atendiendo al calendario presupuestal aprobado para el año. Por cuanto hace al financiamiento público para actividades específicas solo les corresponderá en la parte que se distribuye en forma igualitaria (30%), lo mismo que la prerrogativa de acceso a los tiempos en radio y televisión.⁴⁸

192. Este modelo sitúa a los partidos de nueva o reciente creación en una **posición diferenciada** frente a otros partidos que ya cuentan con registro previo, y en una condición de mayor complejidad en su primera elección, que corresponde a la elección intermedia de diputaciones federales.
193. Lo anterior se justifica a partir de la finalidad del propio modelo de constitución y permanencia de nuevos partidos políticos, el cual exige una base mínima de apoyo ciudadano, tanto al momento de su constitución como en la votación electoral, que garantice una representación efectiva, así como que justifique la entrega de prerrogativas, tales como, el financiamiento público o y el acceso a radio y televisión.
194. De acuerdo con información disponible de la autoridad electoral, en dos mil diecinueve, ciento seis (106) organizaciones manifestaron su intención de convertirse en partidos políticos nacionales, para lo cual deberían realizar una asamblea nacional

⁴⁸ De acuerdo con el **artículo 167** de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, se distribuirá entre los partidos políticos bajo el criterio del treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos, obtenido por cada partido político en la elección de diputaciones federales inmediata anterior; no obstante, "los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo que se distribuye de manera igualitaria.

SUP-RAP-420/2021

constitutiva y asambleas en al menos veinte entidades federativas o doscientos distritos electorales, y recabar la afiliación de al menos el 0.26% del Padrón Electoral correspondiente a la última elección ordinaria (233 mil 945 afiliaciones), bajo la verificación del Instituto Nacional Electoral.

195. Ordinariamente, la autoridad electoral debe desahogar el procedimiento de revisión y dictaminar la procedencia de los registros antes del inicio del proceso electoral federal.

196. Al respecto, para efecto de participar en el Proceso Electoral Federal 2020-2021, de las **ciento seis** (106) organizaciones que manifestaron su intención de constituirse como partido, solo **tres** (3) obtuvieron su registro, dos (2) de ellas –entre estas la parte recurrente– después de impugnar la negativa de su registro originalmente declarada por el Instituto Nacional Electoral.⁴⁹

197. Lo anterior ilustra algunos aspectos de la complejidad del proceso de registro de nuevos partidos políticos nacionales y las condiciones diferenciadas que tiene para la participación en la contienda electoral inmediata a su registro. Ello considerando que, conforme a la legislación electoral, ordinariamente el registro debe aprobarse el primer día del mes de julio previo a la elección, considerando que el proceso electoral inicia en el mes de septiembre, con lo cual, el partido cuenta con dos meses aproximadamente para preparar su estructura interna y su estrategia electoral para el proceso electoral, **tiempo que se**

⁴⁹ De las 106 organizaciones que notificaron su intención, solo 89 (84%) resultaron procedentes y solo 7 (7%) solicitaron su registro, habiéndosele concedido solo a una en un primer momento (Encuentro Solidario) y posteriormente, a partir de sendas determinaciones judiciales, a dos más (Fuerza por México y Redes Sociales Progresistas. <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-formacion/>)



presume suficiente para estar en condiciones mínimas de participar competitivamente.

198. En este sentido, como lo confirma la práctica y lo destaca la doctrina, una vez constituidos, los nuevos partidos deben hacer frente a dos problemas fundamentales: lograr y mantener la cohesión interna entre las diferentes facciones que lo componen, y posicionarse dentro del sistema de partidos para obtener un crecimiento electoral sustentable.
199. De ahí que se considere que “las reglas estables constituyen un factor primordial para la cohesión interna y, consecuentemente, para su éxito” y que se destaque la importancia de las condiciones originales en el desarrollo posterior, “considerando a la fase formativa del nuevo partido como una *critical juncture* [coyuntura crítica] que determina el camino posterior del mismo”.⁵⁰
200. En este sentido, se reconoce también que “en el caso de los partidos nuevos, con estructuras menos estables y una base social heterogénea, **las primeras elecciones constituyen un reto, porque el desafío del ingreso a la escena electoral se da de forma paralela a la configuración estable de la organización partidista.**”⁵¹

⁵⁰ Véase: Kestler, Thomas, Silvana Krause y Juan Bautista Lucca, “Cohesión, éxito o fracaso de los nuevos partidos políticos en América del Sur” en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. Número 18, segundo semestre de 2017 (julio-diciembre), pp. 195-221. Disponible en <https://somee.org.mx/rmestudiosseleccionales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/211>. En el texto se destaca la perspectiva histórico institucionalista que pone énfasis en el contexto de origen de los nuevos partidos, y se refiere a otros trabajos doctrinarios como: Van Dyck, Brandon, “The Paradox of Adversity. The Contrasting Fates of Latin America's New Left Parties”, *Comparative Politics*, 2017, 49 (2): 169-192, y Nogueira-Bundny, “From Marxist-Leninism to Market-Liberalism? The Varied Adaptation of Latin America's Leftist Parties”, *Dissertation*. Austin, TX: University of Texas, 2013.

⁵¹ Kestler, Krause y Lucca, “Cohesión, éxito o fracaso de los nuevos partidos políticos en América del Sur”, *op. cit.*, p. 202.

SUP-RAP-420/2021

201. En el caso de México, el carácter rígido del modelo de acceso y permanencia en el sistema de partidos y las dificultades que representa a los nuevos partidos se advierte a partir de los datos históricos respecto del número de partidos que han conservado o perdido su registro.
202. Al respecto, en las últimas décadas de historia electoral, el sistema de partidos ha oscilado entre diez y siete organizaciones con registro en cada proceso; y **veintidós institutos políticos han perdido el registro por no alcanzar el umbral de votación exigido**, sin contar los resultados del Proceso Electoral Federal 2020-2021.⁵²
203. En el último proceso electoral, de los tres nuevos partidos, ninguno alcanzó el umbral exigido para la conservación de su registro.
204. Ahora bien, considerando que fue a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce que se introdujo en la Constitución General el requisito del porcentaje de la votación mínima para que los partidos políticos nacionales conservaran su registro y, además, se aumentó el porcentaje de esa votación requerida a 3%, de los veintidós partidos que perdieron su registro en el periodo antes señalado, sólo tres lo hicieron a partir de la existencia del requisito de 3%: Partido Humanista, Nueva Alianza y Partido Encuentro Social, si bien, cada caso presenta sus particularidades.

⁵² Información consultable en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-perdieron-registro/>. Véase también: Baños, Marco Antonio, "Probables nuevos partidos políticos", *El sistema de partidos políticos de México hacia el 2021 y 2024*, Santiago López Acosta (coord.), EEEG-IEM, 2020, pp. 224 y ss.



205. Así, de los tres partidos mencionados, el único partido político nacional de nueva creación que no pudo conservar su registro tras enfrentar su primera elección federal fue el Partido Humanista, el cual consiguió su registro en dos mil catorce y lo perdió al no obtener la votación mínima requerida de 3% en la elección federal inmediata siguiente de dos mil quince⁵³.
206. Situación distinta ocurrió con el partido Nueva Alianza, dado que éste no era un partido de nueva creación al momento del establecimiento del requisito de votación del 3%, pues ya contaba con su registro desde el año dos mil cinco y no fue sino hasta la elección de dos mil dieciocho cuando ya no obtuvo la votación mínima requerida para mantenerlo.⁵⁴
207. No obstante, dado que Nueva Alianza gozó de registro como partido político nacional durante más de una década antes de perderlo⁵⁵, las circunstancias de este partido difícilmente pueden ser equiparables a las de un partido político de nueva creación.
208. Por su parte, el Partido Encuentro Social obtuvo su registro como partido político nacional en dos mil catorce y lo conservó en la elección federal de dos mil quince, en la que obtuvo el 3.5% de la votación válida emitida.⁵⁶ No obstante, en el proceso electoral

⁵³ En la elección de referencia, el Partido Humanista sólo obtuvo el 2.2556% de la votación válida emitida en la elección de mayoría relativa y el 2.2598% de la correspondiente a representación proporcional. Véase Acuerdo INE/CG937/2015. La determinación fue impugnada y confirmada por esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-771/2015 y acumulados.

⁵⁴ En el proceso electoral mencionado, Nueva Alianza obtuvo el 1.02% de la votación emitida en la elección Presidencial, el 2.41% en la de Senadores por mayoría relativa, el 2.40% en la de Senadores por representación proporcional, el 2.58% en la de Diputados por mayoría relativa y el 2.57% en la de Diputados por representación proporcional. La decisión fue confirmada por este tribunal en el SUP-RAP-384/2018.

⁵⁵ Nueva Alianza obtuvo su registro como partido político nacional el 14 de julio de 2005, es decir, nueve años antes del establecimiento del registro del 3%

⁵⁶ Acuerdo INE/CG804/2015.

SUP-RAP-420/2021

federal de dos mil dieciocho, sólo obtuvo el 2.78% de la votación emitida en la elección presidencial, el 2.43% en la de senadores por mayoría relativa, el 2.43% en la de senadores por representación proporcional, el 2.51% en la de diputados por mayoría relativa y el 2.50% en la de diputados por representación proporcional, con base en lo cual se determinó la pérdida de su registro.

209. Es decir, pese a haber contado ya con la experiencia de una elección previa y haber incluso podido contar con una fracción legislativa de ocho diputados, el partido no pudo sostener su registro en la segunda elección federal que enfrentó, en la que no obtuvo el requerido 3% de la votación.⁵⁷
210. El único partido político nacional creado con posterioridad al establecimiento en dos mil catorce del requisito del 3%, que ha podido conservar su registro luego de tres procesos electorales ha sido Morena.⁵⁸
211. Ante este panorama se puede concluir que, a la luz de la evidencia fáctica, la obtención del porcentaje mínimo del 3% de la votación válida emitida no ha sido una empresa exenta de dificultades para los partidos políticos de nueva creación; de hecho, incluso partidos que ya han tenido la experiencia de procesos electorales previos han sido susceptibles de perder su registro ante la dificultad de alcanzar el umbral de votación requerido.

⁵⁷ La determinación de pérdida del registro del Partido se confirmó al resolverse el recurso SUP-RAP-383/2018.

⁵⁸ Morena obtuvo su registro el nueve de julio de dos mil catorce y superó por sí mismo el umbral requerido en la elección de dos mil quince, donde obtuvo un porcentaje de la votación válida emitida de 8.87%.



212. De ahí que los ajustes o modificaciones que se realicen a las condiciones, de por sí estrictas, a los partidos de nueva creación deben valorarse desde una perspectiva de derechos a fin de identificar aquellas situaciones que son susceptibles de tener un impacto diferenciado injustificado.
213. La dificultad del modelo de ingreso al sistema de partidos expuesta se confirma si se considera que, de los veintidós partidos que han perdido su registro sólo en dos casos se ha obtenido una votación mayor al 2.5% (Encuentro Social y Nueva Alianza).
214. Finalmente, es preciso destacar que, con anterioridad al proceso electoral 2020-2021, ninguno de los partidos políticos nacionales, que en su momento fueron de reciente creación, tuvo que participar en una elección en condiciones de algún tipo de emergencia nacional que haya implicado la suspensión de plazos, el cierre de espacios, el confinamiento de las personas y la posposición de todo tipo de actividades. **En el presente caso y ante tal contexto, el partido Fuerza por México obtuvo el 2.56% de la votación.**

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

215. A partir de lo expuesto es posible confirmar también que, atendiendo al modelo de sistema de partidos vigente en nuestro país, los nuevos partidos políticos dependen de la optimización de sus condiciones de participación, así como de la evaluación ciudadana, tanto en el proceso de conformación, como,

SUP-RAP-420/2021

finalmente, al momento de la votación. Ambos aspectos están estrechamente relacionados en la medida en que las condiciones de participación van a ser un factor determinante para estar en posibilidad de alcanzar el umbral de votación que se requiere para mantener el registro.⁵⁹

216. Ello es así, porque el criterio objetivo previsto por la norma constitucional, para el cumplimiento del requisito del umbral mínimo, es la votación válida emitida por la ciudadanía en alguna elección federal (3%). La consecuencia normativa resultante de no alcanzar esa votación es la pérdida del registro.
217. Tal consecuencia encuentra una justificación, como ya se ha señalado, en la relevancia de mantener un sistema de partidos estable y representativo, y en evitar su fragmentación. De esta forma, el criterio del 3% de la votación emitida resulta idóneo en condiciones normales u ordinarias en la medida en que las fuerzas políticas participan de forma equitativa atendiendo a sus propias circunstancias.
218. Ahora bien, el hecho de que se exijan una serie de condiciones para el registro de los partidos y que se establezcan procedimientos y temporalidades específicas responde a una racionalidad propia del modelo de sistema de partidos que permite garantizar que las organizaciones que obtengan su registro cuentan con las condiciones de competitividad mínima

⁵⁹ Como se expuso, con la normativa vigente, solo en un caso un partido de nueva o reciente creación (Partido Humanista) no ha podido mantener su registro en su primera elección, lo que confirma que, si bien existen condiciones diferenciadas de participación que pueden generar dificultades a los partidos para conservar su registro, en condiciones ordinarias ello no resulta imposible.



para efecto de que estén en posibilidad de participar en condiciones de equidad en la contienda.

219. Esto es así dado que se privaría de todo efecto práctico al registro de los partidos políticos de nueva creación y de toda efectividad a los derechos de participación política de su militancia y de la ciudadanía que simpatiza con su plataforma y propuesta política, si las condiciones legales impidieran materialmente –atendiendo al nivel de exigencia o a los límites temporales establecidos– alcanzar el umbral mínimo de votación exigido.
220. Lo anterior significa que existe una presunción de racionalidad del modelo que permite suponer que las condiciones jurídicas, materiales y temporales con las que cuentan los partidos de nueva o reciente creación les permitirá en condiciones normales u ordinarias alcanzar el umbral para la conservación de su registro y dependerá de sus estrategias y de las condiciones de competencia existentes en el proceso electoral si obtiene o no la votación requerida.
221. De esta forma, pueden identificarse diferentes condiciones de participación de los partidos políticos de nueva creación que dependen de **aspectos objetivos y subjetivos**. Entre los primeros están aquellos requisitos, derechos y obligaciones previstos para los partidos políticos en la normativa electoral que se aplican sobre la base de los principios de certeza, objetividad, legalidad, equidad, transparencia e imparcialidad a todas las fuerzas políticas. Se trata de **factores institucionales** definidos en la normativa para todos los partidos.

SUP-RAP-420/2021

222. Por otra parte, están las **condiciones subjetivas** de cada partido, esto es, a su fuerza o peso político, nivel de organización, estructura, número de militancia, etcétera.
223. En condiciones ordinarias, las **condiciones objetivas o institucionales** operan como factores estables, esto es, existe certeza y previsibilidad de cuáles son las condiciones de participación de cada partido en la contienda electoral, atendiendo a su nivel de representatividad anterior y a su condición de reciente creación o no, por ser elementos previamente determinados por la normativa electoral como parámetros para la distribución de sus prerrogativas, entre ellas el financiamiento público y el acceso a los tiempos de radio y televisión.
224. Por su parte, las **condiciones subjetivas** se relacionan con la capacidad para desarrollar estrategias que respondan a las necesidades y capacidades de los partidos para efecto de garantizar su organización interna y, posteriormente, para participar de la mejor manera en la contienda electoral. Esto es, a sus capacidades organizativas atendiendo a su estructura y militancia.
225. Aunado a lo anterior, existen **aspectos endógenos y exógenos** a los partidos políticos que inciden también en sus dinámicas de participación. Así, por ejemplo, están, por una parte, los **aspectos endógenos o internos** como la identidad ideológica de cada partido, sus elementos simbólicos, los intereses de su militancia, expresados en su declaración de principios, programa de acción y plataforma electoral, así como los **aspectos**



externos o exógenos relacionados con sus posibilidades de distinguirse o asimilarse a otras fuerzas políticas, alianzas estratégicas o participación con movimientos sociales que les de mayor competitividad en las contiendas electorales.

