

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-53/2018

RECURRENTE: PARTIDO DE BAJA CALIFORNIA

AUTORIDAD **RESPONSABLE:**
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA **PONENTE:**
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: ABRAHAM
GONZÁLEZ ORNELAS

Ciudad de México, a dieciocho de abril de dos mil dieciocho.

En el recurso de apelación indicado al rubro, la Sala Superior **RESUELVE** confirmar, en la materia de la impugnación, la determinación contenida en el acuerdo INE/CG145/2018.

ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y de las constancias del expediente se advierten los hechos siguientes:

1. Presentación de plataforma electoral. El ocho de enero de dos mil dieciocho, el Partido de Baja California presentó su plataforma electoral para

participar en las elecciones federales ante la Junta Local del Instituto Nacional Electoral¹ en Baja California.

2. Trámite a la solicitud. El once de enero del mismo año, la Consejera Presidenta de la Junta precitada, remitió la plataforma al Secretario General del Consejo General del INE. El quince de enero siguiente, se emitió el oficio INE/UTVOPL/0325/2018 signado por el Director de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Locales. El veintidós de enero, el organismo público local notificó la incompetencia al recurrente.

3. Primer recurso de apelación. El veintinueve de enero del presente año, el partido recurrente promovió recurso de apelación para que se resolviera sobre la procedencia del registro de la plataforma electoral que le permitiría contender en la elección federal, pese a ser un partido local.

4. Resolución SUP-RAP-20/2018. El catorce de febrero de este año, esta Sala Superior resolvió revocar el oficio impugnado y vinculó al Consejo General del INE para que se pronunciara respecto de la solicitud del recurrente.

¹ En lo sucesivo INE.

5. Acuerdo impugnado. El catorce de marzo de dos mil dieciocho, el Consejo General del INE acordó negar la solicitud de registro de la Plataforma Electoral 2017-2018 del Partido de Baja California con registro local.

6. Recurso de apelación. El veintitrés de marzo del presente año, el Partido de Baja California interpuso recurso de apelación en contra del acuerdo antes relatado.

7. Trámite. Recibido el expediente en esta Sala Superior, la Magistrada Presidenta acordó integrarlo y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²

8. Sustanciación. La Magistrada instructora radicó, admitió la demanda, y en su oportunidad, cerró la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior es competente³ para conocer y resolver el medio de

² En adelante Ley de Medios.

³ Conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III,

impugnación al rubro identificado, en virtud de que se controvierte un acuerdo emitido por un órgano central del INE, en el que se niega a un partido político local participar en una elección federal, por lo que, al actualizarse la competencia de esta Sala Superior, es innecesario pronunciarse respecto de la solicitud de facultad de atracción peticionada por el recurrente.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. Se tienen por satisfechos, en los términos siguientes:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito, ante la Junta Local del INE en Baja California, la cual fue autoridad auxiliar en la notificación⁴.

En efecto, debe tenerse por debidamente presentado el recurso pues si bien, lo interpuso ante la Junta Local del INE en Baja California, fue dicho órgano desconcentrado el que notificó el acto impugnado, en auxilio del Consejo General del INE. Esta postura resulta congruente con el derecho de acceso a la justicia del partido recurrente y es acorde con el criterio jurisprudencial de esta Sala Superior⁵.

de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁴ Como obra a foja 76 del expediente.

⁵ Véase la jurisprudencia 26/2009 de rubro: "APELACIÓN. SUPUESTOS EN QUE ES VÁLIDA SU PRESENTACIÓN ANTE LOS CONSEJOS LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, CUANDO ACTÚAN COMO ÓRGANOS AUXILIARES DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR", consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia

Además, en la demanda se hace constar: el nombre y firma autógrafa del recurrente; el domicilio para recibir notificaciones; la identificación del acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos y agravios que el accionante aduce le causa el acuerdo reclamado.

b) Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo legal de cuatro días⁶, en razón de que, si bien, se emitió el catorce de marzo de dos mil dieciocho, se notificó al ahora recurrente hasta el veinte de marzo del presente año, y la demanda se presentó el veintitrés de marzo siguiente, de tal manera que su presentación es oportuna.

c) Legitimación, interés y personería. Los partidos políticos se encuentran legitimados para impugnar los actos o resoluciones de los órganos del INE, de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

Por tanto, si en la especie es un partido el que impugna un acuerdo de un órgano central del INE, se concluye que está legitimado para interponer el medio de impugnación.

electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 5, 2010, pp 16 y 17.

⁶ Plazo legal previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios.

Asimismo, el recurrente tiene interés jurídico para impugnar, en virtud de que, fue quien solicitó el registro de la Plataforma Electoral para contender en la elección federal y fue el Consejo General del INE quien negó dicho registro.

En cuanto a la personería de quien interpone el recurso, la misma se encuentra reconocida por la responsable en su informe circunstanciado.

d) Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley de Medios no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente.

TERCERO. Pretensión y temática del agravio. La pretensión del partido recurrente es que se revoque el acuerdo impugnado, para que se registre su Plataforma Electoral y se le permita participar en la elección federal, a pesar de ser un partido político únicamente con registro local.

El recurrente solicita la inaplicación de la jurisprudencia 14/2000 emitida por esta Sala Superior, de rubro: **"PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES. ESTÁN IMPEDIDOS LEGALMENTE PARA PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES FEDERALES"**⁷; así como de los artículos 44, párrafo 1,

⁷ En adelante la jurisprudencia 14/2000.

inciso q), y 232, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸.

Esto sobre la base de que los mismos transgreden lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En este sentido, solicita que esta Sala Superior realice un control de convencionalidad y test de proporcionalidad para el efecto de determinar si los preceptos legales invocados son violatorios de derechos humanos y, por ende, si procede abandonar el criterio jurisprudencial.

CUARTO. Estudio de fondo. Por cuestión de técnica, los agravios se analizarán de manera conjunta, sin que ello implique una afectación, en términos de lo sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia **4/2000**, de rubro: **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"**¹⁰.

El recurrente señala que la jurisprudencia 14/2000 y los artículos citados restringen indebidamente su derecho de participación política, violando con ello el principio de progresividad establecido en la

⁸ En lo sucesivo la Ley General Electoral.

⁹ En adelante la Constitución.

¹⁰ Consultable en la Compilación 1997 – 2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, México: TEPJF, p. 125.

Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; además de que dicha jurisprudencia fue emitida con antelación a la reforma en materia de derechos humanos de dos mil once, por lo que se debe llevar a cabo un test de proporcionalidad de dicha jurisprudencia y las normas impugnadas.

Como se observa, la inconstitucionalidad que alega el partido político descansa en la restricción de su participación política como partido político local en un proceso electoral federal, sin que para tal fin, sea suficiente referir que las disposiciones controvertidas trasgreden la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

RESPUESTA

Esta Sala Superior considera que los artículos 44, párrafo 1, inciso q), y 232, párrafo 1, de la Ley General Electoral no resultan inconstitucionales e inconvenientes, ya que de conformidad con lo señalado en los artículos 41 y 116 de la Constitución, existe un sistema de participación electoral diferenciado para partidos políticos de carácter nacional y aquellos con registro local, en el que los primeros pueden participar en ambos procesos y los de carácter local sólo en el ámbito de su entidad federativa como se evidencia a continuación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, base I, de la Constitución, los partidos políticos nacionales son entidades de interés público y la ley determinará, entre otras cuestiones, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

A su vez, al artículo 116 de la Constitución establece que los partidos políticos nacionales y locales pueden participar en los procesos electorales locales.

De la interpretación armónica de los preceptos constitucionales señalados se advierte que existen dos ámbitos electorales claramente diferenciados, dentro de los cuales, a nivel federal, sólo pueden participar los partidos políticos de carácter nacional, esto es, los institutos políticos locales no están sujetos al régimen legal que regula la organización y desarrollo de los procesos a nivel federal.

