

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-102/2016

RECURRENTE: ENCUENTRO
SOCIAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA

SECRETARIOS: ADRIANA
FERNÁNDEZ MARTÍNEZ Y
FERNANDO RAMÍREZ BARRIOS

Ciudad de México, a diez de marzo de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-102/2016**, interpuesto por el partido político Encuentro Social, a fin de impugnar el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican los lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud de registro de los convenios de coalición para los procesos electorales locales, identificado con el número INE/CG64/2016, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De la narración de hechos que el partido político actor expone en su demanda, y de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

a) Emisión de lineamientos. En sesión extraordinaria de treinta de octubre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo por el que, en ejercicio de la facultad de atracción, se emitían los lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los procesos electorales locales, identificado con la clave INE/CG928/2015.

b) Formulación de consulta. El trece de noviembre siguiente, el representante propietario del partido político Encuentro Social ante el Consejo General del citado Instituto presentó ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos escrito identificado con la clave ES/INE/1112/2015, mediante el cual formuló una consulta relativa al tema de coaliciones y candidaturas comunes.

c) Respuesta. Mediante oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5456/2015 de veinte de noviembre de ese mismo año, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del citado Instituto dio respuesta al escrito de consulta descrito, en el sentido de que Encuentro Social, al ser un partido político nacional de nuevo registro se encontraba impedido por la Ley General de Partidos Políticos y, en su caso, por las leyes electorales locales aplicables, para convenir frentes, coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otros institutos políticos en los procesos

electorales locales en cada una de las entidades federativas donde participará por primera ocasión.

d) Formulación de consulta. El once de enero de dos mil dieciséis, el representante propietario de Encuentro Social presentó, en la ventanilla única de la Unidad de Enlace Administrativa del Consejo General, el oficio número ES/CDN/INE-RP/001/2016 mediante el cual realizó una consulta relativa al tema de coaliciones y candidaturas comunes.

e) Acuerdo impugnado. En sesión extraordinaria de ocho de febrero de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo identificado con el número INE/CG64/2016, mediante el cual se modifican los lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los procesos electorales locales.

II. Recurso de apelación. A fin de controvertir el citado acuerdo, el doce de febrero del presente año, el partido político Encuentro Social, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación.

III. Integración, registro y turno. El diecisiete de febrero de dos mil dieciséis se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el oficio INE/SCG/0227/2016 y el oficio INE/SCG/0271/2016, de trece y diecisiete de febrero,

respectivamente, ambos del presente año, signados por el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante los cuales se informa la presentación del medio de impugnación ante la Presidencia del Consejo General de dicho Instituto y se remite, entre otras cuestiones, el escrito de demanda del recurso citado al rubro y demás documentación atinente.

En la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente de recurso de apelación y registrarlo con la clave **SUP-RAP-102/2016**; y turnarlo a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de referencia se cumplimentó mediante oficio número **TEPJF-SGA-1037/16** de esa misma fecha, signado por la Subsecretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior.

IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió la demanda del recurso de apelación y, al no existir diligencia pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los numerales 4, 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto a fin de controvertir un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

a) Forma. El recurso de apelación se presentó por escrito ante la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; se señala el acto impugnado y autoridad responsable; los hechos en que basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del instituto político apelante.

b) Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8, apartado 1, de la ley procesal electoral, ya que la sesión mediante la cual se aprobó el Acuerdo ahora impugnado se celebró el ocho de febrero de dos mil dieciséis y en el escrito de demanda el actor reconoce que ese mismo día tuvo conocimiento de ese acto; mientras que la demanda correspondiente la presentó el doce siguiente. Por lo que es claro que el medio de impugnación se interpuso oportunamente.

c) Legitimación. Este requisito se encuentra satisfecho en términos de lo dispuesto en los artículos 12, apartado 1, inciso a) y 45, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que el presente medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, pues quien actúa es un partido político nacional a través de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

d) Interés Jurídico. El partido actor cumple con tal requisito, ya que su interés jurídico deviene de impugnar un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que a su juicio vulnera su derecho político-electoral de coaligarse para el proceso electoral local ordinario 2015-2016 pues dicho acuerdo considera que la voluntad del legislador fue restringir, de modo absoluto, la formación de coaliciones a los partidos políticos de nuevo registro, cuando

participen por primera ocasión en un proceso electoral federal o local.

e) Personería. Asimismo, se encuentra acreditada la personería de quien comparece en representación del partido político apelante, ya que se trata de Berlín Rodríguez Soria quien se ostenta con el carácter de representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado le reconoce tal carácter, por lo que se encuentra colmado este requisito, en términos del artículo 18, apartado 2, de la citada ley.

f) Definitividad. También se satisface este requisito, ya que conforme a la legislación aplicable, en contra del acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, no procede otro medio de defensa por el que pudiera ser modificada o revocada.

En consecuencia, y toda vez que esta Sala Superior no advierte de oficio que se actualice causa de improcedencia alguna, procede realizar el estudio de fondo del asunto planteado.

TERCERO. Acto impugnado y agravios hechos valer. De conformidad con el principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir el acto impugnado y las alegaciones formuladas por el

recurrente, máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis, sin que sea óbice para lo anterior que en los apartados correspondientes se realice una síntesis de los mismos.

Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de título: **“ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO.”**

Asimismo, por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, la tesis del Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, publicada en la página 288, del Tomo XII, Noviembre 1993, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Materia Civil, cuyo rubro dice: **“AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS.”**

CUARTO. Síntesis de agravios. El partido recurrente pretende que se revoque el acuerdo controvertido y se dicte otro en el que se determine que el partido político nacional Encuentro Social puede formar coaliciones para las elecciones ordinarias 2015-2016, al haber dado cumplimiento al requisito establecido en el artículo 85, apartado 4, de la Ley

General de Partidos Políticos, relativo a haber participado de manera individual en diversas elecciones, para lo cual hace valer los motivos de disenso siguientes:

-Indebida interpretación de los artículos 41 de la Constitución Federal, 44, apartado 1, incisos k) y jj) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 23, apartado 1, inciso f) y 85, apartados 2 y 4 de la Ley General de Partidos Políticos y la exposición de motivos del referido numeral al considerar que la voluntad del legislador fue restringir, de modo absoluto, la formación de coaliciones a los partidos políticos de nuevo registro, cuando participen por primera ocasión en un proceso electoral federal o local.