226. Existen también otros **aspectos externos** que no dependen de las características del sistema político propiamente ni de las condiciones de existencia o identidad ideológica de los partidos, sino de **factores sociales, culturales o de la naturaleza** que tienen un impacto en las condiciones de participación en la contienda.

227. Tales factores, como eventos de la naturaleza o sociales, constituyen circunstancias ambientales o contextuales que pueden traducirse en eventos de caso fortuito o causas de fuerza mayor que imposibilitan el cumplimiento de un deber o una carga y que no son necesariamente previsibles en todas sus características y efectos o que resultan inevitables, por estar fuera del control razonable de los sujetos políticos, pero que pueden repercutir en las condiciones de la participación en una contienda electoral, al constituir externalidades que limitan o amplían las capacidades de un partido atendiendo a su circunstancia específica.

228. En este contexto y bajo cualquier escenario, los partidos como entidades de interés público, con finalidades, derechos y obligaciones específicas, requieren del desarrollo de capacidades que les permita cumplir con su función social y con sus deberes como instituciones que hacen posible la participación política. Para ello, **los partidos requieren garantías mínimas respecto de aquellas condiciones**

SUP-RAP-420/2021

objetivas de participación, particularmente en aspectos temporales y de financiamiento que pueden limitar sus capacidades de organización y movilización, incluso previamente a las campañas electorales.

229. Lo anterior resulta aún más relevante si se considera que, en general, existen, dentro de los factores externos, tendencias en las denominadas “democracias occidentales” que dificultan la integración de nuevos militantes a los partidos políticos y que se expresa en la disminución de su base de militantes, tendencia que, en opinión de algunos doctrinarios, ni la creación de nuevos partidos ni la reconfiguración de los antiguos han detenido. A ello se suman los fenómenos de alineamiento que estabiliza a los partidos más consolidados (tradicionales) o con niveles altos de preferencia electoral y genera una baja volatilidad electoral de las preferencias respecto a partidos nuevos, con independencia del nivel de participación o abstencionismo.⁶⁰

230. Estos fenómenos de desmovilización o alineamiento son propios de la dinámica política y representan dificultades a las que ordinariamente se enfrentan los nuevos partidos políticos. Así, no obstante que se trata de externalidades, las dificultades que puedan ocasionar en las estrategias y expectativas de los partidos son propias de la dinámica política en un sistema multipartidista.

⁶⁰ Véase al respecto Sánchez de Dios, Manuel, “El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI” en *Apuntes electorales*, Año XVII núm. 58 enero-junio 2018, pp. 109 y 110. Disponible en: [https://www.ucm.es/data/cont/docs/862-2019-01-21-AE58%20\(3\)%20\(2\).pdf](https://www.ucm.es/data/cont/docs/862-2019-01-21-AE58%20(3)%20(2).pdf); Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan Linz (ed.) *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta, España, 2007 y Martínez Cuadrado, Miguel y Manuel Mella Márquez, *Partidos político y sistemas de partidos*, Trotta, Madrid, 2012.



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

c) Precondiciones para la participación electoral

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

233. La experiencia indica que los partidos requieren o recurren a consultores, expertos en medios de comunicación, agencias de publicidad, así como a expertos en políticas (profesionales y académicos), por lo que las organizaciones han perdido peso en la formación de los programas. Asimismo, los partidos requieren establecer vínculos o conexiones con la ciudadanía para fomentar procesos de socialización política previa a la búsqueda del voto en las campañas electorales, pues se requiere la selección de cuadros y la construcción o identificación de liderazgos políticos.⁶¹

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

⁶¹ Mair, Peter; Muller, Wolfgang C.; y Plasser, Fritz, *Political Parties and Electoral Change*, Londres, Sage, 2004, p. 267, cit. en Sánchez de Dios, Manuel, “El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI”, *op. cit.*, p. 117.

SUP-RAP-420/2021

los partidos necesitan tener una organización permanente”.⁶² Esto supone contar con una estructura en los diferentes niveles de gobierno o influencia electoral (municipal, estatal y nacional) que permita el trabajo permanente y activo; reuniones periódicas de sus miembros, estructura para promover la integración de nuevos miembros, trabajos de coordinación, contacto con la ciudadanía, estrategias y capacidades de comunicación, planificación de programas y campañas electorales, así como de representación y litigio para la defensa de sus intereses ante las autoridades estatales.

235. En el mismo sentido, dentro de los criterios que los partidos deben considerar y cumplir para participar con relativo éxito en la competencia política, se identifican por la doctrina especializada los siguientes: una base electoral suficientemente identificable; una organización nacional y capacidad de movilización; una organización de membresía abierta; tener capacidad de comunicación, tanto interna como externa; tener su propio perfil programático y formular sus objetivos y soluciones que lo distingan de los demás como una opción política viable; debe ser capaz de ejercer liderazgo; tener capacidad de integración, lo que implica tener capacidad para ampliar su propia base electoral, ganar nuevos electores y una conexión permanente con sus votantes, y tener capacidad de campaña.⁶³

⁶² Hofmeister, Wilhem y Karsten Grabow, *Partidos políticos en la democracia. Organización y funciones*, Konrad Adenauer Stiftung, 2013, pp. 23-27. Los autores destacan que, para efecto de abordar e integrar a personas que no son militantes del partido se precisa, entre otros aspectos, brindar información periódica y completa, realizar sondeos y encuestas de opinión, contar con “promotores” y realizar campañas publicitarias, contar con canales de comunicación abiertos (correo postal, teléfono, cuentas de correo electrónico, dirección en redes sociales, etc.), brindar programas de formación y educación a sus miembros o simpatizantes, realizar publicaciones y estudios. ⁶³ Hofmeister, y Karsten, *Partidos políticos en la democracia...*, *op. cit.*, pp. 21 y 22.



236. Lo anterior no supone que todos los partidos se organicen de la misma forma o asuman estrategias similares. Cada uno, dentro de las exigencias normativas establecidas, determina, en atención a su libertad de autoorganización, cuáles son sus políticas y estrategias de acción.
237. De hecho, existen clasificaciones de los partidos en atención al grado de su organización. Así, se distingue entre “partidos electorales”, como aquellos cuyo número de votantes es inusualmente alto en proporción con el número de sus miembros y aquellos otros “partidos masivos o de afiliación” que tienen por objetivo afiliar a la mayor cantidad posible de seguidores que cuentan con una amplia estructura organizada.⁶⁴
238. En cualquier caso, el ejercicio de la democracia intrapartidista que exige la Constitución General requiere de los partidos contar con la capacidad para promover la participación política y democrática de todos sus miembros (hombres y mujeres) en los asuntos internos del partido, así como de garantizar el respeto a los derechos de la militancia a través de mecanismos institucionales y órganos de justicia interna.⁶⁵

⁶⁴ Hofmeister y Karsten, *Partidos políticos en la democracia...*, op. cit., p. 16.

⁶⁵ Jurisprudencia 3/2005 con rubro y texto: “**ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.**” El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y

SUP-RAP-420/2021

239. Además de los esfuerzos organizativos, estratégicos, comunicativos y de contenido, que son indispensables para el éxito político a corto, mediano y largo plazo, los partidos han de contar con dirigentes y liderazgos políticos eficientes o adecuados que los acerque y les permita la aprobación de la ciudadanía, aunado a otros recursos indispensable.
240. Al respecto, desde la perspectiva de la ciencia política se destaca que un “*recurso público*” o “*recurso político*”, en sentido amplio, es cualquier medio que una persona puede utilizar para

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



influir la conducta de otras personas, y entre tales recursos están el conocimiento, el dinero y el tiempo. Todos los cuales se distribuyen generalmente de manera desigual, lo mismo que las capacidades.⁶⁶

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

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

243. Así, no resulta exagerado señalar que **el factor temporal se convierte en factor crítico y recurso político de especial relevancia para los partidos políticos previamente a los procesos electorales y durante su desarrollo.** Tanto para realizar sus actividades de organización, como para proyecciones de escenarios posibles que les permitan realizar cálculos de costos y beneficios.

244. Para la ciudadanía también el factor temporal es relevante, en la medida en que –como lo señala Marcos Novaro– “nos

⁶⁶ Dahl, Robert, *La igualdad política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 63 y 64.

SUP-RAP-420/2021

comprometemos y colaboramos con otros, los obedecemos o nos dejamos convencer por ellos, o no, porque hacemos un cálculo de costos y beneficios válidos a lo largo de cierto tiempo. A veces un tiempo prolongado, a veces más corto, pero nunca calculamos solo en base a lo inmediato, al aquí y ahora.”⁶⁷

245. Esta relevancia del factor temporal se proyecta particularmente en el proceso de organización interna de los partidos, pues en la medida en que cuenten con una estructura fuerte y una organización eficaz, mejores serán sus condiciones de competitividad y, muy posiblemente, sus resultados.

246. Como señala Robert Dahl: “Ya que el tiempo es un recurso escaso y fijo, usar el tiempo propio en una actividad necesariamente reduce la cantidad de tiempo que uno le puede dedicar a otras actividades. Este hecho elemental de la vida tiene algunas consecuencias inevitables para la igualdad política”. Entre ellas: “Las acciones que se realizan para obtener influencia política requieren tiempo. Distintas personas hacen diversas evaluaciones de los costos y beneficios de utilizar su tiempo para obtener influencia política. Aquellos que deseen dedicar mayor tiempo tienen mayores posibilidades de obtener una mayor influencia en las decisiones políticas. Por lo tanto, el tiempo desigual que dedican diferentes ciudadanos conduce a una influencia desigual, la cual, a su vez, conduce a una desigualdad política entre los ciudadanos”.⁶⁸

⁶⁷ Novaro, Marcos, *Manual del votante perplejo. Una terapia en seis pasos contra la neurosis política*, Katz Editores, Madrid, 2015, p. 72.

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



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

248. Finalmente, el posicionamiento de un partido político de nueva creación, como una alternativa política, implica un proceso de institucionalización y de promoción de su imagen, identidad, ideología y principios, que necesariamente requiere tiempo para alcanzar un posicionamiento que permita su competitividad.⁶⁹

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

249. La conformación de partidos minoritarios supone, en alguna medida, una forma de garantía de la oposición al conformar opciones “alternativas” a las existentes. Esto es, existe también una expectativa ciudadana en que el Estado garantice condiciones mínimas para que un partido cuente con una organización capaz de cumplir con los deberes impuestos por la normativa, frente a un sistema de partidos competitivo.

⁶⁹ Como lo destaca Aldo Martínez: “La institucionalización requiere tiempo, y sus elementos constitutivos deben sobrevivir a periodos iniciales de lasitud, así como a procesos de cambio”. Véase, Martínez Hernández, Aldo, “La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: Revisión conceptual y metodológica”, *Revista de El Colegio de San Luis*, Nueva época, año VIII, número 15, enero a abril de 2018, pp. 205-236. Algunos autores hablan del marketing político o de la teoría de la personalidad de marcas aplicada a los partidos políticos, considerando la importancia del desarrollo de estrategias para generar procesos de institucionalización y escenarios de comunidad de marcas para lo cual la organización interna y el factor temporal son aspectos significativos para alcanzar competitividad y penetración en el electorado. Al respecto, por ejemplo: López Rodríguez, Campo Elías y Leonardo Ortégón Cortázar “Del *marketing* político a las comunidades de marca. Un estudio comparativo de partidos políticos en Bogotá D.C.”, Universidad & Empresa, 19(32), pp. 9-35 y Araya-Castillo, L. y Etchebarne, S, “Personalidad de marca de partidos políticos: Una mirada desde la comunidad estudiantil universitaria”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12 (1), (2014), pp. 225-241.

SUP-RAP-420/2021

250. Así, la posibilidad de cambio en el sistema de partidos, con la inclusión de nuevos partidos, con su permanencia, o con la salida de otros, es una constante en los sistemas democráticos, tanto en el aspecto organizativo interno como en la dimensión de la competencia entre partidos. Los efectos de este cambio “se manifiestan en la gobernabilidad del sistema político y se identifican principalmente por la participación, la volatilidad electoral, la fragmentación y la polarización de los partidos”.⁷⁰

251. Lo anterior, no desconoce el impacto de la fragmentación de los sistemas de partidos en la vida política de un país, pues –como lo reconoce la doctrina– cuanto mayor sea el número de partidos mayor será la complejidad y la complicación para la gobernabilidad del sistema político.⁷¹ No obstante, también se reconoce que la fragmentación no necesariamente dificulta el funcionamiento de la democracia, en la medida en que no represente también un fenómeno de polarización, es decir, si con la fragmentación no se genera un sistema de pluralismo polarizado.⁷²

252. Como lo destaca Dieter Nohlen, “la fragmentación y la polarización son dos fenómenos separados que no tienen correlaciones necesariamente”.⁷³ En el caso de que un sistema de

⁷⁰ Sánchez de Dios, Manuel, “El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI”, *op. cit.*, p. 126.

⁷¹ Tsebelis, George, *Jugadores con veto*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 50.

⁷² Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, *op. cit.*, p. 172. La polarización se refiere a la distribución de los partidos en el “espectro ideológico” de una comunidad política; esto es a la distancia ideológica entre los partidos dentro de n sistema y no guarda relación directa con el nivel de fragmentación. Véase, por ejemplo, Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, *op. cit.*, p. 161 y Sánchez de Dios, Manuel, “El cambio de los sistemas de partidos en el siglo XXI”, *op. cit.*, p. 121.

⁷³ Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales y gobiernos de coalición” en *Ciencia política y justicia electoral. Quince ensayos y una entrevista*, UNAM, México, 2015, p. 75.



partidos esté fragmentado con baja polarización, una democracia puede funcionar con estabilidad, pues esto refleja una sociedad segmentada que tiene una cultura política heterogénea. Por ello se ha llegado a destacar la importancia que los “pequeños partidos” pueden tener para interactuar en los sistemas de partidos, en una función mediadora frente a partidos más “grandes”. En particular, se reconoce la relevancia de un sistema de partidos con pluralismo moderado proclive a negociaciones y compromisos entre los partidos políticos, lo que supone que el solo aumento del número de partidos no implica una fragmentación polarizante o disfuncional, en cualquier caso, dependerá del contexto político y del actuar de los propios partidos.⁷⁴

253. De ahí que *a priori* no es posible considerar que existe una metanorma o metaprincipio de preferencia que suponga restringir el pluralismo para evitar la fragmentación de la representación política en sí misma, así como tampoco que se debe privilegiar sin reserva la participación sin atender al principio de efectividad del sistema político o a la gobernabilidad. En cualquier caso, debe buscarse un adecuado equilibrio, considerando que el sistema de partidos opera en relación con otros aspectos, como son, principalmente, el sistema electoral y el sistema de gobierno.

254. En este contexto, este Tribunal electoral tiene el deber, por un lado, de garantizar los derechos de participación política, lo mismo que la estabilidad del sistema de partidos, pues ambos aspectos son consustanciales a la garantía del sistema democrático.⁷⁵

⁷⁴ Nohlen, Dieter, “Sistemas de Partidos Políticos”, *op. cit.*, pp. 193 y 195.