Asimismo, el propio precepto y base constitucional invocados, pero en su párrafo cuarto, estatuye que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales; esto es, en el caso de estos institutos políticos, la Constitución consagra una cláusula expresa para que puedan participar en las

elecciones locales a desarrollarse en las entidades federativas.

En este sentido, toda vez que la Constitución no dispone la forma en que esta participación ha de desarrollarse, debe entenderse, interpretando conjuntamente los examinados párrafos primero y cuarto del numeral 41, Base I, de aquélla, que será en términos de las modalidades y reglas que el legislador disponga en el ordenamiento secundario.

Así, la Constitución condiciona la participación de los partidos políticos nacionales y estatales en los procesos electorales, a lo que disponga el legislador, quien puede establecer con razonable libertad de configuración las formas específicas de esa participación, de ahí que su ejercicio no puede estimarse irrestricto o ilimitado.

De lo expuesto, se llega a la convicción de que tanto los partidos políticos con registro nacional como los locales pueden participar en los procesos electorales, pero habrán de hacerlo en los términos específicos que establezca las distintas leyes tanto a nivel nacional como local.

De ahí que, al existir estos dos sistemas o niveles de actuación de los partidos políticos nacionales y locales, en los cuales, los primeros pueden participar

en ambos tipos de procesos, y los de carácter local, sólo en los de aquellas entidades en las que hayan obtenido su registro, es evidente que las normas que el recurrente tilda de inconstitucionales no tienen ese carácter, ya que éstas se inscriben dentro del sistema de participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales federales, lo cual, como ya se analizó, no es un ámbito de acción al que puedan concurrir aquellos de carácter local.

De las normas señaladas se aprecia que la participación de los partidos políticos, no es absoluta ni indiscriminada, sino que está sujeta a las formas de organización que establezca el legislador ordinario por mandato de la Constitución, la cual, como se indicó, se da en dos ámbitos diferenciados, pues mientras a los partidos políticos nacionales les fue conferido, desde el orden Constitucional, la participación en procesos electorales federales y locales, a aquellos institutos con registro en una entidad federativa sólo le está permitido participar en los procesos de nivel local.

Así, contrariamente a lo que afirma el partido recurrente, no se aprecia en qué forma las disposiciones impugnadas sean desproporcionales e impidan la participación política del partido.

Esto es así, ya que el partido político local tiene expedito el derecho de hacer valer sus prerrogativas en el ejercicio de sus actividades políticas en el ámbito de local.

Esta interpretación no es atentatoria del derecho de participación política del partido, toda vez que la diferenciación de participación de los partidos políticos en los ámbitos federal y estatal, dependiendo del tipo de registro que ostenten, no constituye un obstáculo para el ejercicio de sus actividades políticas, sino que únicamente se trata de la definición de un ámbito espacial específico de postulación establecido en leyes en sentido formal y material y por mandato expreso de la Constitución.

Sobre estas premisas, no sería jurídico acoger la pretensión del recurrente, toda vez que busca generar una condición ilimitada al derecho de participación, al pretender que un partido político con registro local, cuyo ámbito de participación político-electoral se encuentra delimitado por un ámbito espacial y competencial, pueda, en aras de hacer valer el mencionado derecho, postular candidatos a renovar el Congreso de la Unión, lo cual distorsionaría los ámbitos diferenciados de participación político-electoral de dichos partidos políticos locales.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló, tanto en los casos *Yatama vs. Nicaragua* como en el *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos “no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos”¹¹, ya que estos derechos no son absolutos y, por tanto, pueden estar sujetos a limitaciones, siempre que dicha reglamentación observe “los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática”¹².