Lo anterior en la inteligencia que la participación primigenia en los procesos electorales locales debe considerarse de forma individual, de modo que en cada primera elección local en que contienda un partido político de nuevo registro deberá hacerlo por sí solo.

El tal virtud, el Derecho de los partidos políticos para formar coaliciones, posterior a su registro, está vedado durante la primera elección federal y local.

Por el contrario, el apelante afirma que la voluntad del legislador fue establecer que el Derecho de los partidos políticos de nuevo registro, para formar frentes o coaliciones, no es absoluto, y que únicamente ese derecho está supeditado a que hayan participado en algún proceso

electoral federal o local, inmediato posterior al otorgamiento de su registro, sin que se haya establecido el tipo de elección (federal o local); por lo que no importa si ésta ocurrió a nivel federal o local, pues la única exigencia es que en la primera elección los institutos políticos participen de manera individual en cualquiera de las elecciones del país, para estar, posteriormente, en posibilidad de contender de manera agrupada formando frentes o coaliciones con otros partidos políticos.

Al respecto, sostiene el impetrante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015, estableció que lo único que exige la Ley General de Partidos Políticos, respecto del tema en estudio, es que los partidos políticos nacionales participen de manera individual en cualquier elección del país, para posteriormente poder coaligarse; sin importar que la primicia ocurra a nivel local o federal.

En tal virtud, contrario a lo que determinó la responsable, el partido político nacional Encuentro Social afirma que ya cumplió con lo establecido en el artículo 85, apartado 4, de la Ley General de Partidos Políticos y, en consecuencia, puede formar frentes o coaliciones que le permitan agruparse con otros institutos políticos en las próximas elecciones ordinarias locales 2015-2016, puesto que ya participó por primera ocasión en las elecciones del 2014-2015 en los Estados de Baja California Sur, Campeche,

Colima, Chiapas, Distrito Federa, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

-Por otra parte, el instituto político apelante afirma que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral carece de facultades para ampliar, reducir, cambiar, o modificar el requisito contemplado en el artículo 85, apartado 4, de la Ley General de Partidos Políticos, puesto que dicha facultad es exclusiva del Congreso de la Unión.

En ese tenor, el recurrente sostiene que la autoridad responsable indebidamente se tomó la atribución de determinar, en el acuerdo recurrido, que el Derecho de formar frentes o coaliciones con otros partidos políticos está vedado durante la primera elección federal y cada local inmediata posterior a su registro, y que este impedimento se supera hasta la conclusión de cada una de ellas, por lo que se está alterando el requisito establecido en el citado numeral.

Además, señala que la disposición en estudio refiere como único requisito para coaligarse que previamente se haya tenido una primera participación en una elección federal o local; por lo que al haberse asentado la letra "o" en entre la frase federal o local se indica que se tienen dos opciones para cumplir con el requisito de haber participado en una primera elección, siendo una de ellas que se haya participado a nivel federal y la otra opción que se haya participado a nivel local, sin que de manera alguna se exija el cumplimiento de

ambas opciones, pues en todo caso se hubiera asentado la letra “y” para quedar la frase “federal y local”.

-En otro orden de ideas, el instituto político apelante afirma que el acuerdo controvertido es ilegal y que vulnera el derecho humano de seguridad jurídica, previsto en los artículos 1° y 16 Constitucionales, porque de la simple lectura del artículo 85, apartado 4, de la Ley General de Partidos Políticos se advierte que éste no establece que para que un instituto político pueda formar frentes o coaliciones en elecciones local se requiera que participe por primera vez en cada una de las elecciones locales.

Por el contrario, Encuentro Social sostiene que si se pretende entender dicha disposición normativa en el sentido de que deba existir una primera participación electoral en cada localidad, ello resulta contrario a Derecho puesto que de la redacción de la norma no es posible desprender dicha interpretación.

-Por otra parte, el instituto recurrente sostiene que los requisitos para que un partido político pueda participar formando frentes o coaliciones ya se encuentran previstos en el numeral 85 de la Ley General de Partidos Políticos, y que el único que se señala es se tenga una primera participación electoral a nivel federal o local, sin importar cuál ocurra primero.

En tal virtud considera que, en el acuerdo controvertido, la responsable no tenía por qué aumentar, cambiar o modificar los señalados requisitos, ya que dicho acuerdo no puede estar por encima de la Ley Federal, pues de no estimarse así sostiene que se estaría violando el artículo 133 Constitucional que impide que una norma de menor grado esté por encima de una superior.

-Finalmente, el apelante señala que el acuerdo impugnado carece de la debida fundamentación y motivación, con lo que se vulnera el artículo 16 Constitucional.

Lo anterior en virtud de que el acuerdo controvertido dejó de observar lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, en la que expresamente se considera que los partidos políticos nacionales que ya participaron en un proceso electoral federal no están impedidos para realizar convenios de coalición o conformar una candidatura común, en un proceso electoral local, aún y cuando en esa entidad federativa no se tengan antecedentes de participación en alguna contienda electoral.

QUINTO. Por razón de método los conceptos de agravio expresados por el partido político Encuentro Social, dada la estrecha relación que guardan entre sí, se estudiarán en su conjunto, sin que esto se traduzca en una afectación a los accionantes.

Lo anterior es así dado que se dirigen a la revocación del acuerdo controvertido y se dicte otro en el que se determine que el partido político nacional Encuentro Social puede formar coaliciones para las elecciones ordinarias 2015-2016.

El criterio mencionado ha sido reiteradamente sustentado por esta Sala Superior, lo cual dio origen a la jurisprudencia identificada con la clave 4/2000, cuyo rubro es del tenor siguiente: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.”**

Los agravios son esencialmente **fundados**.

Lo anterior, porque la interpretación que realizó el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en torno al apartado 4 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos es incorrecta y restrictiva como se verá a continuación.

Los artículos 41, fracción I, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, apartado 1, incisos k) y jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 23, apartado 1, inciso f) y 85, apartados 2 y 4, de la Ley General de Partidos Políticos disponen:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

“Artículo 41...

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales.”

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

“**Artículo 44.** 1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

...

k) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el Consejo General;

...

jj) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.”

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

“**Artículo 23.** 1. Son derechos de los partidos políticos:

...

f) Formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos, en los términos de esta Ley y las leyes federales o locales aplicables;...

Artículo 85...

2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.

...

4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.”

Ahora bien, en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican los Lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los Procesos Electorales

Locales, la autoridad responsable determinó, en específico en Lineamiento número 1, que:

“1. En cada elección local en que contienda por primera vez un partido político nacional o local de nueva creación, debe postular candidatos propios, sin posibilidad de formar coalición o candidatura común.”

Como se advierte, el Instituto Nacional Electoral al interpretar el apartado 4 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos determinó que la prohibición de conformar coaliciones para los partidos políticos de nueva creación se extiende a cada elección local en la que contienda por primera vez.

Esta Sala Superior considera que tal interpretación restringe de manera excesiva y, por ende, vulnera el derecho constitucional de los partidos políticos nacionales de participar en las elecciones locales, pues el artículo 41, fracción I, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que ese tipo de institutos políticos tienen derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales, sea en forma individual o conjunta, mediante las distintas figuras que al efecto establece la legislación reglamentaria así como el derecho de dichas entidades de interés público de formar frentes, coaliciones y fusiones que establece el inciso f) del apartado 1 del artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos.

En efecto, la interpretación gramatical, sistemática y funcional del apartado 4 del citado artículo 84 conduce a una conclusión distinta a la establecida por la responsable, el cual establece:

“Artículo 85...

4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda”

El artículo transcrito establece la prohibición de conformar coaliciones para los partidos políticos de nueva creación.

En primer término, debe mencionarse que de una interpretación gramatical del artículo 85, apartado 4, de la Ley General de Partidos Políticos, encontramos que la referencia a los procesos comiciales está unida por la disyunción “o”, lo cual implica que basta que al menos una de las premisas sea verdadera para que la conclusión también lo sea, es decir, basta con que un partido político nacional haya participado en una elección federal para que no le sea aplicable dicha prohibición.

Tal situación se ve reforzada con la circunstancia de que la propia disposición termina con la expresión “...según corresponda”, la cual califica precisamente la disyunción contenida en “...primera elección federal o local...”; pues precisamente dicha locución tiene como función sintáctica establecer una relación de una cosa con otra; la cual, en este

caso, se trata de los partidos políticos de nueva creación, pues a ellos es a los que se encuentra dirigida la prohibición en cuestión.

Así, la disyunción en comento se aplica a los partidos políticos de nueva creación respecto de la primera elección en la que participen según corresponda, lo cual resulta lógico si se considera que en el sistema electoral mexicano existen dos tipos de partidos políticos: los nacionales y los locales, de tal forma que si se trata de un partido político nacional basta con que participe en proceso electoral federal para que ya no le sea aplicable la prohibición; mientras que en el caso de un partido político local es necesario que contienda de manera individual en su primera elección de la entidad federativa en cuestión, para que en las subsiguientes ya pueda coaligarse.

Tal interpretación se corrobora si se considera que la propia disposición establece como punto de referencia en el cual opera la prohibición la expresión "*antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro*", con lo cual se establece que la prohibición en cuestión opera dentro de una cierta temporalidad -y no respecto de cualquier primera elección en la que participe un partido político como interpreta la responsable-.

Esto es así, porque se utiliza el adjetivo "*inmediato*", el cual, según el Diccionario de la Real Academia, significa contiguo o muy cercano, que sucede enseguida, sin tardanza.

A continuación se utiliza la expresión “*posterior a su registro*” con lo cual se determina la temporalidad de la prohibición, ya que posterior significa, según el diccionario referido, “que sigue en el tiempo a otra cosa o persona que se toma como referencia”, de tal manera que, en la especie, el punto que se toma como referencia es el registro del partido político.

En ese sentido, la norma en cuestión dispone que la prohibición de conformar coaliciones para los partidos políticos de nueva creación se encuentra sujeta a una cierta temporalidad, consistente precisamente en que antes de la conclusión de la primera elección en la que participe un partido político de nueva creación le está impedido coaligarse.

Pero en la disposición en comento se califica esa elección mediante la utilización de los adjetivos inmediata y posterior, de tal manera que tal restricción en forma alguna es aplicable respecto de cualquier elección en la que participe por primera vez un partido político –como interpreta la responsable-, sino que la misma sólo opera respecto de la primera elección federal –en el caso de un partido político nacional- o local –en el supuesto de un partido local- en la cual contienda una vez obtenido su registro.

Como se advierte la interpretación gramatical del artículo en comento lleva a concluir que lo establecido por la responsable resulta erróneo, puesto que lo establecido en el

acuerdo impugnado deja de lado la integralidad de la oración en la que se expresa la disposición en comento e incluso modifica la redacción de la misma.

Lo anterior, porque si dicho artículo estuviera unido por la conjunción “y”, lo cual no sucede en el presente caso, se entendería que los partidos políticos nacionales no podrían formar coaliciones hasta haber participado en una primera elección federal y en todas las primeras elecciones locales en las entidades en las que dicho partido pretendiera formar una coalición.

Asimismo, la responsable omite considerar que la propia disposición califica mediante adjetivos de temporalidad, la primera elección a la que se refiere, en el sentido de que la prohibición se aplica únicamente respecto de aquella elección inmediata posterior a su registro, situación trascendente si se considera que el legislador utiliza dos adjetivos –inmediato y posterior- que prácticamente significan lo mismo con el objetivo de establecer claramente que la prohibición está sujeta a una temporalidad y no a una condición suspensiva como considera la responsable, con lo cual deja de lado tales adjetivos.

También, la responsable deja de tomar en cuenta la expresión “*según corresponda*”, la cual carecería de sentido en el caso que se utilizará una conjunción, pues en ese supuesto el partido de nueva creación sí tendría que cumplir ambas condiciones –primera elección federal y primeras

elecciones locales- lo cual, se insiste, no acontece en la especie, pues claramente se utiliza una disyunción con lo cual adquiere pleno significado la forma en que termina el artículo, al establecer que según el tipo de partido político que se trate deberá cumplir una determinada condición para ser eximido de la limitante de formar coaliciones, de tal forma que para los partidos políticos nacionales se tratará de que participe en la elección federal inmediata a su registro y tratándose de entidades de interés público local deberán contender de manera individual en el primer proceso comicial de la entidad federativa posterior a su registro.

Por tanto, es claro que la interpretación que realiza la responsable es errónea al dejar de lado diversos elementos que forman parte de la disposición normativa e incluso modificar la función gramatical de la disyunción contenida en el propio artículo.

La conclusión anterior se corrobora con la interpretación sistemática de dicho artículo, en virtud de la cual se advierte que la realizada por la responsable también resulta restrictiva.

En efecto, el artículo 85, apartado 4, de la Ley General de Partidos Políticos debe interpretarse en forma sistemática con los artículos 1º y 41 constitucionales, así como 23, apartado 1, inciso f), de la dicha ley general.

Conforme a dichos artículos los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones de

las entidades federativas y municipales; la participación en dichas elecciones puede ser realizada en forma individual o conjunta mediante la utilización de las diversas figuras reguladas por la legislación reglamentaria, por lo que los partidos tienen derecho a conformar frentes, coaliciones o fusiones.

En ese orden de ideas, lo establecido en el apartado 4 del referido artículo 85 constituye una restricción o limitante al derecho de los partidos políticos a conformar coaliciones.

Al respecto, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que la interpretación y correlativa aplicación de las excepciones o prohibiciones a los derechos en forma alguna debe ser restrictiva.

Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos.

En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, con todas

las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática.

Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 29/2002 cuyo rubro es: **“DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”**.

Asimismo, esta Sala Superior ha considerado que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, tercer párrafo, 15 y 35, fracción VIII, fundamento 3º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la progresividad es uno de los principios rectores de los

derechos fundamentales, incluidos los político-electorales, el cual 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 fundamentales, 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, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

Lo anterior conforme a la jurisprudencia 28/2015 de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES”**.

También se ha determinado que los derechos fundamentales deben ser interpretados acorde con la Constitución y los tratados internacionales, y que la interpretación de esos derechos debe realizarse buscando la protección más amplia de los mismos, lo cual encuentra su razón de ser en que tales derechos no constituyen una excepción o un privilegio, sino derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos o suprimidos.

En esa virtud, acorde con la Constitución, las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y

alcances jurídicos de una norma jurídica no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, sino que, por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

Por tanto, estos derechos deberán ser interpretados de conformidad con el principio *pro personae*, según establecen los artículos 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por medio del cual se privilegian los derechos y las interpretaciones de los mismos que protejan con mayor eficacia a la persona.

El contenido básico de este principio, refiere tres posibles aplicaciones: 1) ante la existencia de dos o más normas aplicables a un caso concreto, se prefiere el uso de la norma que garantice de mejor manera el Derecho; 2) ante dos o más posibles interpretaciones de una norma se debe preferir aquella que posibilite el ejercicio del Derecho de manera más amplia, y 3) ante la necesidad de limitar el ejercicio de un derecho se debe preferir la norma que lo haga en la menor medida posible.

Establecido lo anterior, es claro que si los partidos políticos tienen derecho a participar en los procesos comiciales locales de manera individual o conjunta, mediante

la figura de las coaliciones, entonces debe considerarse que las limitaciones, modalidades o restricciones a ese derecho deben interpretarse de manera estricta, de tal forma que al aplicar tales limitantes en forma alguna resulta válido extenderlas o incluir dentro de las mismas supuestos que no se encuentren expresamente establecidos, de tal forma que en caso de ambigüedad debe preferirse la interpretación que posibilite el ejercicio del derecho de manera más amplia con una visión de progresividad.

Bajo esa perspectiva, es claro que la interpretación realizada por la responsable resulta restrictiva, pues extiende la prohibición de conformar coaliciones para los partidos de nueva creación a todos y cada uno de los procesos comiciales locales en los que participe por primera vez, con lo cual restringe el derecho de los partidos a contender bajo esta modalidad en tales elecciones en términos de lo dispuesto por el artículo 23, apartado 1, inciso f), de la Ley General de Partidos Políticos con relación al 41, fracción I, párrafo cuarto de la Constitución Federal.

Así, el acuerdo emitido por la responsable amplía la prohibición en cuestión sin justificación alguna, al considerar que un partido político nacional necesariamente debe participar de manera individual por lo menos una vez en cada elección local, a pesar de haber participado ya en un proceso electoral federal, para que en la subsiguiente elección de la entidad federativa pueda coaligarse, con lo cual es claro que inobserva los principios *pro personae* y de progresividad,

puesto que, como se ha visto, la interpretación de dicho artículo conduce a una conclusión totalmente contraria a la establecida por la responsable.

Esto resulta evidente si se considera que el artículo en cuestión toma como punto de referencia para la aplicabilidad de la prohibición, el registro de un partido político, de tal forma que es precisamente en la primera elección federal o local posterior a su registro, si se trata de un partido político nacional o local, según corresponda, en la cual, el partido de nueva creación no puede participar de forma coaligada.

Esta situación resulta trascendente si se considera que los partidos políticos nacionales deben obtener su registro ante el Instituto Nacional Electoral; en tanto que los partidos políticos locales lo deben obtener ante el organismo público electoral de la entidad federativa correspondiente.

En esas circunstancias, los partidos políticos nacionales en forma alguna se registran ante las autoridades electorales locales sino que simplemente acreditan su calidad, de tal forma que dichas autoridades únicamente deben limitarse a constatar que la documentación entregada por el partido político nacional comprueba que efectivamente ha obtenido su registro ante el Instituto Nacional Electoral.

Considerar lo contrario, llevaría a considerar que los partidos políticos nacionales deben registrarse no sólo ante la autoridad nacional, sino también ante las locales, lo cual

trastocaría la división de competencias establecido a nivel constitucional.