⁷⁵ Nohlen, Dieter, “Consolidación de la Democracia” en *¿Cómo estudiar Ciencia Política?*, *op. cit.*, p. 282. Este autor considera que la variable sistema de partido tiene un carácter

SUP-RAP-420/2021

255. Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que el efecto de la pérdida de registro de un partido político conlleva la afectación del derecho de asociación política en su dimensión individual y social, con efectos no sólo en los derechos de la militancia, sino también en el principio de pluralismo político propio de un sistema de partidos democrático, que, en última instancia, permite a la ciudadanía definir sus alternativas para el ejercicio del sufragio o para el ejercicio de los derechos de asociación y afiliación.⁷⁶

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

257. Lo anterior partiendo del hecho de que, ordinariamente, las autoridades electorales deben velar porque no se vean afectadas injustificadamente las condiciones de participación en la contienda y adoptar las medidas que estimen necesarias y proporcionales. No obstante, cuando existen situaciones

doble: "dependiente (por ejemplo, del sistema electoral de aspectos socioestructurales, del sistema de gobierno) e independiente (afectando, por ejemplo, el funcionamiento de otras instituciones política, como el sistema de gobierno y los efectos generador por el sistema electoral). Este carácter doble convierte al sistema de partidos en institución clave y punto neurálgico en el funcionamiento de la democracia". "Sistema electoral y régimen político", en *Ciencia política y justicia electoral...*, op. cit., p. 61.

⁷⁶ Véase, lo resuelto en el expediente SUP-RAP-561/2015 y acumulados, que se relaciona con el presente caso en tanto que el efecto de la pérdida o cancelación de registro es similar en su trascendencia al derecho de asociación política, con independencia de si se trata de una consecuencia sancionatoria o de un incumplimiento de un requisito para su conservación.



extraordinarias, como la pandemia actual, es necesario hacer una valoración más amplia e integral que permita evitar que tal situación distorsione la finalidad del sistema de partidos.

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

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

259. En la actualidad se reconoce ampliamente que las autoridades electorales y los partidos políticos enfrentaron, y aún enfrentan, desafíos importantes en términos de adaptación con motivo de la pandemia y el distanciamiento social, tanto respecto de la organización de las elecciones, como de la organización interna de los partidos y sus dinámicas con la ciudadanía y el electorado.⁷⁷

⁷⁷ Véase, por ejemplo, el Informe “Los partidos políticos en América Latina ante la pandemia. ¿Cómo representar ciudadanos, coordinar dirigentes y gestionar políticas en tiempos de distanciamiento social?”, en *Congresos y partidos en América Latina: el antes y después de la pandemia*, Abdala, María Belén, Gerardo Scherlis y Carlina Tchintian, Buenos Aires, CIPPEC, agosto 2020, pp. 20 y ss.

SUP-RAP-420/2021

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

a) Medidas generales por la pandemia

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

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



haciendo un llamado a los países para que adoptaran medidas urgentes y agresivas para frenar la pandemia.⁷⁸

263. Posteriormente, del dieciocho al diecinueve de mayo de dos mil veinte se llevó a cabo la 73ª Asamblea Mundial de la Salud, en la cual se aprobó una resolución en la que se hizo llamamiento para intensificar los esfuerzos para controlar la pandemia.⁷⁹
264. En ese contexto, el **Consejo de Salubridad General**⁸⁰ y la **Secretaría de Salud de México** declararon emergencia sanitaria y, establecieron, entre otras cosas, la “Jornada Nacional de Sana Distancia”, cuyo objetivo fue implementar el distanciamiento social para mitigar la transmisión poblacional del virus SARS-CoV2, disminuir el número de contagios de persona a persona y, por ende, el de propagación de la enfermedad. Posteriormente, se determinó la suspensión de actividades no esenciales.⁸¹

⁷⁸ Disponible en la página oficial de la OMS, en: <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>. El treinta de marzo de dos mil veinte, el Director General de la Organización Mundial de la Salud señaló: “La COVID-19 muestra la fragilidad de muchos sistemas y servicios sanitarios en todo el mundo, y está obligando a los países a tomar decisiones difíciles sobre el mejor modo de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos”. Comunicado de prensa de la página oficial de la OMS. Disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/30-03-2020-who-releases-guidelines-to-help-countries-maintain-essential-health-services-during-the-covid-19-pandemic>

⁷⁹ La resolución se aprobó por más de 130 países, el mayor número registrado en un consenso. Disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>

⁸⁰ El veintitrés de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General –que es la segunda máxima autoridad sanitaria nacional, sólo por debajo del presidente de la República, y cuyas disposiciones tienen el carácter de general y obligatorias en todo el territorio nacional, de conformidad con lo establecido por el artículo 73, fracción XVI, Bases 2ª y 3ª, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria y estableció las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia. En el acuerdo el Consejo de Salubridad General determinó que la Secretaría de Salud federal establecería las medidas necesarias para la prevención y control de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2, COVID-19, en consenso con las dependencias y entidades involucradas en su aplicación, y definirán las modalidades específicas, las fechas de inicio y término de las mismas, así como su extensión territorial.

⁸¹ Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 24, 30 y 31 de marzo.

SUP-RAP-420/2021

265. Entre las medidas preventivas que los sectores público, privado y social debían poner en práctica en virtud del acuerdo estarían: el evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos; la suspensión temporal de las actividades escolares en todos los niveles; la suspensión temporal de las actividades de los sectores público, social y privado que involucraran la concentración física; la suspensión temporal y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de cien personas.

266. En particular, se ordenó que sólo podrían continuar en funcionamiento las siguientes actividades, consideradas esenciales: las que son directamente necesarias para atender la emergencia sanitaria; las involucradas en la seguridad pública y la protección ciudadana, en la defensa de la integridad y la soberanía nacionales, la procuración e impartición de justicia, así como la actividad legislativa federal y estatal; las de los sectores fundamentales de la economía; las relacionadas directamente con la operación de los programas sociales del gobierno, y las necesarias para la conservación, mantenimiento y reparación de la infraestructura crítica.

267. Por su parte, la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, en su resolución 1/2020 sobre *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, expuso que, derivado de la pandemia se suspendieron o restringieron algunos derechos, incluso, se declararon “estados de emergencia”, “estados de excepción”, “estados de catástrofe por calamidad pública”, o “emergencia sanitaria”, a través de decretos presidenciales y diversa normativa. También refirió que se constataron impactos sobre



derechos humanos frente a los diversos contextos derivados de la pandemia y que le generaba preocupación las restricciones de algunos derechos; no obstante, determinó, entre otras cosas, que los Estados miembros debían adoptar de forma inmediata y urgente, con la debida diligencia, **todas las medidas que fueran adecuadas para proteger los derechos a la vida, salud e integridad de las personas que se encuentren en sus jurisdicciones**, frente al riesgo de la pandemia.⁸²

268. La Comisión Interamericana enfatizó que “al momento de emitir medidas de emergencia y contención frente a la pandemia del COVID-19, los Estados de la región deben brindar y aplicar **perspectivas interseccionales** y prestar especial atención a las necesidades y al **impacto diferenciado** de dichas medidas en los derechos humanos de los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo, tales como: personas mayores y personas de cualquier edad que tienen afecciones médicas preexistentes, personas privadas de libertad, mujeres, pueblos indígenas, personas en situación de movilidad humana, niñas, niños y adolescentes, personas LGBTI, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, personas trabajadoras, y personas que viven en pobreza y pobreza extrema, especialmente personas trabajadoras informales y personas en situación de calle; así como en las defensoras y defensores de derechos humanos, líderes sociales, profesionales de la salud y periodistas.”

269. En el mismo sentido, la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** emitió, el nueve de abril de dos mil veinte, la

⁸² Resolución 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 8. Disponible en: <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

SUP-RAP-420/2021

resolución 1/20 sobre COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales, en la cual llamó la atención sobre los **problemas y desafíos extraordinarios que ocasiona la presente pandemia** y la importancia de que todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos “deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos.”⁸³

b) Medidas especiales en materia electoral

270. Sobre la celebración de elecciones, la **Organización de los Estados Americanos (OEA)** emitió una *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*, en la cual expuso, entre otras cosas, que independientemente de las decisiones adoptadas, no existía un riesgo cero; por ende, los países deben ser conscientes de que con las elecciones se podría ampliar la propagación de la pandemia, de ahí la gran responsabilidad de éstos.⁸⁴

271. En la *Guía* se enfatiza que “el principal dilema que ha provocado la pandemia en materia electoral es celebrar o postergar las elecciones. **Mantener una fecha preestablecida puede tener implicancias sanitarias y poner en peligro la salud de las**

⁸³ https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf

⁸⁴ Disponible en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>



personas. Posponer la celebración acarrea consideraciones constitucionales y legales. En cualquiera de los casos hay también efectos políticos. Cada país adoptará esta definición en el ejercicio de su soberanía.”

272. Lo anterior permite advertir que, a partir de la confirmación a nivel mundial de la pandemia, las organizaciones internacionales y los Estados adoptaron diferentes medidas, considerando su contexto particular y la situación de cada país. Esto es, los Estados a través de sus autoridades competentes, en ejercicio de su soberanía interna, determinaron las medidas que consideraron oportunas, idóneas y necesarias.⁸⁵

273. Sobre el impacto de la pandemia en las elecciones, se identificaron también diversos riesgos de posponer los procesos electorales.⁸⁶ En un primer momento, al inicio de la pandemia, muchos países pospusieron elecciones; sin embargo, a partir de junio de dos mil veinte, cambió la tendencia y éstas comenzaron a celebrarse nuevamente.⁸⁷

⁸⁵ Así, la idoneidad y eficacia de las respuestas de cada Estado dependieron de diversas circunstancias, algunos con mejores resultados sanitarios pero con alto sacrificio de libertades, como China; otros, como Suecia, mantuvo un alto nivel de libertades, pero con mayores implicaciones sanitarias. Véase: Valadés Diego, “Prefacio. La constitución del estado y el estado de la Constitución una reflexión preliminar” en COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia. Volumen I. Marcos Normativos. UNAM, pp. 4 y 5. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6566/3.pdf>

⁸⁶ Entre ellos: 1) riesgo sobre la reputación: enfocada hacia las instituciones que toman decisiones en los procesos democráticos; 2) riesgo político: Desbalance entre los contendientes; 3) riesgo financiero: dinero invertido sin posibilidad de reembolso; 4) riesgos operacionales: dificultad para establecer otras fechas para la realización de los procesos electorales; 5) riesgos legales: la decisión se podría impugnar. Véase Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral del Instituto Nacional Electoral, “Procesos electorales en el contexto de la emergencia mundial por la pandemia mundial del COVID19”, p. 15.

⁸⁷ Información disponible en: <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>. Véase también Asplund, Erik, “Elecciones y Covid-19: la salud y la seguridad en los centros de votación”. Disponible en: <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-la-salud-y-la-seguridad-en-los-centros-de-votaci%C3%B3n>

SUP-RAP-420/2021

274. Así, de acuerdo con la organización **IDEA Internacional** del veintiuno de febrero de dos mil veinte al veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, al menos setenta y nueve (79) países decidieron posponer elecciones nacionales y subnacionales debido a la pandemia; mientras que de los países que decidieron celebrarlas, al menos 120 (ciento veinte) realizaron alguna elección nacional o referéndum.⁸⁸ Asimismo, al menos cincuenta y siete (57) países celebraron elecciones que inicialmente se pospusieron, entre esas elecciones, al menos 29 (veintinueve) elecciones fueron nacionales o referéndums.

275. Conforme a lo anterior, se evidencia que cada país implementó las medidas que estimó necesarias para reducir el número de contagios derivado de la pandemia en el caso de las elecciones, y si bien, como lo refiere el partido recurrente, algunos países suspendieron elecciones, otros sí las celebraron.

276. En cualquier escenario, dado el impacto de situaciones extraordinarias sobre la legitimidad de las elecciones y sobre los efectos en la igualdad en la contienda es necesario asumir un escrutinio estricto de cualquier medida adoptada para efecto de que no se afecte desproporcionadamente o de manera innecesaria los derechos de participación política, entre ellos, el derecho de asociación a partir de los partidos políticos.

277. Al respecto, por ejemplo, la **Comisión de Venecia** ha señalado que existe claramente el peligro de que el proceso democrático se vea obstaculizado cuando haya restricciones a los procesos

⁸⁸ Datos obtenidos de la página oficial del INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). Consultado en: <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>



"normales" del Estado de derecho ante situaciones extraordinarias o de emergencia. También existe el riesgo de que los principios electorales fundamentales se vean socavados durante un estado de emergencia, en particular el principio de la igualdad de oportunidades. Asimismo, **"es axiomático que la suspensión de los derechos civiles y políticos de las personas crea el riesgo de que los resultados no sean democráticos"**. De ahí que "las elecciones requieren un clima político pacífico y la plena realización de todas las libertades y derechos humanos y una condición de plena garantía del orden y la seguridad públicos".⁸⁹

278. Lo anterior guarda relación con la posibilidad de posponer elecciones en situaciones de emergencia, extraordinarias o excepcionales, como el estado de guerra, las catástrofes naturales o la pandemia en la medida en que puedan generarse tensiones o afectarse los derechos de participación política. Al respecto la Comisión destaca que, en tales contextos, "puede ser deber de las autoridades aplazar las elecciones con miras a reducir las tensiones y dar a los votantes la posibilidad de expresar su voluntad en un contexto seguro y bien ordenado". En cualquier caso, la situación general del país es un factor importante para considerar".⁹⁰

⁸⁹ Véase: CDL-AD(2017)005, Turquía -Dictamen sobre las enmiendas a la Constitución aprobadas por la Gran Asamblea Nacional el 21 de enero de 2017 y que se someterán a referéndum nacional el 16 de abril de 2017, aprobado por la Comisión de Venecia en su 110º período de sesiones plenarias (Venecia, 10 y 11 de marzo de 2017), pág. 34 y 35. Consultable también en CDL-PI(2020)003 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) *Compilación de la Comisión de Venecia opiniones e informes sobre los estados de emergencia*. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-spa)

⁹⁰ CDL-PI(2020)003 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) *Compilación de la Comisión de Venecia opiniones e informes sobre los estados de emergencia*. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-spa)

SUP-RAP-420/2021

279. En particular, la misma **Comisión de Venecia**, en su *Informe Provisional sobre las Medidas Adoptadas en los Estados Miembros de la UE como resultado de la crisis del COVID-19 y su impacto en la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales*, señaló recientemente que la pandemia de COVID-19 “ha planteado una serie de retos a los órganos encargados de la administración electoral a la hora de tomar decisiones, ya sea para celebrar elecciones en su período normal o para posponerlas hasta que se puedan poner en marcha las medidas adecuadas”. Por una parte, la celebración de elecciones en tiempos de crisis importantes “puede entrañar riesgos para la vida, la salud y la seguridad de las personas, así como presentar numerosas dificultades prácticas, que pueden dar lugar al aplazamiento de las elecciones”; por otra parte, en caso de que se adopte la decisión de aplazar las elecciones, “ésta debe estar basada en la ley y es importante garantizar que toda suspensión de los derechos electorales sólo se permita en la medida en que lo exija la situación, cumpliendo con un examen de proporcionalidad”.

280. En particular, la Comisión destacó que resulta “necesario **incorporar períodos de tiempo más largos para asegurar una planificación adecuada del análisis basado en los riesgos, en lugar de un enfoque ad hoc, y disponer de recursos humanos y capacidad**. Si bien no todas las normas electorales pueden mantenerse en situaciones de crisis importantes, es preciso respetar un núcleo mínimo de principios electorales para que las elecciones sean significativas y gocen de la confianza del público.” De ahí que “toda decisión de celebrar o aplazar elecciones durante el estado de emergencia requiere un cuidadoso equilibrio



de todos estos elementos.” Además, se ha destacado como aspecto relevante, **“la forma en que la situación de hecho repercute en las posibilidades de campaña y los medios de campaña utilizados comúnmente en el país en cuestión para este tipo de elecciones.”**⁹¹

281. Asimismo, la **Comisión de Venecia** destacó que la celebración de elecciones en situaciones de emergencia puede resultar problemática desde el punto de vista del libre sufragio y, en particular, de la libertad de los votantes a formarse una opinión, así como en lo que respecta al respeto de los derechos humanos durante el proceso electoral, en particular durante las campañas. En particular, **“en caso de que se celebren elecciones antes de que finalice la situación de emergencia, los partidos políticos deben disponer de tiempo suficiente para cambiar sus métodos de campaña, debido a las restricciones específicas que afectan a los mítines y a las manifestaciones.”**⁹²

282. En este sentido se afirma que “las elecciones no son un evento de un día, sino que comprenden todo un proceso. Los estándares internacionales, incluida la igualdad de oportunidades, la libertad de los votantes a formarse una opinión y la libertad de reunión y

⁹¹ Véase CDL-PI(2020)017, Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) 17ª Conferencia Europea de los Órganos encargados de la Administración Electoral. "El derecho electoral y la administración electoral en Europa desafíos recurrentes y buenas prácticas", 12 y 13 de noviembre de 2020. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)017-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)017-spa)

⁹² Si bien la Comisión de Venecia reconoce que, “ciertos aspectos de la campaña, como los mítines o las visitas puerta a puerta, pueden ser objeto de limitación” también reconoce que, dependiendo del tipo de campaña y elección, se pueden permitir pequeños eventos al aire libre, eventos en línea o campañas en los medios de comunicación. En particular, en el ámbito europeo, “tratándose de elecciones parlamentarias el ajuste puede ser el más difícil y a menudo requiere más tiempo.” Aunque afirma que “puede considerarse que los medios de comunicación tradicionales, junto con los medios sociales y las campañas por Internet, sustituyen en cierta medida las limitaciones de las reuniones públicas”, aunado al “riesgo de que la campaña se centre exclusivamente en la pandemia y su gestión, pero esto podría ser inevitable.”

SUP-RAP-420/2021

de expresión, deben garantizarse a lo largo de todo este proceso.”⁹³

283. Además, la **Comisión de Venecia** se ha referido a la “forma en que la situación de hecho repercute en las posibilidades de campaña y los medios de campaña utilizados comúnmente” en las elecciones. En ese sentido, se ha enfatizado que “durante un estado de emergencia, las campañas puerta a puerta o las concentraciones públicas pueden estar sujetas a graves limitaciones” por lo que se debe **“evaluar en qué medida es posible compensar esto a través de los medios de comunicación públicos o privados o el uso de Internet, incluidos los medios sociales.** Si la campaña en el país en cuestión se realiza principalmente usando los medios de comunicación social, la televisión, la radio y los periódicos, la limitación de la campaña en forma de mítines o manifestaciones puede ser menos importante. El papel de los medios electrónicos tradicionales (radio y televisión) también aumenta en este tipo de situación”, y especialmente “en las elecciones nacionales, el uso de las nuevas tecnologías es cada vez más frecuente en comparación con los mítines”.⁹⁴

⁹³ CDL-AD(2020)018 Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Informe Provisional sobre las Medidas Adoptadas en los Estados Miembros de la UE como resultado de la crisis del COVID-19 y su impacto en la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales*, Aprobado por la Comisión de Venecia en su 124ª Sesión Plenaria en línea (8-9 de octubre de 2020), párs. 102, 128, 130 y 132. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)018-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)018-spa)

⁹⁴ CDL-PI(2020)005rev, Comisión Europea para la Democracia por del Derecho (Comisión de Venecia), *Respeto por la democracia, derechos humanos y el estado de derecho durante los estados de emergencia*, pár. 103. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)005rev-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)005rev-spa)



284. Lo expuesto ilustra la preocupación de diversas instancias internacionales especializadas en la protección de los derechos humanos y el Estado de derecho, en que las medidas que se adopten con motivo de la pandemia no tengan un efecto adverso en los derechos humanos de participación política y de que se garantice la igualdad de oportunidades y las condiciones de equidad en la contienda, a partir de reconocer que tales medidas pueden incidir en las formas de hacer campaña por los partidos políticos, debiéndose considerar la importancia de los tiempos en la planeación de riesgos y estrategias de campaña.

c) Medidas específicas adoptadas en las elecciones federal y locales

285. Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, el hecho de que se hayan suspendido o celebrado elecciones en nuestro país durante la pandemia, en sí mismo no implica que las medidas adoptadas para el caso de la elección federal no resultaran idóneas, necesarias o proporcionales, y menos que la mera celebración de los comicios durante la pandemia tuviera un impacto en los derechos de los partidos o de la ciudadanía.

286. En este contexto, es un hecho notorio que en los estados de Coahuila e Hidalgo la autoridad electoral determinó la suspensión temporal del desarrollo de los procesos electorales (INE/CG83/2020) como respuesta a la emergencia sanitaria. En esas entidades el inicio y desarrollo de las campañas estaba previsto para el veinticinco de abril, para concluir el tres de junio, mientras que la jornada electoral se debiera celebrar el domingo siete de junio de dos mil veinte.

SUP-RAP-420/2021

287. Esto supone que, en la evaluación de las autoridades electorales y en especial del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la organización de la elección en condiciones ordinarias hubiera supuesto un riesgo innecesario en la salud y una incidencia también en la participación de la ciudadanía, lo mismo que en las actividades de los partidos políticos.

288. Al respecto, la autoridad administrativa electoral, al dictar la suspensión de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo reconoció que las limitaciones que conllevan la suspensión de actividades no esenciales “resultan incompatibles con el desenvolvimiento regular del entramado de actos que integran la organización de elecciones y más específicamente para el desarrollo de actos propios de campañas electorales, en tanto que un proceso electivo bajo esos escenarios dificulta el debate público entre candidatos y vuelve complejo que la ciudadanía esté en posibilidad de conocer y discutir los diferentes programas y ofertas electorales que pretendan exponer partidos políticos y las candidaturas, con miras a obtener la preferencia en el voto”.

289. Por cuanto hace al Proceso Electoral Federal 2020-2021, con motivo de la contingencia sanitaria, en la sesión extraordinaria de **veintisiete de marzo** de este año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó la suspensión de plazos inherentes a actividades de la función electoral, incluyendo algunos relativos al procedimiento de registro de partidos políticos nacionales. Se estableció que la suspensión duraría hasta que se contuviera la pandemia y que el propio Consejo General dictaría las decisiones para la reanudación de labores (**INE/CG82/2020**).



290. La suspensión extraordinaria de los plazos y términos relativos a las actividades inherentes a la función electoral entró en vigor el veintisiete de marzo de dos mil veinte –día de su aprobación– y se determinó que surtiría sus efectos “hasta que se contenga la pandemia de coronavirus, Covid-19”.⁹⁵

291. Para contextualizar el porqué de la medida extraordinaria que adoptó, el Consejo General expuso:

“de acuerdo a la información actualizada diariamente, que permite conocer día a día la magnitud de la contingencia sanitaria a la que se enfrenta la población en general en nuestro país, relacionada con el crecimiento del número de casos alrededor del mundo, y tomando en cuenta los riesgos de contagio, de conformidad con los informes técnicos y comunicados de la Organización Mundial de la Salud y la Secretaría de Salud, entre otras fuentes, la pandemia derivada del COVID-19, entró, en México, en fase dos el 24 de marzo del año en curso, en tanto que el contagio va estadísticamente en ascenso no marginal.”⁹⁶

292. Asimismo, para poner en perspectiva la magnitud de la emergencia ocasionada por el coronavirus, la autoridad administrativa electoral indicó: “a la fecha, conforme con los reportes de la autoridad sanitaria, el número de casos de infección en el país se ha incrementado en un 713%, [...] en tanto que el de sospechosos lo ha hecho en un 1,261%”.⁹⁷

293. Así, en el Anexo del acuerdo **INE/CG82/2020** se precisaron cincuenta y ocho actividades cuyos plazos y términos, indicados

⁹⁵ Acuerdo INE/CG82/2020, pág. 16. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113873/CG2ex202003-27-ap-3-Gaceta.pdf>

⁹⁶ Acuerdo INE/CG82/2020, pág. 11.

⁹⁷ Idem

SUP-RAP-420/2021

por la normativa electoral, serían suspendidos, entre las que destacan:

- a) La sustanciación y resolución de 139 expedientes de procedimientos ordinarios sancionadores, dos de ellos en acatamientos de la Sala Superior y **cuatro de ellos relacionados con el registro de nuevos partidos políticos,**
- b) La sustanciación y resolución de tres procedimientos especiales sancionadores,
- c) **El desahogo de la garantía de audiencia en la constitución de los nuevos partidos políticos nacionales, así como las diligencias desde las juntas locales ejecutivas y las juntas distritales ejecutivas en caso de detectar irregularidades en las actas⁹⁸,**
- d) La sustanciación y resolución de 153 procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización,
- e) La presentación del informe que presenta la Comisión de Fiscalización respecto del estado jurídico que guardan los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización,

294. Como se advierte, la suspensión abarcó diferentes actividades, algunas de las cuales estaban relacionadas con el registro de nuevos partidos políticos.

295. Posteriormente, mediante una sesión extraordinaria celebrada el **veintiocho de mayo** siguiente, el Consejo General aprobó la reanudación de las actividades inherentes al procedimiento de constitución de partidos políticos nacionales. Entre otras cuestiones, precisó que, a más tardar el treinta y uno de agosto de dos mil veinte, debía emitir la resolución respecto a las siete solicitudes de registro presentadas (**INE/CG97/2020**).

296. El acuerdo de reactivación de plazos creó un procedimiento sumario para la sustanciación de las infracciones relacionadas

⁹⁸ Actividad número 18 del Anexo, pág. 6.



directamente con el proceso para la constitución de un partido político nacional, en menor tiempo de lo que se establece, en condiciones generales para el trámite y la sustanciación del procedimiento ordinario sancionador, pues razonó que de agotar los plazos y términos establecidos legalmente para el procedimiento ordinario sancionador, podría llevar a concluir ese tipo de procedimientos con posterioridad a la fecha en la que el Consejo General debía emitir el acuerdo sobre la procedencia de los registros.

297. Al respecto, derivado de la determinación adoptada por esta Sala Superior al resolver el juicio **SUP-JDC-742/2020 y sus acumulados**, por el que se controvertió el acuerdo **INE/CG97/2020**, se determinó que la autoridad debía respetar los plazos previstos para los partidos en los procedimientos ordinarios sancionadores, con lo cual, posteriormente, a fin de cumplir con tales plazos y estar en posibilidad de resolver los procedimientos pendientes, antes de emitir la respuesta sobre la solicitudes de registro, la autoridad administrativa determinó modificar el plazo para resolver sobre los registros el **cuatro de septiembre (INE/CG237/2020)**.

298. Asimismo, en la sesión de veintiocho de mayo siguiente, el Consejo General dictó el acuerdo **INE/CG98/2020**, a través del cual modificó el diverso **INE/CG348/2019**, relativo al financiamiento público y a las prerrogativas postal y telegráfica de los partidos políticos nacionales para el año dos mil veinte.

299. Para justificar su decisión, la autoridad electoral señaló que los partidos políticos con registro vigente seguirían recibiendo su ministración mensual de financiamiento público en términos del

SUP-RAP-420/2021

tercer punto resolutivo del acuerdo **INE/CG348/2019**, hasta en tanto no se tuviera certeza del registro de nuevos partidos políticos. Precisó que, **si bien en el párrafo 2 del artículo 19 de la Ley de Partidos se establece que el registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo a la elección, por la emergencia sanitaria el Instituto Nacional Electoral no estaría en condiciones de emitir las resoluciones de las solicitudes dentro del plazo legal**, conforme a lo que resolvió en el acuerdo **INE/CG97/2020**.

300. Al respecto, la autoridad electoral consideró la inviabilidad de dar efectos retroactivos a la constitución de los partidos políticos, pues en el artículo 51 de la Ley de Partidos se prevé que los partidos políticos que obtengan su registro tendrán el derecho a financiamiento público, el cual será entregado a partir de la fecha en que surta efectos. Aunque reconoció que la razón por la cual no era posible resolver dentro del plazo legal resultaba ajena al Instituto y a las organizaciones, estimó que el registro no podía otorgarse retroactivamente ni, mucho menos, entregar el financiamiento público a partir del mes de julio.

301. El Consejo General sostuvo que las organizaciones que aún no obtenían su registro sólo tenían una expectativa de derecho, pues este estaba condicionado al cumplimiento de determinados requisitos, siendo que para la retroactividad se necesita forzosamente de la existencia previa de un derecho que les favorezca. Si el supuesto de una norma se actualiza (constitución de un partido político) deben tener lugar las consecuencias



dispuestas (el nacimiento de los derechos y las obligaciones correspondientes).

302. También razonó que no podía dar efectos retroactivos a un registro porque causaría un perjuicio a los partidos vigentes y estaría dando un uso o ejercicio ilícito a sus atribuciones, pues le estaría dando a los fondos públicos a su cargo una aplicación distinta a aquella para la que están destinados, o bien, haciendo una asignación ilegal a las organizaciones que no gozaban de un derecho adquirido. La autoridad electoral estableció que, de conformidad con los artículos 31, párrafo 3, de la Ley electoral y 19, párrafos 1 y 2, de la Ley de Partidos, no puede alterar el cálculo para la determinación del financiamiento público de los partidos políticos, ni los montos que del mismo resulten, pues son recursos que no forman parte del patrimonio de la institución. Por tanto, concluyó que solo redistribuiría el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y para actividades específicas correspondientes al resto del año dos mil veinte en el supuesto de que nuevos partidos políticos obtuvieran su registro, a partir de la fecha en que tuvieran lugar los efectos constitutivos.

303. Tal determinación fue impugnada ante esta Sala Superior en los juicios **SUP-JDC-748-2020 y acumulados** los cuales fueron declarados improcedentes, principalmente, porque las organizaciones impugnantes carecían de interés jurídico para controvertir la determinación del Instituto, hasta que no contarán con el registro como partidos políticos.

SUP-RAP-420/2021

304. Con posterioridad, el Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo **INE/CG511/2020**⁹⁹ mediante el cual, a raíz de la obtención del registro como partidos políticos nacionales de Fuerza por México y Redes Sociales Progresistas, redistribuyó el monto de financiamiento ordinario y para actividades específicas que correspondería a cada uno de los partidos, a partir del mes de octubre y hasta diciembre del año referido.
305. En el acuerdo se indicó que, conforme al artículo 51, numeral 2, de la Ley General de Partidos, el otorgamiento del financiamiento no podía ser retroactivo y explicó que, pese a ello, “no existe inobservancia del mandato constitucional de equidad en el financiamiento público, tratándose de los partidos políticos de nuevo registro, porque no están recibiendo éste con el fin de aplicarse a actividades de campaña y llevar su mensaje a la ciudadanía”¹⁰⁰.
306. Dicho acuerdo fue controvertido por el partido Redes Sociales Progresistas mediante el recurso de apelación **SUP-RAP-106/2020** y al resolverlo esta Sala Superior determinó, entre otras cosas, que no le asistía la razón al partido en su pretensión de redistribución de financiamiento público ante la eventual demora en la obtención de su registro, pues el derecho a recibirlo se actualizaba a partir de la obtención del mismo y no con efectos retroactivos.

⁹⁹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se redistribuye el financiamiento público, así como las prerrogativas postal y telegráfica que gozarán los partidos políticos nacionales a partir del mes de octubre de 2020, de diecinueve de octubre de 2020.

¹⁰⁰ INE/CG511/2020, pág. 21.



307. En la sentencia se precisó que el registro como partido político nacional constituía un acto “cuya naturaleza jurídica es la de surtir efectos hacia adelante, sin la posibilidad de que se establecieran consecuencias al pasado”. Además, esta Sala Superior precisó que no se advertía inequidad en la contienda derivada del momento en que los partidos de nueva creación recibieron su financiamiento, dado que la situación de cada partido era distinta y no podía equipararse la situación de los partidos políticos nacionales que obtuvieron su registro con antelación, pues es a partir de la obtención del registro que se actualiza el derecho a recibir el financiamiento.
308. De igual forma, se sostuvo que, no podía considerarse que se actualizaban distinciones inequitativas, pues las fechas en que otorgó el registro de partido político nacional responde a las particularidades de cada organización, de ahí que resultaba necesaria la obtención de registro para que surgieran las obligaciones y derechos que establece la ley para los partidos políticos.
309. Lo expuesto en los párrafos precedentes permite advertir que la autoridad electoral adoptó diferentes medidas para hacer frente a la pandemia, y salvaguardar, el mismo tiempo y en la mayor medida, las condiciones de participación de la contienda electoral; medidas que fueron confirmadas o no controvertidas y que generaron una situación respecto a los partidos de nueva o reciente creación que quedó firme y que es definitiva.
310. No obstante, el hecho de que se trate de etapas concluidas y actos definitivos, ello no imposibilita a esta Sala Superior a valorar en qué medida las consecuencias y efectos generados con motivo

SUP-RAP-420/2021

de la pandemia y a partir de las medidas adoptadas por la autoridad para hacerle frente, impactaron de manera diferenciada en los partidos de nueva creación, al punto de configurar una situación que afecta los principios de pluralismo y participación política, cuya consecuencia no es retrotraer efectos que ya no podrían ser reparados, sino considerar si, a partir de la situación extraordinaria aludida, es procedente flexibilizar el umbral previsto para la conservación del registro de los partidos políticos, tratándose de partidos de nueva creación en situaciones realmente excepcionales de imposibilidad material y jurídica.

^{311.} Ello es así, porque aunque hubiera podido preverse que la situación extraordinaria generada por la pandemia tendría algún efecto en el desarrollo de los procesos electorales, así como en la organización interna de los partidos y en las condiciones de participación en la contienda electoral, lo cierto es que era imprevisible cuál sería el efecto concreto en cada caso y si, atendiendo a los resultados de la contienda electoral y a la votación obtenida, resultaba procedente adoptar alguna medida también extraordinaria que considerase la posibilidad de que los partidos que no alcanzaron el umbral pudieran conservar su registro.

^{312.} En consecuencia, como lo señala el partido recurrente, no puede reducirse el análisis de la situación a una cuestión de consentimiento de las medidas adoptadas por la autoridad, o de definitividad de las etapas, pues la pretensión no es que se revoquen o modifiquen tales medidas, sino que a partir de un análisis integral y global de la situación se determine si resulta procedente realizar una interpretación distinta de la realizada por



la autoridad responsable del requisito previsto en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, párrafo cuarto, de la Constitución General, atendiendo a la situación extraordinaria, imprevisible e inevitable generada por la pandemia y al impacto diferenciado en los partidos de nueva creación.

2.3. El impacto de la situación extraordinaria en el procedimiento de registro del partido recurrente y en sus condiciones de participación en la elección federal

a) El factor temporal como condición de participación

313. El partido recurrente manifiesta que por un periodo de **ciento sesenta y siete días**, derivado del impacto diferenciado que le generó la situación extraordinaria suscitada por la pandemia como partido de nueva creación sin precedentes registrales, no estuvo en posibilidad de contar con las condiciones jurídicas y materiales que le permitieran obtener una votación suficiente para conservar su registro.

314. Dicho periodo de tiempo lo calcula en función de los días que considera no tuvo su registro como partido político, estimando que en una situación ordinaria su registro se le debió otorgar en el mes de julio de dos mil veinte, siendo que su registro se aprobó hasta el **diecinueve de octubre**, pero con plenos efectos hasta el **quince de diciembre** siguiente, fecha en que se declaró la procedencia constitucional y legal del cambio de denominación de “Fuerza Social por México” a “Fuerza Por México”, así como de las modificaciones a la declaración de principios, programa de acción y estatutos (**INE/CG687/2020**).

SUP-RAP-420/2021

315. Lo anterior considerando que el proceso electoral dio inicio el **siete de septiembre de dos mil veinte**, por lo que todos los actos que ordinariamente los partidos realizan previamente al inicio del proceso electoral, en el presente caso se realizaron una vez iniciado, lo que supone que al **quince de diciembre** habían pasado noventa y nueve días del inicio del proceso electoral y **ciento sesenta y siete** desde la fecha en que, conforme a la ley, debe otorgarse los registros a los partidos, el primer día de julio del año previo a la elección.
316. Tal situación se generó con motivo de la modificación en los plazos por parte de la autoridad administrativa, y de la demora generada posteriormente, a raíz de la impugnación de la negativa de su registro que fue revocada por esta Sala Superior.
317. Al respecto, esta Sala Superior determinó que el ajuste en la extensión del plazo para resolver sobre el registro de los partidos **(INE/CG97/2020)** resultaba razonable para el efecto de que la autoridad electoral estuviera en posibilidad de verificar exhaustivamente el cumplimiento de los requisitos exigidos para constituir un partido político de nueva creación, máxime ante la existencia de una situación extraordinaria que así lo ameritaba, como la pandemia.
318. Asimismo, **se reconoció que la fecha prevista en la Ley General para efecto del otorgamiento del registro el primero de julio del año previo a la elección responde a situaciones ordinarias, no así a situaciones extraordinarias.** Por tanto, al presentarse circunstancias anormales resultaba procedente que la autoridad buscara soluciones con base en el conjunto de



principios rectores de la materia, para la armonización de los fines y valores tutelados.¹⁰¹

319. De ahí que, en principio, la demora en la aprobación del registro y entrega de las prerrogativas no resulta de una situación irregular o indebida. Se trata, no obstante, de una situación extraordinaria, que debe ser valorada por esta Sala Superior, con motivo de la presente impugnación, en la medida en que se considera que tal situación creó efectos contrarios a los principios subyacentes al ordenamiento constitucional, como son el pluralismo político y el derecho a la participación política en condiciones de igualdad de oportunidades de los partidos de nueva creación, así como a otros derechos interrelacionados, como el derecho de asociación, afiliación y al sufragio activo y pasivo.
320. Esto es así porque tal situación extraordinaria generó un efecto imprevisible en las condiciones de participación del partido recurrente en la contienda electoral federal, que derivó en una imposibilidad manifiesta del partido para obtener el umbral mínimo de votación para la conservación de su registro.
321. En este sentido, la circunstancia extraordinaria generada por la pandemia incidió en el proceso de registro como partido político del ahora recurrente, al menos, en dos aspectos: en su derecho a recibir una respuesta a la solicitud de registro respectiva en un plazo de sesenta días, así como en que su registro como partido político surtiera efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la elección, según lo dispone el artículo 19 de la Ley General de Partidos Políticos.¹⁰²

¹⁰¹ Tesis CXX/2001, "LEYES, CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS".

¹⁰² Artículo 19.

SUP-RAP-420/2021

322. Adicionalmente, la situación extraordinaria tuvo incidencia general en el ejercicio pleno de diversos derechos humanos, tales como el de afiliación, reunión, del sufragio (activo y pasivo), que tuvo un impacto diferenciado en sus condiciones de participación en la contienda electoral, considerando, principalmente, la reducción del tiempo para para su organización interna y, posteriormente, la entrega tardía de prerrogativas, considerando que es un partido de nueva creación.

323. Lo anterior es así, porque, como lo considera el partido recurrente, si bien es durante la etapa de campaña cuando se busca el sufragio de la ciudadanía, el proceso de darse a conocer como una nueva opción política y el planteamiento de sus propuestas como alternativa frente a otros partidos inicia al momento de obtener el registro, pues es en ese momento en que la ciudadanía está en posibilidad de conocer y evaluar al nuevo partido como una opción viable para, posteriormente y de ser el caso, apoyarlo electoralmente con su voto.

324. Por lo expuesto, esta Sala Superior considera **sustancialmente fundado** el planteamiento del partido recurrente, dado que el ajuste del plazo para el otorgamiento de los registros a los partidos políticos de nueva creación, aunado a la prolongación de los efectos de la pandemia sobre las condiciones de participación del partido en la contienda electoral y de la ciudadanía, generaron una

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

2. Cuando proceda, expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro. En caso de negativa fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados. **El registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la elección.**

[...]



situación extraordinaria y compleja que alteró las condiciones de participación de los nuevos partidos, pues no contaron con las condiciones jurídicas y materiales contempladas en la normativa electoral en condiciones ordinarias. Situación que tuvo un impacto negativo en las condiciones de participación del partido recurrente, al punto de que puede válidamente afirmarse que se afectaron las posibilidades de los partidos nuevos para cumplir con el umbral de votación mínima que les permitiera conservarse su registro.

325. En efecto, se considera que la incidencia en el factor temporal, previsto ordinariamente para efecto de la preparación de los nuevos partidos para participar en su primera elección federal, generó una situación impredecible en sus efectos y que, a la postre, imposibilitó al partido recurrente para obtener una votación válida mínima del 3%.
326. Esto es así porque, entre la fecha de emisión del acuerdo **INE/CG82/2020** que suspendió los plazos sobre el registro de nuevos partidos políticos nacionales a la fecha de emisión del acuerdo **INE/97/2020**, que reanudó los plazos, transcurrió un periodo de suspensión de **sesenta y dos días naturales**, aunado a un ajuste posterior en los plazos de resolución del treinta y uno de agosto al cuatro de septiembre, esto es **cuatro días más**, para hacer un total de **sesenta y seis** días naturales.
327. Adicionalmente, ante la impugnación de la determinación de negar el registro del partido recurrente, esta Sala Superior resolvió el **catorce de octubre** el juicio **SUP-JDC-2512/2020**, en el sentido de revocar la negativa de registro para efecto de que la autoridad electoral analizara nuevamente la solicitud tomando

SUP-RAP-420/2021

en cuenta el número de afiliados y asambleas que se habían dejado de considerar por supuestas irregularidades.¹⁰³

328. En consecuencia, fue hasta el **diecinueve de octubre** siguiente, cuando la autoridad aprobó el registro de Fuerza por México como partido político. Esto es, **cuarenta y cinco** días después de que se determinara su negativa.
329. Si bien, tanto el aplazamiento como el tiempo transcurrido por la impugnación no configuran, en sí mismas, una situación irregular, lo cierto es que generaron una **situación objetiva** que incidió posteriormente y de manera **imprevisible** en las condiciones de participación del partido recurrente.
330. Aunado a lo anterior se advierte que fue hasta el **quince de diciembre de dos mil veinte** que la autoridad electoral declaró la procedencia constitucionalidad y legalidad del cambio de denominación, así como de la declaración de principios, programa de acción y estatutos del partido (**INE/CG687/2020**). Tal cuestión derivó de que el partido ahora recurrente tuvo que cumplir con diversos requerimientos hechos por la autoridad electoral (**INE/CG510/2020**) que implicaron modificaciones a sus

¹⁰³ Cabe señalar que previamente a la resolución de la impugnación sobre la negativa de registro, se analizó y resolvió el recurso de apelación **SUP-RAP-51/2020**, sobre las supuestas aportaciones de personas no identificadas, mediante el cual se revocó, en la parte impugnada, el Dictamen Consolidado INE/CG193/2020 y la Resolución INE/CG196/2020. Asimismo, se analizó y resolvió previamente el recurso de apelación **SUP-RAP-81/2020** en el que se revocó la determinación del Consejo General que acreditó la existencia de actos concretos de intervención gremial (INE/CG263/2020), al considerar que la sola participación de dirigentes sindicales en actos administrativos y de representación en el contexto de las asambleas celebradas por las organizaciones ciudadanas que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales, sin que la misma represente un porcentaje significativo en el total de actividades desempeñadas, es insuficiente para actualizar la prohibición establecida en el artículo 41, Base I, párrafo segundo de la Constitución Federal, consistente en el uso de mecanismos corporativos gremiales para conformar una nueva fuerza política.



documentos básicos, las cuales fueron notificadas el siete, ocho y diez de diciembre de dos mil veinte.

331. En este sentido, el hecho de que la demora alegada por el partido recurrente esté justificada formalmente, no implica que, desde una perspectiva integral, no pueda ser valorada para efecto de analizar las condiciones de participación del partido para efecto de considerar si es posible hablar de que, atendiendo al contexto, se trata de una situación excepcional, imprevisible y que tuvo un impacto sustancial que generó la imposibilidad al partido para obtener el umbral mínimo de votación previsto como requisito constitucional para la conservación de su registro a partir de la modificación sustancial de los plazos del procedimiento de registro y de sus consecuencias materiales en las capacidades del partido.
332. Finalmente, cabe enfatizar que ninguno de los institutos políticos a los que se les ha otorgado su registro como partidos políticos nacionales en la historia política del país desde dos mil catorce lo ha recibido con posterioridad al inicio del proceso electoral federal respectivo ni mucho menos ocho días antes del inicio del periodo de precampañas establecido por el calendario electoral del proceso federal correspondiente. Lo que evidencia que los ajustes realizados con motivo de la pandemia generaron una situación extraordinaria que incidió en las condiciones de registro y participación del partido recurrente en el pasado proceso electoral federal, en diferentes aspectos, tanto en su organización interna como en su competitividad durante el proceso electoral y en los resultados de la elección.

b) El impacto de la demora en la organización interna del partido

333. Como se ha expuesto, un aspecto importante para valorar las condiciones de participación de un partido es su nivel de organización interna, para lo cual el factor temporal es sustancial; en especial, desde el momento de la obtención del registro hasta el día del inicio del proceso electoral y, en última instancia, durante las campañas y hasta la fecha de la elección.

334. Así, debe considerarse el marco temporal originalmente programado para llevar a cabo el proceso de resolución de las solicitudes de registro de partidos políticos, así como el de las actividades que aquellas organizaciones que obtuviesen tal registro efectuarían durante los meses de julio a diciembre de frente a las campañas y la jornada electoral.

335. En primer lugar, tras la presentación de la solicitud de registro por parte de las organizaciones ante el Instituto Nacional Electoral – que debía efectuarse durante el periodo comprendido entre el ocho de enero al veintiocho de febrero de dos mil veinte–, la autoridad administrativa electoral nacional había calendarizado originalmente el siguiente cronograma¹⁰⁴ para poder cumplir con lo establecido por el artículo 19, numeral 2, de la Ley General de Partidos:

- a) **Del 27 de marzo al 27 de abril**, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos realizaría el cotejo de afiliaciones y

¹⁰⁴ Véase *Informe que rinde el Secretario Ejecutivo relativo a las organizaciones que presentaron solicitud de registro para constituirse como partidos políticos nacionales 2019 - 2020*, pág. 15.



les informaría a las organizaciones el total de las afiliaciones preliminares.

- b) **Del 27 de abril al 6 de mayo** correría el plazo de cinco días hábiles para que las organizaciones ejercieran su garantía de audiencia.
- c) Una vez fenecido el plazo para ejercer la garantía de audiencia, **del 7 de mayo y hasta el 21 de junio**, se prepararían los proyectos de resolución sobre las solicitudes de registro de las organizaciones.
- d) **El 22 de junio de 2020** el Consejo General emitiría las resoluciones sobre la procedencia de cada solicitud de registro y, en su caso, aprobaría el financiamiento público para los nuevos partidos políticos nacionales.
- e) **El 1 de julio de 2020** las resoluciones que hubiesen determinado la procedencia de la solicitud de registro surtirían los efectos constitutivos.

336. Así, se advierte que ordinariamente, después de obtener su registro como partido político nacional, pero antes del inicio del proceso electoral federal en el mes de septiembre, la fuerza política de reciente creación gozaría de un **periodo preparatorio** de aproximadamente dos meses, durante el cual puede realizar actividades de consolidación institucional y organizativa propias, así como de difusión y acercamiento inicial con la sociedad en general.¹⁰⁵

337. Esto es así porque el periodo que media entre la fecha en que surte efectos el registro de un nuevo partido político y aquella en la inicia el primer proceso electoral en el que participará es sumamente importante, porque durante el mismo, el partido político de nueva creación debe consolidar sus estructuras internas, presentarse ante la sociedad como una nueva opción

¹⁰⁵ Éste ha sido el caso de los últimos partidos políticos nacionales que han obtenido su registro. Así, MORENA, el Partido Humanista y el Partido Encuentro Social obtuvieron su registro el 9 de julio de 2014 en tanto que el proceso electoral federal 2014-2015 inició el 7 de octubre de 2014; del mismo modo, Nueva Alianza y el Partido Socialdemócrata obtuvieron sus registros el 14 de julio de 2005 mientras que el proceso electoral federal 2005-2006 dio inicio en octubre de 2005.

SUP-RAP-420/2021

política para generar militantes o simpatizantes, diseñar las estrategias que habrá de seguir en la contienda electoral, entre otras, que resultan esenciales.

338. Conforme a lo anterior, para esta Sala Superior resulta claro que una disminución de **sesenta y seis días a un periodo original de sesenta y ocho días**, para llevar a cabo actividades tan relevantes como las mencionadas en el párrafo anterior, sí se erige como una afectación sustantiva relevante que puede ser determinante para que el partido político de nueva creación no logre obtener la votación mínima exigida para mantener su registro.

339. Lo anterior es así, considerando que, para efecto de llevar a cabo esas actividades iniciales de difusión y acercamiento durante ese periodo preparatorio, también ordinariamente, los partidos de nueva creación tienen el derecho de acceder a los medios de comunicación conforme a sus prerrogativas; realizar actividades y jornadas de contacto directo con la ciudadanía y emplear los canales de comunicación que ofrece el internet y las redes sociales.

340. Asimismo, en escenarios ordinarios o de normalidad, los partidos políticos de nueva creación tienen derecho a financiamiento público durante este lapso preparatorio, para proveerse de la infraestructura que les permita consolidarse como aparatos institucionalizados y logísticos, a fin de conformar una opción política viable ante la sociedad en general, con miras a la obtención, en su momento, del voto de la ciudadanía.



341. Este periodo preparatorio de al menos dos meses previos al inicio del proceso electoral, ordinariamente previsto en la legislación electoral, representa un periodo crítico para desarrollar actividades ordinarias de consolidación de los partidos políticos de nueva creación y posicionar su nombre, emblema, imagen, ideología y sus principios ante la sociedad.
342. Lo anterior se confirma, si se considera que dentro de los gastos ordinarios que contempla el artículo 72 de la Ley General de Partidos Políticos están: los recursos utilizados con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer; los sueldos y salarios del personal, el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles; papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares; la propaganda de carácter institucional que lleven a cabo únicamente para difundir su emblema, y las diferentes campañas de consolidación democrática, sin que en las mismas se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera posicionamiento político alguno.
343. Tales recursos ordinarios, que si bien no deben destinarse a fines proselitistas, tienen un impacto sustancial en la estrategia de organización y comunicación del partido con la ciudadanía, en especial tratándose de partidos de nueva creación que no han tenido una presencia anterior en la sociedad y que deben posicionarse para estar en posibilidad de generar condiciones mínimas de competitividad ante un proceso electoral inminente cuyos resultados son determinantes para la conservación de su registro.

SUP-RAP-420/2021

344. La relevancia de las prerrogativas de financiamiento público y de acceso a los tiempos del Estado de radio y televisión durante el periodo de preparación de los partidos de nueva creación es fundamental, considerando que el financiamiento de origen privado depende en buena medida del número de simpatizantes y militantes y que existe la prohibición para contratar tiempos en radio y televisión para fines de propaganda electoral;¹⁰⁶ con lo cual, una incidencia o demora en la entrega de prerrogativas o en la reducción del periodo preparatorio resulta significativa para el posicionamiento del partido frente a la ciudadanía.

345. Ahora bien, la situación ordinaria antes descrita, no se actualizó en el presente caso, pues Fuerza por México, por la causa de fuerza mayor que implicó la pandemia, debió aguardar la resolución de las autoridades electorales conducentes en el contexto extraordinario originado por el virus del COVID-19, sin estar en aptitud jurídica y material de gozar de los dos meses que ordinariamente habría tenido como periodo de preparación de haber obtenido su registro oportunamente.

346. El hecho de que el partido recurrente no contara con el periodo preparatorio con el que ordinariamente cuentan los partidos políticos de nueva creación, con independencia de si las medidas adoptadas por la autoridad estaban justificadas por la situación generada por la pandemia y que incluso no fueron impugnadas o fueron confirmadas, derivó en una situación imprevisible en sus efectos que no puede obviarse como si se tratara de una situación que tuvo un impacto neutral en todos los partidos políticos.

¹⁰⁶ Artículo 159 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



347. Esto es así, porque los partidos de nueva creación como se ha expuesto a lo largo de la presente ejecutoria, están sujetos a un régimen diferenciado en sus condiciones de participación respecto de los otros partidos, cuya alteración afecta sus condiciones mínimas de participación, sin que resulte factible exigir pruebas del grado o nivel de afectación, pues al tratarse de una situación extraordinaria, imprevisible, que incidió en diferentes aspectos de la dinámica social, resulta evidente que modificó las pautas de comportamiento de los actores políticos y el desarrollo del proceso electoral.

348 . Lo anterior, con independencia de que la fecha de registro de Fuerza por México como partido político nacional se haya visto determinada por el proceso impugnativo derivado de la negativa inicial del Instituto Nacional Electoral, pues, como consecuencia natural de la ampliación inicial del plazo, los tiempos de resolución también se vieron afectados.

349 En este sentido, el análisis contextual, como ha señalado esta Sala Superior, permite identificar la existencia de situaciones o condiciones de riesgo, vulnerabilidad, desigualdad estructural o violencia, así como las particularidades ambientales o contextuales que de manera diferenciada impactan a determinadas personas o colectivos, y la necesidad de adoptar medidas para la protección reforzada o especial de alguna persona implicada en el proceso; lo que permite también identificar y valorar el cumplimiento de deberes y obligaciones correlativas o de diligencia debida en tales circunstancias contextuales. Tal análisis debe desarrollarse en el marco del procedimiento judicial y respetando las reglas del debido

SUP-RAP-420/2021

proceso, así como las características específicas de los medios de impugnación de que se trate, atendiendo a las cargas argumentativas y probatorias que corresponden a dichos medios.¹⁰⁷

350. Si bien no basta la mera afirmación de que un acto se inscribe en determinado contexto, o que determinado contexto existe, para que automáticamente se reviertan o flexibilicen cargas argumentativas o probatorias o para generar inferencias presuntivas válidas a favor de la pretensión de las partes, tampoco resulta procedente exigir elementos probatorios imposibles.

351. De ahí que, atendiendo a las circunstancias extraordinarias que se aleguen y la narrativa planteada por las partes, se debe valorar si atendiendo a los elementos objetivos es posible hacer inferencias presuntivas válidas a partir del contexto.

352. En el caso, es un hecho evidente que la pandemia incidió en múltiples aspectos de la vida social, modificando pautas ordinarias de comportamiento, de ahí que resulte válido afirmar que ello modificó también las condiciones de la competencia político-electoral; adicionalmente, con motivo de tal situación, es también un hecho notorio que se adoptaron medidas por la autoridad electoral para efecto de hacer frente a la pandemia y que tales medidas incidieron en el proceso de registro de los partidos políticos.

353. Asimismo, resulta válido inferir que la modificación a los plazos y a los tiempos ordinarios del procedimiento incidan en la organización, institucionalización y planificación de las actividades

¹⁰⁷ SUP-JRC-166/2021 y acumulados.



y estrategias de los partidos de nueva creación en la medida en que ello depende de aspectos y recursos escasos como son el tiempo, el financiamiento y los tiempos en radio y televisión a los que en condiciones normales y ordinarias habrían podido tener acceso.

354. Tal incidencia tuvo un impacto diferenciado en los nuevos partidos en la medida en que los partidos políticos con registro previo no se vieron afectados en tales aspectos. Esto implicó, como consecuencia natural, que no requiere una prueba específica para ello, que los nuevos partidos vieran agravadas sus condiciones de participación que, en sí mismas, son estrictas, atendiendo al modelo de ingreso al sistema de partidos.

355. Aunado a lo anterior, es un hecho no controvertido que el partido, a raíz de los ajustes al procedimiento de registro y derivado de procesos de impugnación posteriores, sólo estuvo en posibilidad de ejercer sus prerrogativas y presentarse como una alternativa política con posterioridad al inicio del proceso electoral. No obstante ello, también es un hecho no controvertido que el partido recurrente obtuvo una votación mayor al 2.5% en la elección federal.

356. Ante tales circunstancias se considera que no resulta exigible al partido, una vez determinado el contexto y el impacto diferenciado que tuvo la situación extraordinaria generada por la pandemia en los partidos de nueva creación, elementos probatorios específicos que vinculen causalmente –de manera directa– tal situación con el resultado de la votación, pues lo procedente es que a partir de los elementos objetivos que han sido expuestos, éstos sean valorados contextualmente y atendiendo a la situación concreta

SUP-RAP-420/2021

del partido, esto es: su condición de partido de nueva creación, la incidencia en sus condiciones de participación y su nivel de votación.

357. De esta forma, considerar que el hecho de que durante la etapa de campaña el partido recurrente contó con sus prerrogativas y estuvo en posibilidad de solicitar el voto de la ciudadanía es suficiente para estimar que las incidencias previas en su proceso de registro e institucionalización no tuvieron impacto en su votación, sería desconocer no sólo la racionalidad del modelo de registro de partidos que establece plazos breves y condiciones acotadas de participación y por tanto que una afectación genera consecuencias irremediables, sino además que el periodo de preparación previo a las precampañas y campañas tiene también un efecto en el posicionamiento del partido ante la ciudadanía como una alternativa política, pues –como se ha señalado– el factor temporal y los recursos políticos y económicos son aspectos sustanciales para difundir la imagen, ideología y liderazgos de los partidos de nueva creación.

358. Lo expuesto permite afirmar razonablemente que en el presente caso se actualizó una situación extraordinaria que tuvo una incidencia sustancial en las condiciones de participación del partido recurrente que se proyectaron en la votación obtenida y consecuentemente en la cancelación de su registro, lo que permitiría flexibilizar el umbral exigido originalmente para su conservación.

359. Tal conclusión no genera una fragmentación desproporcionada o indebida de la representación política, atendiendo a la situación particular del partido recurrente, pues se trata de un partido de



nueva creación, sin antecedentes registrales o registros locales, que cuenta con una base militante similar a otros partidos con registro y que obtuvo una votación próxima al umbral de votación y por debajo de medio punto porcentual.

360. En efecto, en el caso, conforme a la información disponible del Instituto Nacional Electoral, se advierte que el partido Fuerza por México, al momento de obtener su registro contaba con una estructura de militantes suficiente para que, en consideraciones ordinarias, razonablemente realizara sus actividades de información y consolidación con miras a la elección, pues contaba con un total de doscientos cuarenta y seis mil ochocientos ochenta y siete afiliados (246,887).¹⁰⁸

361. Cantidad que comparada con otros partidos con registro resulta razonable, considerando que, por ejemplo, el Partido Acción Nacional tiene un padrón de afiliados de doscientos cincuenta y tres mil cuatrocientos treinta y seis (253,436)¹⁰⁹ lo que implica solo una diferencia de seis mil quinientos cuarenta y nueve (6,549) respecto a los afiliados del partido Fuerza por México, no obstante el tiempo desde la obtención de sus respectivos registros.

362. De esta forma, por cuanto hace a la estructura de su militancia, el partido contaba con condiciones mínimas o razonables de competitividad. Así, no resultaría razonable atribuir exclusivamente los resultados de su votación a la falta de una estructura de militantes, pues puede presumirse válidamente

¹⁰⁸ Acuerdo INE/CG510/2020.

¹⁰⁹ Información disponible en: <https://deppp-partidos.ine.mx/afiliadosPartidos/app/publico/consultaAfiliados/locales?execution=e1s1>.

Información actualizada: 28 de noviembre de 2021. hora del centro de México.

SUP-RAP-420/2021

que, de haber obtenido su registro en condiciones normales, dentro de los plazos ordinarios, habría estado en un mejor escenario para aumentar sus preferencias electorales, y su padrón de afiliados, y con ello, estar en mejores posibilidades para alcanzar el umbral del tres por ciento (3%) exigido por la Constitución federal a fin de conservar su registro como partido político nacional, pues la experiencia indica que el financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación son factores relevantes al momento de posicionar a una fuerza política entre la ciudadanía y frente a una elección.

363. Asimismo, el partido recurrente no contaba con antecedentes registrales que le permitieran beneficiarse de una base de simpatizantes previamente organizada. Por lo que también se puede presumir válidamente que de haber contado con el tiempo y las prerrogativas para su organización habría obtenido una votación más favorable.

c) El impacto de las restricciones en las campañas y en la votación obtenida

364. El impacto que la situación generada por la pandemia tuvo en la organización interna del partido recurrente previamente al proceso electoral, tuvo un impacto en el periodo de campañas, en la medida en que, como se ha expuesto, el éxito de una campaña electoral depende en buena medida de los “recursos políticos” con los que se cuente, entre los que están la organización, el conocimiento, el tiempo y el dinero disponible.



365. Lo anterior es así en la medida en que se reconoce que el posicionamiento de un partido político en la ciudadanía para dar a conocer sus propuestas y liderazgos, así como para la formación de cuadros al interior de la organización que le permitan una plena institucionalización y una conformación mínima de comunidad de simpatizantes y militantes, requiere de tiempo y recursos, pues de otra forma su capacidad para participar y competir exitosamente se ve afectada o disminuida sustancialmente.
366. El hecho de que no exista una prueba directa e idónea para conocer de manera absoluta y con plena certeza cuál fue el grado del impacto en la votación de la situación generada por la pandemia y las medidas adoptadas para hacerle frente, tampoco imposibilita a esta Sala Superior a considerar, a través de presunciones válidas, que tal situación existió, tuvo un impacto y se tradujo en un factor determinante, en la medida en que incidió en cuestiones esenciales que definen las condiciones de participación y competitividad, como son el tiempo para una adecuada organización y planificación, y las prerrogativas de financiamiento y acceso a medios de comunicación, atendiendo a la situación jurídica y material de los partidos de nueva creación sin antecedentes registrales.
367. Difícilmente, puede considerarse que la incidencia temporal en el procedimiento de registro de un partido de nueva creación no afecta en sus capacidades de organización, planificación y participación en el proceso electoral.
368. No obsta a lo anterior que el nivel de participación general en la elección federal 2020-2021 haya sido de 52.66%, esto es incluso

SUP-RAP-420/2021

mayor que el correspondiente a la elección de diputaciones federales anterior, de dos mil quince, que fue del 48.15%, pues el planteamiento del recurrente no se limita a señalar que la situación generada por la pandemia afectó la participación ciudadana, al verse limitadas algunas libertades públicas, sino que el partido recurrente no estuvo en condiciones de participar de manera equitativa, tal como lo hubiera hecho en un proceso electoral celebrado en condiciones normales u ordinarias.¹¹⁰

369. Esto es, la presunción en que se basan los planteamientos del partido recurrente parte de la afectación sustancial a las condiciones de su participación y en la incidencia que, como consecuencia, ello tuvo en las preferencias electorales de la ciudadanía que, en otras circunstancias, habría podido manifestar una votación en sentido distinto, con independencia del nivel de participación en la elección.

370. Esto es, el contexto extraordinario generado por la pandemia y la suspensión de plazos determinada por la autoridad electoral, el veintisiete de marzo de dos mil veinte, implicaron un desfase de las etapas que conformaban el proceso relativo a la resolución de las solicitudes de registro; situación que generó que hasta el veinte de octubre del dos mil veinte –es decir, ya iniciado el proceso electoral federal– el partido pudiera acceder a las

¹¹⁰ Datos disponibles en: <http://siceef.ine.mx/campc.html?p%C3%A1gina=4&offset=30> y <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>. Cabe destacar que, no es dable compararla con la elección federal de 2018, en la que se obtuvo una participación del 63.2%, porque en ese año se celebró también la elección presidencial que genera un efecto de arrastre mayor y por tanto la comparación de los niveles de participación con las elecciones intermedias legislativas no sería el adecuado. Véase a respecto, “Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018”, p. 71 y 72. En el cual se refiere que, a partir del 2000, el patrón de comportamiento en el porcentaje de participación tratándose de elecciones presidenciales, se ha mantenido alrededor de 60%. Disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2019/08/14/estudio-muestral-la-participacion-ciudadana-las-elecciones-federales-2018/>



prerrogativas estipuladas por la normativa electoral y programar actividades y estrategias contando ya con financiamiento público y capacidad legal para difundirse como una opción política entre la ciudadanía.

371. Adicionalmente a la imposibilidad jurídica que enfrentó el partido para realizar actividades de difusión y acercamiento con la ciudadanía, se vio constreñido, además, por las limitaciones de hecho que la emergencia sanitaria ocasionada por el virus del COVID-19 impuso a la celebración de las actividades de difusión y acercamiento que debía llevar a cabo con la ciudadanía.

372. Sobre este punto es necesario recordar que, aunque el gobierno federal y las autoridades competentes de todos los niveles estaban implementando ya los mecanismos que idearon para enfrentar la pandemia, para cuando Fuerza por México obtuvo financiamiento y prerrogativas, en la semana epidemiológica 43 – que corrió del diecinueve al veinticinco de octubre– se registraba el repunte de casos reportados y de fallecimientos ocasionados por la denominada “segunda ola” de contagios de COVID-19, lo que se tradujo en un registro en esos días de 42,342 casos positivos estimados de contagio por las autoridades sanitarias y de 1,325 fallecimientos reportados en esa sola semana en el país.¹¹¹

373. A partir de ese punto, el número de contagios y fallecimientos por el COVID-19 no disminuirían hasta alcanzar el pico de esa “segunda ola” de contagio en la segunda semana de enero de dos

¹¹¹ Información reportada por la Dirección General de Epidemiología en su sitio “COVID-19. Datos epidemiológicos”, disponible en <https://covid19.sinave.gob.mx/Log.aspx>

SUP-RAP-420/2021

mil veintiuno, cuando se contabilizaron 10,095 fallecimientos¹¹², más de 20,000 contagios en un solo día, así como un acumulado de casos confirmados semanales de 109,965 casos¹¹³.

374. Ante este panorama de emergencia y riesgo, es poco plausible suponer que el partido recurrente pudo llevar a cabo sus actos de organización y difusión como lo hubiera podido hacer de haberse encontrado en condiciones ordinarias o que no se vio afectado sustancialmente en su organización, planificación y participación.

375. Esto es, aunado a las indicaciones derivadas de los denominados semáforos epidemiológicos durante el periodo que transcurrió de la fecha de aprobación del registro del partido hasta la celebración de la jornada electoral, que son un indicativo de las restricciones a las que se sometió la población en aras de preservar la vida y la salud, las cifras mismas de mortandad y contagio que se suscitaron durante este lapso, corroboran la existencia de una circunstancia fáctica extraordinaria, de la cual razonablemente puede presumirse que imposibilitó o dificultó significativamente la realización de actividades de promoción del partido, incluso en momentos subsecuentes del proceso electoral.

376. En este contexto, la votación obtenida por el Partido Fuerza por México superó el umbral del 2.5%, lo que implica un porcentaje mayor al previsto antes de la reforma de dos mil catorce, que lo incrementó al 3%, y que permite afirmar que la flexibilización del umbral no defrauda el sentido de la norma de que los partidos

¹¹² Información reportada por la Dirección General de Epidemiología en su sitio "COVID-19. Datos epidemiológicos", disponible en <https://covid19.sinave.gob.mx/Log.aspx>

¹¹³ Cfr. World Health Organization, "WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard", disponible en <https://covid19.who.int/region/amro/country/mx>



tienen el deber de mantener o conservar un umbral lo suficientemente razonable de votación como para justificar su representatividad y, con ello, para que se justifique que siga manteniendo su registro y esté en posibilidad de competir como una opción política viable para la ciudadanía.

377. En efecto el partido recurrente obtuvo una votación en la elección de diputaciones de mayoría relativa de 1,210,384, lo que representa el 2.5692%, y para en la elección de representación proporcional 1,216,780, con un porcentaje del 2.5655%.

378. Esto supone que su votación fue superior a la obtenida por otros partidos que perdieron su registro en otros procesos electorales. Por ejemplo, a la obtenida por el Partido Encuentro Social en la elección de dos mil dieciocho de diputaciones federales por los principios de mayoría relativa y representación proporcional (2.51% y 2.50%, respectivamente); así como a la obtenida por el Partido Humanista en la elección de diputaciones de dos mil catorce (2.25% en la elección por ambos principios).

379. Asimismo, es superior también a la de los partidos políticos que han perdido su registro desde la elección de mil novecientos noventa y tres, salvo la obtenida por el Partido Nueva Alianza en dos mil dieciocho que representó el 2.58% en la elección de diputaciones por mayoría relativa y el 2.57% en la de representación proporcional, cuya diferencia porcentual es menor a medio punto porcentual.

380. Lo anterior supone que cualquier incidencia en la finalidad que llevó al aumento del umbral de votación (consistente en que los partidos tuvieran una representación mayor al 2%) no es de tal

SUP-RAP-420/2021

entidad que pueda considerarse como desproporcionada, pues resulta suficiente para considerar que el partido mantuvo una condición de representatividad o competitividad razonable ante la situación extraordinaria generada por la pandemia, como para considerar satisfecha la exigencia constitucional; siendo que de otra forma se cancelaría el registro del partido, afectando gravemente los derechos de su militancia y privando a la ciudadanía de una alternativa política minoritaria, sin considerar que se afectó su situación y se afectaron sus condiciones de participación en aspectos sustanciales.

381. En efecto, el partido recurrente obtuvo una votación igual o mayor al 3% en diferentes entidades federativas, como son Baja California (3.28%), Baja California Sur (30.50%), Zacatecas (3.65%), Oaxaca (3.20%), Quintana Roo (7.87%), Veracruz (3.37%), Morelos ((8.88%), Puebla (3.51%), Tlaxcala (4.2%), Colima (3.21%); superior al 2.5% en Nayarit (2.98%), Aguascalientes (2.96%) y Michoacán (2.66%); superior al 2% en Jalisco (2.34%), Sonora (2.11%), Coahuila (2.09%), Querétaro (2.12%), Tabasco 2.37%), Ciudad de México (2.26%) y Estado de México (2.48), y solo menor al 2% en Chihuahua (1.19%), Durango (1.48%), Sinaloa (1.80%), Guanajuato (1.67%), Nuevo León (1.05%), San Luis Potosí (1.57%), Tamaulipas (1.04%), Campeche (0.55%), Chiapas (1.47%), Yucatán (1.44%), Guerrero (1.47%) e Hidalgo (1.89%).¹¹⁴

382. Con tales datos es posible corroborar que, si bien el partido Fuerza por México no obtuvo el 3% de la votación válida emitida

¹¹⁴ Información disponible en: <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>



en las elecciones de diputaciones federales, alcanzó una votación que, atendiendo a la situación extraordinaria generada por la pandemia, resulta razonable y suficiente para que se considere que en condiciones normales u ordinarias habría podido obtener la votación igual o mayor al umbral del 3%.

383. Lo anterior, permite afirmar que la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19, que trastocó inevitablemente tanto las condiciones de realización del proceso electoral federal 2020-2021 como las condiciones de competencia en el mismo, no había tenido –ni tiene– parangón alguno en la historia de los procesos electorales federales, por lo que no es aventurado considerar que esta perturbación magnificó las condiciones, de por sí estrictas, que enfrentaron los partidos políticos de nueva creación para alcanzar el umbral para conservar su registro.

384. Ello es suficiente para flexibilizar la regla constitucional que establece como requisito alcanzar el 3% de la votación válida emitida como umbral mínimo para conservar el registro de los partidos políticos nacionales, para efecto de armonizarla con los derechos de asociación y afiliación, así como con los principios de pluralismo político y de participación en condiciones de igualdad.

385. Si bien no cualquier dificultad generada por situaciones extraordinarias o circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor configura una excepción de esta naturaleza, en el caso, al haberse limitado el tiempo que ordinariamente habrían tenido los partidos de nueva creación para su organización interna previa a la elección, ello generó una situación que impacto

SUP-RAP-420/2021

significativamente en sus condiciones de participación y, en consecuencia, incidió negativamente en su votación, para efecto de alcanzar el umbral constitucionalmente previsto para la conservación de su registro.

386. Así, como se precisó en apartados anteriores de esta ejecutoria, resulta plausible flexibilizar el requisito que se analiza, considerando que la normativa constitucional no debe interpretarse de forma automática o exclusivamente literal, sobre la base de un textualismo estricto, sino armónicamente con el conjunto de disposiciones constitucionales que resulten relevantes en el caso.

387. Al respecto, esta Sala Superior ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el alcance de diversas disposiciones constitucionales cuya interpretación literal genera una situación incongruente con el conjunto de principios y derechos reconocidos en a la propia Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.

388. Así lo hizo, por ejemplo, al resolver los juicios **SUP-JDC-352/2018 y acumulado**, esta Sala Superior interpretó la fracción II del artículo 38 de la Constitución General, por cuanto hace a la porción normativa que se refiere a la suspensión de derechos políticos a personas privadas de su libertad en centros penitenciarios sujetas a proceso penal que no han sido sentenciadas, para efecto de concluir que las personas en prisión que no han sido sentenciadas y se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia, tienen derecho a votar, no obstante que la literalidad del precepto señala que los derechos o prerrogativas



de los ciudadanos se suspenden, “por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”.

389. Tal interpretación evolutiva atendió a la importancia del derecho a votar, así como del derecho a la presunción de inocencia previstos constitucionalmente, lo que permitió a esta Sala Superior advertir una situación contraria a los derechos y principios constitucionales, y reconocer que “la privación preventiva de libertad es una práctica que despoja a las personas de su *status* jurídico de ciudadanía, privándolas de sus derechos políticos y de su participación en las decisiones relevantes de la nación, lo cual, termina por despojarlas y excluirlas totalmente de la comunidad.”
390. En sus consideraciones, esta Sala Superior valoró los efectos que genera la negación a las personas procesadas del derecho al voto, al señalar que con ello se “debilita el empoderamiento de la ciudadanía para decidir y participar en la creación o modificación de leyes, como aquellas que pueden mejorar las situaciones de vida dentro de las cárceles, reforzar sus vínculos sociales y su compromiso con el bien común, y esto, impide el desempoderamiento político de un segmento de la sociedad que pone en peligro la legitimidad de una democracia”.
391. Ante tal circunstancia fáctica, generada por una interpretación estricta y literal del precepto, se consideró “necesario una reinterpretación de los supuestos de suspensión de derechos políticos, a efecto de no afectar de manera desproporcional a las personas privadas de su libertad de manera preventiva, pues se estimó que no resulta conforme a derecho el que de manera

SUP-RAP-420/2021

generalizada e injustificada se suspenda *per se* sus derechos políticos, pues de lo contrario se estaría realizando una discriminación injustificada a dichas personas.”

392. Asimismo, sobre medidas relacionadas con la pandemia, esta Sala Superior advierte que otros tribunales federales han emitido criterios que pretenden hacer frente a situaciones de hecho que inciden o afectan derechos fundamentales que exigen adoptar medidas que ordinariamente serían improcedentes, inclusive la no aplicación de una jurisprudencia obligatoria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

393. Así, por ejemplo, el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la *Contradicción de Tesis 14/2021, suscitada entre los Tribunales Colegiados Décimo Quinto y Decimosexto en Materia Civil del Primer Circuito*,¹¹⁵ reconoció que la pandemia provocada por el virus SARS COV-2 (COVID-19)

“obligó a implementar una serie de medidas extraordinarias de protección a la población que en sus puntos más álgidos de reclusión, aislamiento y cierre de oficinas gubernamentales -*después identificado con la denominación de semáforo rojo*- abrieron breves períodos o brechas temporales, en las que fue razonable que algunos jueces, en aplicación del principio de respuesta normal a situaciones normales y respuesta extraordinaria a situaciones extraordinarias, dejaran de aplicar la jurisprudencia P./J. 8/2019 (10ª) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para preservar el derecho de acceso a la jurisdicción y no agravar el estado de urgencia en el que ya se encontraban determinados sectores de la población, derivado del incremento de la violencia

¹¹⁵ Acuerdo de nueve de noviembre de dos mil veintiuno.



doméstica, la necesidad de alimentos, el congelamiento de cuentas bancarias y situaciones urgentes análogas.”¹¹⁶

394. Tal determinación obligó a valorar si las circunstancias derivadas de la pandemia justificaban “algún tipo de realidad” que de haberse conocido previamente, “hubiera permitido apartarse, al menos temporalmente, de la aplicación de esa jurisprudencia”. Con lo cual se debió valorar si ello podría representar “un riesgo inaceptable para la sociedad, que haría colapsar el orden jurídico”, considerando que **no se buscaba “subvertir el régimen obligatorio de la jurisprudencia” sino, únicamente, si resultaba posible, ante un cúmulo de circunstancias extraordinarias, hacer algún tipo de salvedad temporal a la jurisprudencia y circunscrita al plazo estrictamente necesario para superar la contingencia sanitaria.**

395. Ante ello, el Pleno de Circuito concluyó que se puede inobservar una jurisprudencia, en principio, obligatoria “cuando se aprecie la existencia de un cambio de circunstancias tan radical que impacte trascendentalmente en la sociedad y en el entendimiento que se tiene de la cuestión decidida”. Esto es que existen, y no pueden desconocerse, las dificultades que tienen las personas para acceder a la justicia durante el periodo de la pandemia; pues ello “sería cerrar los ojos a un evidente problema al que se debe de dar una solución ágil y siempre en beneficio de la interpretación más favorable para el justiciable”.

¹¹⁶ La jurisprudencia tiene por rubro: “**DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. PROCEDE DESECHARLA DE PLANO CUANDO CARECE DE LA FIRMA ELECTRÓNICA DEL QUEJOSO.**”

SUP-RAP-420/2021

396. Si bien se trata de una cuestión distinta al tema planteado en el presente recurso de apelación, resulta ilustrativo el criterio anterior en la medida en que se trata de decisiones que responden a una situación extraordinaria que incide necesaria e imprevisiblemente en el ejercicio de los derechos humanos y que debe ser considerada por los operadores de justicia a fin de encontrar un adecuado equilibrio entre el derecho y la realidad, en la medida en que el carácter excepcional de una situación justifica una decisión que ante otra circunstancia no sería necesaria. En particular, resulta relevante el hecho de que en tales precedentes la situación extraordinaria motivó la inaplicación de una jurisprudencia obligatoria aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

397. Finalmente, existen también determinaciones de otros tribunales constitucionales que han interpretado de forma armónica disposiciones constitucionales que establecen un umbral de votación como requisito para la conservación del registro a los partidos políticos en situaciones extraordinarias.

398. Por ejemplo, recientemente, la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia consideró también situaciones excepcionales para efecto de reconocer personalidad jurídica a partidos políticos a través de una interpretación armónica y flexible de las reglas constitucionales para la obtención y pérdida del registro.¹¹⁷

¹¹⁷ Véase la Sentencia SU257/21, de cinco de agosto de dos mil veintiuno, dictada en el expediente T-7.785.975, en la Acción de tutela instaurada por Fernando Galindo González, entre otros contra la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/SU257-21.htm>



399. Si bien el asunto se relaciona con una situación extraordinaria generada por la violencia perpetrada contra dirigentes y militantes de partidos políticos por grupos criminales, su solución implicó interpretar, entre otros, el artículo 108 de la Constitución colombiana, que establece el reconocimiento de la *Personería Jurídica* a los partidos, entre otros, siempre que obtengan una “votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado”.

400. Al respecto, la Corte Colombiana destacó:

362. Colombia es básicamente una democracia fundada en un sistema de partidos y movimientos políticos y un sistema electoral que **incluye los derechos de la oposición**, en el cual los ciudadanos participan para elegir a sus gobernantes a través de elecciones populares. Estas en un sistema democrático, para que puedan ser entendidas como tales, tienen que ser libres, lo cual **significa que se garanticen a todas las corrientes de opinión interesadas en postular candidatos, las mismas condiciones, en términos de igualdad, esto es, en un ambiente de pluralismo político**, lo cual significa que no exista un partido único, sino una pluralidad de partidos; que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de concurrir a las urnas a votar, es decir, que haya sufragio universal; que no estén afectadas por fraude; y, que no sean manipuladas por la violencia que es el más grave de los atentados contra la condición libre que deben tener las elecciones. Pero cuando para desarrollar un proyecto político se tienen que estar venciendo situaciones de violencia muy fuertes, muy graves, que se materializan en atentados que inclusive llegan a ser calificados como crímenes de lesa humanidad, difícilmente podemos hablar de un sistema democrático en el cual las elecciones sean libres.

[...]

385. La interpretación que la Sección Quinta del Consejo de Estado adoptó en la Sentencia objeto de análisis sobre el artículo 108 de la Constitución Política **la condujo a señalar que allí hay unas reglas que deben aplicarse pura y simplemente**. Sin embargo, al revisar el caso objeto de análisis, **el Consejo de Estado ha debido tener en cuenta**

tanto los principios y reglas contenidos en el artículo 108 superior, así como los principios y los derechos del Estado Social y Democrático de Derecho en los que se fundamenta el régimen de los partidos y movimientos políticos tanto para el reconocimiento como para la pérdida o la cancelación de su personería jurídica, los cuales han debido ser analizados a partir de dos elementos: **el contexto y el sentido finalístico** [...] ¹¹⁸

386. En particular, **las reglas del umbral debieron estudiarse con las demás normas constitucionales aplicables para, con base en una interpretación sistemática de las mismas, remover los obstáculos y resolver la solicitud de reconocimiento de la personería jurídica.**

[...]

388. Esa rigidez de las reglas contenidas en el artículo 108 de la Constitución, [...] enfrentado a una idea amplia de lo que es pluralismo y el Estado Democrático, **generan una suerte de antinomia porque mientras que el pluralismo y, en general, la democracia militante tienen la idea de que debe existir la mayor apertura posible para crear partidos y movimientos políticos, la inflexibilidad de tales reglas reducen a mínimos el pluralismo y conducen a su desaparición, por lo que una interpretación aislada para su aplicación conduce a la decisión que adoptó el Consejo de Estado que es objeto de análisis.**

389. La antedicha antinomia exige ahora, por tanto, de este Tribunal Constitucional, hacer una **interpretación sistemática de los preceptos garantistas** contenidos principalmente en los artículos 40-3 y 107, seguido de los principios que fundamentan el Estado Social y democrático de derecho y de aquellas normas que generan barreras o bloqueos democráticos para optar por una solución constitucional. **La democracia exige de**

¹¹⁸ En la sentencia se hace referencia a la Resolución 794 de 2018, del Consejo Nacional Electoral en la que señaló que a partir de la sentencia de 4 de julio de 2013, del Consejo de Estado “se aprecian reglas claras y concretas establecidas en relación con el reconocimiento de la personería jurídica de los movimientos y partidos políticos que acrediten circunstancias excepcionales que les hayan impedido participar en igualdad de condiciones en la contienda electoral y las hayan puesto en condiciones de manifiesta desigualdad respecto de otros. Dichas reglas se pueden sintetizar así: **Análisis fáctico:** La autoridad electoral está obligada a revisar en los casos en que se aleguen circunstancias si existen hechos realmente **excepcionales y ajenos a la voluntad del partido afectado** que lo hayan puesto en una situación desfavorable y de desigualdad con los demás partidos políticos. **Análisis finalístico:** Determinar si la aplicación del umbral cumpliría en ese caso los fines del artículo 108 de la Constitución. Es decir, que la regla del umbral electoral debe ser interpretada sistemáticamente con otros valores y principios constitucionales como los de pluralismo y participación, a la luz de los cuales deben resolverse situaciones excepcionales y de anormalidad. Una vez realizado este análisis, la Corporación deberá establecer si el umbral electoral como causal de cancelación de la personería jurídica es aplicable cuando el partido o movimiento político ha enfrentado situaciones excepcionales y ajenas a su voluntad que le han impedido participar con plenas garantías y en condiciones de igualdad en el debate electoral.”



sus operadores jurídicos una interpretación y aplicación de las normas que garanticen la participación política.

390. De conformidad con lo anterior, la Sala señala que el artículo 108 de la Constitución **no puede interpretarse ni aplicarse exegéticamente ni de manera aislada, sino que tiene que interpretarse y aplicarse de acuerdo con el modelo democrático construido a partir de los principios y derechos que informan el Estado Social y Democrático de Derecho, que constituyen la constitución democrática en los términos atrás señalados.** En otros términos, el artículo y con él la regla del umbral debe interpretarse y aplicarse en forma tal que **no afecte otros valores o principios que la misma Constitución protege y garantiza. [...]**

391. La interpretación exegética y aislada del artículo 108 que hizo la Sección Quinta del Consejo de Estado, sin tener en cuenta el universo del régimen constitucional y su desarrollo legal, se produjo una violación directa de la Constitución. En la sentencia del 4 de julio de 2013 proferida al analizar el caso de la Unión Patriótica, tomada no como un precedente vinculante, sino como un precedente de apoyo interpretativo, el Consejo de Estado ya había dicho que esa regla del artículo 108 de la Constitución **no se aplica cuando se hace imposible su cumplimiento, esto es, cuando por la ocurrencia de hechos ajenos a la voluntad del grupo político la hicieron imposible. [...]**

393. Todo ello no lo tuvo en cuenta el Consejo de Estado al analizar el caso del Nuevo Liberalismo, no obstante que ya había advertido desde el 4 de julio de 2013, que el artículo 108 de la Constitución **es una norma que puede ser entendida en forma de principio y no de regla pura y simple, por lo cual es absolutamente determinante que, dijo, circunstancias totalmente ajenas a la voluntad hagan imposible el cumplimiento del umbral en el futuro para poder mantener la personería jurídica de un partido. [...]**

399. Este caso obliga a plantear la necesidad de desbloquear la democracia porque las barreras existentes como las que son objeto de análisis impiden el desarrollo e implementación del principio pluralista que facilite la democracia militante y que afecta tanto a las nuevas organizaciones políticas como a sectores o tendencias de los propios partidos y movimientos políticos, porque obtenida su personería jurídica, dada la rigidez de las reglas constitucionales y legales, ésta se pierde o se debe cancelar, como sucedió en este segundo evento con el Nuevo Liberalismo porque, una vez reincorporado al Partido Liberal, desaparecido su líder, perdió toda posibilidad real de participar en él o de recobrar la personería para salir nuevamente, como organización autónoma, a construir políticamente en la

sociedad, porque lo eliminaron físicamente en forma tal que su crimen fue calificado como de lesa humanidad, que es indiscutible y está probado con las sentencias de la Corte Suprema de Justicia a las cuales se ha hecho amplia referencia en esta providencia, sin perjuicio de la calificación en el mismo sentido de otros crímenes de los cuales cuáles también fueron víctimas otros líderes del Nuevo Liberalismo.

[...]

402. La Sala registra que **los ciudadanos ven con mucha desesperanza que si el Partido o Movimiento al que pertenecen no alcanza a obtener el umbral, desaparezca de acuerdo con las reglas que son inflexibles y que al mismo tiempo dejan de ser una garantía para convertirse en un obstáculo para el ejercicio de la política**, para la permanencia de estos Partidos en la vida política y para el ejercicio de los derechos políticos de las personas que los fundaron, de sus directivos y de sus afiliados, a pertenecer a ese mismo Partido de acuerdo con sus respectivas plataformas ideológicas y programáticas. En tal sentido, **los ciudadanos demandan la adopción de las medidas que corresponda para remover tales barreras u obstáculos.**

403. Con ese criterio, es perfectamente posible tener en cuenta esa aspiración y por ello la necesidad de la exhortación que se hará en la parte resolutive al Congreso de la República para que revise el tema [...]

4. Regla de unificación

404. Al momento de valorar el reconocimiento, pérdida o cancelación de la personería jurídica de un partido o movimiento, **el artículo 108 de la Constitución no puede interpretarse ni aplicarse exegéticamente ni de manera aislada, sino que tiene que interpretarse y aplicarse de acuerdo con el modelo democrático construido a partir de los principios y derechos que informan el Estado Social y Democrático de Derecho y que constituyen la constitución democrática.** En otros términos, el artículo 108 y con él la regla del umbral debe interpretarse y aplicarse en forma tal que no afecte otros valores o principios que la misma Constitución protege y garantiza.

[Destacado añadido]

401. Como se advierte de lo transcrito, la doctrina de la Corte Constitucional colombiana comparte la necesidad, expuesta en esta ejecutoria, de asumir una interpretación integral y armónica de la normativa constitucional y no limitarla a una perspectiva



literal o textual que si bien resulta efectiva en situaciones ordinarias no contempla la complejidad de situaciones especiales.

402. En el caso la situación extraordinaria generada por la pandemia y la condición del partido recurrente, como partido de nueva creación sin antecedentes registrales –y con un nivel de votación superior el 2.5% de la votación emitida, que confirma un grado razonable de representatividad y competitividad– justifican realizar una interpretación armónica del artículo 41, párrafo tercero, Base I, párrafo cuarto, de la Constitución Política, para el efecto de flexibilizar el umbral previsto para la conservación del registro de los partidos políticos, a fin de que el recurrente pueda conservar su registro como partido político nacional.
403. En ese sentido, como se señaló, los planteamientos se consideran **sustancialmente fundados y suficientes** para revocar la determinación impugnada, haciendo innecesario el estudio del resto de los agravios del partido recurrente, al haber alcanzado su pretensión.

VIII. CONCLUSIÓN

404. Con base en las consideraciones expuestas, esta Sala Superior reconoce la existencia de una situación jurídica incompatible con las finalidades del sistema de partidos y con los derechos de participación política derivada de la situación extraordinaria generada por la pandemia de COVID-19 que obligó a la autoridad administrativa electoral a adoptar diferentes medidas para efecto de garantizar el derecho a la salud de la población y de su propio

SUP-RAP-420/2021

personal, con lo cual suspendió por un periodo de **cuarenta y dos días** el procedimiento de registro de partidos políticos, aunado a que, al reactivarse los plazos de registro y al momento de aprobarse el registro del partido recurrente, las autoridades de salud mantuvieron el semáforo epidemiológico en rojo, naranja o amarillo, con lo cual se limitaron las acciones propias de organización de la estructura interna de los partidos y de las campañas electorales.

405. Los efectos generados por tal situación extraordinaria tuvieron un impacto diferenciado en los partidos de nueva creación, en la medida en que sus condiciones de participación –que ya de por sí tienen un régimen de regulación estricto y diferenciado respecto del resto de partidos– se vieron agravadas al punto de que no resultaba razonablemente previsible conocer los efectos que pudieran tener las medidas adoptadas por la pandemia en sus condiciones de organización y participación antes del proceso y durante el periodo de precampaña y campañas.

406. En este contexto, el hecho de que el partido recurrente no haya obtenido el 3% de la votación válida emitida en las elecciones a diputaciones federales encuentra una alta explicación plausible en el hecho de que sus condiciones de participación se hayan visto afectadas por la situación generada a partir de la no obtención de una respuesta a su solicitud de registro como partido político en el mes de julio de dos mil veinte, como habría sido en una situación ordinaria.

407. Con base en ello, esta Sala Superior considera que, al haber superado el umbral del 2.5% de votación válida emitida, ello es



suficiente para considerar que en condiciones óptimas de competitividad hubiera estado en posibilidad de conservar su registro y que cuenta con un grado razonable de representatividad, con lo cual resulta procedente flexibilizar la interpretación del requisito previsto en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, párrafo cuarto, de la Constitución Política, así como en el artículo 94, párrafo primero, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, para efecto de que el partido recurrente pueda conservar su registro como partido político nacional.

IX. EFECTOS

408. Al haber resultado **sustancialmente fundados** los agravios hechos valer por el partido recurrente, lo procedente es **revocar** la determinación de pérdida de registro de Fuerza por México como partido político nacional y **dejar sin efecto** todas aquellas medidas derivadas del acuerdo **INE/CG1569/2021**, debiéndose vincular al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y a su Junta General Ejecutiva, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, adopten las medidas necesarias a efecto de restablecer el registro de Fuerza por México como partido político nacional con los derechos y obligaciones que correspondan a partir de la emisión de la presente ejecutoria.

409. Por lo expuesto, se emiten los siguientes:

X. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo INE/CG1569/2021, por las razones expresadas en la presente ejecutoria.

SUP-RAP-420/2021

SEGUNDO. Se **revoca** la pérdida de registro del partido político nacional denominado Fuerza por México.

TERCERO. Se **deja sin efecto** las medidas derivadas del acuerdo INE/CG1569/2021, a partir del dictado de esta ejecutoria.

CUARTO. Se vincula al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y a su Junta General Ejecutiva, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, adopten las medidas necesarias para efecto de restablecer el registro de Fuerza por México como partido político nacional para todos los efectos a partir de la emisión de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda En su oportunidad, devuélvase los documentos respectivos, y archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por ***** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del-



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-420/2021

trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en
materia electoral.

PROYECTO