Lo anterior, en concordancia con la Convención Americana de Derechos Humanos, que determina en su artículo 30, que las *restricciones* que la propia Convención autoriza respecto a los derechos y libertades consagrados no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Asimismo, en el caso *Yatama*, la Corte Interamericana señaló que es necesario “que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la

¹¹ Argumento que replicó de la Corte Europea de Derechos Humanos. (*Case of Hirst v. the United Kingdom (no. 2)*, no. 74025/01, § 36, ECHR-2004).

¹² *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* párr. 174 y *Caso Yatama vs. Nicaragua* párr. 206.

contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones"¹³.

Igualmente, en el caso *Castañeda* indicó que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano deben estar claramente establecidas por una ley en sentido formal y material¹⁴.

En dicho caso estableció que la medida restrictiva necesitaba cumplir con tres requisitos: 1) la satisfacción de una necesidad social imperiosa, esto es, estar orientada a satisfacer un interés público imperativo; 2) que restrinja en menor grado el derecho protegido; y 3) se ajuste estrechamente al logro del objetivo legítimo.

Por tanto, como ya ha quedado establecido en el estudio de esta sentencia, si la restricción de diferenciar el ámbito de actuación federal con el local, lo que ocasiona que un partido político estatal no pueda participar en las elecciones federales, se encuentra contemplada en la Constitución, es por ello que dicha restricción se considera conforme a los parámetros constitucionales y convencionales antes mencionados.

¹³ Caso *Yatama vs. Nicaragua* párr. 206.

¹⁴ Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* párr. 176.

En conclusión, del estudio del marco constitucional y legal que rige el sistema electoral mexicano se aprecia que al existir dos ámbitos de actuación diferenciados para partidos políticos nacionales y locales, las normas que establecen que los partidos políticos con registro local no pueden participar en elecciones federales, son conformes con el diseño constitucional, de ahí que, los agravios expuestos por el recurrente resulten **infundados**.

Por otra parte, tomando en cuenta el estudio desarrollado en párrafos precedentes, la solicitud que formula el recurrente, respecto a la realización de un test de proporcionalidad sobre las normas impugnadas, resulta **inatendible**, pues como ya se ha evidenciado, los artículos que el actor tilda de inconstitucionales son conformes con el marco constitucional y convencional de participación de los partidos políticos en los procesos electorales federales y locales.¹⁵

Por último, se **desestima** la solicitud de inaplicación de la jurisprudencia 14/2000¹⁶, primeramente, porque por las razones expuestas al resolver este caso esta Sala Superior sigue compartiendo el criterio contenido en ella, y segundo, porque no expone ninguna razón

¹⁵ Similar criterio se tomó en el recurso de reconsideración SUP-REC-37/2018.

¹⁶ De rubro: "**PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES. ESTÁN IMPEDIDOS LEGALMENTE PARA PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES FEDERALES**".

para decretar la inaplicabilidad de ese criterio, es decir, la base de esa pretensión la sustenta genéricamente en que dicha jurisprudencia fue emitida con antelación a la reforma en materia de derechos humanos de dos mil once.

En suma, es criterio¹⁷ de este órgano jurisdiccional que si la jurisprudencia es el resultado de la función y desempeño de la labor interpretativa y jurisdiccional de esta Sala Superior, sus decisiones y sentencias no pueden sujetarse a control de constitucionalidad y convencionalidad.

Lo contrario implicaría desconocer el carácter definitivo e inatacable de las determinaciones emitidas por la Sala Superior, en contravención a lo dispuesto en el artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución; así como, desconocer la obligatoriedad de la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional.

Conviene dejar claro también, que cuando esta Sala modifica algún criterio jurisprudencial, lo hace a través de los métodos siguientes:

- a. Interrupción por declaración judicial.** Ésta se dará cuando exista un pronunciamiento por mayoría de cinco votos de los Magistrados

¹⁷ Véase sentencia del SUP-REC-37/2018.

integrantes de la Sala Superior, para lo cual será necesario que se genere mediante una resolución en la cual se expresen las razones en las que se funde y motive el cambio de criterio, el que invariablemente generará una nueva jurisprudencia.

b. Interrupción por pérdida de la vigencia. En este caso se generará el abandono del criterio jurisprudencial cuando, en virtud de una reforma legislativa o constitucional, se modifiquen los preceptos legales que dan sustento al mismo y los enunciados normativos ya no formen parte del sistema jurídico del cual formaban parte.

Es decir, lo que acontece es la interrupción o abandono de determinado criterio, pero no se realiza un tamiz de constitucionalidad o convencionalidad de la jurisprudencia, para efecto de inaplicarla, de ahí que en el presente caso no existan razones para interrumpir o abandonar la jurisprudencia 14/2000 por el recurrente.

No es obstáculo a lo anterior, que el recurrente aduzca que dicho criterio se aprobó antes de la reforma en materia de derechos humanos de dos mil once, por lo que es necesario verificar si la misma cumple con los estándares convencionales.

Esto es así, ya que a pesar de que la jurisprudencia interpretó artículos del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cierto es que el artículo 232 de la Ley General Electoral, contiene un supuesto normativo con identidad jurídica sustancial con el artículo 175 del ordenamiento señalado en primer término, en tanto ambos aluden a que: *“Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta Ley”*, por tanto y derivado de esa similitud en el contenido de los preceptos que nos ocupan, es que se concluye que es jurídicamente válida y no es dable interrumpir dicha jurisprudencia.

Por tanto, si los argumentos torales que se exponen en la Jurisprudencia 14/2000, parten de un examen del marco constitucional de la distribución del ámbito de participación y registro de candidatos de los partidos políticos, es dable sostener que dicha jurisprudencia interpreta la finalidad de existencia del sistema político federal electoral en relación con las elecciones locales e integración del Congreso de la Unión, la cual, desde luego debe resultar orientadora para los operadores del sistema jurídico electoral, por lo que válidamente pueden acudir a ella como un instrumento orientador para el ejercicio de sus funciones y toma de decisiones correspondiente.

Así, tal como la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha establecido, si el criterio sustentado en una jurisprudencia alude a una normativa abrogada, pero subsisten preceptos que, sustancialmente estatuyen un contenido con identidad jurídica sustancial que la abrogada, dicho criterio cuenta con plena vigencia y debe entenderse aplicable a las disposiciones vigentes de la Ley General Electoral, en este caso, de lo previsto en el artículo 232, numeral 1, de dicho ordenamiento.

Por lo anterior, es que a pesar de que la jurisprudencia en comento, fue emitida antes de la reforma en derechos humanos de dos mil once, y se refiere a un criterio establecido a la luz del entonces vigente artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales abrogado, debe asumirse que a la luz del supuesto normativo del artículo 232 de la Ley General Electoral, está debe continuar siendo obligatoria y vinculante en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁸.

Sirven de apoyo argumentativo en la especie, la Jurisprudencia 2a./J.10/2016¹⁹ y tesis aislada²⁰ de

¹⁸ Similar criterio se tomó en el recurso de reconsideración SUP-RAP-165/2017.

¹⁹ Jurisprudencia, Registro: 2010982, Décima Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, Tesis: 2a./J. 10/2016 (10a.), Página: 705.

²⁰ Tesis: Aislada, Registro: 243267, Época: Séptima Época, Cuarta Sala, Semanario Judicial de la Federación, Volumen 121-126, Quinta Parte, Laboral, Página: 49.

rubros: *“JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA QUE LA EMITIDA CON ANTERIORIDAD A AQUÉLLA SE TORNE OBSOLETA”* y *“JURISPRUDENCIA. APLICABILIDAD DE LA SURGIDA RESPECTO A UNA LEY DEROGADA, SI LA VIGENTE CONTIENE LA MISMA DISPOSICIÓN”*.

En consecuencia, al haberse desestimado los planteamientos del partido recurrente, lo procedente es **confirmar** en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

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

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, de ser el caso, devuélvanse los documentos atinentes.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO