



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO DE LA SEGUNDA PONENCIA MIGUEL NAVA XOCHITOTZI, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL EXPEDIENTE TET-JDC-025/2023, EN LA SESIÓN PÚBLICA DE FECHA TREINTA Y UNO DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS; BAJO LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES:

Primero, resulta importante referir que la *organización ciudadana actora*¹ señaló como agravio primero que las resoluciones ITE-CG 31/2023 e ITE-CG 33/2023 se fundaron en normas reglamentarias contrarias a la Constitución, por lo que, a su consideración, se deben revocar las conductas identificadas como “Conclusión II” y “Conclusión III” que dieron lugar a declarar no procedente su registro como *partido político local*².

En ese sentido, la OC sostiene que el artículo 53 del *Reglamento para la Constitución y Registro de los Partidos Políticos Locales ante el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones*³ es inconstitucional.

En consideración del suscrito, dicho agravio debió haber sido calificado como fundado, por las razones que expongo a continuación.

Primero, es importante tomar en cuenta que el artículo 35, fracción III de la Constitución Federal reconoce el derecho de la ciudadanía de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

También, el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que todas las personas tienen derecho de asociarse libremente con fines políticos. En su segundo párrafo, precisa:

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o

¹ En lo sucesivo, “OC”.

² En lo sucesivo, “PPL”.

³ En lo sucesivo, “Reglamento”.

para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Del artículo citado se desprende que el ejercicio del derecho de asociación con fines políticos puede tener restricciones que estén previstas en la ley.

En términos similares, tal como quedó precisado en el apartado denominado “Cuestión previa” de la presente resolución, el artículo 22 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho de asociación política y **la posibilidad de limitarlo por la ley**, siempre que sea necesario para lograr los fines de una sociedad democrática o el orden público.

Ahora bien, toda vez que el presente asunto fue interpuesto por una organización ciudadana a fin de controvertir la negativa de registro como partido político local, resulta importante señalar que, conforme a la base I del artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público, y **la ley determina las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.**

En ese tenor, el artículo 41 constitucional **delega al legislador el establecimiento de las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos.**

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley General de Partidos Políticos, esa ley tiene por objeto **regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales.**

Así, de ese ordenamiento, en opinión del suscrito, resulta conveniente conocer lo dispuesto en los artículos 9, numeral 1, inciso b); 11, numerales 1 y 2; 12 y 13; mismos que se reproducen a continuación:

| Texto del artículo | Interpretación |
|---|--|
| Artículo 9. 1. Corresponden a los Organismos Públicos Locales, las atribuciones siguientes: a) (...) b) Registrar los partidos políticos locales; | El artículo se refiere a las atribuciones de los OPLE's. El inciso b) señala que corresponde a los OPLE's el reconocimiento de los derechos de los partidos políticos locales, así como su registro. |



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

| | |
|---|---|
| <p>Artículo 11. <i>La organización de las y los ciudadanos que pretenda constituirse en Partido Político nacional debe informar por escrito el propósito de obtener el registro como Partido Político nacional ante el Instituto.</i> Para constituirse en Partido Político local, la organización hará lo propio ante el Organismo Público Local que corresponda. (...) A partir del momento del aviso a que se refiere el párrafo anterior, hasta la resolución sobre la procedencia del registro, la organización informará mensualmente al Instituto sobre el origen y destino de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes.</p> | <p>Esta porción normativa dispone que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local, deberán informar por escrito al OPLE de la entidad federativa que corresponda, su intención de constituirse como partido político local.</p> <p>Asimismo, impone la obligación de informar mensualmente al Instituto sobre el origen y destino de sus recursos, a partir del momento del aviso a que se refiere el párrafo anterior, hasta la resolución sobre la procedencia del registro.</p> |
| <p>Artículo 12. 1. Para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar lo siguiente: a) <i>La celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará:</i> (...) b) <i>La celebración de una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:</i> (...)</p> | <p>Como se observa, el artículo antes transcrito establece como requisitos para la constitución de un partido político nacional, la celebración de asambleas realizadas al menos en veinte entidades federativas, así como una asamblea nacional constitutiva.</p> |
| <p>Artículo 13. 1. Para el caso de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local, se deberá acreditar: a) <i>La celebración, por lo menos en dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según sea el caso, de una asamblea en presencia de un funcionario del Organismo Público Local competente, quien certificará:</i> (...)</p> | <p>Como se observa, el artículo antes transcrito restablece como requisitos para la constitución de un partido político local, la celebración de asambleas municipales o distritales; y una asamblea local constitutiva.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>b) <i>La celebración de una asamblea local constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Organismo Público Local competente, quien certificará: (...)</i></p> | |
|--|--|

Con base en los artículos citados, debe decirse que:

- **A los Organismos Públicos Locales Electorales se les encomienda la función estatal de registrar a los partidos políticos locales.**
- La Ley ordinaria establece que es **obligación** de las OC's que pretendan constituir partidos políticos locales, **informar mensualmente sobre el origen y destino de sus recursos**. Tal requisito persigue la posibilidad de garantizar la fiscalización de los recursos que las organizaciones ciudadanas obtengan y eroguen. **Sin embargo, resulta importante señalar que la LGPP no precisa cuál será la consecuencia del incumplimiento al requisito vinculado con la fiscalización.**
- El artículo 12 del cuerpo normativo en cita, si bien se refiere al procedimiento de registro de partidos políticos nacionales, resulta importante para el caso que nos ocupa, porque establece que, **para la constitución de los mismos**, será necesaria la celebración de asambleas en las entidades federativas, así como una asamblea nacional constitutiva, lo cual me conduce a interpretar que, la consecuencia derivada del incumplimiento a dichos requisitos, será la negativa del registro solicitado.
- En términos similares, el artículo 13 de la LGPP establece que, **para la constitución de los partidos políticos locales**, será necesaria la celebración de asambleas distritales o municipales, así como una asamblea local constitutiva, con la presencia de un funcionario del OPLE competente. Mi interpretación a lo dispuesto en este artículo indica que, **el incumplimiento a lo dispuesto en el mismo, tendrá como consecuencia la negativa del registro solicitado.**



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Mi criterio consiste en interpretar las disposiciones antes señaladas bajo la jurisprudencia XIX.1o. J/7 (10a.)⁴ emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, cuyo rubro es "**PRINCIPIOS DE PREVALENCIA DE INTERPRETACIÓN Y PRO PERSONA. CONFORME A ÉSTOS, CUANDO UNA NORMA GENERA VARIAS ALTERNATIVAS DE INTERPRETACIÓN, DEBE OPTARSE POR AQUELLA QUE RECONOZCA CON MAYOR AMPLITUD LOS DERECHOS, O BIEN, QUE LOS RESTRINJA EN LA MENOR MEDIDA**", con lo cual, es posible distinguir que la **celebración de las asambleas** son un **requisito** para la constitución de los partidos políticos, mientras que la **rendición de informes** mensuales constituye una **obligación**, sin que la LGPP precise que su incumplimiento dará lugar a la negativa del registro.

Ahora bien, una vez precisado y analizado el marco jurídico aplicable al análisis que nos ocupa, es importante retomar el planteamiento de la organización ciudadana actora, consistente en que el artículo 53 del *Reglamento para la constitución y registro* es inconstitucional porque restringe el derecho humano de asociación en materia política, al prever la posibilidad de que la violación a los criterios de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de la OC, sean causales suficientes para la negativa de registro.

Desde mi perspectiva, dicho planteamiento deviene **fundado** porque, en efecto, la hipótesis contenida en el artículo controvertido es una restricción excesiva al derecho de afiliación en materia política, pues sólo la Constitución puede permitir la imposición de limitaciones a los derechos humanos, como lo es el derecho de afiliación con fines políticos.

En relación a este tema, el reconocido jurista Robert Alexy distingue **dos clases de restricciones** de los derechos fundamentales⁵:

1. Restricciones *directamente constitucionales*.

Se trata de restricciones de *rango constitucional*. En este caso, la cláusula restrictiva consta en la propia Carta Fundamental, sin existir delegación a otra autoridad o persona para imponer tales limitaciones; y

⁴ Registro digital: 2021124. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: XIX.1o. J/7 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 72, noviembre de 2019, Tomo III, página 2000.

⁵ Alexy, Robert: *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Tercera Reimpresión. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2002.

2. Restricciones *indirectamente constitucionales*.

Son aquellas cuya imposición está autorizada por la Constitución. No se trata de restricciones expresamente establecidas en la Norma Fundamental, sino que es ésta la que genera competencia en favor de la ley u otro tipo de norma, para que sean ellas las que impongan la limitación respectiva.

De esta manera, Robert Alexy precisa que *"la competencia para imponer restricciones indirectamente constitucionales se expresa de manera clarísima en las cláusulas de reserva explícitas"*, siendo estas últimas *"aquellas disposiciones ius-fundamentales o partes de disposiciones ius-fundamentales que autorizan expresamente intervenciones, restricciones o limitaciones"*.

En ese sentido, **el legislador u otra autoridad sólo podrán proceder a limitar un derecho fundamental cuando previamente haya sido constitucionalmente habilitado para ello**, en virtud del principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Constitución.

En este orden de ideas, cabe reiterar que el artículo 41 de la Constitución Federal dispone que **la ley determinará las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos**, de lo cual se observa que la ley Suprema del Estado mexicano **delegó al legislador ordinario** la facultad de precisar las limitaciones aplicables al derecho de afiliación en materia política.

Ahora bien, la Ley ordinaria (LGPP) establece que es obligación de las OC's que pretendan constituir partidos políticos locales, informar mensualmente sobre el origen y destino de sus recursos (cuestión directamente relacionada con la fiscalización de sus recursos), pero no precisa cuál será la consecuencia en caso de incumplimiento.

Por lo cual, me parece importante analizar las disposiciones contenidas en las demás Leyes ordinarias y locales en materia de registro de partidos políticos y la fiscalización de sus recursos, a fin de determinar si la porción normativa controvertida (contenida en el artículo 53 del *Reglamento para la constitución y registro*) contiene mayores restricciones al derecho político electoral de afiliación, que las expresadas por la Ley.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 442. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley:

(,,)

j) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político;

Artículo 453. 1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:

a) No informar mensualmente al Instituto o a los Organismos Públicos Locales del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del registro;

b) Permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales, y

c) Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización o al partido para el que se pretenda registro.

Como se observa, el artículo 453 de la LGIPE señala que la negativa de informar mensualmente al Instituto o a los Organismos Públicos Locales del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del registro, **constituye una infracción.**

En ese sentido, en el orden local, el inciso c) de la fracción VI del artículo 358 de la LIPEET establece cuál es la consecuencia jurídica en el supuesto de acreditarse las sanciones en materia de fiscalización:

Artículo 358. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

VI. Respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:

a) Con amonestación pública.

b) Con multa de cien a cinco mil días de salario mínimo general vigente en el Estado, según la gravedad de la falta.

c) Con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político.

Ahora bien, de una **interpretación sistemática** a los ordenamientos aplicables en materia de organizaciones ciudadanas que pretendan constituirse como partidos políticos locales, es posible advertir que las irregularidades que se acrediten en materia de fiscalización respecto de los recursos de las OC que pretenden constituirse como partidos políticos, **son consideradas por el legislador como infracciones.**

En atención a ello, sostengo que las faltas que se cometan a las obligaciones en materia de fiscalización **pertenecen a la materia sancionadora**⁶. Sin que pase desapercibido que, según la gravedad de la(s) falta(s) en materia de fiscalización, la organización ciudadana puede sufrir una afectación en la procedencia de su registro como PPL, toda vez que, tal como lo prevé el artículo 358 de la LPPT, **la máxima sanción** por la comisión de las infracciones (entre las que se encuentra la consistente en no informar mensualmente sobre el origen y destino de los recursos) **es la cancelación del procedimiento de registro.**

En ese sentido, el ITE no se encontraba constitucionalmente habilitado para establecer mayores limitaciones a los derechos fundamentales a las expresamente contenidas en la Ley, lo que me lleva a concluir que la última porción normativa contenida en el artículo 53 del *Reglamento* en cuestión, es una restricción excesiva al derecho de afiliación.

Ello porque, si la norma cuestionada establece que *“si existe alguna causa para negarle el registro como partido político local a la organización de ciudadanos solicitante, derivado de la fiscalización sobre el origen y destino de los recursos utilizados por la organización de ciudadanos para el desarrollo de sus actividades, se negará tal registro”*, es claro que **se trata de una nueva restricción al derecho político electoral de afiliación**, porque como quedó demostrado, el legislador dispuso expresamente que las faltas en materia de fiscalización constituyen sanciones, siendo la máxima de ellas la **cancelación del procedimiento de registro**, lo cual surte efectos de negativa de registro.

Ahora bien, en el caso concreto, **a ninguna de las conductas infractoras en que incurrió la OC se le impuso la sanción máxima, consistente en la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político**, prevista en el artículo 358, fracción I, inciso c) de la LIPEET.

⁶ Al respecto, el derecho sancionador electoral se encuentra constituido (en sentido objetivo), por el conjunto de normas jurídicas de derecho público interno, pertenecientes al *ius punitendi*, que definen las faltas electorales y las sanciones con las cuales están conminadas, mismas que se imponen a los sujetos exclusivamente señalados por las mismas.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Finalmente, previo a determinar si procede la inaplicación de la norma impugnada, estimo importante realizar un **test de proporcionalidad**⁷ a la misma. La disposición normativa cuestionada establece lo siguiente (se resalta la porción cuya constitucionalidad es materia de análisis):

Artículo 53. *La Comisión verificará que la organización haya satisfecho los requisitos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos, la Ley de Partidos Políticos y el presente Reglamento.*

*El Instituto, una vez presentada la solicitud de registro, solicitará al Instituto Nacional Electoral, informe sobre la presentación y revisión de los informes mensuales a que hace referencia el artículo 11, segundo párrafo de la Ley General de Partidos Políticos y 17, párrafo segundo de la Ley de Partidos Políticos, y **si existe alguna causa para negarle el registro como partido político local a la organización solicitante, derivado de la fiscalización sobre el origen y destino de los recursos utilizados por la organización para el desarrollo de sus actividades, se negará tal registro.***

- Tiene como **finalidad** impedir que las organizaciones ciudadanas se constituyan como partidos políticos cuando incumplan con sus obligaciones en materia de fiscalización, lo cual resulta **constitucionalmente válido** porque, en materia electoral, la **transparencia en la procedencia y destino de los recursos, así como la rendición de cuentas, constituyen bienes jurídicos de alta relevancia.**
- **No resulta idónea** para cumplir con el fin constitucional mencionado, toda vez que es ambigua al señalar que “*si existe alguna causa para negar el registro, (...) se negará tal registro*”. Lo cual resulta inconcreto, **ambiguo y confuso**, pues la norma no expone por sí misma cuáles serían los posibles escenarios o hipótesis derivadas de la fiscalización, **cuya gravedad sea de tal grado que deba impedirse a la OC obtener su registro como partido político local.**
- A la par, se considera que no se trata de una medida **necesaria** en atención a que existen en la legislación local (artículos 452, 453 y 358

⁷ Jurisprudencia 2a./J. 10/2019 (10a.), “**TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL.**” Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 838.

de la LIPEET) otros medios idóneos para lograr los fines que se persiguen, mismas que intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

Finalmente, la porción normativa no resulta **proporcional en sentido estricto**, tomando en consideración que, si bien es cierto que las infracciones en que las OC pudieran incurrir en materia de fiscalización transgreden los principios rectores de la función electoral, entre otros, la certeza, máxima publicidad y transparencia en el origen de los recursos, lo cierto es que, como se dijo, la norma no expone por sí misma cuáles serían los posibles escenarios o hipótesis derivadas de la fiscalización, cuya gravedad sea de tal grado que deba impedirse a la OC obtener su registro como partido político local.

De modo que, acorde con lo argumentado por la organización promovente, la porción normativa controvertida no guarda regularidad constitucional, por lo que debe inaplicarse al caso concreto.

Por lo anterior, emito el presente **voto particular**.



MIGUEL NAVA XOCHITIOTZI

**TITULAR DE LA SEGUNDA PONENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE
TLAXCALA**