



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**RECURSOS DE APELACIÓN:**

RA-11/2020, RA-12/2020 Y RA-13/2020  
ACUMULADOS

**RECURRENTES:**

ORGANIZACIONES “PARTIDO POPULAR  
PARLAMENTARIO DE BAJA CALIFORNIA” Y  
OTRAS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**

CONSEJO GENERAL ELECTORAL DEL  
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA  
CALIFORNIA

**TERCERO INTERESADO:**

NINGUNO

**MAGISTRADA PONENTE:**

ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO

**SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA:**

JESÚS MANUEL DURÁN MORALES  
MARISOL LÓPEZ ORTIZ

**COLABORÓ:**

MIGUEL RUIZ ROMERO

**Mexicali, Baja California, cuatro de mayo de dos mil veinte.**

**SENTENCIA** que **revoca** el Dictamen treinta y uno, emitido por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, mediante el cual resolvió la improcedencia jurídica y material para llevar a cabo el procedimiento de constitución de partidos políticos locales, con base en los siguientes razonamientos.

**GLOSARIO**

<b>Acto impugnado/Dictamen:</b>	Dictamen treinta y uno, emitido por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, mediante el cual resolvió la improcedencia jurídica y material para llevar a cabo el procedimiento de constitución de partidos políticos locales.
<b>Autoridad Responsable /autoridad/Consejo General:</b>	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

<b>Constitución federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Constitución local:</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
<b>Convención:</b>	Convención Americana de Derechos Humanos.
<b>Corte Interamericana:</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Instituto:</b>	Instituto Estatal Electoral de Baja California.
<b>Ley de Partidos:</b>	Ley General de Partidos Políticos.
<b>Ley de Partidos local:</b>	Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.
<b>Ley Electoral:</b>	Ley Electoral del Estado de Baja California.
<b>Lineamientos:</b>	INE/CG/660/2016 Lineamientos Para la Verificación del Número Mínimo de Afiliados a las Organizaciones Interesadas en Obtener su Registro como Partido Político Local.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Suprema Corte:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Tribunal:</b>	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.

## **1. ANTECEDENTES DEL CASO**

**1.1. PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2018-2019.** El nueve de septiembre de dos mil dieciocho, inició el proceso electoral local 2018-2019, para renovar la Gubernatura Constitucional, Diputaciones y Municipales, todos del Estado de Baja California, cuya jornada electoral se celebró el dos de junio, proceso que concluyó el siete de octubre ambos, del dos mil diecinueve.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**1.2. PROPÓSITO DE CONSTITUCIÓN.** El catorce de enero de dos mil veinte<sup>1</sup>, se presentó ante el Instituto el aviso de propósito de la organización denominada “**Movimiento Independiente**” de constituirse como partido político local.

Asimismo, el treinta y uno de enero, se informó el propósito de constituir el partido político local denominado “**Partido Popular Parlamentario de Baja California**”.

En esa misma fecha, se dio aviso de la intención de constituir otro partido político estatal, sin especificar el nombre de la organización.

**1.3. ACTO IMPUGNADO.** El veintiséis de febrero, el Consejo General resolvió el Dictamen sobre la procedencia de los avisos presentados por las organizaciones que manifestaron su propósito de constituirse como partidos políticos locales, determinando la improcedencia jurídica y material para llevar a cabo el procedimiento de constitución de partidos políticos locales.

**1.4. RECURSOS DE APELACIÓN.** El seis, nueve y once de marzo, los representantes de las organizaciones “Movimiento Independiente” y “Partido Popular Parlamentario de Baja California”, así como Mayra Alejandra Flores Preciado, Héctor Israel Ceseña Mendoza y María de la Luz Pérez Rosas interpusieron respectivamente los medios de impugnación en contra del Dictamen.

**1.5. RADICACIÓN Y TURNO A PONENCIA.** El doce, trece y diecisiete de marzo se recibieron los expedientes en la Oficialía de Partes de este Tribunal, fueron turnados al Magistrado Leobardo Loaiza Cervantes, y radicados con los números siguientes:

<b>Expediente</b>	<b>Promovente</b>
RI-11/2020	“Partido Popular Parlamentario de Baja California”
MI-12/2020	“Movimiento Independiente”
MI-13/2020	Mayra Alejandra Flores Preciado, Héctor Israel Ceseña Mendoza y María de la Luz Pérez Rosas

En el mismo auto, el pleno del Tribunal determinó la acumulación de tales expedientes al advertir conexidad en el acto y Autoridad Responsable.

<sup>1</sup> Todas las fechas mencionadas corresponden al año dos mil veinte, salvo mención expresa en contrario.

**1.6. AUTO DE ADMISIÓN.** El Magistrado Leobardo Loaiza Cervantes en su oportunidad dictó el acuerdo de admisión de los recursos y ordenó el cierre de instrucción correspondiente, quedando en estado de resolución los medios de impugnación que nos ocupan.

**1.7. SESIÓN PÚBLICA Y RETORNO.** En sesión pública de primero de abril, este Tribunal por mayoría de votos rechazó el proyecto de sentencia propuesto por el Magistrado Leobardo Loaiza Cervantes, por lo que se ordenó retornarlo para la elaboración de la resolución correspondiente a cargo de la ponencia de la Magistrada Elva Regina Jiménez Castillo.

## **2. JURISDICCIÓN, COMPETENCIA Y REENCAUZAMIENTO**

El Tribunal tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver los presentes recursos de inconformidad, conforme a la interpretación sistemática y funcional de los artículos 5, apartado E, y 68 de la Constitución local; 282, 284, de la Ley Electoral, así como 2, fracción I, inciso c), de la Ley del Tribunal, al ser interpuesto por quienes ostentan la representación de diversas organizaciones que pretenden constituirse como sendos partidos políticos locales, en contra de la determinación del Consejo relativa a la improcedencia jurídica y material para llevar a cabo el procedimiento de constitución de partidos políticos locales.

Si bien en la normativa electoral no se prevé una vía idónea para que las organizaciones que pretenden constituirse en partidos políticos locales combatan los actos del Instituto, cuando consideren trasgredidos sus derechos político electorales, de conformidad con el derecho de acceso a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, la falta de previsión expresa de medio de impugnación no es impedimento para que este Tribunal implemente un medio idóneo para el conocimiento y resolución de tales asuntos.

En ese sentido, se advierte que el primero de los recursos fue turnado como recurso de inconformidad, y los restantes en la vía de medio de impugnación (MI), siendo lo conducente reencauzarlos a recurso de apelación, previsto en el artículo 284, fracción I de la Ley Electoral.

Lo anterior, dada la similitud que guarda el asunto en cuestión con los que son susceptibles de ser combatidos a través del mismo, habida



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

cuenta que éste puede interponerse por las asociaciones políticas, por conducto de sus representantes legítimos, cuando se les haya negado el registro como partidos políticos.

Por consiguiente, se ordena el reencauzamiento de los recursos identificados con claves RI-11/2020, MI-12/2020 y MI-13/2020 a recursos de apelación, por lo que se instruye a la Secretaría General de Acuerdos realice las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno.

### **3. CONSIDERACIÓN ESPECIAL**

De conformidad con el Acuerdo General Plenario 1/2020, del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación derivado de la emergencia sanitaria para evitar la propagación del virus COVID-19, aprobado por el Pleno el pasado trece de abril; la sesión pública para la resolución de este asunto, se lleva a cabo de manera excepcional a través de medios electrónicos.

Lo anterior a fin de salvaguardar el derecho a la protección de la salud de los servidores públicos del Tribunal Electoral y de las personas que acuden a sus instalaciones, en atención a las múltiples recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la autoridad sanitaria federal.

Medida preventiva que se toma, de conformidad con las facultades conferidas a los magistrados que conforman el Pleno del Tribunal Electoral, en términos del artículo 6, fracción XV, en relación con el 14, fracción XX, de la Ley del Tribunal de Justicia Electoral; misma que se implementa hasta en tanto así lo determine este órgano jurisdiccional, a partir de las determinaciones que respecto a la contingencia determinen las autoridades sanitarias.

### **4. PROCEDENCIA**

Al no advertirse causal de improcedencia y cumplidos los requisitos exigidos en los artículos 288 y 295 por la Ley Electoral, como se acordó en los autos de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo del medio de impugnación.

### **5. ESTUDIO DE FONDO**

#### **5.1. SÍNTESIS DE AGRAVIOS**

Del examen efectuado a cada una de las demandas, se observa que expresan diversos agravios, mismos que se sintetizan de la siguiente manera:

- **En el RA-11/2020, Juan Manuel Pérez Reyes y Efrén Abelardo Molina, expresan los siguientes motivos de reproche:**

**5.1.1. Violación al derecho de asociación política y principio de legalidad.** Que la Autoridad Responsable viola el derecho de asociación política de los recurrentes, al dictar su determinación sin hacer un análisis integral al artículo 1º de la Constitución federal – mismo que estatuye el principio de progresividad de los derechos fundamentales- 9, 35, fracción III y 41 de la Constitución federal con los relativos al registro de un partido político local de nueva creación, estos son, 12, 13, 14 y 15 de la Ley de Partidos local; así como, de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; bien jurídicamente tutelado.

Igualmente, refiere que debió aplicarse en su favor el principio pro persona, atendiendo a un criterio de interpretación de la norma que le brindara el mayor beneficio.

**5.1.2. Cumplimiento de la hipótesis del artículo 12 de la Ley de Partidos Local.** Que la Autoridad Responsable determine, que en el año dos mil veinte no se cumplen las hipótesis normativas de los artículos 12 y 15 de la Ley de Partidos local, porque no existe el tiempo necesario para que los ciudadanos hagan efectivo el derecho de asociación política.

En consonancia con lo anterior, los actores solicitan la aplicación del principio referente a que nadie está obligado a lo imposible, respecto de la temporalidad para realizar asambleas, al coincidir el plazo para presentar el aviso de intención con el de la solicitud de registro, en el mismo año, por lo que, atendiendo a este principio, debe proceder el aviso en términos del artículo 12 de la ley de partidos local.

**5.1.3. Aplicación de control constitucional y convencional.** La responsable podía aplicar el control constitucional y convencional salvaguardando nuestro derecho de libre asociación y nuestros derechos humanos, por lo que la determinación de la responsable irroga agravio, dado que, al juntarse los tiempos, tanto del aviso como de la solicitud, nos priva nuestro derecho humano a la libre asociación.



- **En el RA-12/2020 Ramiro Orea Hernández, representante de “Movimiento Independiente” hace valer los siguientes motivos de disenso:**

**5.1.4. Violación al derecho de asociación política.** Que la Autoridad Responsable viola el derecho de asociación política, al dictar su determinación sin hacer un análisis integral al artículo 1, 9, 35, fracción III y 41 de la Constitución federal, con los relativos al registro de un partido político local de nueva creación, estos son, 12, 13, 14 y 15 de la Ley de Partidos local; así como el derecho de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

**5.1.5. La Autoridad Responsable se extralimita en sus facultades, limitando el tiempo para la realización de las asambleas.** La ley no establece un tiempo determinado para la realización de asambleas necesarias para el registro de un partido político, además, el Consejo supuso, que las organizaciones de ciudadanos no podrían llevar a cabo las asambleas en un periodo corto.

La autoridad señala que no es posible minimizar los tiempos para el acceso efectivo al derecho de asociación; sin embargo, a los interesados a participar como candidatos independientes del proceso electoral 2018-2019 se les faculta para que en un periodo de ciento treinta y dos días cumplan los requisitos de ley.

- **En el RA-13/2020 Mayra Alejandra Flores Preciado y otros invocan los agravios que a continuación se plantean:**

**5.1.6. Violación al derecho de asociación política.** Que la autoridad viola el derecho de asociación política, al dictar su determinación sin hacer un análisis integral al artículo 1, 9, 35, fracción III y 41 de la Constitución federal, con los relativos al registro de un partido político local de nueva creación, estos son, 12, 13, 14 y 15 de la Ley de Partidos local; así como el derecho de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

**5.1.7. Apertura del Procedimiento de constitución de partidos políticos.** La Autoridad Responsable asume que hay imposibilidad jurídica y material para llevar a cabo el proceso de constitución y registro de un partido político, al coincidir los plazos de los artículos 12 y 15 de la Ley de Partidos local; sin embargo, -a dicho de los

recurrentes- la determinación del aviso de procedencia y la solicitud de registro, son actos distintos y corresponden a etapas diferentes.

**5.1.8. Aplicación de control constitucional y convencional.**

Señalan que la responsable debió abrir el procedimiento para la constitución de partidos políticos locales, con independencia de los plazos establecidos en la normatividad transitoria y definir lo conducente, para la etapa de asambleas y acreditación de requisitos.

**5.1.9. La Autoridad Responsable circunscribe el derecho de asociación política a votar y ser votado.**

La autoridad circunscribe el derecho de asociación política, únicamente a procesos electorales -votar y ser votado-, dejando fuera el derecho de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país.

Los agravios que se plantean, se desprenden de la lectura integral de las demandas, cuyo análisis se hace a la luz de la Jurisprudencia 4/99 emitida por Sala Superior, de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR<sup>2</sup>**, que impone a los órganos resolutores de tales medios, el deber de interpretarlos con el objeto de determinar de forma precisa la real pretensión de quien promueve.

**5.2. CUESTIÓN A DILUCIDAR**

De los agravios planteados, se desprende que la Litis se concentra en verificar si, la Autoridad Responsable, **violó el derecho de asociación política, al inobservar lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Partidos local<sup>3</sup>**, que regula el inicio del procedimiento constitutivo de partidos políticos locales, al resolver la improcedencia de los avisos de intención.

En este sentido, la Litis tiene las siguientes vertientes a analizar:

- a) Si existe o no incompatibilidad entre los numerales 12 y 15 de la Ley de Partidos local, y por ello resultaba imposible ejercer el

---

<sup>2</sup> Todas las sentencias, tesis y jurisprudencia de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son consultables en <https://www.te.gob.mx/>

<sup>3</sup> Artículo 12.- La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político local para obtener su registro, deberá informar tal propósito al Instituto Estatal en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador del Estado. A partir del momento del aviso a que se refiere el párrafo anterior, hasta la resolución sobre la procedencia del registro, la organización informará mensualmente al INE sobre el origen y destino de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes.





TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

derecho de asociación política, en atención a las particularidades por las que atraviesa Baja California;

- b) Si la autoridad, para resolver sobre la procedencia o no del aviso de intención, debía verificar si se actualizaba la hipótesis del artículo 12 de la Ley de Partidos local;
- c) Si derivado de la procedencia de los avisos de intención, debía realizar acciones necesarias, para garantizar el acceso efectivo al derecho de asociación política, en lo referente al proceso de registro y acreditación, que enmarca el artículo 15 de la Ley de Partidos local, para no hacerlo nugatorio.

### **5.3. MÉTODO DE ESTUDIO**

En atención a lo anterior, y a que los motivos de disenso se hacen descansar en la violación al derecho de asociación política, será necesario analizar la determinación de la Autoridad Responsable en función al marco teórico-normativo que define y regula este derecho, para advertir su naturaleza, características, requisitos y limitantes para su acceso, así como valorar la situación extraordinaria de Baja California, para estar en posibilidad de resolver si el mismo se conculcó o no, por parte de la Autoridad Responsable.

Por cuestión de método, los agravios se analizarán en cinco temas torales, toda vez que se advierte, algunos de los disensos son coincidentes entre sí o se encuentran íntimamente relacionados, quedando su estudio de la siguiente manera:

- A. Cumplimiento de la hipótesis del artículo 12 de la Ley de Partidos Local.** En donde se analizará el disenso señalado con el número 5.1.2 de la síntesis.
- B. La autoridad se extralimita en sus facultades al limitar el tiempo para la realización de asambleas y omite aplicar control convencional y constitucional.** En este apartado serán analizados de manera conjunta los reproches enumerados como 5.1.3, 5.1.5 y 5.1.8 de la síntesis de agravios.
- C. Apertura de procedimiento de constitución de partidos locales.** En este punto, se abordará en enmarcado como 5.1.7.

**D. La autoridad responsable circunscribe el derecho de asociación a votar y ser votado.** Se procederá con el estudio del agravio citado como número 5.1.9.

**E. Violación al derecho de asociación política.** Finalmente, en este tema se engloba de manera conjunta el análisis de los motivos de reproche mencionados como 5.1.1, 5.1.4 y 5.1.6 de la síntesis.

Sin que el referido análisis cause una lesión en perjuicio de los recurrentes, de conformidad con la Jurisprudencia 04/2000, de la Sala Superior, de rubro **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.<sup>4</sup>

#### **5.4. DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABLE**

Del dictamen controvertido, se advierten los siguientes apartados focales:

##### **5.4.1. Naturaleza de los partidos políticos**

La Autoridad Responsable indicó, que el artículo 41, fracción I, de la Constitución federal determina que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, así como las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les correspondan. Que los partidos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder.

De igual forma señala, que el Estado tiene la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su actuar, destinado a recabar la acción ciudadana, circunscritos a los principios de legalidad, equidad e igualdad.

##### **5.4.2. Procedimiento ordinario para el registro de partidos políticos locales**

---

<sup>4</sup> Visible en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

La responsable razonó, que éste inicia con la presentación del informe de intención en enero siguiente al año de la elección de la Gubernatura; continúa con el verificativo de las asambleas correspondientes para integrar el padrón de afiliados; posteriormente, en enero del año anterior al de la siguiente elección, se debe presentar la solicitud de registro, a efecto de que, dentro de los sesenta días posteriores, el Consejo resuelva sobre dicha solicitud, que en caso de ser procedente, tal registro surtirá efectos constitutivos a partir del primero de julio del año previo a la elección.

#### **5.4.3. Temporalidad (contexto extraordinario en que se encuentra Baja California)**

Que con motivo de la implementación del régimen transitorio en la Constitución local para lograr la concurrencia de los procesos electorales federal y local, se impactó la duración regular de los mandatos de gobierno, reduciendo por única ocasión su periodo de tres a dos años; por lo que, la próxima jornada electoral se celebrará en junio de dos mil veintiuno –Decreto 112, transitorios sexto, séptimo y octavo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de octubre de dos mil catorce-.

Como consecuencia, el plazo para la presentación del aviso de pretensión de conformación de un partido político local y la solicitud de registro son coincidentes, esto es, enero del presente año.

Por tal motivo, la responsable consideró que *“no existe el tiempo necesario previsto por la legislación para que los ciudadanos tengan acceso efectivo al derecho de asociación política, y el espacio necesario para que la ciudadanía decida sobre su libertad de adhesión a alguna propuesta política por crearse”*.

#### **5.4.4. Solicitudes realizadas por las organizaciones de ciudadanos**

Al resolver sobre las propuestas hechas por las organizaciones de ciudadanos, en las audiencias previas a la emisión del Dictamen treinta y uno (relativas a que se redujeran los plazos previstos en la legislación local o que se siguiera el procedimiento ordinario aunque no se les permitiera participar en la elección intermedia), el Consejo determinó que no cuenta con facultades para modificar los plazos previstos en la Ley de Partidos local que regulan el procedimiento de constitución de partidos políticos. Máxime que, a su decir, con ello no

se estaría ampliando el derecho de participación política de la ciudadanía, sino restringiéndolo, al reducirse los plazos, por lo que no se estaría garantizando el acceso efectivo al derecho fundamental de asociación política.

La responsable indica, que no resulta procedente lo solicitado por las organizaciones respecto a que se lleve a cabo el procedimiento de constitución de partidos políticos locales aun cuando no se les permita participar en la elección intermedia, pues ello se traduciría en la restricción de los derechos de personas afiliadas como candidatos a cargo de elección popular.

En consecuencia, determinó la imposibilidad jurídica y material para llevar a cabo el procedimiento de constitución de partidos políticos locales.

## **5.5. MARCO TEÓRICO-NORMATIVO**

### **5.5.1. Derecho de asociación política**

El artículo 1º de la Constitución federal dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos, sin distinción de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o de salud, religión, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

Los derechos fundamentales son aquellos que comprenden los presupuestos éticos, así como, los componentes jurídicos que comprometen la dignidad humana a efecto de que se tenga la posibilidad de desarrollar sus potencialidades en la sociedad, de tal forma que pueden valer como anteriores y superiores al Estado.<sup>5</sup>

Asimismo, ha de notarse que el artículo 1º comentado establece una cláusula de remisión, al señalar que los derechos humanos reconocidos y protegidos serán los consagrados tanto en la propia Constitución federal como en tratados internacionales.

En ese sentido, una de las vertientes de los derechos humanos de primera generación son los que refieren a los político-electorales, entendidos como aquellos que se caracterizan por una incidencia inmediata y directa en el funcionamiento del Estado y de la

---

<sup>5</sup> García Belaunde, Domingo. Diccionario de Jurisprudencia Constitucional. Perú: GRILEY, 2009, página 170.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

organización administrativa entre los cuales se encuentra: el derecho de afiliarse a partidos políticos en todas sus vertientes.<sup>6</sup>

Por lo que hace tal derecho, se encuentra consagrado en los artículos 1º, 35 y 41 de la Constitución federal, en relación a los numerales 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>7</sup>; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>8</sup>; XX, XXVIII, XXXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>9</sup>; 23 de la Convención<sup>10</sup>; 2 y 3 de la Carta Democrática Interamericana<sup>11</sup>, y en la totalidad del Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia; que contemplan que toda persona tiene derecho a participar directamente o por medio de representantes libremente escogidos, en el gobierno de su país, así como en los asuntos públicos.<sup>12</sup>

De tal forma que, la participación política es parte del núcleo esencial de los derechos político-electorales, el cual contiene varios elementos, como lo son: el derecho a participar en el gobierno directamente o a través de sus representantes libremente elegidos; el derecho a participar en las elecciones, lo cual comprende el derecho a elegir y a ser electo, así como el derecho de acceso a cargos públicos.<sup>13</sup>

Bajo tales consideraciones, la Corte Interamericana estimó que el párrafo 1 del artículo 23 de la Convención, reconoce a toda la ciudadanía el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, siendo que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, al mismo tiempo,

<sup>6</sup> Ansolabehere, Karina. Diccionario Básico de derechos humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización. México: Flacso México, 2009, página 89.

<sup>7</sup> Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

<sup>8</sup> Aprobado en 1966, al cual México se adhirió el 23 de marzo de 1981.

<sup>9</sup> Aprobado en 1948, y adoptado por México el 2 de mayo de ese año.

<sup>10</sup> En vigor desde 18 de julio de 1978, ratificada por México el 2 de marzo de 1981.

<sup>11</sup> Disponible en [https://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica\\_spa.pdf](https://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf)

<sup>12</sup> Adoptadas por la Comisión de Venecia en su 51a. reunión plenaria (Venecia, 5-6 de julio de 2002) En el que se prevén las directrices que garantizan el goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, principios reconocidos y aceptados en varios países en transición a la democracia, así como en aquellos en los que este régimen ha quedado consolidado.

<sup>13</sup> Méndez, Juan E. Diccionario electoral, Toma I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), México Tercera Edición 2003, foja 412.

un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos.<sup>14</sup>

Añadiendo que, la propia Corte Interamericana en la sentencia “*Yatama vs Nicaragua*” sostuvo que de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.

Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.<sup>15</sup>

Cabe precisar que, el derecho de asociación política como la mayoría de los derechos fundamentales, es por su naturaleza, relativo, y en consecuencia susceptible de ser restringido<sup>16</sup>, pues le corresponde a los Estados determinar el sistema o modalidad para ejercer tal derecho, con exclusión de cualquier circunstancia que tenga carácter discriminatorio.

Se debe tener presente que, los derechos fundamentales se encuentran protegidos, entre otros, por el principio de progresividad que implica tanto gradualidad como progreso, es decir, se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. Lo que patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe de mejorar.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafos 143, 148 y 154. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>, así como en el Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Sentencia de 1 de Septiembre de 2011, párrafo 108.1, disponible en [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_233\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf)

<sup>15</sup> Párrafo 201. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf).

<sup>16</sup> Como excepción a los derechos relativos, son aquellos que se consideran absolutos, como el derecho a la vida, así como la prohibición de la esclavitud y tortura, no así los derechos político-electorales.

<sup>17</sup>Carbonell, Miguel La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma. México, 2012 página 159.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido que la progresividad como uno de los principios rectores de los derechos humanos, tiene una proyección en dos vertientes. La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones.<sup>18</sup>

En el mismo sentido, el Código de buenas prácticas en materia electoral dispone que la garantía de los principios del patrimonio electoral, sólo es posible si se cumplen entre otras cuestiones, el respeto de los derechos fundamentales, por lo que las restricciones a esos derechos fundamentales deben tener fundamento legal, ser de interés público y respetar el principio de proporcionalidad.

De manera coincidente, la Corte Interamericana ha reconocido que los derechos políticos están sujetos a limitaciones, siempre que la reglamentación restrictiva observe los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, además que deben ser mínimas y temporales y estar justificadas.<sup>19</sup>

En ese orden de ideas, el derecho de afiliación se ejerce al adherirse a un partido político que comulgue con la ideología política de la persona interesada, como también al formar parte de la constitución de un nuevo partido político.

Así, el artículo 41 de la Constitución federal reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso a éstos al poder público, de acuerdo a los programas, principios e ideas que

<sup>18</sup> Criterio sostenido en la jurisprudencia 28/2015, de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 39 y 40.

<sup>19</sup> Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafos 143, 148 y 154. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>.

postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo garantizando en las candidaturas la paridad de género.

Además, establece que la ley determinará las normas y requisitos para su registro, las formas específicas de intervención en el proceso electoral y los derechos y obligaciones que les corresponden.

### **5.5.2. Procedimiento para el registro de partidos políticos**

El procedimiento para el registro de partidos políticos se encuentra regulado en el capítulo I del título segundo de la Ley de Partidos y de la Ley de Partidos local, así como los Lineamientos<sup>20</sup>, en los que se establece que las etapas del procedimiento de registro de partido político local son: aviso intención, actos previos a las asambleas, celebración asambleas distritales o municipales, asamblea constitutiva local, compulsas, vista, solicitud de registro, revisión de requisitos, dictamen y efectos constitutivos.

A ese respecto, los artículos 12, (que regula el inicio del procedimiento), y 15, ambos de la Ley de Partidos local, así como de sus correlativos 11 y 15 de la Ley de Partidos,<sup>21</sup> regulan el citado procedimiento como a continuación se cita:

#### **a) Aviso intención**

La organización que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto deberá informar tal propósito en el mes de enero del año siguiente a la elección de la Gobernatura del Estado –artículos 11 de la Ley de Partidos y 12 de la Ley de Partidos local-.

#### **b) Solicitud de registro**

---

<sup>20</sup> Aprobados por el INE mediante acuerdo Instituto Nacional Electoral/CG660/2016, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/85995/CGex201609-7-ap-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>21</sup> 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. 2. A partir del momento del aviso a que se refiere el párrafo anterior, hasta la resolución sobre la procedencia del registro, la organización informará mensualmente al Instituto sobre el origen y destino de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes.





TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección, la organización presentará ante el Instituto, la solicitud de registro- artículos 15 de la Ley de Partidos y Ley de Partidos local-.

#### **5.6. CUESTIÓN PREVIA. VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN EXTRAORDINARIA EN BAJA CALIFORNIA**

Ahora bien, atendiendo al marco teórico-normativo expuesto y tal como se razonó en la cuestión a dilucidar, respecto a la situación extraordinaria por la que atraviesa Baja California, es necesario analizar previo a la contestación de los agravios, si existe o no incompatibilidad entre los numerales 12 y 15 de la Ley de Partidos local, y por ello resulta imposible ejercer el derecho de asociación política en atención a las características particulares por las que cruza el Estado.

En ese orden de ideas, respecto a la aplicación de los preceptos 12 y 15 de la Ley de Partidos local, -o de sus correlativos 11 y 15 de la Ley de Partidos<sup>22</sup>- es necesario precisar que no existe una incompatibilidad ordinaria, sino que ésta resulta ser de carácter excepcional por una cuestión fáctica y jurídica extraordinaria.

Debe precisarse, que la normativa ordinaria no prevé la resolución de casos extraordinarios como el que acontece, puesto que, con independencia de las características de generalidad y abstracción, propias de las normas jurídicas, los preceptos, 13 y 15 de la Ley de Partidos local, con relación al 12, del mismo ordenamiento, no encuadrarían, ni de forma aproximada, en el caso dado del empate de plazos, por lo que, es dable advertir que nos encontramos frente a un **vacío legal** o ausencia de regulación, tanto de la Ley de Partidos como de la Ley de Partidos local; lo anterior, debido a que **el legislador** estaba en posibilidad de regular en un artículo transitorio la situación fáctica del empate de elecciones en función de la

---

<sup>22</sup> Artículo 15. 1. Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido, la organización de ciudadanos interesada, en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección, presentará ante el Instituto o el Organismo Público Local competente, la solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos: a) La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus afiliados; b) Las listas nominales de afiliados por entidades, distritos electorales, municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, a que se refieren los artículos 12 y 13 de esta Ley. Esta información deberá presentarse en archivos en medio digital, y c) Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas, distritos electorales, municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, y la de su asamblea nacional o local constitutiva, correspondiente

constitución de partidos políticos locales, no obstante, **no previó la hipótesis relativa a un caso extraordinario** como este -mismo que podía predecir, en virtud de la reforma electoral de dos mil catorce-.

Debe señalarse, además, que el vacío que presentan la Ley de Partidos y la Ley de Partidos local, descansa en el hecho de que **no existe un precepto que regule plazos definidos para el cumplimiento de los requisitos tendentes a la obtención de registro como partido político, ni para el caso ordinario en que transcurren tres años entre la elección de Gobernador y las intermedias, mucho menos para el caso extraordinario** en que median dos años entre la última elección de Gubernatura y la próxima elección.

En este orden de ideas, debe hacerse especial referencia, a lo dispuesto por los artículos 6 y 8 de la Ley de Partidos local<sup>23</sup> que establecen que la interpretación de sus preceptos se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución federal, o a falta de disposición expresa, -entre otros- a los principios generales del derecho.

En este sentido, corresponde a este órgano resolutor aplicar el criterio interpretativo, de los preceptos referentes a los requisitos previos y a la solicitud de registro de partidos políticos a **contrario sensu**, para advertir que éstos no son aplicables al caso concreto, así como interpretar de forma funcional las demás disposiciones normativas – incluidos criterios de la Corte Interamericana, la Suprema Corte y de Sala Superior- para llenar el vacío de la legislación y garantizar el acceso efectivo al derecho.

El argumento a **contrario sensu** **justifica excluir la aplicación de la consecuencia jurídica prevista por una norma** para un determinado supuesto de hecho, a otros supuestos de hecho

---

<sup>23</sup> Artículo 6.- (...) La interpretación de esta Ley se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.

Artículo 8.- A falta de disposición expresa en esta Ley, se estará a lo dispuesto en la Constitución, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los acuerdos del Consejo General del INE, a las jurisprudencias o criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Estatal, en los acuerdos del Consejo General del Instituto Estatal dictados dentro del ámbito de su competencia, y a los principios generales del derecho.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

diferentes a los expresamente mencionados en ella por la existencia de una laguna jurídica.<sup>24</sup>

En este sentido, las hipótesis normativas de los preceptos 12 y 15, están dadas para que los requisitos que prevé del artículo 13 -todos de la Ley de Partidos local<sup>25</sup>- se cumplan en diferentes tiempos; por lo que, en virtud del empate de la presentación de manifestación de intención y la solicitud de registro en el mismo mes y año, resulta evidente que tales artículos están armonizados en función a que la elección de Gubernatura y las intermedias locales estén programadas cada tres años, lo que permite plenamente el ejercicio del derecho de asociación política; no obstante, ante la situación extraordinaria, del régimen transitorio en la Constitución local, por la que se impactó la duración regular de los mandatos de gobierno, tanto de la Gubernatura como de Ayuntamientos y Diputados locales, reduciendo por única ocasión su periodo de mandato de seis y tres años respectivamente, a dos años; en el contexto actual, no existe un panorama en el que se den las condiciones para la aplicación de tales normas, ni la consecuencia jurídica que acarrea, **lo que de ninguna forma debe traducirse como una supresión al derecho de asociación política, sino a la existencia de una laguna jurídica o vacío legal.**

---

<sup>24</sup> La motivación de las decisiones interpretativas electorales / Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas. -- México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012. Pág. 150.

<sup>25</sup> Artículo 13: Para la constitución de un partido político local, se deberá acreditar:

I. La celebración, por lo menos en dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios, según sea el caso, de una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto Estatal, quien certificará: a) El número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor del 0.26% del padrón electoral del distrito o Municipio, según sea el caso; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea local constitutiva;

b) Que, con los ciudadanos mencionados en el inciso anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y c) Que en la realización de las asambleas de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político. II. La celebración de una asamblea local constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto Estatal, quien certificará: a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas distritales o municipales, según sea el caso; b) Que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso anterior; c) Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea local, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente; d) Que los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y e). Que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en el Estado, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por esta Ley. Estas listas contendrán los datos requeridos en el inciso b) de la fracción anterior.

En el caso que nos ocupa, la consecuencia jurídica de los preceptos 13 y 15 de la Ley de Partidos local, se circunscribe a la obtención del registro como partido político, de aquellas organizaciones de ciudadanos que hubiesen acreditado los requisitos que para el caso se establecen; sin embargo, tal consecuencia se basa en que para el cumplimiento del supuesto median tres años entre la elección de Gobernador y la siguiente elección.

Por lo anterior, y en virtud del empate de los plazos establecidos en los artículos 12 y 15 de la Ley de Partidos local, se advierte que se cumple solo uno de los presupuestos; el del artículo 12, atinente a que en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gubernatura, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos, deben presentar su aviso de intención ante el Instituto.

Sin embargo, de igual forma, en el mes de enero de este año debía presentarse la solicitud de registro como partido político –por ser el año previo a la siguiente elección-, con todos los requisitos que ello conlleva, tales como la realización de asambleas, cédulas de afiliación, entre otros establecidos en el artículo 13 de la Ley de Partidos local; **por lo que, consecuentemente la aplicación de los artículos 13, y 15 no es factible**, en virtud de la imposibilidad temporal de la actualización de sus presupuestos; sin embargo, tal como se señaló, ello no debe repercutir de forma negativa en el ejercicio del derecho de asociación política de los recurrentes, o que deba hacerse nugatorio el mismo; sino que, **ante esta situación, es exigible a la autoridad electoral la implementación de mecanismos y procedimientos idóneos tendentes a garantizar el aludido derecho.**

Bajo esta valoración, se analizarán los motivos de disenso expresados en la síntesis de agravios, para establecer si les asiste razón a los promoventes a fin de revocar el acto impugnado, o si, por el contrario, el mismo estuvo apegado a derecho.

### 5.7. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS PLANTEADOS

Resultan **fundados** los agravios expuestos por los recurrentes por los razonamientos que a continuación se establecen:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**A) Cumplimiento de la hipótesis del artículo 12 de la Ley de Partidos local**

En cuanto al disenso relativo al cumplimiento de la hipótesis que establece el artículo 12 de la Ley de Partidos local, **les asiste la razón a los actores**, ya que, efectivamente en el mes de enero de dos mil veinte se actualiza el supuesto normativo, al haberse celebrado elección de Gobernador del estado en el año dos mil diecinueve; por lo anterior, **la responsable debió analizar la procedencia del aviso de intención de constitución de un partido político**, en función del artículo 12 de la Ley de Partidos local, dado que, jurídicamente es el precepto que contiene la hipótesis respectiva.

En este orden de ideas, se advierte que, la Autoridad Responsable soslayó tal circunstancia, al determinar que, al coincidir en el mismo mes de enero el supuesto referido, con el plazo para la solicitud de registro de partidos políticos que establece el artículo 15 de la Ley de Partidos local, dicha circunstancia, acarrea la imposibilidad material del acceso efectivo al derecho de asociación; sin embargo, tal determinación no tiene una base constitucional y convencional sólida al apoyarse en una suposición y ser transgresora del principio de progresividad, no obstante que, sustente su determinación en la resolución **SCM-JDC-157/2017**.

Ahora bien, y como quedó expuesto en la cuestión previa de la presente resolución, el hecho de que las circunstancias extraordinarias en Baja California no permita la aplicación del precepto 15 de la Ley de Partidos local, no debe repercutir negativamente en el ejercicio de los derechos político electorales de los recurrentes, toda vez que lo que se solicita es la declaración de procedencia del aviso de intención -primer paso del procedimiento de constitución de partidos políticos- supuesto que se encuentra regulado por el artículo 12 de la mismo ordenamiento legal.

Por lo que hace a la solicitud de aplicación del principio referente a que nadie está obligado a lo imposible, se advierte que ésta, descansa sobre la base de que la ausencia de tiempo, para la realización de asambleas, no es atribuible a los actores ni debe representar un obstáculo para la procedencia del aviso de intención en términos del artículo 12 de la Ley de Partidos local; ya que, tal circunstancia obedece a la etapa de registro como partido político. Por lo que, se

estima satisfecha su aplicación en consonancia con lo argumentado en líneas que preceden.

Por lo que deviene **fundado** el motivo de disenso.

**B) La autoridad se extralimita en sus facultades al limitar el tiempo para la realización de asambleas y omite aplicar control convencional y constitucional**

En lo tocante a los motivos de reproche referentes a que la autoridad limita el tiempo para realizar asambleas, se considera que les asiste la razón a los apelantes, al estimarse que la Autoridad Responsable se extralimitó al acotar a la temporalidad **mínima** de un año, la realización de asambleas, cuando la ley no establece plazos para celebrar las mismas, como a continuación se explica:

Partiendo de una interpretación funcional a los artículos 15 y 16 de la Ley de Partidos local, <sup>26</sup> se desprende lo siguiente:

- a) Ninguna disposición (artículo 15 y 16 de la Ley de Partidos Local) expresamente establece un tiempo para la realización de asambleas, tendientes a la obtención de registro como partido político;
- b) El único periodo acotado –como tope máximo- es el de un año, establecido por el legislador en lo que refiere a la antigüedad de las afiliaciones de los ciudadanos al partido de nueva creación.

Ahora bien, la Autoridad Responsable razona que, si bien las organizaciones de ciudadanos solicitaron “acortar” los tiempos para la realización de asambleas, no era legalmente válido modificar los tiempos, porque no estaba facultada para ello, y de hacerlo, más que ampliar el derecho, lo estaría acortando, al reducir el periodo para la realización de asambleas.

En este sentido, este Tribunal estima necesario hacer las siguientes precisiones:

---

<sup>26</sup> Artículo 16.- El Instituto Estatal, conocerá de la solicitud de los ciudadanos que pretendan su registro como partido político local, examinará los documentos de la solicitud de registro a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución señalados en la Ley General y esta Ley, y formulará el proyecto de dictamen de registro. El Instituto Estatal, notificará al INE para que realice la verificación del número de afiliados y de la autenticidad de las afiliaciones al nuevo partido, conforme al cual se constatará que se cuenta con el número mínimo de afiliados, cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo dentro del partido político de nueva creación.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

-La responsable parte de una premisa inexacta al afirmar que no está facultada para llevar a cabo un ajuste en los plazos de cualquier disposición electoral de su jurisdicción, apelando a la facultad reglamentaria fuera de los tiempos del proceso electoral; ya que, si bien, la ley la dota de atribuciones de esta índole dentro del proceso, la solicitud no la resuelve a la luz de **sus facultades para emitir acuerdos que permitan el mejor desarrollo de los mecanismos electorales que se encuentran a su cargo**, ni en virtud del **principio de progresividad** en materia de derechos fundamentales, dada la ausencia de regulación y en virtud de la situación extraordinaria en la que se encuentra Baja California, debido a la reforma en materia político electoral de dos mil catorce, que provoca que coincidan los plazos para presentación del aviso y la solicitud de registro de partidos políticos.

-La siguiente precisión estriba, en lo que establecen los preceptos 15 y 16 de la Ley de Partidos local, referente a que, el INE verificará que las afiliaciones de los ciudadanos al partido de nueva creación -que pretende el registro- tenga una duración máxima de un año; esta disposición se interpreta en un sentido distinto al de su función, ya que si bien, permite a las organizaciones de ciudadanos un tiempo considerable para la realización de sus asambleas, **no limita, ni expresamente establece cuál es la antigüedad mínima** que deben tener tales afiliaciones, pudiéndose en el caso ser de un día -incluso de algunas horas- antes a la presentación de la solicitud, por lo que, no procede “acortar” un periodo que no está enmarcado por un margen mínimo.

Entonces, lo que correspondía en el caso -de ser procedente el aviso de intención- era permitir que las organizaciones de ciudadanos iniciaran con el proceso de afiliación, a través de la implementación de mecanismos administrativos para los que están jurídicamente facultados.

Cabe señalar que, los recurrentes en sus demandas establecen su petición para “acotar los plazos”; sin embargo, se advierte que la finalidad de su solicitud, reviste en hacer efectivo el ejercicio del derecho de asociación política en un periodo corto o de forma

inmediata, pero que se les permita participar en las próximas elecciones ordinarias.

Así, contrario a lo dicho por la Autoridad Responsable, en el supuesto de otorgarse un periodo corto para la realización de asambleas -tal como lo solicitaron los promoventes- en lugar de posponerlo, esto sí se traduciría en una ampliación del derecho, dado que se habrían eliminado los obstáculos para su ejercicio efectivo, y por tanto acarrearía un aumento en los alcances del mismo, tal como ha razonado la Sala Superior en la jurisprudencia 28/20015<sup>27</sup> en cuanto al principio de progresividad de los derechos fundamentales.

Es de mencionar que en dicho criterio se señaló, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, tercer párrafo, 15 y 35, fracción VIII, punto 3º, de la Constitución federal, la progresividad es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales.

Mismo principio que tiene dos vertientes: 1) La prohibición de la regresividad; 2) Límites al Estado para modificaciones formales e interpretativas al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquellas que se traduzcan en su ampliación.

La ampliación a los derechos se puede dar incrementando los alcances de los mismos; eliminando sus restricciones; o bien, aumentando el reconocimiento de las personas titulares de éstos.

Con este criterio, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación establece la no regresión y procura la maximización de los derechos político-electorales.

En otro orden de ideas, tenemos que la circunstancia extraordinaria de Baja California, -referente al contraste temporal que establecen los numerales 12 y 15 de la Ley de Partidos local- genera una laguna jurídica, que no permite resolver adecuadamente la situación que acontece; sin embargo, Sala Superior ha emitido diferentes criterios en materia de omisiones inconstitucionales<sup>28</sup> a fin de aportar certeza

---

<sup>27</sup> Todas las sentencias, tesis y jurisprudencia de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son consultables en <https://www.te.gob.mx/>

<sup>28</sup> Jurisprudencia 18/2014, con el rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 23 y 24. Este criterio se complementa con el sostenido en la Tesis XXVIII/2013, con el rubro:





TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

en los procesos electorales y garantizar los derechos político-electorales, tanto respecto de omisiones legislativas absolutas como de vacíos normativos o ausencias normativas **generadas por situaciones extraordinarias.**

Asimismo, ha establecido que la omisión legislativa concreta se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado por la Constitución, en un tiempo razonable o determinado y, por lo tanto tal omisión es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, más aún, cuando el incumplimiento implica inobservancia de los principios constitucionales que rigen toda elección y, con ello, se provoca la conculcación de derechos políticos de los ciudadanos<sup>29</sup>.

Por su parte, la Corte Interamericana ha dispuesto que un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente la Convención, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2 de la misma, o bien, dictando disposiciones que no sean acordes con sus obligaciones convencionales. En este sentido, **la obligación de dictar las medidas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Convención, comprende la de no dictarlas cuando ellas conduzcan a violar esos derechos y libertades.**

En específico, la Corte Interamericana ha señalado en los casos **“Castillo Petruzzi vs Perú”** y **“Bulacio vs Argentina”** que el artículo 2 de la Convención obliga a los Estados Partes a **adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las**

---

OMISIÓN LEGISLATIVA. EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL ES PROCEDENTE PARA IMPUGNARLA, Quinta época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 106 y 107. 26 Jurisprudencia XXIX/2013, con el rubro: OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 107 y 108.

<sup>29</sup> *Tesis XXIX/2013 OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.*

**disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o, de otro carácter, que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención** y, ello implica, la adopción de medidas en dos vertientes: por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención y, por otra, la expedición de normas y **el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías**, lo que significa que el Estado tiene la obligación de consagrar y adoptar en su ordenamiento jurídico interno todas las medidas necesarias para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido. De modo que, la omisión del Estado de armonizar su normativa interna con las disposiciones convencionales, genera una situación de incertidumbre.

En este sentido, la Sala Superior, ha establecido que, ante la ausencia de disposiciones o leyes secundarias que deban regular un derecho político electoral –como en el caso ocurre, al existir un vacío legal que impide el ejercicio de un derecho- **las autoridades administrativas electorales deben adoptar las medidas necesarias a efecto de privilegiar su pleno ejercicio, en observancia del marco constitucional, convencional y demás normativa aplicable<sup>30</sup>.**

Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral, consagrados constitucionalmente, implica desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran; **así, la autoridad debía hacer una interpretación con un criterio extensivo**, toda vez, que si bien, **hay una coincidencia en los plazos para el aviso de intención y la solicitud de registro**, estos derivan de una situación que no está contemplada de forma ordinaria en la legislación, pero tampoco se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos, ni mucho menos suprimidos, **aunado a que los recurrentes, señalan, se**

---

<sup>30</sup> Tesis V/2015 CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA AUSENCIA DE LEY SECUNDARIA, OBLIGA A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-ELECTORALES A ADOPTAR LAS MEDIDAS PARA CONTENDER EN LAS ELECCIONES.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**encontraban dentro del plazo establecido para el ejercicio de los mismos.**

Ahora bien, en el acto impugnado, la responsable hace la suposición de que aun declarando procedente el aviso de intención de constitución de partido político y abriendo el proceso de acreditación, las organizaciones de ciudadanos no habrían podido cumplir, en tiempo, con los requisitos para el registro; sin embargo, y como quedó expuesto, **no existe una limitante sobre el tiempo, ni el número de asambleas que puedan desarrollar las organizaciones en un periodo corto**; introduciendo con ello, una restricción al derecho de asociación.

La interpretación de la autoridad es restrictiva y no puede estimarse como razonable o proporcional, además, **al suprimir el derecho**, en lugar de dictar las medidas administrativas que hicieren posible su ejercicio, **mucho menos puede considerarse la medida alternativa menos gravosa.**

Toda medida o intervención del poder público que no satisfaga el parámetro de proporcionalidad es indebida o ilegítima; y en el caso concreto, se advierte del acto impugnado una **ausencia de análisis y aplicación del test de proporcionalidad**, por lo que la medida no resulta debida, ni legítima.

Finalmente, en lo relativo a la diferenciación que se aplica a los interesados a participar como candidatos independientes, relativa a los tiempos para la solicitud del apoyo ciudadano, que en el caso que se cita, fue de ciento treinta y dos días en el proceso electoral 2018-2019; si bien, se trata de figuras distintas, lo cierto es que tanto aspirantes a candidatos independientes, como organizaciones interesadas en formar un partido político, tienen como fin participar en la vida democrática de la población, es decir, comparten un fin común que se hace efectivo a través del acceso a los derechos político electorales.

Por lo que, la autoridad tuvo que realizar una interpretación funcional, del ordenamiento jurídico electoral, a razón de hacer efectivo el derecho de las organizaciones a formar partidos políticos a fin de que cualquier ciudadano, independientemente de la vía que elija, se le

asegure en igualdad de circunstancias, el acceso a sus derechos político electorales. De ahí que el motivo de reproche resulte **fundado**.

**C) Apertura del procedimiento de constitución de partidos locales**

En consonancia con lo anterior, respecto a la determinación de dejar sin efectos el aviso intención; cabe señalar que dicho aviso, correspondía a una etapa diferente, es decir, primero se tendría que haber analizado la presentación del aviso en función al artículo 12 de la Ley de partidos local, para declarar o no su procedencia –ya que tal supuesto corresponde a la primera etapa del procedimiento-, y posteriormente, si dentro del plazo establecido, en las medidas administrativas que se implementaran por la Autoridad Responsable, las organizaciones de ciudadanos no presentaren la documentación requerida para la solicitud de registro, la autoridad tendría que notificar en un acto distinto, que la notificación de procedencia quedaba sin efectos al no haberse presentado la solicitud en tiempo; lo anterior, de conformidad con el artículo 14, tanto de la Ley de Partidos como de la Ley de Partidos local<sup>31</sup>.

Bajo este análisis, debe señalarse que las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse favoreciendo a las personas la protección más amplia; que los ciudadanos tienen derecho a asociarse, que una forma de hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país es mediante la constitución y registro de una asociación política, y que para obtenerlos se exigen determinados requisitos. En ese contexto, se colige que a los ciudadanos que quieran constituir y registrar una asociación política les es aplicable la interpretación pro persona al ser la que otorga mayor garantía a su derecho de asociación.

En el caso que nos ocupa, no se hizo efectivo el derecho para reunir los mencionados requisitos, adelantándose la autoridad a negar el inicio del proceso, y calificarlo de improcedente por suponer que los interesados no podrían cumplir con los mismos dadas las condiciones temporales; cuando, en razón a su investidura de autoridad, garante

---

<sup>31</sup> Ley de Partidos Artículo 14. (...)

En caso de que la organización interesada no presente su solicitud de registro en el plazo previsto en esta Ley, dejará de tener efecto la notificación formulada.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

y protectora de los derechos fundamentales, tuvo que haber implementado las medidas que considerara pertinentes, dentro de los márgenes legales -convencionales y constitucionales- a efecto de hacer efectivo el acceso al derecho de asociación y no restringirlo o suprimirlo, como en el caso ocurrió.

Máxime que, se advierte dentro del acto impugnado, se tomó en consideración la consulta realizada por uno de los recurrentes, acerca del proceso de constitución de partidos a celebrarse en el año dos mil veinte, sobre la que recayó el acuerdo **IEEBC-CG-PA98-2019**<sup>32</sup> del Consejo General en el mes de octubre de dos mil diecinueve; por lo que es dable entender que la responsable contaba con tiempo suficiente para razonar las medidas a implementar, en atención a sus funciones protectoras y garantes en materia electoral, y hacer viable la participación de los interesados en el proceso de constitución de partidos políticos, dados los escenarios provocados por la incertidumbre en cuanto a la serie de reformas acaecidas en función de los procesos electorales.

Soslayando lo anterior, del acto impugnado se advierte que, la Autoridad Responsable, consideró que en este año no se cumplían las hipótesis de los artículos 12 y 15 de la Ley de Partidos local, por lo que es dable entender que los recurrentes tendrían que esperar hasta pasada la próxima elección de Gubernatura –misma de la que no se tiene certeza sobre la fecha de su realización-.

Debe recalarse que la certeza jurídica es un principio del derecho, universalmente reconocido, que se basa en la “certeza del derecho”, tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación, y que significa la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, ordenado o permitido por el poder público.

El Estado, como máximo exponente del poder público y primer regulador de las relaciones en sociedad, no sólo establece -o debe establecer- las disposiciones legales a seguir, sino que en un sentido

<sup>32</sup> IEEBC-CG-PA98-2019 "RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR LOS C.C. JUAN MANUEL PÉREZ REYES, EFRÉN ABELARDO MOLINA, IVÁN GUADALUPE FIERRO GASTELÚM, Y OTROS, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES. 2 de octubre de 2019.

"<https://www.ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2019/ord/pacuerdo/puntodeacuerdo98.pdf>

más amplio tiene la obligación de crear un ámbito general de "seguridad jurídica" al ejercer el poder político, jurídico y legislativo.

Por lo tanto, y en función a la reforma a la Constitución local, en sus transitorios sexto, séptimo y octavo, del año dos mil catorce, se presume que la próxima elección de Gobernador, sería en dos mil veintiuno.

Elección de Gobernatura	Informe de intención	Asambleas	Solicitud de registro	Efectos constitutivos	Elección intermedia
Junio de 2021	Enero de 2022 De acuerdo al artículo 12 de la Ley de Partidos local.	No existe tiempo determinado	Enero de 2023 De acuerdo al artículo 15 de la Ley de Partidos local.	Julio de 2023	Junio de 2024

Entonces, el proceso de inicio para la constitución de partidos políticos, se postergaría hasta el año dos mil veintidós y la solicitud de registro hasta el año dos mil veintitrés.

Sin embargo, no debe pasar inadvertido, el **Decreto 351 del Congreso del Estado**<sup>33</sup>, mediante el que se reforma el periodo del mandato de Gobernador, electo en el proceso 2018-2019, de dos a cinco años, mismo, que se encuentra *sub judice* en la Suprema Corte; por lo que, en el caso de que no se determinara la inconstitucionalidad del aludido decreto, se acarrearía la consecuencia que la próxima elección de Gobernador, no fuese en dos mil veintiuno, sino hasta dos mil veinticuatro.

Elección de Gobernatura	Informe de intención	Asambleas	Solicitud de registro	Efectos constitutivos	Elección intermedia
Junio de 2024	Enero de 2025	No existe tiempo determinado	Enero de 2026	Julio de 2026	Junio de 2027

Lo que, en primer término, no tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución federal, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.

<sup>33</sup> El decreto 351, publicado en el *Periódico Oficial* del estado de Baja California el 17 de octubre de 2019, por el que se reforma el artículo octavo transitorio del decreto 112 de la Constitución local, del 11 de septiembre de 2014.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

De actualizarse este escenario, el aviso de intención tendría que presentarse hasta el mes de enero de dos mil veinticinco y la solicitud de registro, hasta en el año dos mil veintiséis para poder participar hasta el proceso electoral intermedio, del año dos mil veintisiete.

En consecuencia, **no existe una certeza jurídica** respecto a la fecha de los procesos electorales conforme a los cuales se celebraría la próxima elección de Gobernador -requisito *sine qua non* para presentar el aviso intención- por lo que, de no analizar si procede el derecho a presentar la manifestación de intención de las organizaciones de ciudadanos, acorde al artículo 12 de la Ley de Partidos Local en este momento -cuando acaba de ocurrir una elección de Gubernatura, y antes de la siguiente elección de dos mil veintiuno- significaría **hacer nugatorio el ejercicio del derecho** hasta el año dos mil veintiséis, para que pudieran participar por primera vez en el proceso electoral de dos mil veintisiete; cuestión que no resulta razonable al no haberse realizado el test de proporcionalidad por la Autoridad Responsable, tal como se expuso en líneas que anteceden.

Razones por las cuales se considera **fundado** el agravio planteado por los recurrentes.

Sin que sea óbice de lo anterior, lo sostenido en el criterio **SCM-JDC-157/2017** utilizado para sustentar la falta de tiempo para la realización de las asambleas tendientes a la obtención del registro, pues el mismo **no resulta aplicable**, ya que, -independientemente de los razonamientos expuestos- el mismo, resolvió desde la certeza de que, la elección de Gobernador, se llevaría a cabo en una fecha determinada, por tanto, con la certeza del inicio del proceso electoral; y en el presente caso, **ningún escenario de los expuestos es firme**, sin que se pueda determinar con exactitud, cuándo iniciaría el proceso de elecciones, para Gobernador, en Baja California.

En consonancia con lo anterior, no es dable ni la supresión, ni la postergación del derecho de asociación política, ante el panorama legal incierto, al no otorgárseles, a las organizaciones de ciudadanos, una fecha precisa para el ejercicio del derecho.

**D) La Autoridad Responsable circunscribe el derecho de asociación a votar y ser votado**

En lo referente a que la Autoridad Responsable circunscribe el derecho de asociación política, únicamente a procesos electorales - votar y ser votado-, dejando fuera el derecho de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país; les asiste razón a los recurrentes.

Antes de motivar el porqué de lo anterior, debe precisarse que el agravio planteado se hace descansar, en la respuesta que intrínsecamente se da en el acto impugnado respecto de las propuestas hechas por las organizaciones de ciudadanos en las audiencias de los días diecisiete y dieciocho de febrero de dos mil veinte, respecto a que se acortaran los tiempos, o a que se abriera el procedimiento de constitución de partidos políticos, aunque no se les permitiera participar en la elección intermedia; sin embargo, debe interpretarse que la finalidad de las propuestas, estriba en el ejercicio del derecho en forma inmediata y plena.

Lo anterior es así, debido a que, -como se expuso dentro del método de estudio- el derecho de asociación política, encuentra su límite lógico, natural y jurídico en el momento que queda satisfecho ese propósito, lo cual se consigue cabalmente a través de la afiliación y militancia en una agrupación política.

El artículo 41, párrafo segundo, Base II, de la Constitución federal, establece que los Partidos Políticos tienen como fin **promover la participación del pueblo en la vida democrática**, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

En este sentido, al emitir el acto impugnado, la responsable argumentó que:

*“Los partidos políticos son agrupaciones de la ciudadanía **cuyo fin inmediato es el acceso al poder público y el ejercicio del mismo para efecto de establecer y defender un orden público que responda a las convicciones de quienes forman parte de tales institutos políticos.***





TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

*De manera que, en caso de permitirles su constitución y registro sin que participen en una elección intermedia, estaríamos validando que se incumpla con los principios constitucionales y legales que reglamentan su existencia y su fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, **restringiendo el derecho de sus afiliados de participar en la vida política de la entidad como candidatos a cargos de elección popular** y en su caso el ejercicio del poder público”.*

**(énfasis añadido)**

Bajo estas consideraciones, es importante señalar que los derechos político- electorales, incluidos el de asociación política, ejercido a través de los partidos políticos, no se circunscriben solo al derecho de votar y ser votado, sino que implica, además, promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Así, la Corte Interamericana, al emitir la sentencia sobre el caso “**Yatama Vs Nicaragua**”, razonó que la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política.

La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de

las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

En este sentido, el artículo 16 de la Convención establece que el ejercicio del derecho a asociarse libremente “sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”. La Corte Interamericana considera que la participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos, sustentadas en los términos aludidos en el párrafo anterior, es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación.

En virtud de lo expuesto, **les asiste la razón a los recurrentes**, al establecer que la Autoridad Responsable circunscribió el derecho de asociación política al derecho de ser votado en una elección, soslayando las demás formas de participación política que con éste se ejercen, generando con ello una restricción para el ejercicio del aludido derecho.

#### **E) Violación al derecho de asociación política**

En relación con los disensos relativos a la vulneración al derecho de asociación política detallados en la síntesis, y en consonancia con los agravios analizados, se estima que en efecto, la Autoridad Responsable violó el derecho de asociación política de los recurrentes al inobservar lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de partidos local; al no aperturar el inicio del procedimiento de constitución de partidos políticos locales, basado en la imposibilidad temporal para la realización de asambleas, sin aplicar control convencional y constitucional; así como, circunscribir el aludido derecho a votar y ser votado, tal y como se razonó, por lo que también les asiste razón en el presente motivo de reproche.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Finalmente, respecto a que no se implementó en su favor el principio “pro homine”; se aduce que, en efecto, la interpretación realizada por la responsable resultó mayormente restrictiva, sin embargo, a raíz de la interpretación funcional a los artículos 12 y 15 de la Ley de Partidos Local realizada por este Tribunal (como se detalló en líneas precedentes), se estima que dicha interpretación es la que le brinda un mayor beneficio a los hoy recurrentes.

Así, en vista que han resultado fundados los motivos de disenso, lo procedente es **revocar** el Dictamen treinta y uno emitido por el Consejo General del Instituto, por el que se determinó la improcedencia del aviso de intención de constituir partidos políticos presentada por los actores, basado en la coincidencia temporal de éste con la de la presentación de solicitud de registro que enmarca el artículo 15 de la Ley de Partidos local.

Sin embargo, éste órgano jurisdiccional, no puede ser ajeno a la circunstancia de salud pública que atraviesa el país, derivado de la contingencia mundial provocada por la pandemia del virus SARS-CoV2 y la COVID-19 que ocasionó la suspensión de actividades no esenciales, tanto en el sector privado como de la mayoría de los entes públicos.

Por lo que, si bien se razonó que el procedimiento de constitución de partidos políticos locales no contempla plazos específicos, y que por ende la disposición de los artículos 12 y 15 de la Ley de Partidos local no limita el derecho de asociación a fin de que puedan celebrarse las distintas asambleas en periodos de tiempo cortos; lo cierto es que, derivado de la contingencia sanitaria citada, y, en atención al **“Acuerdo de la Secretaría de Salud por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria”**<sup>34</sup> que exhorta a toda la población del territorio nacional para permanecer en resguardo domiciliario a fin de prevenir la propagación del virus; se estima que existe una **imposibilidad** material para que las asociaciones ciudadanas actoras puedan llevar a cabo la celebración de las asambleas constitutivas y demás actividades atinentes al

---

<sup>34</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil veinte. Firmado por el Secretario de Salud Jorge Carlos Alcocer Varela. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020&print=true](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020&print=true)

procedimiento de registro de partidos políticos locales conforme lo establece el numeral 15 de la Ley de Partidos, ello derivado de la falta de certeza en el tiempo de duración de la medida sanitaria correspondiente al resguardo domiciliario.

En consecuencia, se estima razonable resolver que, en el caso de que la responsable determinara procedente el aviso de constitución de las asociaciones aquí recurrentes, y de no encontrar alguna causal de improcedencia distinta a lo aquí resuelto, proceda con el trámite respectivo que alude el artículo 15 de la Ley de Partidos, **una vez que haya concluido el próximo proceso electoral local (2020-2021)**, debiendo recibir lo concerniente a las solicitudes de registro en el mes de enero de 2023, a fin de que los solicitantes estén en posibilidad de participar en la siguiente elección de 2023-2024, como se muestra a continuación:

2020	2021	2022	2023	2024
Art. 12, Aviso de Constitución de Partido Político Local.	Reanudación de procedimiento de registro concluido el proceso electoral.	Celebración de las asambleas	Art. 15, mes de enero, Solicitud de Registro.	Jornada Electoral

Lo anterior pues no se tiene certeza de una fecha exacta de la culminación de la medida sanitaria referida, por lo que se estima que, a la fecha mencionada (la conclusión del proceso electoral local 2020-2021) es la idónea para salvaguardar el derecho de asociación política que reclaman los hoy recurrentes y garantizar su participación en el siguiente proceso electoral 2023-2024.

En consecuencia, atendiendo a lo aquí razonado la revocación del dictamen se hace para los siguientes:

## 6. EFECTOS

6.1. Para que, la responsable, dentro del plazo de **siete días** siguientes a la notificación de la presente sentencia, **emita una nueva resolución sobre la procedencia o no del aviso para constituirse como partido político local**, realizado por los promoventes,



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**tomando en cuenta las disposiciones del artículo 12 de la Ley de partidos local.**

La responsable deberá iniciar el procedimiento de constitución respectivo, siempre y cuando el aviso de intención se hubiere presentado en términos del artículo 12, y demás aplicables de la Ley Electoral, y no exista causa que impida su procedencia.

En caso que el aviso no cumpla con los requisitos de ley, la responsable hará del conocimiento a la organización o interesado para que en un plazo improrrogable de **tres días** hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación, subsane las omisiones correspondientes y manifieste lo que a su derecho convenga. De no subsanar la omisión dentro del plazo señalado, o no se cumpla con los requisitos de ley, se tendrá por no presentado el aviso respectivo, lo que deberá notificar a los interesados; haciéndolo del conocimiento de este Tribunal, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que esto ocurra.

No podrá negarse la procedencia o trámite del aviso, con motivo que han transcurrido tres meses desde que se presentó el escrito de intención, porque el retraso en el procedimiento -de ser procedente su inicio- no deriva de la actividad inadecuada de los solicitantes.

**6.2.** De ser el caso y declarar procedente el aviso, la responsable **deberá tomar las medidas necesarias** -entre ellas emitir los acuerdos que resulten pertinentes- para garantizar que el procedimiento de registro se reanude **una vez que concluya el próximo proceso electoral local (2020-2021)**; y a partir de ese momento, implementar en su caso, los calendarios o tiempos a los que se ceñirá dicho procedimiento.

Lo anterior en razón de la contingencia sanitaria por la pandemia del virus SARS-Co-V2 y COVID-19 que ha provocado que en las últimas semanas se hayan suspendido las actividades de la mayoría de los órganos de gobierno, por lo que, incluso, en el supuesto que la responsable otorgara la procedencia del aviso de intención para constituir partidos políticos, **no existe certeza** de que las organizaciones de ciudadanos podrán llevar a cabo las asambleas constitutivas, por una cuestión de responsabilidad social y en acatamiento a disposiciones oficiales, a efecto de no propiciar las concentraciones multitudinarias y con ello la propagación del virus.

Por lo anterior, **la responsable solicitará información a las organizaciones que hubieren cumplido con el aviso de intención para conocer las fechas programadas para sus asambleas o reuniones, como número aproximado de afiliados o personas que concurrirán, lugar de celebración de éstas, y toda aquella información que la responsable considere atinente, para que a su vez solicite recomendaciones o información a las autoridades sanitarias correspondientes, con relación a la contingencia, asimismo, solicitará al INE la información que resulte necesaria; todo ello, con la finalidad de emitir los acuerdos o lineamientos que resulten pertinentes, los que hará del conocimiento a las organizaciones de ciudadanos.**

Con motivo de las causas extraordinarias antes señaladas, la responsable tendrá que hacer efectivo el derecho de las organizaciones de ciudadanos, **una vez que concluya el próximo proceso electivo estatal (el correspondiente a 2020-2021), considerando que las solicitudes de registro que refiere el artículo 15 de la Ley Electoral, deberán ser presentadas en el mes de enero del 2023 (esto es del año anterior a la siguiente elección correspondiente al proceso electoral 2023-2024),** lo anterior a fin de que los solicitantes estén en posibilidad de participar en la referida elección local (proceso electoral 2023-2024).

**6.3** Una vez hecho del conocimiento a los actores sobre la determinación en torno a la oportunidad de su aviso para constituirse como partido político local, la responsable deberá informar a este Tribunal, dentro de las **veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra**, debiendo remitir copias legibles y certificadas que justifiquen dicho informe.

Por lo expuesto y fundado se:

## **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se ordena el **reencauzamiento** de los medios de impugnación identificados con claves RI-11/2020, MI-12/2020 y MI-13/2020 a recursos de apelación, por lo que se instruye a la Secretaría General de Acuerdos realice las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**SEGUNDO.** Se **revoca** el acto impugnado para los efectos precisados en la sentencia.

**TERCERO.** Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos glosar copia certificada de la sentencia definitiva a los recursos acumulados.

**NOTIFÍQUESE**

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **mayoría** de votos de las magistraturas que lo integran con voto en contra del Magistrado Leobardo Loaiza Cervantes, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**LEOBARDO LOAIZA CERVANTES  
MAGISTRADO PRESIDENTE**

**ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO  
MAGISTRADA**

**JAIME VARGAS FLORES  
MAGISTRADO**

**GERMÁN CANO BALTAZAR  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 14, FRACCIÓN VIII DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, 328, FRACCIÓN IV DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO, Y 4, FRACCIÓN I, INCISO g) DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL, EMITE EL MAGISTRADO LEOBARDO LOAIZA CERVANTES, POR DISENTIR DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN SOMETIDO AL PLENO DEL TRIBUNAL, RESPECTO DEL EXPEDIENTE RA-11/2020 Y ACUMULADOS, MISMO QUE SE PRESENTA EN LOS TÉRMINOS SIGUIENTES:**

Con el merecido respeto, no comparto el criterio asumido por la mayoría de los Magistrados integrantes de este Tribunal al dictar sentencia en el recurso de apelación RA-11/2020 y acumulados, en el sentido de revocar el acuerdo en el que se determinó la imposibilidad jurídica y material para llevar a cabo el procedimiento de constitución de partidos políticos locales.

Ello, en virtud que por un lado, en el proyecto aprobado por la mayoría se inaplica el artículo 15 de la Ley de Partidos y el correlativo de la Ley de Partidos local, y manera implícita los artículos 19 de la Ley de Partidos y su correlativo 18 de la Ley de Partidos local, como tampoco aplica lo dispuesto en los Lineamientos para la verificación del número mínimo de afiliados a las organizaciones interesadas en obtener su registro como Partido Político Local.

Lo que da lugar a que la mayoría estime que, al no aplicarse tales disposiciones nos encontramos frente a un vacío legal, pese a que al momento de realizar la reforma constitucional de dos mil catorce – Decreto 112- el Congreso del Estado “debió” armonizar la norma, por lo que se considera ante la omisión legislativa la autoridad responsable debía atender el derecho de asociación política de las personas solicitantes, previendo las medidas conducentes para llevar a cabo el procedimiento de constitución de nuevos partidos locales.

En este punto, considero importante hacer la distinción entre una laguna legal y un caso extraordinario. En primer término habrá de recordarse que el legislador emite normas generales, abstractas, permanentes y obligatorias.

En ese sentido, las leyes regulan actos que se emiten de manera reiterada, -compraventa, delitos, por decir algunos ejemplos-, no así





TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

de los actos que se suscitan solo una vez, pues estos se consideran como casos extraordinarios.

De manera que en algunos casos, la laguna legal deriva de la omisión legislativa absoluta y concreta que se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Constitución o en una norma general.<sup>35</sup>

En el caso que nos ocupa, al establecer en el inciso n) de la fracción IV del artículo 116, de la Constitución federal que al menos una de las elecciones locales debe verificarse en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales, constituyó el mandato a las legislaturas de adecuar su normatividad electoral a fin de que al menos una de sus elecciones se celebre en el mismo año y fecha que alguna de las federales.

En cumplimiento de lo anterior, el legislador bajacaliforniano emitió un régimen transitorio en el que redujo la temporalidad de los encargos de elección popular a efecto de la concurrencia de los procesos electorales en dos mil veintiuno.

De manera que, se resalta, el legislador cumplió el mandato constitucional, por lo que el supuesto en el que nos encontramos no se trata de una omisión legislativa, como tampoco de una laguna de ley, al tratarse de una situación extraordinaria –no repetitiva–.

No pasa desapercibido que el legislador, en ejercicio de sus atribuciones, estaba en posibilidades de prever que ante la reforma constitucional lo idóneo era establecer el artículo transitorio necesario para armonizar el contenido de las normas electorales, en específico la que nos ocupa, empero ello no constituye parte del mandato constitucional antes referido.

Por otra parte, pese a determinar la inaplicación del artículo 15 de la Ley de Partidos local, en el capítulo de “Violación al derecho de asociación política” se señala que *“se estima que existe una imposibilidad material para que las asociaciones ciudadanas actoras puedan llevar a cabo la celebración de las asambleas constitutivas y demás actividades atinentes al procedimiento de registro de partidos*

---

<sup>35</sup> Conforme a la tesis XXIX/2013, de rubro: OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 107 y 108.

*políticos locales conforme lo establece el numeral 15 de la Ley de Partidos.”*

Por lo que, si la mayoría de los integrantes del Pleno advirtieron otras razones para concluir la imposibilidad material para llevar a cabo el procedimiento de marras, entonces se debió “confirmar por otras razones”, más no revocar el acuerdo controvertido.

Además, en el referido capítulo también se indica que “*se estima razonable resolver que, en el caso de que la responsable determinara procedente el aviso de constitución de las asociaciones aquí recurrentes, y de no encontrar alguna causal de improcedencia distinta a lo aquí resuelto, proceda con el trámite respectivo que alude el artículo 15 de la Ley de Partidos*”.

Lo anterior, denota claramente la falta de congruencia interna<sup>36</sup>, pues reitero, por una parte, se inaplican diversas disposiciones de la Ley de Partidos y por otra se establece como efectos la realización del procedimiento de constitución de partidos de conformidad en esas mismas disposiciones.

De pasarse por alto tal incongruencia, considero que de acuerdo a la técnica jurídica en caso de estimar la existencia de una laguna jurídica, ésta debe resolverse por el órgano jurisdiccional mediante la aplicación de los principios generales del derecho -artículo 14 de la Constitución federal-, por interpretación analógica o mayoría de razón.<sup>37</sup>

En ese sentido, en el método de interpretación analógico deben analizarse las semejanzas así como las diferencias concretas de cada caso, para dilucidar si se actualizó la hipótesis de similitud que permita la resolución de la controversia que se presenta.

De manera que, es necesario puntualizar detalladamente cuáles son esos aspectos similares comunes entre ambos casos y cuáles son las diferencias concretas que presentan, lo que no se logra si sólo se

---

<sup>36</sup> Acorde con la jurisprudencia 28/2009, de rubro: “CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA” que refiere que la congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, por tanto, si el órgano jurisdiccional, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, la torna contraria a Derecho.

<sup>37</sup> Ezquiaga Ganuzas. 2012. “La motivación de las decisiones interpretativas electorales”- México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pág. 92.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

mencionan estas últimas, contrario a lo indicado en la sentencia aprobada por mayoría.

En esa tesitura, se advierte que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvieron casos análogos al que nos encontramos, puesto que tanto en Veracruz como en Puebla los Legisladores a efecto de lograr la concurrencia de los procesos electorales federal y locales determinaron reducir la temporalidad del ejercicio del cargo de las personas electas, para determinar la similitudes y diferencias se expresan el cuadro comparativo siguiente:

	Baja California	Puebla	Veracruz
Fecha de la elección de Gubernatura	2019	2016	2016
Año de la siguiente elección	2021	2018	2018
Año para presentar el aviso	2020	2017	2017
Año para presentar la solicitud	2020	2017	2017
Año de la siguiente elección de Gubernatura	2024	2018	2018

Del cuadro trasunto que la similitud que guardan entre las controversias planteadas en Puebla y Veracruz con Baja California, es que en los tres Estados se previó la disminución del encargo de los gobernantes a efecto de la concurrencia de los procesos electorales locales y federal lo que conllevó la coincidencia en el mes y año para la presentación del aviso de intención y solicitud de registro.

Siendo la única diferencia, la duración extraordinaria del encargo de la Gubernatura, siendo en Puebla y Veracruz de dos años, mientras que en Baja California es de cinco años.

Sin que pase desapercibido que la duración del encargo del Gobernador en Baja California se encuentre bajo revisión de la Suprema Corte, pues es obligación de este Tribunal resolver con la legislación vigente.

De manera que, en los casos análogos se resolvió lo siguiente:

En el caso de Veracruz, cuyas elecciones de Gubernatura tuvieron verificativo en dos mil dieciséis y dos mil dieciocho, la Sala Regional Xalapa<sup>38</sup> modificó la sentencia del Tribunal Electoral de Veracruz,

<sup>38</sup> Sentencia recaída en el juicio SX-JRC-30/2017.

pues razonó que “asumir el criterio que sostuvo el Tribunal responsable en el sentido de que el procedimiento de constitución y registro de un partido político local puede llevarse a cabo aun y cuando esté en desarrollo un proceso electoral local, implicaría vulnerar los principios de certeza y legalidad.”

Lo anterior, bajo el argumento que, en la lógica de que se estaría permitiendo que en periodos de precampaña, campaña e incluso, veda electoral, los integrantes de la organización de ciudadanos llevaran a cabo asambleas municipales, afiliaciones, así como elecciones de delegados propietarios y suplentes para su respectiva asamblea local constitutiva.

Lo cual, a consideración de dicha Sala contrariaba el contenido sistemático y funcional de los dispuesto en los artículos 11, 13, 15, 16, 17 y 19 de la Ley de Partidos, de los que se desprende, que el proceso de constitución y registro de un partido político local debe desarrollarse en la temporalidad en la que no esté en transcurso un proceso electoral.

Otro asunto análogo al presente es el acaecido en Puebla, pues las elecciones de Gubernatura tuvieron verificativo en dos mil dieciséis y dos mil dieciocho, en el que la Sala Regional Ciudad de México<sup>39</sup> confirmó la determinación referente a que el proceso de constitución de partidos políticos estatales iniciaría en enero de dos mil diecinueve, al ser el siguiente al de la elección del titular del Poder Ejecutivo estatal celebrado en dos mil dieciocho.

En el precedente en cita, se advierte en lo total que dicha Sala concluyó con base en una interpretación sistemática de la normativa electoral, que el marco temporal ordinario para llevar a cabo el procedimiento que culmina con el registro de un nuevo partido político local, está dado en referencia a las fechas posteriores y anteriores a elecciones cuyo verificativo es al menos cada tres años, dado que de esta manera se garantiza que la ciudadanía cuente con tiempo razonablemente suficiente para agotar cada una de las etapas que conforman ese procedimiento.

Es decir, las fechas que marcan el inicio tanto de la etapa de presentación del informe de propósito como la de presentación de la solicitud de registro, están condicionadas por el fin de la elección de

---

<sup>39</sup> Sentencia recaída en el juicio SCM-JDC-157/2017 y acumulado.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

la Gubernatura, en el primer caso y por el inicio de la siguiente elección en el segundo, lo que deja precisamente un espacio para que la ciudadanía decida en libertad sobre su adhesión a alguna propuesta política de las existentes o por crearse, así como el desarrollo ordenado del proceso de conformación de un nuevo partido político local en cumplimiento con los principios rectores en materia electoral.

La Sala sostuvo que un aspecto adicional de garantía, es respecto al propio Instituto, dada la labor que desarrolla en el seguimiento, registro, y verificación de los requisitos del procedimiento de conformación de un nuevo partido, con base en la norma electoral.

Así, la Sala concluyó que los plazos establecidos permiten de un lado que la ciudadanía interesada en conformar un partido político cuente con posibilidades reales de desarrollar los distintos actos que conforman el procedimiento correspondiente, y que, por otro lado, la autoridad administrativa electoral, en efecto, observe los principios de certeza y objetividad en la realización de las obligaciones de verificación a su cargo derivadas de ese procedimiento.

Añadiendo la Sala Regional Ciudad de México que, con *ello “no se actualiz(ó) en su perjuicio una violación o inaplicación del principio pro persona, dado que la interpretación controvertida, en contraste con el supuesto de empalmar en el mismo mes de enero del año dos mil diecisiete las etapas de informe de propósito de constituirse en partido político y la solicitud de registro, resulta más benéfica o menos perjudicial para el propósito de que las partes actoras puedan disfrutar de su derecho humano de libertad de asociación de manera efectiva al conformarse como un partido político local.”*

En consecuencia haciendo una interpretación por analogía, se debe concluir la imposibilidad jurídica y material de llevar a cabo de manera ininterrumpida el procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos, por consiguiente confirmar el acuerdo controvertido.

Por lo que, contrario a lo aprobado por la mayoría considero que el agravio total debe ser analizado de la siguiente manera.

### **1.1. Procedimiento para el registro de partidos políticos**

El procedimiento para el registro de partidos políticos se encuentra regulado en el capítulo I del título segundo de la Ley de Partidos y de

la Ley de Partidos local, así como los Lineamientos<sup>40</sup>, en los que se establece que las etapas del procedimiento de registro de partido político local son: aviso intención, actos previos a las asambleas, celebración asambleas distritales o municipales, asamblea constitutiva local, compulsas, vista, solicitud de registro, revisión de requisitos, y dictamen; los cuales consisten en lo siguiente:

**1) Aviso intención.**

La organización que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto deberá informar tal propósito en el mes de enero del año siguiente a la elección de la Gubernatura del Estado –artículos 11 de la Ley de Partidos y 12 de la Ley de Partidos local-.

Una vez que el Instituto determine la procedencia del aviso, dentro de los cinco días hábiles siguientes, deberá capturar en el Sistema la información relativa a la organización solicitante –Lineamientos II-

**2) Actos previos a las asambleas -Lineamiento III-.**

A efecto de llevar un registro del número de asistentes a las asambleas que celebren las organizaciones, el Instituto podrá utilizar el Sistema o cualquier otro instrumento que permita obtener un archivo en texto plano que contenga al menos: fecha de asamblea, clave de elector, apellido paterno, materno y nombre (s) de cada asistente, y entidad a la que corresponde el domicilio del asistente.

En caso de utilizar el Sistema para llevar a cabo la captura de asistentes a la asamblea deberá realizar las actividades siguientes:

a) Dentro de los primeros cinco días de cada mes, deberá solicitar por escrito a la Vocalía Ejecutiva del INE en Baja California el respectivo padrón actualizado del Estado y el libro negro, quien lo entregará en un disco compacto, a más tardar el quince del mes correspondiente, con corte al último día del mes anterior.

b) Debe ingresar al Sistema para configurar la asamblea y generar las contraseñas de captura.

---

<sup>40</sup> Aprobados por el INE mediante acuerdo Instituto Nacional Electoral/CG660/2016, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/85995/CGex201609-7-ap-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

c) Cargar el Sistema -versión en sitio- en los equipos de cómputo que serán utilizados para el registro de asistentes a la asamblea, así como el padrón y el libro negro.

### **3) Asambleas distritales o municipales.**

Para el caso de las organizaciones que pretenda constituirse en partido político local, se deberá acreditar la celebración por los menos en dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, en los municipios, según sea el caso, en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará entre otras cosas: el número de afiliados que asistieron y participaron en las asambleas que en ningún caso podrá ser menor del 0.26% (cero punto veintiséis por ciento) del padrón electoral del distrito o municipio, que con la ciudadanía quedaron formadas las listas de personas afiliadas y que no existió intervención de organizaciones gremiales –artículos 13 de la Ley de Partidos y Ley de Partidos local-.

### **4) Asamblea constitutiva local.**

La celebración de una asamblea local constitutiva ante la presencia del funcionariado del Instituto quien certificará que asistieron las delegaciones propietarias o suplentes elegidas en las asambleas distritales o municipales, que las asambleas se celebraron en los términos antes señalados, que se aprobaron los documentos básicos de la organización y se presentaron las listas de personas afiliadas con que cuenta la organización en la entidad federativa. –artículos 13 de la Ley de Partidos y Ley de Partidos local-.

### **5) Carga de datos de asistentes a asambleas y compulsas -Lineamiento V-**

Una vez celebrada cada una de las asambleas, que, a consideración del personal de la autoridad electoral local, haya alcanzado el quórum para su celebración y resultado válida conforme a la ley, a más tardar al día hábil siguiente a su celebración, se deberá cargar al Sistema de la información de los asistentes a la asamblea.

Hecho lo anterior, a más tardar dentro de los dos días hábiles siguientes a la celebración de la asamblea, mediante correo electrónico, el instituto notificará al INE que la información ha sido

cargada en el sistema para que lleve a cabo la compulsión respectiva, para lo cual está última contará con un plazo de cinco días naturales.

**6) Vista.**

En caso de que un ciudadano aparezca en más de un padrón de afiliados de partidos políticos, el Instituto dará vista a los partidos políticos involucrados para que manifiesten lo que a su derecho convenga. De subsistir la doble afiliación, se requerirá a la persona para que se manifieste al respecto y en caso de no hacerlo, prevalecerá la más reciente. -artículos 18 de la Ley de Partidos y 17 de la Ley de Partidos local-.

**7) Solicitud de registro.**

Realizados los actos anteriores, en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección, la organización presentará ante el Instituto, la solicitud de registro –artículos 15 de la Ley de Partidos y Ley de Partidos local-.

**8) Revisión de requisitos.**

El Instituto examinará los documentos de la misma a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución -artículos 16 de la Ley de Partidos y Ley de Partidos local-.

Para tal efecto, el Instituto notificará al INE que realice la verificación del número de personas afiliadas y de la autenticidad de las mismas, conforme al cual se constatará que la organización cuenta con el número de afiliados -artículos 17 de la Ley de Partidos y 16 de la Ley de Partidos local-.

**9) Dictamen.**

La autoridad administrativa electoral local 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, resolverá lo conducente -artículos 19 de la Ley de Partidos y 18 de la Ley de Partidos local-.





TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

## 10) Efectos constitutivos.

En caso de que el Instituto determine la procedencia del registro del partido político local deberá expedir el certificado correspondiente, el cual surtirá efectos constitutivos a partir del primero de julio del año previo a la elección siguiente –artículos 19 de la Ley de Partidos y 18 de la Ley de Partidos local-.

De lo anterior, es dable concluir que el parámetro temporal del inicio del proceso de constitución y registro de un partido político local es la elección de Gobernatura; mientras que el de conclusión es máximo el primero de julio del año previo al de la siguiente elección.

### 1.2. La responsable no debía ajustar los plazos en el procedimiento de registro

Por otro lado, se considera que **no le asiste la razón** a la parte actora cuando afirma que debía ajustar los plazos para el procedimiento de registro ya que ello extralimitaría el alcance de la facultad reglamentaria con que cuenta el Instituto.

La Sala Superior ha entendido la facultad reglamentaria como la potestad atribuida en el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer al exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben ejercerse dentro de las fronteras de ésta y de la propia Constitución Federal.<sup>41</sup>

De conformidad con lo dispuesto 46, fracción II de la Ley Electoral, autoriza al Consejo General para expedir los reglamentos y acuerdos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones legales; así como, los reglamentos interiores, circulares y lineamientos necesarios para el funcionamiento del Instituto, y fijar las políticas y programas de éste.

Tales disposiciones reglamentarias, desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo; la segunda, porque son, por

---

<sup>41</sup> Criterio sostenido en las sentencias SUP-RAP-623/2017 y acumulados, y SUP-JDC-36/2019.

definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley.<sup>42</sup>

Dicha facultad está acotada por los principios de reserva de ley y el de jerarquía normativa; en cuanto al primero se actualiza cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley.<sup>43</sup>

Por lo que hace al principio de jerarquía normativa consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de la ley, de forma que, el límite natural de los ordenamientos inferiores a la ley, como lo son los reglamentos, son los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos o de aplicación, sin que resulte válido el que contenga mayores posibilidades o que imponga mayores limitaciones a las del ordenamiento legal.

Es decir, la reglamentación correspondiente deberá estar subordinada a la ley de la que deriva, debido a que en ella encuentra su justificación y medida normativa, lo cual a su vez es acorde al principio de legalidad.

De forma que, es competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, mientras que al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni

---

<sup>42</sup> FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Agosto de 2009; Pág. 1067. P./J. 79/2009.

<sup>43</sup> FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; Pág. 1515. P./J. 30/2007 .



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla.

En ese sentido, si la autoridad emite reglas ciñéndose a los criterios, principios y directrices preestablecidos en el marco normativo y constitucional, lo procedente será considerar que las restricciones y deberes que ahí se recojan resultan consecuentes con las dispuestas en el esquema previsto por el legislativo, y que, por tanto, el ejercicio de la facultad reglamentaria es apegado a derecho y se ajusta a los límites de la materia que desarrolla.<sup>44</sup>

Por tanto, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, tales ordenamientos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.<sup>45</sup>

De manera que, contrario a lo sostenido por la responsable la facultad de reglamentación **no se circunscribe a los procesos electorales**, sino que permite se norme de manera interna los procedimientos administrativos correspondientes para la realización de las actividades encomendadas por la Constitución federal, Constitución local y legislación secundaria.

Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución debe tenerse en cuenta como parámetro de la función electoral que su ejercicio a cargo de las autoridades electorales, se rige por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

De forma que, al momento de ejercer la facultad reglamentaria el Instituto debe velar por que exista claridad y seguridad sobre las reglas a las que sujetará el propio Instituto, así como las personas interesadas.

Por lo que, en el caso que nos ocupa, al estar circunscrita la facultad reglamentaria a lo previsto en la propia norma emitida por el legislador en ejercicio de la libertad de configuración, el ajuste de los plazos, se constriñen únicamente a aquellos no previstos en la normativa

<sup>44</sup> Criterio sostenido en el recurso SUP-RAP-4/2020.

<sup>45</sup> Criterio sostenido en el juicio SUP-JDC-5/2019 y acumulado.

electoral, por lo que las fechas previstas, como lo son: el mes y año en que se deben presentar tanto el aviso de intención como de solicitud de registro, y la fecha en que surtirán los efectos constitutivos, es decir, primero de julio del año previo a la elección siguiente; no pueden ser objeto de variación por parte del Instituto.

Como se indicó en el capítulo que antecede, la normativa electoral reguló el procedimiento que se deberá llevar a cabo para la constitución de los partidos políticos locales.

Es de precisarse que, atendiendo al principio de abstracción, las normas prevén supuestos ordinarios, toda vez que no se emiten para regular o resolver casos individuales, ni para personas o grupos determinados, su impersonalidad y abstracción las conducen a la generalidad.

De forma que, las normas electorales no contemplan casos extraordinarios como lo ocurrido en Baja California, Veracruz, Puebla y otras Entidades del país.

Tal caso extraordinario, advertido por la autoridad responsable, tiene origen por la reforma constitucional en Baja California, en cuyos artículos Transitorios sexto, séptimo y octavo modificó los periodos de gestión de la Gubernatura, legislatura y municipales, para efecto de la concurrencia de las elecciones federales y locales.

Lo cual, generó la disminución del periodo de tales cargos, por lo que el próximo proceso electoral dará inicio en diciembre<sup>46</sup> y la jornada comicial tendrá verificativo en junio de dos mil veintiuno.

De manera que, tal como lo razonó la responsable el corrimiento del año para celebrar el proceso electoral tiene como consecuencia la coincidencia en las fechas de la presentación del aviso de intención y la solicitud de registro como partido político local.

Ello, pues recordemos que la presentación de la solicitud de registro debe presentarse en enero del año previo al de la siguiente elección que será en el dos mil veintiuno.

---

<sup>46</sup> Conforme al Decreto 52, que reforma el artículo 5 de la Constitución local, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California de 27 de marzo de 2020, No.17 Tomo CXXVII, Sección II.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En ese sentido, se advierte que al ser el mismo mes en que debían los partidos de presentar la solicitud provoca que no se puedan cumplir con los actos previos a dicha etapa, esto es, las asambleas distritales y municipales, así como la asamblea de constitución local.

En otras palabras, al coincidir el mes y año para la presentación del aviso y la solicitud de registro no existiría la posibilidad material y jurídica de que las partes actoras acreditaran las asambleas municipales, el cumplimiento del porcentaje de afiliados y la asamblea local constitutiva, porque incluso en el supuesto de que durante el mismo mes de enero del presente año las organizaciones presentaran el aviso o informe de propósito de constituirse en partido político y la solicitud de registro.

Ello puesto que en el mejor de los escenarios, hubieran tenido como máximo treinta días de diferencia entre uno y otro, lo que bajo ninguna circunstancia habría sido tiempo suficiente para llevar a cabo los requisitos que prevén los artículos 13 incisos a) y b) de la Ley de Partidos y sus correlativos de la Ley de Partidos local.

Ahora bien, aun cuando el Consejo hiciera los ajustes correspondientes al plazo de verificación que de manera ordinaria es de sesenta días, ello no implica que los solicitantes estén en condiciones de realizar tales asambleas.

Ello, toda vez que el procedimiento para la constitución de un partido político local se trata de la sucesión de diversos actos lo cual resulta en un procedimiento complejo.

Es decir, al declararse la procedencia del aviso de pretensión de registro del partido político local se deberán llevar a cabo las asambleas distritales o municipales correspondientes y posteriormente la asamblea de constitución local, para las cuales con anterioridad a ellos se deberán realizar diversos actos preparatorios por parte de la autoridad responsable, esto es, los que señalan los lineamientos como actos previos de asamblea, tal como fue relatado en el punto que antecede.

En ese orden de ideas, a efecto de que este Tribunal revise la determinación de la responsable en cuanto a la imposibilidad material y jurídica de realizar el procedimiento de constitución de nuevos

partidos políticos, es necesario analizar los elementos normativos y fácticos, de la forma siguiente.

La organización “**Movimiento Independiente**” determinó<sup>47</sup> que su constitución será por medio de asambleas municipales, como se desprende del escrito de solicitud que obra en disco compacto certificado por el Secretario Ejecutivo del Instituto.

Documental privada obrante en disco compacto aportado por la autoridad responsable, en lo individual merece valor probatorio indiciario, de conformidad con lo previsto en el artículo 323 de la ley Electoral.

De lo cual se desprende que para cumplir con el requisito previsto en los artículos 13 de la Ley de Partidos y Ley de Partidos local, es necesario la celebración por los menos en dos terceras partes de los municipios, esto es, en tres municipios.

En tales asambleas deberán participar al menos el cero punto veintiséis por ciento (0.26%) del padrón electoral de dicha circunscripción, que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud, lo que se traduce en el siguiente número de ciudadanía<sup>48</sup>:

<b>Municipio</b>	<b>Padrón</b>	<b>0.26%</b>
Ensenada	403,072	1,048
Mexicali	796,447	2,071
Tecate	86,437	225
Tijuana	1'433,597	3,728
Rosarito	96,457	251

En esa tesitura, las organizaciones que hayan determinado realizar asambleas distritales, es necesario la celebración de once de éstas, en las cuales deberá asistir por lo menos la ciudadanía correspondiente al cuadro siguiente:

<b>Distrito</b>	<b>Padrón</b>	<b>0.26%</b>
1	161,379	420
2	160,662	418
3	168,746	439
4	156,509	407

<sup>47</sup> Los otros dos recurrente no precisaron en el escrito presentado ante el Instituto, ni durante las audiencias llevadas a cabo ante la Comisión el tipo de asambleas que realizaría.

<sup>48</sup> Padrón electoral al diez de abril de dos mil diecinueve, disponible en: <https://www.ieebc.mx/archivos/estadisticas/padron/2019/abril2019/distritomun10042019.pdf>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

<b>Distrito</b>	<b>Padrón</b>	<b>0.26%</b>
5	149,151	388
6	158,319	412
7	167,589	436
8	174,278	453
9	165,455	430
10	172,262	448
11	165,185	429
12	158,926	413
13	181,682	472
14	176,338	458
15	185,019	481
16	164,382	427
17	150,628	392

Los distritos elegidos por las organizaciones deberán abarcar cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad.

De manera que, para que una asamblea distrital o municipal pueda considerarse válida, es necesario que cumpla con el quórum correspondiente, esto es, que se reúnan las personas mínimas señaladas en los cuadros que anteceden, caso contrario, la asamblea deberá repetirse hasta alcanzar la afluencia necesaria.

Durante la celebración de dichas asambleas la ciudadanía afiliada aprobará el programa de acción y los estatutos, también elegirán a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea local constitutiva.

Cabe precisar que, bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en la entidad podrá ser inferior al cero punto veintiséis por ciento (0.26%) del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate -2'816,510-, lo que representa a siete mil trescientas veintitrés (7,323) personas.

De conformidad con los Lineamientos, para la preparación de las asambleas en primer término las organizaciones deben informar al Instituto la fecha y lugar (distrito o municipio) en donde pretenden celebrarla para que a su vez dentro de los primeros cinco días del mes se informe al INE.

Posteriormente el quince del mismo, el INE hará la entrega al Instituto del padrón electoral y libro negro, por lo que forzosamente las asambleas deberán realizarse con posterioridad a tal fecha.

Una vez celebrada una de las asambleas, que haya alcanzado el quórum para su celebración se deberá cargar al Sistema la información de los asistentes a la asamblea, a más tardar al día hábil siguiente a su celebración.

Hecho lo anterior, dentro de los dos días hábiles siguientes el Instituto notificará a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral que la información ha sido cargada en el Sistema para que lleve a cabo la compulsión respectiva, para lo cual está última contará con un plazo de cinco días naturales.

A continuación, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral informará a la Dirección Ejecutiva de Partidos Políticos a efecto de que coteje los afiliados válidos contra las demás organizaciones y partidos políticos y lo comuniqué vía correo electrónico al Instituto, quien dará vista por cinco días hábiles para que el partido político en cuestión presente el original de la manifestación de la persona de que se trate.

Para mayor claridad, se inserta un cuadro en el que, a partir de la normativa electoral expuesta en el punto que antecede, se expone la temporalidad que conlleva la realización de una asamblea, esto es, desde sus actos previos y posteriores, para su validez, como sigue:

<b>Temporalidad</b>	<b>Actuación</b>	<b>Días transcurridos</b>
Los primeros 5 días del mes	Informe Instituto-INE	
15 del mismo mes	Entrega padrón INE-Instituto	10
	Celebración de asamblea	
1 días hábiles	Carga de datos Instituto	1*
2 días hábiles	Aviso carga de datos de celebración de asamblea Instituto-DERFE	2*
5 días naturales	Compulsión DERFE	5
	Aviso de compulsión DERFE-DEPPP	
3 días naturales	compulsión contra las demás organizaciones y partidos políticos	3
5 días hábiles	Vista en caso de duplicidad de afiliación	5*
<b>Total de días para la celebración de la asamblea</b>		<b>26</b>

Como se advierte del cuadro trasunto es necesario al menos veintiséis días, lo cual aumentará al considerar los días inhábiles –datos





TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

marcados con\*- que correspondan a la fecha señalada por cada organización.

Además de lo anterior, se debe tomar en cuenta que dentro de los sesenta días posteriores a la presentación de la solicitud de registro el Instituto deberá verificar la procedencia de la solicitud, es decir, si cuenta con el número de afiliados necesarios.

Añadiendo que, en caso de que el Instituto determine la procedencia del registro del partido político local deberá expedir el certificado correspondiente, el cual surtirá efectos constitutivos a partir del primero de julio del año previo a la elección siguiente.

De manera que, aun cuando el Instituto redujera los plazos para la verificación de los requisitos –sesenta días-, la ley establece que surtirán efectos constitutivos el primero de julio del año anterior al de la elección siguiente, lo que conlleva que a más tardar en esa fecha el Instituto realice el dictamen correspondiente.

Por tanto, si bien, conforme lo argumenta uno de los recurrentes en cuanto a que las Leyes de Partidos no contempla una fecha para la celebración de la asamblea, la realidad del contexto en el que nos encontramos, se advierte la imposibilidad de realizar la totalidad de asambleas requeridas por las Leyes de Partidos con anterioridad al primero de julio.

### **1.3. Interpretación pro persona**

**No le asiste la razón** de la parte actora solicita que mediante el control constitucional y convencional de los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley de Partidos local, en atención a lo dispuesto en los artículos 1, 9, 35, fracción III y 41 de la Constitución federal así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como a los principios pro persona y de progresividad, en el sentido de llevar a cabo el procedimiento de constitución de partidos políticos locales de manera interrumpida, es decir, suspendiendo las actividades mientras se desarrolle el proceso electoral ordinario siguiente.

En principio, se precisa que la parte actora no alega la inconstitucionalidad de alguno de las disposiciones relativas al procedimiento de registro de los partidos políticos.

El artículo 1º de la Constitución federal dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos, sin distinción de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o de salud, religión, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

Los derechos fundamentales son aquellos que comprenden los presupuestos éticos, así como, los componentes jurídicos que comprometen la dignidad humana a efecto de que se tenga la posibilidad de desarrollar sus potencialidades en la sociedad, de tal forma que pueden valer como anteriores y superiores al Estado.<sup>49</sup>

Asimismo, ha de notarse que el artículo 1º comentado establece una cláusula de remisión, al señalar que los derechos humanos reconocidos y protegidos serán los consagrados tanto en la propia Constitución federal como en tratados internacionales.

En ese sentido, una de las vertientes de los derechos humanos de primera generación son los que refieren a los político-electorales, entendidos como aquellos que se caracterizan por una incidencia inmediata y directa en el funcionamiento del Estado y de la organización administrativa entre los cuales se encuentra: el derecho de afiliarse a partidos políticos en todas sus vertientes.<sup>50</sup>

Por lo que hace tal derecho, se encuentra consagrado en los artículos 1º, 35 y 41 de la Constitución federal, en relación a los numerales 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>51</sup>; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>52</sup>; XX, XXVIII, XXXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>53</sup>; 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>54</sup>; 2 y 3 de la Carta Democrática Interamericana<sup>55</sup>, y en la totalidad del Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia; que contemplan que toda persona tiene derecho a participar directamente

---

<sup>49</sup> García Belaunde, Domingo. *Diccionario de Jurisprudencia Constitucional*. Perú: GRIJLEY, 2009, página 170.

<sup>50</sup> Ansolabehere, Karina. *Diccionario Básico de derechos humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización*. México: Flacso México, 2009, página 89.

<sup>51</sup> Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

<sup>52</sup> Aprobado en 1966, al cual México se adhirió el 23 de marzo de 1981.

<sup>53</sup> Aprobado en 1948, y adoptado por México el 2 de mayo de ese año.

<sup>54</sup> En vigor desde 18 de julio de 1978, ratificada por México el 2 de marzo de 1981.

<sup>55</sup> Disponible en [https://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica\\_spa.pdf](https://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf)



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

o por medio de representantes libremente escogidos, en el gobierno de su país, así como en los asuntos públicos.<sup>56</sup>

De tal forma que, la participación política es parte del núcleo esencial de los derechos político-electorales, el cual contiene varios elementos, como lo son: el derecho a participar en el gobierno directamente o a través de sus representantes libremente elegidos; el derecho a participar en las elecciones, lo cual comprende el derecho a elegir y a ser electo, así como el derecho de acceso a cargos públicos.<sup>57</sup>

Bajo tales consideraciones, la Corte Interamericana estimó que el párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce a toda la ciudadanía el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, siendo que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, al mismo tiempo, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos.<sup>58</sup>

Añadiendo que, la propia Corte Interamericana en la sentencia *Yatama vs Nicaragua* sostuvo que de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.

Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en

---

<sup>56</sup> Adoptadas por la Comisión de Venecia en su 51a. reunión plenaria (Venecia, 5-6 de julio de 2002) En el que se prevén las directrices que garantizan el goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, principios reconocidos y aceptados en varios países en transición a la democracia, así como en aquellos en los que este régimen ha quedado consolidado.

<sup>57</sup> Méndez, Juan E. *Diccionario electoral*, Toma I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), México Tercera Edición 2003, foja 412.

<sup>58</sup> Caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafos 143, 148 y 154. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>, así como en el Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*, Sentencia de 1 de Septiembre de 2011, párrafo 108.1, disponible en [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_233\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf)

que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.<sup>59</sup>

Cabe precisar que, el derecho de asociación política como la mayoría de los derechos fundamentales son por su naturaleza, relativos, y en consecuencia son susceptibles de ser restringidos<sup>60</sup>, pues le corresponde a los Estados determinar el sistema o modalidad para ejercer tal derecho, con exclusión de cualquier circunstancia que tenga carácter discriminatorio.

Se debe tener presente que, los derechos fundamentales se encuentran protegidos, entre otros, por el principio de progresividad que implica tanto gradualidad como progreso, es decir, se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. Lo que patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe de mejorar.<sup>61</sup>

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido que la progresividad como uno de los principios rectores de los derechos humanos, tiene una proyección en dos vertientes. La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones.<sup>62</sup>

En el mismo sentido, el Código de buenas prácticas en materia electoral dispone que la garantía de los principios del patrimonio electoral, sólo es posible si se cumplen entre otras cuestiones, el respeto de los derechos fundamentales, por lo que las restricciones a

---

<sup>59</sup> Párrafo 201. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf).

<sup>60</sup> Como excepción a los derechos relativos, son aquellos que se consideran absolutos, como el derecho a la vida, así como la prohibición de la esclavitud y tortura, no así los derechos político-electorales.

<sup>61</sup> Carbonell, Miguel La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma. México, 2012 página 159.

<sup>62</sup> Criterio sostenido en la jurisprudencia 28/2015, de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 8, Número 17, 2015, páginas 39 y 40.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

esos derechos fundamentales deben tener fundamento legal, ser de interés público y respetar el principio de proporcionalidad.

De manera coincidente, la Corte Interamericana ha reconocido que los derechos políticos están sujetos a limitaciones, siempre que la reglamentación restrictiva observe los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, además que deben ser mínimas y temporales y estar justificadas.<sup>63</sup>

En ese orden de ideas, el derecho de afiliación se ejerce al adherirse a un partido político que comulgue con la ideología política de la persona interesada, como también al formar parte de la constitución de un nuevo partido político.

Así, el artículo 41 de la Constitución federal reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso a éstos al poder público, de acuerdo a los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo garantizando en las candidaturas la paridad de género.

Además establece que la ley determinará las normas y requisitos para su registro, las formas específicas de intervención en el proceso electoral y los derechos y obligaciones que les corresponden.

Una vez fijado el derecho fundamental en juego -asociación política- de conformidad con los instrumentos internacionales y nacionales, procede realizar el análisis de interpretación solicitado por la parte actora, como sigue.

Los diversos métodos interpretativos son aplicados para determinar el significado y alcance de una disposición; así, el artículo 14 de la Constitución federal señala que la sentencia “*deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley*”.

De manera coincidente, los artículos 7 de la Ley Electoral y 6 de la Ley de Partidos local, disponen que la interpretación en materia electoral se hará atendiendo indistintamente a los criterios gramatical,

---

<sup>63</sup> Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafos 143, 148 y 154. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>.

sistemático y funcional, observando lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución federal.

Ha de considerarse que, con la finalidad de no alterar el principio de jerarquía normativa, se deben tomar en consideración el rango de cada una de las disposiciones para interpretar sistemáticamente las disposiciones legales conforme con la Constitución e instrumentos internacionales y no viceversa, ello a efecto de armonizar el sistema jurídico.<sup>64</sup>

En ese sentido, ha sido criterio reiterado de la Corte, que el juzgador debe realizar una interpretación –mediante las diversas técnicas aplicables– a efecto de agotar todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa impugnada un significado que la haga compatible con la Constitución federal.<sup>65</sup>

Asimismo, la Corte ha señalado que un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica, ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental.<sup>66</sup>

Además, cuando una norma pueda interpretarse de diversas formas debe atenderse al artículo 1º, segundo párrafo, de la federal, en virtud del cual, las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales de los que México sea Parte, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de esos derechos a partir del principio pro persona.

---

<sup>64</sup> Ezquiaga Ganuzas. 2012. “La motivación de las decisiones interpretativas electorales”- México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pág. 95.

<sup>65</sup> Conforme al criterio sostenido por la Primera Sala de la Corte, en la jurisprudencia 1a./J. 4/2016 (10a), con número de registro: 2010954 de rubro: “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO”.

<sup>66</sup> Conforme al criterio sostenido por la Primera Sala de la Corte, en la tesis aislada 1a. CCLXIII/2018 (10a.), de rubro: “INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO.” Con número de registro: 2018696. Localización: Gaceta S.J.F.; Libro 61, diciembre de 2018; Tomo I; Pág. 337. 1a. CCLXIII/2018 (10a.).



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

De modo que, ante varias alternativas interpretativas, se debe atender al principio de prevalencia de interpretación, que refiere que el intérprete no es libre de elegir, sino que debe seleccionarse la opción interpretativa que genere mayor o mejor protección a los derechos.<sup>67</sup>

En el caso que nos ocupa, es imperante realizar el ejercicio interpretativo de los artículos 12, 15 y 18 de la Ley de Partidos local a través de los métodos regulados en la norma electoral, esto es, gramatical, sistemático y funcional, a efecto de determinar cuál es el sentido de la norma válido, y que beneficie en mayor medida al derecho de asociación, para mayor claridad se citan a continuación.

**Artículo 12.-** La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político local para obtener su registro, deberá informar tal propósito al Instituto Estatal en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador del Estado.

(...)

**Artículo 15.-** Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido, la organización de ciudadanos interesada, en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección, presentará ante el Instituto Estatal, la solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos:

(...)

**Artículo 18.-** (...) El registro de los partidos políticos locales surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la elección.

### 1.3.1. Interpretación gramatical:

La interpretación literal o gramatical, es la atribución de significado a una disposición a partir únicamente de su texto, “a la letra”.<sup>68</sup>

De los artículos trasuntos se advierte que para su aplicación establece como referencia “el año de la elección” ya sea que el acto se emane con anterioridad o posterioridad a ello.

<sup>67</sup> Conforme a la Jurisprudencia XIX.1o. J/7 (10a.), de rubro: “PRINCIPIOS DE PREVALENCIA DE INTERPRETACIÓN Y PRO PERSONA. CONFORME A ÉSTOS, CUANDO UNA NORMA GENERA VARIAS ALTERNATIVAS DE INTERPRETACIÓN, DEBE OPTARSE POR AQUELLA QUE RECONOZCA CON MAYOR AMPLITUD LOS DERECHOS, O BIEN, QUE LOS RESTRINJA EN LA MENOR MEDIDA.”, con número de registro: 2021124, Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 72, noviembre de 2019; Tomo III; Pág. 2000.

<sup>68</sup> Ezquiaga Ganuzas. 2012. “La motivación de las decisiones interpretativas electorales”- México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pág. 117.

Sin embargo, salvo el artículo 12 en cita, los referidos numerales 15 y 18 no precisan si la elección a la que hacen mención es intermedia o general.

Por lo que derivado de la indeterminación de la redacción se genera un caso de duda respecto al momento de su aplicación, por lo que no es posible atribuir significado alguno mediante este método de interpretación.

### **1.3.2. Interpretación sistemática:**

Mediante la interpretación sistemática, se pretende el significado de una disposición a partir de su ubicación en el sistema del Derecho, específicamente en el subsistema del sistema jurídico, esto es, en el conjunto de las disposiciones que regulan la materia que nos ocupa.

Ello, partiendo de la base que el sistema jurídico y los subsistemas que lo componen son generalmente concebidos como conjuntos de normas coherentes -sin contradicciones o antinomias- y completos -sin lagunas-, por lo que el significado de las disposiciones se observa a partir del contexto de las otras.<sup>69</sup>

Los artículos 19 y 78 de la Constitución local, disponen que el Congreso, se renovarán cada tres años, mientras que el artículo 44 de la misma norma señala que la gubernatura será cada seis años.

Es de precisarse que para lograr la concurrencia de los procesos electorales federal y local, el legislador optó por la reducción de todos los cargos, a dos años, por lo que, la próxima jornada electoral se celebrará en junio de dos mil veintiuno.<sup>70</sup>

Posteriormente, el Congreso del Estado modificó la duración del encargo de la Gubernatura a cinco años, por lo que el Gobernador electo en dos mil diecinueve ejercerá el encargo hasta el dos mil veinticuatro.<sup>71</sup>

Lo anterior, tiene impacto en el procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos, pues, coinciden el mes y año para la

---

<sup>69</sup> Etala, Carlo Alberto. 2016. "Diccionario jurídico de interpretación y argumentación" --- Argentina: Marcial Pons, pág.195.

<sup>70</sup> Decreto 112, transitorios sexto, séptimo y octavo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de octubre de dos mil catorce.

<sup>71</sup> Decreto 351, publicado en el *Periódico Oficial* del estado de Baja California el 17 de octubre de 2019, por el que se reforma el artículo octavo transitorio del decreto 112 de la Constitución local, del 11 de septiembre de 2014, el cual se encuentra sub judice en la Suprema Corte.





TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

presentación del aviso de intención y de la solicitud de registro, esto es enero de dos mil veinte.

Por lo que, atendiendo al cúmulo de actividades que se deben desarrollar con anterioridad a la solicitud de registro, es que se torna inviable entender que “el año previo a la elección” sea dos mil veinte.

Pudiendo considerarse que al ser un texto indeterminado contenido en los artículos 15 y 18 de la Ley de Partidos, éste pueda referirse al dos mil veintitrés, por ser el año previo a la jornada comicial de dos mil veinticuatro.

De manera que si bien, el aviso de intención pueda presentarse en enero de dos mil veinte, como en el caso que nos ocupa, cabe la posibilidad de presentar la solicitud hasta enero de dos mil veintitrés, y en caso de ser procedente surtiendo efectos en julio de ese año.

Sin que pase desapercibido la incompatibilidad de llevar a cabo el procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos con el proceso electoral, por lo que el primero debiera ser interrumpido hasta la conclusión del segundo.

### **1.3.3. Interpretación funcional:**

De lo anterior se advierte que la solicitud de la parte actora de llevar a cabo un procedimiento de registro de nuevos partidos políticos interrumpido -suspendido-, atiende a la interpretación sistemática, sin embargo ésta carece de validez, ya que no observa su función dentro del sistema jurídico.

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

Dicho estatus constitucional implica el interés de la sociedad y el compromiso del Estado en que dispongan de condiciones jurídicas y materiales para la realización de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Los partidos políticos tienen reconocida una libertad

de organización, en tanto que sus afiliados tienen derecho a participar en la formación de la voluntad partidaria.<sup>72</sup>

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

Es de señalarse que la pluralidad de opciones representativas, así como de la oferta política es, en principio, deseable en un estado democrático de derecho, en tanto tal circunstancia es el resultado del libre ejercicio del derecho humano de las personas a tomar parte en la vida pública de su país, entidad federativa o municipio, así como de su regulación que tiene como objeto garantizar la existencia de un sistema competitivo de partidos y reducir la posibilidad de generar un sistema de partidos que desincentive la participación ciudadana, reduzca la pluralidad de opciones políticas representativas y afecte la competitividad, inclusive, al grado de anularla.<sup>73</sup>

Dicha pluralidad política, se fomenta con **el ejercicio del derecho de asociación política**, en la vertiente de conformación de un nuevo partido político, **que inicia** con el aviso o informe de intención que se hace ante la autoridad electoral competente, pero se concretiza con la obtención del registro, el cual depende del cumplimiento, a lo largo de un procedimiento, de diversos requisitos legales, con los que se busca garantizar que la nueva organización de ciudadanos cuente con una base de afiliados significativa que justifique la asignación de las prerrogativas previstas en la Constitución y en la legislación secundaria<sup>74</sup>

<sup>72</sup> SUP-JDC-021/2002 y SUP-JDC-803/2002.

<sup>73</sup> Criterio sostenido en el juicio ST-JDC-81/2019.

<sup>74</sup> artículos 41, párrafo tercero, bases I, párrafos primero y segundo, y III, apartado B, y 116, párrafo segundo, base IV, incisos e), f), g) e i), de la Constitución federal; 159, párrafos 1 y 2; 160, párrafo 2, y 167, párrafo 1, de la Ley General de



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En ese orden de ideas, el legislador previó que de manera ordinaria el procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos durara un año y seis meses, desde el aviso de intensión hasta que surtan efectos, siendo entonces de un año desde el aviso de intensión hasta la presentación de la solicitud correspondiente.

Para mayor claridad se inserta un esquema, en el que se observan el año -2020 y 2021-, los meses correspondientes y las actividades a realizar, como sigue:

<b>2020</b>	<b>Enero</b> Aviso de intensión	<b>Febrero a diciembre</b> Preparación celebración y verificación de asambleas	
<b>2021</b>	<b>Enero</b> Solicitud de registro	<b>Febrero a junio</b> Revisión	<b>Julio</b> Surte efectos constitutivos

De lo cual se desprende que el legislador racional atendiendo el cúmulo de actividades -como se analizó en los puntos 1.1 y 1.2 del presente voto-, así como, el tiempo requerido para llevarlas a cabo, estableció que entre el aviso de intensión y la solicitud de registro medie un año, ello con la finalidad de cumplir a cabalidad con los requisitos exigidos en el artículo 13 de la Ley de Partidos local.

Cuestión que corrobora con que las afiliaciones para la creación de un partido tengan vigencia de un año, por lo que si bien, en la norma no se establece la temporalidad para la realización de las asambleas, la misma se puede deducir, tal como se advierte en el cuadro que antecede.

Por lo que, estimar un periodo menor al concedido por el legislador, tendría un efecto pernicioso en el ejercicio del derecho de asociación, pues si bien a primera vista se tendría por colmado, en un momento mediato se traduciría en la imposibilidad del ejercicio integro de tal derecho.

Ahora bien, para ejercicio de los derechos político electorales se debe atender a los principios rectores que rigen en la materia, pues solo así se dará el ejercicio pleno – interdependencia-.

En ese sentido, el principio de certeza consiste en que los sujetos de derecho que participan en un procedimiento electoral estén en

Instituciones y Procedimientos Electorales; 10 a 19; 23, párrafo 1, inciso d); 50, párrafo 1; 51, y 66 a 71 de la Ley General de Partidos Políticos.

posibilidad jurídica de conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que se deben sujetar todos los actores que han de intervenir, ya sean autoridades o gobernados.

De forma que, el desarrollo del procedimiento de constitución de partidos políticos debe realizarse de manera ininterrumpida, esto es, sin la suspensión de dichos actos, pues de lo contrario viciaría la finalidad del mismo.

Lo anterior es así, puesto que el mencionado procedimiento se trata de uno complejo, al realizarse mediante la sucesión de actos tanto de las autoridades administrativas electorales, como de las propias organizaciones solicitantes, entre las que se encuentra la difusión de su ideología para conseguir mayor número de afiliaciones.

En ese sentido, aun cuando se suspendiera el procedimiento para el registro de nuevos partidos políticos, continuarían tales mensajes, en virtud que es parte de los derechos que como solicitante tiene, sin que pueda establecerse un impedimento al respecto, al no estar contenida en la Ley.

Lo cual, incluso representaría confusión en la ciudadanía respecto a que fuerzas políticas realmente son las que estarán participando en el próximo proceso electoral.

Ello, pues la finalidad del proceso electoral, que dará inicio el próximo diciembre, es la renovación periódica de los integrantes de los Legislativo, así como de los miembros de los Ayuntamientos del Estado.

Mientras que el registro de un partido político comprende la realización de asambleas distritales o municipales, la afiliación de ciudadanos, así como la elección de delegados propietarios y suplentes a la asamblea local constitutiva.

Por ende, resulta inconcuso que durante el proceso electoral no puede tener cabida el desarrollo del procedimiento para la constitución y cuya naturaleza y finalidad son distintas a las que persigue el proceso electoral.

Finalmente, **el ejercicio del derecho de asociación política**, continúa con la permanencia del partido político, por lo que si bien la obtención del registro como partido político local, presupone que el nuevo instituto político cuenta con un cierto apoyo ciudadano (el



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

requerido para su constitución), así como que aspira a conservarlo e incrementarlo, sin embargo es imperante que cuente con la fuerza política necesaria para su sobrevivencia -3% de la votación válida emitida-.

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

De forma tal que, es a partir de que surten efectos la constitución de los partidos políticos locales, que gozan de los derechos y prerrogativas contempladas en las normas electorales, entre los que se encuentra financiamiento público y la atribución de realizar propaganda política.

Esta última, considerada como una cuestión vital para el fortalecimiento del partido político, pues se refiere a la difusión de contenidos matizados de elementos objetivos que presenten una ideología, programa o plataforma política de algún partido político o la invitación a ser afiliado a éste, con lo cual se pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.<sup>75</sup>

Al respecto, la Corte razonó en las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas que, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución federal, los partidos políticos son entidades de interés público, por lo que una de sus características fundamentales es su vocación de permanencia.

Por tanto, se busca que no se constituyan partidos de forma transitoria, es decir, que participen en una elección y posteriormente desaparezcan al no tener una verdadera representatividad.

---

<sup>75</sup> Criterio sostenido en el recurso SUP-RAP-121/2014.

La importancia de tal razonamiento radica en que la fuerza de un partido político inicia en el periodo de constitución, que es cuando las organizaciones obtienen el apoyo de la ciudadanía por medio de afiliaciones, con la pretensión que posteriormente, durante el proceso electoral aumente.

En el mismo tenor, la Sala Superior sostuvo que la reglamentación para la constitución de un partido político local, si bien se trataba de una limitación al derecho de asociación, tal medida resultaba justificada, porque la intención es que no se constituyan partidos políticos de forma transitoria, sino que su fuerza sea de tal magnitud que les permita tener presencia frente al electorado y como resultado de ello su permanencia.<sup>76</sup>

Por consiguiente, en caso de adoptar la solicitud de que se lleve a cabo el procedimiento de registro, el mismo tendría que ser interrumpido por el proceso electoral, lo que claramente irroga al principio de certeza jurídica, máxime que los efectos constitutivos se surtirían hasta julio previo de la siguiente elección, esto es, dos mil veintitrés.

De lo anteriormente razonado, concluyo que no es viable adoptar la interpretación propuesta por la parte actora, pues lejos de salvaguardar el derecho de asociación lo terminaría mermando.

En otras palabras, en virtud que el derecho de asociación tiene el alcance de la creación, afiliación y permanencia de los partidos políticos, por lo que esta autoridad debe de salvaguardar de tal derecho en los tres momentos.

Por tanto, este Tribunal ha de garantizar que el derecho de asociación se pueda ejercer en todas sus vertientes, pues de adoptar tal interpretación tendría un efecto macabro de salvaguardar el derecho de asociación política en su vertiente de creación de partido político a sabiendas que las demás vertientes no podrán ser ejercidas a cabalidad.

En consecuencia, al no asistirle la razón a la parte actora estimo que lo procedente es confirmar el acuerdo controvertido lo cual no vulnera la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9º de la Constitución federal, puesto que no suspende, ni hace nugatorio

---

<sup>76</sup> Criterio sostenido en el recurso SUP-REC-806/2016.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

el derecho de la ciudadanía de participar en la creación de los partidos políticos, sino que sujeta su operatividad a un requisito de naturaleza material.

Por cuanto ha quedado expuesto y fundado, se emite el presente **VOTO PARTICULAR.**

**LEOBARDO LOAIZA CERVANTES**  
**MAGISTRADO**

**GERMÁN CANO BALTAZAR**  
**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**