TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSOS DE INCONFORMIDAD:
RI-21/2020 Y ACUMULADO

RECURRENTES:
MOVIMIENTO CIUDADANO Y PARTIDO DE BAJA CALIFORNIA

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, veinticinco de junio de dos mil veinte.

Sentencia que **confirma** el Dictamen número treinta y dos, de la Comisión de Régimen de Partidos Políticos y Financiamiento del Consejo General Electoral, relativo al “Cumplimiento de la sentencia RA-11/2020, y acumulados del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, relativo a la procedencia de avisos de Constitución de Partidos Políticos Locales”; lo anterior al resultar por una parte **infundados** y por otra **inoperantes** los motivos de disenso planteados por los recurrentes, conforme se expone.

GLOSARIO

Acto impugnado/Dictamen:	“Dictamen número 32 de la Comisión del Régimen de Partidos Políticos y Financiamiento, correspondiente al “Cumplimiento de la Sentencia RA-11/2020 y Acumulados del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, relativo a la Procedencia de Avisos de constitución de Partidos

	Políticos Locales” aprobado durante la Quinta Sesión Extraordinaria del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, el quince de mayo de dos mil veinte.
Autoridad Responsable/Consejo General:	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
INE:	Instituto Nacional Electoral
Instituto Electoral:	Instituto Estatal Electoral de Baja California
Instructivo del INE:	Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin, aprobado mediante Acuerdo del Consejo General INE/CG1478/2018
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California
Ley General:	Ley General de Partidos Políticos
Ley de Partidos Local:	Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California
MC:	Movimiento Ciudadano
PBC:	Partido de Baja California
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Propósitos de Constitución. En el mes de enero de dos mil veinte[1], se presentó ante el Instituto Electoral diversos avisos de propósito de constituirse como partido político local, de las organizaciones denominadas **“Movimiento Independiente”, “Forjadores de Baja California”, "Ciudadanos por el Bien Común", "Pueblo Republicano Colosista", "BC Libre", “Partido Popular Parlamentario de Baja California”, "Frente Estatal Progresista de Baja California",** y, un aviso de intención más, sin especificar el nombre de la organización.

1.2. Dictamen Treinta y uno. El veintiséis de febrero, el Consejo General resolvió el Dictamen Treinta y uno 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.

1.3. RA-11/2020 y Acumulados. El cuatro de mayo, este Tribunal emitió sentencia de los expedientes RA-11/2020 y Acumulados en la que resolvió revocar el Dictamen treinta y uno referido en el punto anterior, para que la autoridad responsable emitiría una nueva resolución sobre la procedencia o no del aviso para constituirse como partido político local, realizado por **“Movimiento Independiente”, “Partido Popular Parlamentario de Baja California”** y la organización sin nombre.

1.4. Acto Impugnado. El quince de mayo, el Consejo General aprobó el Dictamen en cumplimiento de la Sentencia RA-11/2020 y Acumulados referida con anterioridad, relativo a la Procedencia de avisos de constitución de partidos políticos locales.

1.5. RI-21/2020 y RI-22/2020. El veintidós de mayo, los partidos políticos MC y PBC interpusieron recursos de inconformidad en contra del Dictamen.

1.6. Radicación, Acumulación y Turno a Ponencia. Mediante proveídos de veintiocho de mayo, se radicaron los medios de

[1] Todas las fechas mencionadas se refieren al año dos mil veinte, salvo mención expresa en contrario.

impugnación en comento en este Tribunal, asignándoles las claves de identificación RI-21/2020 y RI-22/2020.

Por acuerdo de esa misma fecha, el pleno del Tribunal determinó la acumulación de tales expedientes al advertir conexidad en el acto y Autoridad Responsable y fueron turnados a la ponencia de la magistrada citada al rubro.

1.7. Auto de Admisión y Cierre de Instrucción. El veinticuatro de junio, se dictó auto de admisión del presente recurso, así como de las pruebas que en su caso fueron ofrecidas conforme a derecho; procediéndose a dictar auto de cierre de instrucción, quedando en estado de resolución el medio de impugnación que nos ocupa.

2. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

El Tribunal tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver los presentes **RECURSOS DE INCONFORMIDAD**, toda vez que trata de impugnaciones interpuestas por representantes legítimos de partidos políticos, relacionadas con un acto o resolución de un órgano electoral que no tiene el carácter de irrevocable.

Lo anterior conforme a lo dispuesto por los artículos 282, fracción I, 283, fracción I de la Ley Electoral, 2, fracción I, inciso b) de la Ley del Tribunal y 5, apartado E) de la Constitución local.

3. CONSIDERACIÓN ESPECIAL

De conformidad con el Acuerdo General Plenario 1/2020, del Tribunal, 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 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, 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

En los informes circunstanciados, la autoridad responsable hace valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 299, fracción II, de la Ley Electoral, toda vez que considera que los promoventes MC y PBC carecen de interés jurídico para impugnar el Dictamen, ya que el acto reclamado incide exclusivamente en la esfera de derechos político-electorales de las asociaciones promoventes de los avisos de constitución de partidos políticos locales.

Resulta **infundada** la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable en los respectivos recursos acumulados por lo siguiente.

La relación jurídica surgida del derecho subjetivo público que le asiste a los partidos políticos o ciudadanos, de interponer el recurso de inconformidad contra un acto o resolución emitida por un órgano electoral, o bien una omisión, y que considera le causa una afectación, tiene entre otras, la limitante de que este medio sea interpuesto por quien tenga personería o legitimación, pues de no ser así se actualizaría la causal de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 299 de la Ley Electoral.

De este modo, tanto la legitimación como la personería de las partes constituyen un presupuesto procesal que ha de cumplirse para la procedencia de la acción, ya que sin él no puede iniciarse ni tramitarse de manera válida el juicio.

La *personería* estriba en la facultad conferida para actuar en juicio en representación de otra persona, pudiendo ser esa representación tanto legal como voluntaria

Mientras que la *legitimación* consiste en la situación en que se encuentra una persona con respecto a determinado acto o situación jurídica, para el efecto de poder ejecutar legalmente aquél o de intervenir en ésta, o sea, **es la facultad de poder actuar como parte**

en el proceso, pues constituye la idoneidad para actuar en el mismo inferida de la posición que guarda la persona frente al litigio.[2]

Es de señalarse que existen dos clases de legitimación: la legitimación *ad causam*, que se identifica con la vinculación de quien invoca un derecho sustantivo que la ley establece en su favor, y que hace valer mediante la intervención de los órganos jurisdiccionales cuando ese derecho es violado o desconocido, y la legitimación *ad processum*, que es la capacidad de actuar en juicio tanto por quien tiene el derecho sustantivo invocado, como por su legítimo representante.

Como se observa, la legitimación implica ser el titular de un derecho sustantivo legalmente previsto, y que, en su caso, éste a su vez, conlleva el derecho derivado de aquél, de estar en aptitud de actuar en juicio, ante su desconocimiento o violación.

Ahora bien, la Ley Electoral dispone en su artículo 297, que los sujetos legitimados para interponer los recursos que la misma prevé, son los siguientes:

> *(…)*
> *II. Partidos políticos, a través de sus representantes legítimos.*
> *(…)*

Particularmente, entre los sujetos que podrán interponer el recurso de inconformidad que prevé la Ley Electoral, se encuentran los partidos políticos, a través de sus representantes legítimos, siendo éstos, en términos del numeral 298 del citado ordenamiento legal:

> *(…)*
> *II. Los representantes propietario y suplente acreditados ante el Consejo General o Consejo Distrital que corresponda. Sólo podrán actuar en los asuntos de la competencia del órgano en el cual estén acreditados, y*
> *(…)*

En el caso concreto, Salvador Miguel de Loera Guardado y Salvador Guzmán Murillo promovieron los presentes recursos de inconformidad

[2] Tesis IV.2º.T.69 L, de rubro: PERSONALIDAD, PERSONERÍA, LEGITIMACIÓN E INTERÉS JURÍDICO, DISTINCIÓN. Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1796, número de registro 183461.

acumulados, en su carácter de Representantes Propietarios de sus respectivos partidos políticos (MC y PBC, respectivamente), ante el Consejo General, de lo que se desprende, que los actores son partidos políticos, quienes actúan a través de sus representantes legítimos, en términos de los artículos 283, fracción I y 298, fracción II de la Ley Electoral, por lo que se surte la legitimación y personería necesarias para interponer el recurso que interesa.

A juicio de este Tribunal, no se actualiza la causal de improcedencia invocada, puesto que si bien pudiera considerarse que no se causa una afectación directa en la esfera jurídica de los partidos políticos recurrentes o en el núcleo protector de sus derechos, ya que los agravios que se hacen valer tienen que ver con la solicitud de registro de partidos políticos de nueva creación; lo cierto es que ello no es obstáculo para que este Tribunal pueda conocer del presente medio de impugnación, habida cuenta que lo que está en juego en el acto impugnado es la eventual vulneración del derecho político electoral de asociación política previsto en el artículo 35, fracción III de la Constitución federal.

En ese tenor, y de conformidad con el sistema de medios de impugnación instituido en el marco jurídico local para salvaguardar el principio de legalidad que dará definitividad a las diversas etapas de los procesos electorales, garantizando la protección de los derechos políticos de ciudadanos como el de libre asociación política, y ateniendo al principio pro-persona, así como al derecho humano de acceso a un juicio o recurso apto, previstos en los artículos 1 y 17 de la Constitución federal, respectivamente; resulta factible tutelar jurídicamente el derecho de asociación política a través del acceso al presente medio de impugnación, en atención a la semejanza entre los supuestos de procedencia de éste y el acto reclamado.

Adicionalmente, es de recordarse que los partidos políticos son coadyuvantes en vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como de preservar que en las actividades del Instituto Electoral se observen los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y austeridad, que rigen la función pública electoral. Ello, dada la naturaleza de orden público que tienen tanto las disposiciones legales en materia electoral como los principios que la rigen, e

inclusive, por disposición de la Constitución federal y local, así como legal, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin, entre otros, 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 público.[3]

En ese tenor, y con base en que todos los actos y resoluciones electorales deben ceñirse, entre otros, al principio de legalidad, y dado el carácter de entidades de interés público que tanto la Constitución federal, como la propia del Estado y la Ley General confiere a dichos institutos, se considera que en éstos **existe interés** para controvertir cuestiones como las que son materia del presente medio de impugnación, inclusive a pesar de que no resintieran una afectación directa en su esfera, si con el acto impugnado existiera la posibilidad de que se afecte alguno de los principios de referencia, como en la especie se estima que pudiera suceder con el de legalidad, debiéndose en consecuencia ampliar el interés jurídico de los partidos recurrentes, precisamente al tener como finalidad la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la representación política, lo cual justifica la pretensión de acceder a un recurso que permita proteger la observancia de los principios fundamentales que integran el orden jurídico mexicano.

Desestimada la causal de improcedencia hecha valer por la responsable, y toda vez que el recurso que se analiza reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 288 y 295 de la Ley Electoral, como se acordó en el respectivo auto de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo del asunto planteado.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Planteamiento del caso.

De la lectura integral de los escritos de demanda, se advierte que la pretensión de los actores es que se revoque el acto impugnado para que la autoridad responsable emita uno distinto de conformidad a los

[3] Artículo 41 párrafo segundo fracción I de la Constitución federal, 5 apartado A de la Constitución local y 3 de la Ley de Partidos Políticos del Estado.

efectos establecidos en la sentencia del recurso de inconformidad RI-11/2020 y acumulados, emitida por este Tribunal.

5.2. Síntesis de agravios.

Se observa de los escritos de demanda, identidad en los agravios planteados, mismos que se sintetizan de la siguiente manera:

Primero. Violación a los principios de legalidad, certeza jurídica y exhaustividad.

Manifiestan que la responsable, al resolver sobre la procedencia del aviso intención, en el acto impugnado, observó únicamente lo dispuesto por el artículo 12, de la Ley de Partidos Local, respecto al requisito de la temporalidad, sin establecer si se cumplía o no con algún otro requisito; es decir, resolvió sobre la procedencia de los avisos por la única razón de haberse presentado en tiempo.

Cuestión que refieren es incorrecta, pues el Instituto Electoral, debió atender lo señalado en el artículo 8, de la aludida Ley de Partidos Local y aplicar de forma supletoria las disposiciones de los numerales 9 y 10 del Instructivo del INE; lo anterior ya que, a decir del recurrente, el numeral 12, de dicha ley, no refiere requisito alguno que deberán cumplir los solicitantes cuando presenten el aviso de intención, por lo que, ante la falta de disposición expresa, era procedente referir las disposiciones del Instructivo del INE de manera supletoria, para solventar dicha laguna legal.

De ahí que refieran, que resulta inexacto considerar únicamente la aplicación literal del artículo 12, de la Ley de Partidos Local, sin algún otro requisito adicional para darle procedencia al aviso de intención; cuando su obligación, es aplicar todas las disposiciones que permitan revisar el cumplimiento de requisitos sujetos al referido aviso, y en su caso, emplear los acuerdos del INE respectivos.

Segundo. Indebida interpretación del artículo 12, párrafo segundo, de la Ley de Partidos Local; e indebido cumplimiento de los efectos de la sentencia RA-11/2020.

Refieren que la responsable realizó una interpretación indebida, al segundo párrafo, del artículo 12, de la Ley de Partidos Local, pues maximiza los derechos de las asociaciones de ciudadanos, otorgándoles un plazo de **sesenta días** para la constitución de una asociación civil, a efecto de poder cumplir con el mandato de dicho numeral, que señala el deber de fiscalizar mensualmente a dichas organizaciones, a partir del momento del aviso y hasta la resolución sobre la procedencia del aviso.

Cuestión que, a decir de los recurrentes, incumplen con el mandato de ley, ya que, para decidir sobre la procedencia del aviso de intención, era necesario contar con una asociación civil, como requisito previo; sin que en todo caso se justifique una interpretación del principio pro-persona, pues este, no deriva necesariamente en que los planteamientos de los gobernados deban ser resuelto de manera favorable, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de derechos, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables ni derivarse de ellas.

De ahí que estimen que el acto combatido no se encuentra debidamente fundado y motivado, máxime que, en el contexto actual del sistema nacional electoral, la autoridad estaba obligada a revisar el cumplimiento de los requisitos para acceder al registro como partido político local.

Por otra parte, refieren que la responsable incumplió con lo estipulado en los efectos de la sentencia RA-11/2020, que establece de forma clara, la obligación que tenía de verificar los requisitos legales del aviso de intención, y en caso de incumplimiento, **requerir en un plazo de tres días hábiles,** para que se subsanaren las observaciones realizadas a las organizaciones de ciudadanos; lo anterior al realizar el requerimiento fuera de los plazos y términos que le fue ordenado por el Tribunal, pues concedió sesenta días para la constitución de la asociación civil, lo anterior en un claro cumplimiento defectuoso de la resolución RA-11/ 2020; a lo que MC aduce es una vulneración al principio de congruencia externa.

5.3. Cuestión a dilucidar y método de estudio.

Del contenido de los agravios planteados, se tiene que la cuestión a dilucidar consiste en determinar, si para la declaración de procedencia

de los avisos de intención de constitución de partidos políticos locales, la autoridad responsable debió tomar en cuenta, no solo lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Partidos Local, sino diversas disposiciones electorales aplicables, específicamente los numerales 9 y 10 del Instructivo del INE; y, si se realizó una interpretación indebida al segundo párrafo, del aludido artículo, al requerir a las organizaciones ciudadanas la constitución de una asociación civil en un plazo de sesenta días; incumpliendo con lo indicado en la sentencia del RA-11/2020, vulnerando el principio de congruencia externa.

Por cuestión de método, los agravios expuestos serán analizados en el orden en que aparecen, sin que genere una afectación a los actores, pues lo trascendental es que todos sean estudiados, con sustento en la jurisprudencia 4/2000, de rubro: "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**".[4]

5.4. Análisis de los agravios.

A) <u>Violación a los principios de legalidad, certeza jurídica y exhaustividad.</u>

Por lo que respecta al agravio en estudio, este Tribunal considera que debe calificarse de **infundado**, ya que **no se violan los principios de legalidad, certeza jurídica, ni exhaustividad** por las siguientes consideraciones:

- **No existe laguna jurídica respecto al artículo 12 de la Ley de Partidos Local**

Previo al razonamiento del motivo de disenso, es necesario precisar el contenido del artículo 12 de la Ley de Partidos Local, que a saber señala:

"Artículo 12.- *La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político local para obtener su registro, deberá*

[4] Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6; así como en el vínculo siguiente: https://www.te.gob.mx/IUSEapp/

informar tal propósito al Instituto Estatal en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador del Estado (…)"

Del análisis del artículo en comento, se advierte que en lo que refiere a la presentación del aviso de intención para constituir un partido político local, éste no adolece de información insuficiente y necesaria para su aplicación; es decir, no es una disposición ambigua, vaga o poco clara, que configure una laguna jurídica, y por ende amerite una interpretación o estudio exhaustivo en aras de su aplicación; dado que, como se abordará más adelante, y con independencia que éste prevea únicamente que la manifestación de intención, se presente ante la autoridad competente, no es dable exigir mayores requisitos o señalar que es una disposición incompleta o deficiente.

- **No se actualiza la obligación de observar el artículo 8 de la Ley de Partidos Local**

Precisado lo anterior, es menester señalar, que los recurrentes, partiendo de la premisa errónea respecto a que el numeral 12 de la Ley de Partidos Local era insuficiente, o no establecía expresamente los requisitos que debía contener el aviso de intención de constitución de un partido político, manifestaron la inobservancia, por parte de la autoridad responsable, de la obligación para aplicar el artículo 8 de la Ley de Partidos Local, mismo que establece:

*"**Artículo 8.- A falta de disposición expresa en esta Ley**, se estará a lo dispuesto en la Constitución, en la Ley General, 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."*

Sin embargo, y tal como se razonó al inicio del análisis de este agravio, el artículo 12 de la Ley de Partidos Local, no es una disposición vaga que amerite interpretarse en ese sentido.

Ahora bien, y en el entendido de que tal disposición fuese insuficiente, al hacer una revisión a la Ley General, en su artículo 11, se advierte una similitud en el contenido de la norma, no exigiendo mayor requisito que el que dicho aviso de intención se presente ante el órgano competente[5].

Por lo que, **no se actualiza la obligación para que la autoridad responsable hubiese observado las disposiciones del artículo 8 de la Ley de Partidos Local y ocurrir a diversos ordenamientos, para llenar un vacío lega**l.

- **No se actualiza la obligación de aplicar supletoriamente el Instructivo del INE**

Continuando con el estudio del agravio, los recurrentes aducen que es indispensable que la responsable hubiese aplicado por supletoriedad los numerales 9 y 10 del Instructivo del INE, que contienen una serie de requisitos adicionales que deben presentarse al momento de notificar el aviso de intención para constituir partidos políticos locales, toda vez que a su dicho, se colman todas las condiciones que establece el criterio Jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte con número de registro **2003161[6],** y que a saber son:

a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;

b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a

[5] 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 (…)

[6] Visible en el Semanario del Poder Judicial de la Federación y su Gaceta. https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2003161&Clase=DetalleTesisBL

cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Bajo estas consideraciones, podría sostenerse que el primero de los requisitos para aplicar por supletoriedad el Instructivo del INE, emanado de un Acuerdo del Consejo General, se cumple, dado que, el artículo 8 de la Ley de Partidos Local, lo establece expresamente.

Sin embargo, por lo que hace al segundo y tercer requisito, se advierte que no se cumplen, ya que el artículo 12 sí prevé que el aviso de intención deberá presentarse ante el Instituto Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador, sin que sea necesario que ineluctablemente, el legislador hubiese tenido que normar la forma precisa y detallada en que debía elaborarse el mencionado aviso; por lo que se estima que, aun cuando implícitamente deba entenderse que ésta solo contemple el requisito de forma a través de medio escrito, no existe disposición a suplir, ya que de hacerlo, se incorporarían cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer.

Por lo que hace al último de los requisitos, a ningún fin práctico llevaría analizarlo, puesto que como se señaló deben colmarse todas las condiciones para la operatividad de la supletoriedad.

Aunado a lo expuesto, este órgano resolutor advierte, además, que **dicho Instructivo no es de observancia obligatoria, para el Instituto Electoral,** máxime que el Instructivo del INE fue expedido para regir la constitución de partidos políticos de orden nacional, estableciendo reglas precisas sobre su aplicación; sin embargo, sí pueden ser empleados de manera orientadora si se implementa una medida similar por parte del Instituto Electoral.

En este sentido, se advierte del numeral 2 del capítulo de Disposiciones Generales, de dicho instructivo, lo siguiente:

"2. El presente Instructivo es de observancia general y obligatoria para las organizaciones de ciudadanas y ciudadanos

y agrupaciones políticas nacionales, interesadas en constituirse como partido político nacional, así como para el Instituto Nacional Electoral."

En consonancia con lo anterior, debe precisarse que la Constitución federal ni la Constitución local, regulan la existencia de requisitos adicionales, a su presentación ante el Instituto Electoral, que deba contener el aviso de intención; tampoco la Ley General, ni la Ley de Partidos Local, por lo que debe atenderse a la protección efectiva del derecho de asociación política, ya que, **el objetivo de la disposición referente a la presentación del aviso de intención, se cumple cuando se manifieste por escrito ante el órgano competente, por lo que no es dable exigir mayores requisitos que los que establece la ley**.

No pasa inadvertido para este Tribunal, que los recurrentes arguyen que Sala Superior, al resolver el **SUP-JDC-05/2019,**[7] lo hizo en el sentido de declarar constitucionales los requisitos que prevé el Instructivo del INE; sin embargo, **debe hacerse la aclaración que lo que se determinó en dicha sentencia, radica en el hecho de que el INE tiene facultad reglamentaria para expedir dichos acuerdos**,-lo que en tal caso aconteció en tratándose de partidos políticos nacionales- aunado a que, el requisito que se impugnó en específico, resolvió si la fotografía digital de cada miembro afiliado a las Organizaciones de Ciudadanos interesados en conformar un partido político nacional, constituía o no una transgresión al derecho a la protección de datos personales de los afiliados, mas **no en el sentido de decretar la aplicación obligatoria y general del mencionado Instructivo**.

- **No se actualiza la obligación de aplicar analogía de razón**

En el mismo sentido, debe decirse, que en consecuencia, tampoco existe una obligación por parte del Instituto Electoral para aplicar por analogía de razón, el Instructivo del INE, toda vez que, como ya se ha expuesto, al ser el artículo 12 de la Ley de Partidos Local una disposición clara, y en congruencia con lo dispuesto por la Ley General, en lo que refiere a la presentación del aviso intención, no se

[7] Consultable en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/JDC/5/SUP_2019_JDC_5-841299.pdf

hace necesaria la interpretación por analogía, y en este sentido, tampoco la aplicación por analogía de una disposición que no es de carácter obligatorio para la autoridad responsable, como lo es el Instructivo del INE.

Tampoco pasa desapercibido para este Tribunal, que uno de los recurrentes señala como precedente aplicable la sentencia **RI-17/2017**[8], emitida por este mismo órgano resolutor, donde se establece la obligatoriedad de la aplicación por analogía de Acuerdos del Consejo General del INE respecto a modificación de estatutos partidistas.

Sin embargo, debe hacerse la aclaración, que, en dicha sentencia, se tomó tal determinación, dado que el Instituto Electoral adujo que carecía de disposiciones reglamentarias que pudieran dar mayor claridad al desahogo a los procedimientos de análisis y resolución de modificación a los documentos básicos de los partidos con registro local, y en ese sentido la otrora responsable dejó de resolver la solicitud hecha por los otrora quejosos, al aducir no tener disposición reglamentaria en la cual basarse.

En efecto, según lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación es dable la aplicación por analogía[9], cuando existe una relación en un caso previsto expresamente en una norma jurídica y otro que no se encuentra comprendido en ella, pero que por la similitud de aquel permite igual tratamiento jurídico en beneficio de la administración de justicia.

No obstante, en el caso concreto, no se actualizan las situaciones establecidas para el caso, dado que el Instituto Electoral, sí resolvió sobre la procedencia del aviso de intención, atendiendo a las disposiciones que para tal efecto se establecen de forma expresa en el artículo 12 de la Ley de Partidos Local; por lo que no tiene sentido acudir a la aplicación por analogía, al estar normado en una disposición local.

[8]Consultable en https://tje-bc.gob.mx/sentencias/1496849651SENTENCIA-RI-17-2017.pdf
[9] LEY SU APLICACIÓN POR ANALOGIA. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, enero de 1992, página 194.

Finalmente, se advierte que los recurrentes señalan la sentencia de Sala Superior, recaída en el **SUP-REC-806/2016**, en aras de sustentar la manifestación referente a que la autoridad responsable debe vigilar en cada una de las etapas del proceso constitutivo de un partido político, que las organizaciones de ciudadanos tengan la fuerza suficiente frente al electorado para lograr su permanencia; sin embargo, es de precisarse que, si bien, el Instituto Electoral cuenta con facultades y obligaciones en ese sentido, las determinaciones de la Sala Superior en el precedente citado, no son aplicables al caso, dado que, aquellas se emitieron con motivo de la temporalidad para presentar el aviso intención, sin que se advierta, al respecto, mención expresa de requisitos que deben acompañar al aviso intención o en cuanto a su forma.

Razonamientos suficientes por los que este Tribunal estima no le asiste razón a los promoventes y en consecuencia califica como **infundado** el agravio de referencia.

B) <u>Indebida interpretación del artículo 12, párrafo segundo, de la Ley de Partidos Local; e indebido cumplimiento de los efectos de la sentencia RA-11/2020.</u>

Por lo que refiere a este disenso, se estima que el mismo deviene en un parte **infundado** y en otra **inoperante**, como se expresa a continuación:

Respecto a que la responsable realizó <u>una interpretación indebida, al segundo párrafo, del artículo 12</u>, de la Ley de Partidos Local, pues maximizó los derechos de las asociaciones de ciudadanos, otorgándoles un plazo de sesenta días para la constitución de una asociación civil, cuando lo correcto era que, <u>las mismas ya contaran con dicha asociación como requisito previo</u>, a fin de determinar la procedencia del aviso de intención, se estima **infundado** por lo siguiente.

En principio, tenemos que el aludido numeral, refiere textualmente:

*"**Artículo 12.***

(…)

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 Nacional sobre el origen y destino de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes."

Derivado de la literalidad del párrafo segundo, del artículo 12, se advierte la obligación de las organizaciones de informar mensualmente al INE sobre el origen y destino de sus recursos; cuestión que deriva indirectamente en la facultad que poseen los organismos públicos electorales, para revisar y garantizar que dichas organizaciones, cumplan con la obligación respectiva ante el INE.

De tal manera, que es una facultad del Instituto Electoral, revisar que se den las condiciones para que las agrupaciones puedan cumplir con dicha determinación, esto es, la de reportar mensualmente el origen y destino de sus recursos; ello con independencia de que a la postre logren o no constituirse como partido político local, al agotarse las posteriores etapas del procedimiento de constitución que refiere la Ley.

En ese orden, el numeral aludido no refiere expresamente que, para la presentación del aviso de intención, sea necesario que, con anterioridad, se hayan constituido en asociación civil, sino que, a partir del aviso, deberán informar mensualmente sobre el origen y destino de sus recursos.

Ahora bien, para efectos de proceder con la fiscalización respectiva, sí es menester que dichas agrupaciones cuenten con la apertura de una cuenta bancaria, en la que sea factible vigilar los movimientos contables relativos a sus ingresos, mismos que deberán coincidir con los movimientos que al efecto reporten respecto del origen y destino de sus recursos; por lo que se hace necesario que dicha agrupación se constituya en asociación civil a efecto de poder aperturar dicha cuenta bancaria.

En ese sentido, no les asiste razón al aducir que, a fin de determinar la procedencia del aviso de intención, era necesario que ya contara con dicho requisito, pues ello no se advierte de la literalidad del artículo; sin embargo, de una interpretación sistemática y funcional del

precepto, se advierte la necesidad de que se constituyan en asociación civil y aperturen la cuenta bancaria, para hacer posible la viabilidad de la fiscalización de recursos correspondiente, cuestión que debe verificar el Instituto Electoral, por lo que este último cuenta con facultades para requerir que se subsane dicho requisito; sin que pueda concluirse que si la agrupación no lo hizo con anterioridad a su aviso de intención, ese solo hecho ya sea la causa para determinar la improcedencia del aviso; toda vez que, ello no podría materializarse con anterioridad al referido aviso, ya que es menester la viabilidad del aviso por parte del instituto local, a fin de que estén en posibilidad real de protocolizar la asociación civil y posterior apertura de la cuenta, de no ser así, se caería en el absurdo de interpretar que el aviso es un acto unilateral, y que cualquiera puede constituirse en asociación civil, reunir fondos con la aparente intención de formar un partido político, sin que exista una previa autorización de la autoridad electoral (como lo sería la procedencia del aviso de intención), que pueda vigilar el proceso de constitución y en su caso fiscalizar el origen lícito de los recursos.

Es decir, la verificación de contar con la constitución de una asociación civil, no constituye un requisito previo al aviso de intención, sino que dicha asociación se requiere para el efecto de que las agrupaciones puedan aperturar la cuenta bancaria respectiva, y una vez que se tenga la procedencia del aviso, la autoridad administrativa electoral, proceda con la fiscalización de recursos, previo informe mensual que de ello hagan las agrupaciones, como lo enuncia el segundo párrafo del artículo 12, de la Ley de Partidos Local; facultad que cabe señalar, la autoridad realiza durante todas las etapas del procedimiento de constitución de partido local, pero de ninguna manera constituye un requisito previo para la procedencia del aviso de intención.

En ese sentido, si el Instituto Electoral, advirtió que no sería factible cumplir con la disposición que refiere el segundo párrafo, del numeral 12, de la Ley de Partidos Local, luego, resultó correcto que procediera a formular requerimiento a las agrupaciones de ciudadanos, a fin de que estuvieran en aptitud de cumplir con dicha disposición, cuestión que no es contraria con la determinación que este Tribunal realizó en el diverso RA-11/2020, pues ello, como se expresó, no es un requisito

de procedibilidad del aviso de intención, por no derivarse textualmente del numeral referido; sino que se hace exigible a partir de la viabilidad del aviso de intención, a fin de cumplir con la obligación de presentar la información del origen y destino de recurso, pero no así por la procedencia del aviso; de ahí lo **infundado** del disenso.

En otro orden de ideas, resulta **inoperante** lo relativo a que el acto combatido no se encuentra debidamente fundado y motivado, ya que, del contexto actual del sistema nacional electoral, la autoridad estaba obligada a revisar el cumplimiento de los requisitos para acceder al registro como partido político local; pues la verificación de los requisitos correspondientes a la **solicitud de registro** que refiere el numeral 15, son diversos a la constitución de la asociación civil y apertura de cuenta bancaria; pues ellos corresponden a otra etapa del procedimiento de constitución de partidos, y en donde se verifican otras cuestiones tales como: a) la declaración de principios, el programa de acción, los estatutos aprobados por sus afiliados; b) las listas nominales de afiliados; c) las actas de asamblea celebradas en los distritos electorales y municipios, y las de la asamblea local constitutiva; razón por la que resulta **inoperante** dicho argumento.

Ahora, en cuanto al exceso en la interpretación pro persona por otorgarles un plazo de **sesenta días** para conformarse como asociación civil, así como la apertura de la cuenta bancaria, y que por tal motivo **se incumple** con lo ordenado en los efectos de la sentencia RA-11/2020, pues en esta, solo se señaló la obligación de verificar los requisitos del aviso, y en caso de incumplimiento, requerir en un plazo de tres días hábiles y no en sesenta como lo hace la responsable, aduciendo que con ello se vulnera el principio de congruencia externa; se considera **inoperante**.

Lo anterior, pues se advierte que dicho motivo de disenso está encaminado a referir el indebido cumplimiento de la sentencia emitida por este Tribunal en el diverso recurso de apelación RA-11/2020, por lo que, en todo caso, dichos argumentos son constituyentes de incidente de inejecución de sentencia, tal y como lo prevén los numerales 61 BIS y 62, del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.

Por tanto, el agravio merece dicho calificativo puesto que no se avoca a combatir de manera frontal la ilegalidad del acto impugnado en el presente asunto, es decir, el Dictamen, de la Comisión del Régimen de Partidos Políticos y Financiamiento, correspondiente al "Cumplimiento de la Sentencia RA-11/2020 y Acumulados del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, relativo a la Procedencia de Avisos de Constitución de Partidos Políticos Locales".

Ahora, si bien es cierto, lo ordinario sería escindir dicho argumento de la presente resolución y reencausarlo a incidente de ejecución de sentencia, lo cierto es que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 Bis del Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, el término para la interposición del mismo es de **tres días** siguientes al vencimiento del plazo otorgado para el cumplimiento de la sentencia, cuestión que se advierte transcurrió en exceso, ya que dicho cumplimiento se efectuó el día quince de mayo, y la impugnación que nos ocupa se planteó hasta el veintidós siguiente, esto es, <u>cinco días hábiles siguientes a su emisión</u>, por lo que, el término de tres días para interponer el incidente de inejecución transcurrió en exceso para los partidos promoventes, de ahí que resulte infructuoso escindirlo y reencausarlo en la vía respectiva, derivado de que no se analizaría el fondo del asunto al ser extemporáneo, por lo que a ningún fin práctico llevaría ejecutar dicho procedimiento.

Aunado a lo anterior, no pasa desapercibido que, el numeral 12, de la Ley de Partidos Local, no prevé plazo determinado para la conformación de la asociación civil y apertura de cuenta bancaria por parte de las organizaciones de ciudadanos, sino únicamente la obligación de informar mensualmente sobre el origen y destino de sus recursos.

Por lo que, contrario a lo aludido por los recurrentes, se estima razonable el plazo concedido para proceder con dicha actuación y condicionado a que la autoridad electoral, notifique el restablecimiento de las condiciones sanitarias por la pandemia por COVID-19, de conformidad con los acuerdos oficiales de las autoridades correspondientes; cuestión que este Tribunal considera viable, pues

no puede pasarse por alto que, derivado del momento histórico por el que atraviesa el país y la población mundial en general, a raíz de la contingencia sanitaria por la pandemia del virus COVID-19, se ha ocasionado en los últimos meses la limitación o incluso la suspensión de actividades ordinarias de algunas instituciones bancarias, notarias y corredurías públicas, y que por ende, no sea factible delimitar un plazo más corto para dicha constitución, al no tener certeza sobre el pleno restablecimiento de las funciones de dichas personas morales, derivado de las condiciones de salud pública.

Por anteriormente expuesto y fundado se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** el acto impugnado en lo que fue materia de impugnación.

Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos glosar copia certificada de la sentencia definitiva al recurso acumulado.

NOTIFÍQUESE

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **unanimidad** de votos de las magistraturas que lo integran, 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