La competencia debe entenderse como el conjunto de potestades conferidas por el ordenamiento jurídico a un órgano o ente público para la satisfacción del interés colectivo cuya tutela le está encomendada, de ahí que, usualmente, los distintos ordenamientos empleen diversos términos con un significado equivalente, tales como "función", "facultad" o "atribución".

Su fundamento y necesidad, en el Estado moderno, radica en la racionalización y eficacia en el cumplimiento de las tareas públicas, en el establecimiento de frenos y contrapesos entre las diversas autoridades, así como garantía del gobernado, quien se encuentra en posibilidad de conocer qué autoridades se encuentran habilitadas para resolver sus peticiones, normar su conducta o, en general, incidir en su esfera jurídica.

Sentado lo anterior, queda claro, pues, que la delimitación del ámbito competencial de las diversas autoridades debe partir del análisis de la Constitución, en primer término, por tratarse del cuerpo jurídico de mayor jerarquía y fuente del resto del ordenamiento, y, en segundo lugar, por ser el documento político-jurídico que pretende organizar el funcionamiento del aparato estatal y de la sociedad misma.

Debe tenerse por sentado que, por disposición del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país se configura como una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, aunque unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Ley Fundamental.

La adopción de un régimen federal como forma de gobierno, además de requerir previsiones que organicen y garanticen la división de los poderes federales, implica las relativas a una separación vertical para las relaciones entre la Federación y los miembros de ésta, toda vez que, tal y como dispone el artículo 41, primer párrafo, de la Carta Magna, cada uno de los estados integrantes conservan su potestad, dentro de los propios márgenes constitucionales, de determinarse políticamente y emitir su propia Constitución y la legislación que desarrolle el correspondiente ámbito jurídico.

En este tenor, resulta imperante que la Constitución Federal determine cuáles son las materias que son competencia de la Federación y cuáles de la de los estados miembros.

De lo contrario, el estado federal no podría funcionar adecuadamente si las dos instancias de poder reconocidas (federal y locales) extendieran su competencia sobre las

mismas materias, ya que el conflicto entre ambas sería permanente.

La fórmula adoptada por nuestra Ley Fundamental para dicha determinación de competencias se encuentra consignada en el artículo 124, según el cual, las facultades que no estén expresamente reconocidas por la Constitución a los funcionarios federales, deben entenderse reservadas a los estados parte de la Unión.

De acuerdo con este principio de distribución acogido por la Carta Magna, por regla general, sólo uno de los legisladores puede ser en cada caso competente para regular determinada materia. Sin embargo, como todo texto normativo pretende dar respuesta a una realidad social, adoptando para ello las medidas eficaces conducentes y dado el alto grado de evolución y complejidad de las sociedades contemporáneas, el derecho interno forma un entramado tan interconectado como lo está la realidad a la que trata de responder, por lo que continuamente se dan relaciones de conexión entre las diferentes materias legislativas.

Ahora bien, como ha tenido oportunidad de pronunciar este tribunal, para el régimen jurídico mexicano de los partidos políticos nacionales, la regla general es que están sujetos a las bases previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la leyes federales que reglamentan, precisan y desarrollan aquellas bases, y que la

aplicación y ejecución de tal normatividad corresponde también, ordinariamente, a las autoridades federales en el ámbito de sus respectivas competencias.

Semejante afirmación tiene como sustento las bases del sistema político electoral federal contempladas en el artículo 41 constitucional, entre las cuales destacan las relativas a la existencia y regulación de la vida de los partidos políticos nacionales. Así, se establece que son entidades de interés público, y se reserva a la ley secundaria la determinación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

En otra parte se determinan los fines de los partidos políticos, los cuales se hacen consistir en: a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática; b) Contribuir a la integración de la representación nacional y c) Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Asimismo, se precisa quiénes pueden afiliarse a los partidos políticos, reservando el derecho sólo a los ciudadanos, quienes deberán hacerlo, según disposición de la norma constitucional, libre e individualmente.

Por otra parte, se establece que en la ley se garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten, de manera

equitativa, con los elementos para llevar a cabo sus actividades; que tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, en los términos que fije la ley, la cual también señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, con la exigencia de garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados; y se sientan bases para el otorgamiento del financiamiento público.

Del mismo modo, se indica que la ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales federales, establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes, y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten, y que además señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de dichas disposiciones.

Lo anterior revela que, en principio, todo lo relacionado con la constitución, registro, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos nacionales se encuentra encomendado en el artículo 41 de la Ley Fundamental, a las autoridades federales, tanto en el ámbito legislativo como en los demás ramos.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis XXXII/2001 cuyo rubro es: **“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SE**

**RIGEN PREPONDERANTEMENTE POR LA
CONSTITUCIÓN Y LEYES FEDERALES”.**

De igual forma, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/99, el once de marzo de mil novecientos noventa y nueve, consideró que la regulación de los aspectos relacionados con la adquisición o pérdida del registro de estos institutos políticos es facultad exclusiva de las cámaras legislativas federales (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo IX, marzo de 1999, volumen correspondiente a las Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales, página 777).

Por conclusión se hace evidente que el registro, aprobación de documentos básicos, constitución, vida orgánica y otras materias arriba precisadas de los partidos políticos nacionales corresponde exclusivamente al Instituto Nacional Electoral.

Por lo tanto, los partidos políticos nacionales en forma alguna tienen el deber de registrarse ante las autoridades administrativas electorales locales, sino únicamente acreditar esa calidad.

Esto es así, porque de lo contrario se generaría un conflicto competencial constante y se haría nugatorio el derecho de los partidos políticos nacionales de participar en

los procesos electorales locales que se encuentra consagrado a nivel constitucional.

Al respecto, debe considerarse que dado el papel que tienen los partidos políticos dentro de la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público, no es concebible que cualquier organización o asociación de ciudadanos con fines políticos pueda tener la categoría de partido político, sobre todo porque el carácter de interés público que tienen reconocido los partidos políticos implica que el Estado tenga la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar los elementos que estos requieren en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

Por ello el legislador ordinario estableció un procedimiento claro y preciso para que las organizaciones de ciudadanos o las agrupaciones políticas que pretendan constituirse como partidos políticos para participar en las elecciones federales obtengan su registro ante el Instituto Nacional Electoral.

La organización o agrupación política que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales debe obtener su registro ante dicha autoridad, siendo importante destacar que dicho registro, dadas sus características particulares, tiene efectos constitutivos, toda vez que los derechos y obligaciones

correlativos al carácter de partido político provienen precisamente del acto de autoridad consistente en otorgar el registro correspondiente.

Así, el que la denominación de "partido político nacional" se reserve, para los efectos de la normatividad aplicable, a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal, es porque se ha cumplido con los requisitos y procedimientos que el código de la materia establece sobre el particular, lo que se traduce en que quienes se constituyan como partidos políticos nacionales, obteniendo el referido registro, adquieren la correspondiente personalidad jurídica que además les permite gozar de los derechos y prerrogativas electorales, a la vez que quedan sujetos a las obligaciones que al respecto se establecen.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis XXXVI/99: **“PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGISTRO TIENE CARÁCTER CONSTITUTIVO”**.

Consecuentemente es claro que los partidos políticos nacionales para adquirir tal calidad deben obtener su registro ante el Instituto Nacional Electoral, el cual al tener efectos constitutivos resulta innecesario que tal actuación deban replicarla respecto de cada una de las autoridades de la entidades federativas.

Expuesto lo anterior, se debe estimar que el artículo en cuestión toma como punto de referencia para la aplicabilidad

de la prohibición de conformar coaliciones para los partidos de nueva creación, precisamente el momento de su registro, de tal forma que establece que tal limitante opera respecto de la primera elección inmediata posterior a tal registro.

Al considerar tal situación y tomando en cuenta que los partidos políticos nacionales se registran ante la autoridad nacional y los partidos políticos locales ante el organismo público electoral que les corresponda, entonces la disyunción incorporada en la disposición normativa adquiere pleno significado.

En efecto, al referirse a la *primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda*, es claro que la modalidad de aplicación de la prohibición opera de manera distinta según se trate de un partido político nacional o local, de tal forma que a los primeros les está prohibido conformar coaliciones en cualquier ámbito -federal o local- hasta en tanto no concluya la primera elección federal que acontezca después de su registro, de tal forma que una vez cumplida esa condición, dichas entidades de interés público puede contender de manera conjunta bajo la modalidad de coalición tanto a nivel federal como local.

En cambio, a los partidos políticos locales se les exige que participen en la primera elección de la entidad federativa que les corresponde que se desarrolle con posterioridad a su registro para que en el subsiguiente proceso comicial local ya puedan participar de manera coaligada.

Importa resaltar que la interpretación que ahora se desarrolla coincide en lo sustancial con la sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015, en la cual se estableció:

“...la prohibición para que los partidos, con registro nacional o local, intervengan en las elecciones bajo estas formas de participación política, antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro, según corresponda, ya fue prevista en el artículo 85, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos, sin importar que esa primicia ocurra a nivel local o federal, por lo que a las legislaturas de los Estados se les vedó la posibilidad de ampliar o reducir este requisito, como sería exigirles a los partidos que la primera elección en la que prueben su fuerza electoral ocurra precisamente en Puebla, no obstante que lo único que la Ley General de Partidos Políticos les exigió a los partidos nacionales fue que participaran en cualesquiera elección del país, para que posteriormente pudieran legalmente agruparse con otras organizaciones en frentes o fusiones en el ámbito local o federal”.

Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015, 93/2015 y 95/2015, acumuladas, concluyó lo siguiente:

“Al respecto, el párrafo tercero del artículo 41 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, prevé: "El partido político nacional o local que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, ni postular candidaturas en común.

Por su parte el artículo 85, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos, prevé lo siguiente:

‘Artículo 85.

(...).

4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

(...)'.

El precepto transcrito prevé que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro, según corresponda. Aquí cabe precisar que en relación con esa Ley General, su artículo 1 establece que tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables tanto a partidos políticos nacionales como locales.

En este sentido, debe concluirse que la porción normativa reclamada debe leerse de manera conjunta con el artículo 85, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos, lo que significa que la limitación que prevé en cuanto a que el partido político nacional que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes o fusiones, ni postular candidaturas en común, se entiende referida a que se trate de su primera participación en un proceso electoral ya sea federal o local.

En efecto, la interpretación que ahora se fija, parte de la distinción entre partidos políticos nacionales y partidos políticos locales; para el caso de los primeros, la limitación no opera en el supuesto de que ya haya participado en un proceso electoral federal, caso en el cual, ese referente ya le es útil para que la condición no le resulte aplicable en el siguiente proceso electoral federal, ni en algún proceso electoral local, **es decir, si un partido político nacional participa en un proceso electoral en el Estado de Puebla pero ya compitió en otro de orden federal, la limitación de la disposición cuestionada ya no le resultará aplicable, pues no se trata de su participación por primera ocasión en un proceso electoral; y esto encuentra respaldo porque la propia Ley General alude a la primera elección federal o local, de donde se concluye que la participación en ambos procesos es válida para demostrar que el partido político nacional ya participó en procesos electorales.**

A diferencia de un partido político local, el cual por su naturaleza, para superar esa condición tiene que acreditar haber tenido una primera participación en un proceso electoral en la Entidad Federativa en la cual esté registrado.

En consecuencia, procede declarar la invalidez del artículo 41 párrafos primero y tercero del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla...”

Consecuentemente, es claro que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en el caso de los

partidos políticos nacionales, la limitación de conformar coaliciones en los procesos comiciales locales no resulta aplicable cuando ya hayan participado en una elección federal.

Conforme a lo expuesto, es claro que la interpretación realizada por la responsable, además de ser errónea, pues deja de considerar en su integralidad la disposición en cuestión y modifica la función gramatical de la disyunción que contiene, resulta restrictiva al ampliar sin ninguna justificación la prohibición al derecho de los partidos políticos de conformar coaliciones y participar bajo esa modalidad en las elecciones locales.

La conclusión anterior se verifica con la interpretación funcional del multicitado precepto.

En efecto, ha sido criterio de esta Sala Superior¹ que la prohibición en cuestión, tiene por objeto conocer la fuerza real que tiene un partido de reciente creación o acreditación para intervenir en un proceso comicial, cuestión que le permitirá demostrar si tiene el suficiente apoyo electoral en lo particular para obtener un porcentaje que le permita, por lo menos, conservar el registro, acceder a las prerrogativas e, inclusive a algún cargo de elección popular por el principio de representación proporcional.

¹ Entre otras, en las opiniones identificadas con las claves **SUP-OP-14/2014**, **SUP-OP-15/2014**, **SUP-OP-18/2014**, **SUP-OP-23/2014**, **SUP-OP-32**, **SUP-OP-36/2014**, **SUP-OP-39/2014** y **SUP-OP-40/2014**.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2014 y acumuladas, así como 17/2014 y acumuladas, consideró que si bien el nuevo ente político ya cumplió con los requisitos que le permitieron superar su condición de agrupación política, todavía debe demostrar en la realidad política y en la confrontación electoral que, al alcanzar al menos la votación legal mínima, representa efectivamente una corriente democrática importante para lo cual se requiere que en esa primera elección participe solo, pues de lo contrario no podría determinarse su representatividad efectiva.

Establecido lo anterior, se considera que el acuerdo emitido por la responsable impone una prohibición carente de razonabilidad y proporcionalidad, con lo cual se vulnera el principio de igualdad en la contienda y la garantía de libre asociación.

Al respecto, ha sido criterio reiterado que cualesquiera que sean las condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos deberán basarse en criterios objetivos y razonables.

Las restricciones deben encontrarse previstas en una ley, no ser discriminatorias, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que las torne necesarias para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcionales a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos

el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

En ese sentido, los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que las previstas en la legislación, no sean **irracionales, injustificadas, desproporcionadas** o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

La limitación o restricción debida de los derechos fundamentales tendrá tales cualidades, al cumplir las siguientes tres condiciones: a) La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto; b) La restricción debe ser necesaria, en cuanto a que no quepa una medida alternativa menos gravosa para el interesado, y c) La restricción debe ser proporcional en sentido estricto, en virtud de que no suponga un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública. El principio de proporcionalidad no debe significarse porque la satisfacción de los intereses generales o públicos se haga a costa de los derechos e intereses de los particulares, a través de la búsqueda de un punto de equilibrio o de "razonabilidad".

Ahora bien, esta Sala Superior estima que la limitación en comento, tal como la interpreta la autoridad, en forma alguna resulta proporcional, al resultar inadecuada para el fin

propuesto e implicar un sacrificio excesivo del derecho de los partidos políticos de conformar coaliciones.

Esto es así, porque si la finalidad del artículo 85, apartado 4, de la citada Ley es conocer la fuerza real que tienen los partidos de nueva creación para intervenir en un proceso electoral y demostrar si cuentan con el suficiente apoyo electoral en lo individual para obtener un porcentaje que le permita conservar el registro, acceder a las prerrogativas e, incluso, a un cargo de elección popular por el principio de representación proporcional; entonces es claro que esta situación ya aconteció en el momento en que un partido político nacional ya participó en un proceso electoral federal y conservó su registro, puesto que, en ese caso, ya demostró que representa una corriente democrática atractiva para los ciudadanos que sufragaron en su favor, de tal manera que resultaría excesivo y desproporcional exigirle que demuestre su fuerza electoral en todas y cada una de las entidades federativas, porque, además de que dicha situación en forma alguna afectaría su registro o su posibilidad de participar en los comicios locales, puesto que tal derecho se encuentra consagrado a nivel constitucional, ello traería como consecuencia el establecimiento de distinciones injustificadas entre los partidos políticos nacionales con la consecuente inobservancia del principio de igualdad en la contienda, porque difícilmente se podría considerar como partido de nueva creación, al partido político nacional que ya participó de manera individual en el primer proceso electoral federal

que se desarrolló con posterioridad a su registro y obtuvo el porcentaje necesario para mantenerlo.

Interpretar lo contrario conduciría al absurdo de que en virtud de la temporalidad que transcurre entre un proceso electoral federal y el siguiente, un partido político nacional podría coaligarse para la elección de Presidente de la República, pero no podría hacerlo respecto de un proceso comicial local, por ejemplo de ayuntamientos, si es el primer proceso electoral en el cual participa en la entidad federativa, con lo cual claramente tal prohibición resulta irracional y desproporcionada a la finalidad que se persigue con dicha norma, pues al exigir que para la conformación de coaliciones es necesario haber participado en lo individual en cada proceso electoral local anterior – a pesar de ya haber contendido en una elección federal- se le coloca en desventaja respecto del resto de los contendientes y se le impone el cumplimiento de cargas excesivas para poder ejercer un derecho que tanto la ley como la Constitución le reconocen, máxime que constreñir a un partido político nacional a participar individualmente en cada una de las elecciones a nivel local, implicaría obligarlo a refrendar su registro en cada una de las elecciones locales en las cuales deseara participar, situación contraria al sistema jurídico electoral, en el cual, como ya se ha explicado, los partidos políticos nacionales obtienen su registro ante la autoridad administrativa electoral nacional y, en el supuesto de las entidades federativas, únicamente acreditan dicha circunstancia ante los respectivos institutos locales.

Asimismo debe considerarse que el artículo 266, apartado 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente:

“Artículo 266...

6. En caso de existir coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición”

Es decir, el hecho de que un partido político se coaligue no impide valorar la fuerza política con la que cuenta en el ámbito local, aunado a que los votos se sumarían para el candidato de la coalición contarían para cada uno de los partidos políticos individualmente para todos los efectos establecidos en la ley, sin que en ningún caso se puedan hacer transferencias o distribución de la votación mediante el correspondiente convenio de coalición.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que en los diversos trabajos preparatorios de la Ley General de los Partidos Políticos, en forma alguna se encuentra alguna referencia o expresión que haga considerar que la intención del legislador al establecer dicha prohibición fuera que en cada primera elección local en que contienda un partido de nuevo registro, deberá hacerlo por sí solo, como lo interpreta la responsable.

Así, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, del Senado de la República, en cuyo apartado 3 denominado “Estructura General de la Propuesta de Ley General De Partidos Políticos”, en la parte relativa al tema en análisis, se expresó lo siguiente:

“Asimismo, se establece la negativa para coaligarse a los partidos políticos que participen por primera ocasión en un proceso electoral federal o local; así como disposiciones relacionadas con la postulación de candidatos”.

De la transcripción anterior, se advierte la utilización de la disyunción que precisamente se plasmó en el artículo 85, apartado 4, de la Ley General de Partidos Políticos, por lo que es claro que, lejos de pretender establecer una prohibición con los alcances que interpreta la responsable, lo cierto es que el legislador fue congruente tanto en su intención como en la plasmación de la misma en la disposición citada, en la cual incluso introdujo expresiones dirigidas a dejar claro que la prohibición en cuestión únicamente operaba respecto de la primera elección inmediata posterior al registro y que el tipo de elección – federal o local- a la cual se debía atender correspondería según se tratara de un partido político nacional o uno local.

Por tanto, la interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 85, apartado 4 de la Ley General de Partidos Políticos conduce a la conclusión que la

interpretación que realizó la responsable de la prohibición contenida en dicha disposición es errónea; restringe injustificadamente un derecho de los partidos políticos, y resulta desproporcionada a la finalidad que se persigue con dicho precepto, además de conducir a consecuencias indeseables en el sistema jurídico electoral de nuestro país, máxime que resulta contraria al sentido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado respecto de dicho precepto.

Consecuentemente, la interpretación que debe prevalecer de dicha disposición es en el sentido de que tratándose de partidos políticos nacionales de nuevo registro les está vedado coaligarse únicamente en el primer proceso electoral federal inmediato posterior a su registro.

En ese sentido, si un partido político nacional ya participó en ese primer proceso electoral federal y conservó su registro, entonces es claro que la finalidad de la norma se ha cumplido y, por ende, tendrá derecho a coaligarse tanto a nivel federal como local.

Por tanto, este órgano jurisdiccional considera que los partidos políticos nacionales tienen derecho a conformar las coaliciones que establece la ley (parciales, totales o mixtas), así como el derecho a participar, sin restricción alguna, en las elecciones locales, aún y cuando sea la primera vez que participe en dichos comicios, siempre que ya haya participado en su primer proceso electoral federal y conservarán su

registro, dado que la medida establecida en el artículo 85, apartado 4, de la Ley General de Partidos Políticos, sólo aplica en el primer proceso electoral en que participen con posterioridad a su constitución, lo anterior con apego a las normas constitucionales correspondientes y conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio del derecho de asociación en materia política.

No es óbice a lo anterior, lo señalado por la responsable en el acuerdo impugnado, en el cual se basa en lo expresado por este órgano jurisdiccional en la opinión consultiva SUP-OP-02/2014, puesto que, dicha opinión versó, entre otras cuestiones, respecto del artículo 35, párrafo primero, numeral 6, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en lo relativo a la porción normativa correspondiente a las candidaturas comunes – página 5 del documento en cuestión- la cual constituye una figura distinta al de las coaliciones, cuya regulación corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, tal y como lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, en la cual validó la constitucionalidad del artículo 85, apartado 4, de la Ley General de Partidos Políticos al declarar por unanimidad la invalidez del artículo 117, apartado 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, toda vez que las entidades federativas no pueden regular cuestiones relativas a las coaliciones entre partidos políticos nacionales o locales; por tanto, la regulación de todo lo relativo a coaliciones de partidos políticos nacionales o

locales se encuentra reservado de forma exclusiva al orden federal, sin que sea posible que las entidades federativas puedan regular aspecto alguno de esta materia, lo anterior, al tenor de los siguientes razonamientos:

“(…)

En la materia electoral, opera una concurrencia competencial específica, en la cual la Federación determina a través de leyes generales las materias que son federales y estatales en atención a las bases constitucionales, en el entendido de aquello que no haya sido reservado al orden federal corresponde al orden local.

Existen contenidos mínimos que han sido federalizados directamente desde el texto constitucional, tal como sucedió con las materias contenidas en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional, incluyendo la regulación de coaliciones de partidos políticos nacionales y locales.

Por tanto, **existe disposición constitucional expresa que señala que la regulación de las coaliciones de partidos políticos deberá ser realizada en exclusiva por el orden federal y que la misma será aplicable directamente a los partidos locales.** Claramente, toda cuestión relativa a las coaliciones entre partidos políticos nacionales o locales debe ser regulada por el Congreso Federal.

Asimismo, en esta norma transitoria, se señala que la ley general en la materia debe contener una prohibición para que partidos políticos de nueva creación puedan coaligarse. **Así, el artículo 85, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos** dispone que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político **antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.** Por su parte, el artículo 87, numeral 11, de la misma ley dispone que la coalición termina automáticamente una vez que haya concluido la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados.

Tenemos entonces que la Ley General de Partidos Políticos ya regula de forma expresa las cuestiones relativas a la participación de partidos de nueva creación en una coalición, así como la duración de las mismas.

En conclusión, el artículo impugnado es inconstitucional, puesto que el Congreso de Zacatecas carece de competencia para regular cuestiones relativas a las coaliciones de partidos políticos

nacionales o locales, al ser una competencia exclusiva del orden federal...”.

Consecuentemente, en la opinión que cita la responsable para sustentar el acuerdo impugnado, esta Sala Superior sólo se pronunció en torno a la figura de las candidaturas comunes, sin referirse a las coaliciones, pues incluso en dicho documento en ninguna parte se hace referencia al multicitado artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos.

Conforme a lo expuesto, lo procedente es **revocar** el acuerdo impugnado para el efecto de que, en breve plazo, la autoridad responsable emita un nuevo acto en el incorpore la interpretación establecida por esta Sala Superior.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza ponente en el presente asunto que para efectos de resolución lo hace suyo el Magistrado Presidente Constancio Carrasco Daza. Ante la Subsecretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO