



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: TEEP-A-024/2017, TEEP-A-025/2017; TEEP-A-026/2017; TEEP-A-027/2017 y TEEP-A-028/2017, ACUMULADOS.

ACTORES: JOSÉ ALONSO TRUJILLO DOMÍNGUEZ; PARTIDO CIUDADANO ANTICORRUPCIÓN Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO.

MAGISTRADO PONENTE: FERNANDO CHEVALIER RUANOVA.

SECRETARIO INSTRUCTOR: GUSTAVO ADOLFO GARCÍA HERNÁNDEZ.

Heroica Puebla de Zaragoza, diez de agosto de dos mil diecisiete.

VISTOS para resolver los expedientes al rubro indicados, formados con motivo de los recursos de apelación interpuestos por José Alonso Trujillo Domínguez, por su propio derecho; Partido Ciudadano Anticorrupción, México Representativo y Democrático, y Partido Joven en contra del acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral en el Estado de Puebla, identificado con la clave CG-AC-003/17.

RESULTANDO

I.- El doce de febrero de los corrientes fue aprobado por el citado Consejo General, el acuerdo identificado con la clave CG-AC-003/17, relativo a la interpretación de los

artículos 32 y 33 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

II.- Inconforme con lo anterior, los promoventes interpusieron diversos recursos de apelación, ya que consideraron que el acuerdo antes señalado violaba directamente sus derechos político-electorales.

III.- El veintiuno de abril y el cuatro de mayo de los corrientes, fueron recibidos en la Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal los medios de impugnación y registrados con las claves TEEP-A-024/2017, TEEP-A-025/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 y TEEP-A-028/2017, precisando que éste último fue reencausado por la Sala Regional con sede en la Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante acuerdo dictado en el sumario SDF-JDC-76/2017.

IV.- Los recursos de apelación fueron turnados a la ponencia del Magistrado Fernando Chevalier Ruanova quien ordenó su radicación y reservó la recepción de los mismos.

V.- Con fecha nueve de agosto del año en curso, se ordenó la admisión de dichos recursos, el cierre de instrucción, la formulación del proyecto de resolución y se solicitó al Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Puebla convocara a Sesión Pública para resolver los presentes medios de impugnación.

VI.- A fin de dar cumplimiento a lo establecido en la fracción II inciso b) del artículo 373 y 374 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-A-024/2016, TEEP-A-25/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 Y
TEEP-A-028/2017 ACUMULADOS.

se determinó sesionar en esta fecha, para resolver los presentes recursos de apelación; y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Jurisdicción y Competencia.

Este Tribunal Electoral del Estado de Puebla, es competente para conocer y resolver los presentes recursos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1, fracciones V y VII, 3, 8, 325, 338, fracción III, 340, fracción II, 350 y 354, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por tratarse de recursos jurisdiccionales de apelación los cuales combaten un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado que los actores estiman violenta sus derechos político-electorales. Además, que el acto se dictó en esta entidad, donde este órgano colegiado ejerce su jurisdicción

SEGUNDO.- Acumulación.

El Pleno de este Tribunal estima procedente acumular los expedientes TEEP-A-024/2017, TEEP-A-025/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 y TEEP-A-028/2017, pues de la lectura integral de los recursos en cita, se advierte que en todos se controvierte el mismo acto, consistente en un acuerdo dictado por el

referido Consejo General, aunado a que la pretensión de los promoventes en los recursos es similar, es decir, revocar o modificar dicho proveído, por tanto, guardan relación directa, por lo que son conexos.

En este contexto, al ser evidente que existe identidad en la autoridad señalada como responsable, el acto impugnado, así como en la pretensión de los apelantes, deberán acumularse los recursos de apelación identificados con las claves TEEP-A-025/2017; TEEP-A-026/2017; TEEP-A-027/2017 y TEEP-A-028/2017 al TEEP-A-024/2017, por ser este el primero que se recibió y registró por esta autoridad jurisdiccional.

**TERCERO.- Improcedencia expediente
TEEP-A-026/2017.**

Esta autoridad estima, que en el expediente TEEP-A-026/2017, relativo al recurso de apelación interpuesto por José Alonso Trujillo Domínguez, por su propio derecho, para controvertir el referido acuerdo CG-AC-003/17, en un principio, se actualiza la causal de improcedencia del artículo 369 fracción VIII, en relación con los diversos 361, 363 y 373, fracción II, todos del código local.

En efecto, del medio de impugnación se desprende que el derecho del ciudadano para combatir tal determinación ya había precluido.

Esto es así, ya que ha sido criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que la preclusión se actualiza cuando el actor



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

después de la presentación de una demanda que da origen a un medio de impugnación electoral, intenta a través de un nuevo o segundo escrito controvertir el mismo acto reclamado, señalando al mismo sujeto demandado, pues se estima que el promovente con la primera demanda ha agotado su derecho de acción y, en consecuencia, se encuentra impedido legalmente para promover un segundo medio¹.

Se advierte que la preclusión del derecho de acción resulta, por regla general, de tres distintos supuestos:

I. Por no haberse observado el orden u oportunidad previsto por la ley para la realización de un acto;

II. Por haberse realizado una actividad procesal incompatible con el ejercicio de otra, y

III. Por haberse ejercido ya una vez, válidamente, esa facultad (consumación propiamente dicha).

En ese sentido, se tiene que la figura de preclusión contribuye a que las diversas etapas del proceso se desarrollen en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, de manera que se impide el regreso a etapas y momentos procesales extinguidos y consumados.

De ahí que, extinguida o consumada la facultad para que las partes realicen un acto procesal, ésta ya no podrá efectuarse.

1

Véase la sentencia de treinta de noviembre de dos mil dieciséis, de los Recursos de Reconsideración expedientes números SUP-REC-846/2016, SUP-REC-845/2016, SUP-REC-847/2016 y SUP-REC-848/2016, acumulados.

En ese sentido, salvo circunstancias y particularidades excepcionales, no procede la ampliación de la demanda o la presentación de un segundo escrito de demanda; esto es, si el derecho de impugnación ya ha sido ejercido con la presentación de una demanda con el fin de revocar o modificar el acto, es claro, que no se puede ejercer, válida y eficazmente, por segunda o ulterior ocasión, mediante la presentación de otra u otras demandas.

Ciertamente, se tiene que los efectos jurídicos que trae consigo la presentación de la demanda constituyen razón suficiente para que, por regla general, una vez promovido un medio de impugnación tendente a controvertir determinado acto, procedimiento o resolución, no sea jurídicamente posible presentar una segunda demanda.

Esto es, una vez extinguida o consumada una etapa procesal (como lo sería la presentación de la demanda) no es posible regresar a ella, se está en el caso de que la autoridad electoral resolutora debe estarse a lo hecho valer en la demanda y desestimar cualquier acto mediante el cual, el promovente pretenda ejecutar una facultad ya agotada, aun cuando no haya fenecido el plazo para la presentación.²

Ahora bien, en el caso, de las constancias que obran en autos, se desprende que el treinta de marzo pasado el impugnante presentó ante la Oficialía de Partes del

² Lo anterior, se ve reflejado en la jurisprudencia 33/2015 de rubro: "DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO". Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 23, 24 y 25.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

*TEEP-A-024/2016, TEEP-A-25/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 Y
TEEP-A-028/2017 ACUMULADOS.*

Instituto Electoral del Estado, recurso de apelación para combatir la determinación del Consejo General sobre las diversas solicitudes de agrupaciones para constituir partidos políticos locales en la entidad, mismo que fue radicado en este organismo jurisdiccional con el número de expediente TEEP-A-025/2017.

Del mismo modo, se advierte de las actuaciones del sumario TEEP-A-026/2017, que también presentó otra apelación ante la Oficialía de Partes de este ente colegiado, en misma fecha y que fue remitido a la responsable el cuatro de abril siguiente, por oficio TEEP-PRE-092/2017.

Documentales públicas a las que se les concede valor probatorio pleno, en términos del artículo 359 del Código comicial.

En ese orden de ideas, si José Alonso Trujillo Domínguez presentó oportunamente ante el Instituto Electoral del Estado, en una primera ocasión, su medio de impugnación, no podía de ningún modo hacerlo en otra diversa, como ocurrió en la especie, ya que una vez recibido por la responsable el recurso quedó agotada la facultad para hacerlo, al iniciarse otro momento dentro del procedimiento.

De ahí, que al haber precluido el ejercicio de su acción, deberá desecharse de plano por improcedente el recurso de apelación TEEP-A-026/2017.

CUARTO.- Procedencia.

En lo que respecta a los medios de impugnación TEEP-A-024/2017, TEEP-A-025/2017, TEEP-A-027/2017 y TEEP-A-028/2017, se debe decir que sí reúnen los requisitos previstos en los artículos 194, 350 y 369, en sentido contrario, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, atento a las consideraciones siguientes:

a) Forma. Se presentaron por escrito ante la autoridad señalada como responsable, en los recursos consta el nombre y firma de los promoventes y el carácter de representantes; se identifica la resolución impugnada, se mencionan hechos y agravios, y los preceptos presuntamente violados.

b).- Oportunidad. Los recursos se promovieron dentro del plazo legal de tres días a que les fue notificado el acto en estudio, como se muestra a continuación:

NOMBRE	NOTIFICACIÓN	PRESENTACIÓN
Partido Ciudadano Anticorrupción	3 de abril 2017	6 de abril 2017
Partido Joven	4 de abril 2017	7 de abril 2017
México Representativo y Democrático	3 de abril 2017	6 de abril 2017
Convicción Mexicana por la Democracia APN	3 de abril 2017	30 de marzo

c).- Legitimación, personería e interés jurídico.
Los promoventes cuentan con las calidades anotadas para interponer las apelaciones, en términos del artículo 350, penúltimo párrafo, del código local, porque acuden a través de sus representantes a controvertir actos que podrían



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-A-024/2016, TEEP-A-25/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 Y
TEEP-A-028/2017 ACUMULADOS.

afectar sus derechos político-electorales en lo referente a la conformación de partidos políticos locales.

No pasa desapercibido que José Alonso Trujillo Domínguez, promueve el recurso de apelación por su propio derecho —TEEP-A-025/2017—, sin embargo, de autos se desprende que la asociación Convicción Mexicana por la Democracia APN, fue notificada del acuerdo combatido, mediante oficio IEE/PRE-0587/17, signado por el Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado, a través de dicho ciudadano, por tanto, este organismo jurisdiccional observa que es la persona que representa a la referida asociación ante los órganos administrativos estatales en el proceso de creación de un partido político estatal, de ahí, que deberá tenerse al promovente legitimado, así como con la personería e interés jurídico necesario para promover el recurso que nos ocupa.

d).- Definitividad y firmeza. Se cumple este presupuesto, ya que en el código comicial no existe otro medio de impugnación por el cual se pueda modificar o revocar la determinación controvertida.

QUINTO.- Agravios.

Los actores en los presentes recursos de apelación estiman como conceptos de violación los siguientes:

- A)** La omisión del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de no dar respuesta al escrito con el cual informó la intención de participar en los procesos electorales, a fin de obtener el registro como partido

político local; ya que ningún apartado del acuerdo combatido hace referencia al mismo, lo que a su criterio viola el derecho consagrado en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- B)** No se garantizó en todo momento el derecho humano a asociarse para poder constituir un partido político local, ya que los actores solicitaron que la responsable estableciera que plazos debían contemplarse, en el entendido de que en el mes de noviembre del presente año, inicia el proceso electoral para renovar el Poder Ejecutivo, Legislativo y Ayuntamientos en el Estado de Puebla.
- C)** La interpretación que hace el citado Consejo General fue restrictiva porque el derecho humano que se debe tutelar es el de asociación, no así el procedimiento para asociarse. Por lo que a su consideración se debe preponderar en el caso concreto el principio de progresividad establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal.
- D)** El acuerdo que se impugna, pretende dar a entender que no hubo un proceso electoral estatal ordinario 2015-2016, al afirmar que no se actualizaban los supuestos normativos para la creación de nuevos partidos políticos estatales.
- E)** El ejercicio de interpretación que realiza el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, no obstante que invoca doctrina respecto de la jerarquía Constitucional, omite en todo momento su aplicación, al no considerar de forma prioritaria, el principio pro persona consagrado en su artículo 1º de la Carta Magna.

En ese tenor, a consideración de este Tribunal, la litis consiste en analizar la intención de los actores de constituir un partido político local, los requisitos que deben cumplir y los plazos legalmente establecidos para hacerlo y si fue debidamente atendida por la responsable, a fin de confirmar, modificar o revocar el acto impugnado.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

SEXTO.- Estudio de fondo.

En un principio, se debe decir que el derecho fundamental a la libertad de asociación en materia política está reconocido en los artículos 9 y 35, fracción II, de la Constitución Federal; 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 3, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

El derecho a la libertad de asociación tiene una doble dimensión, tanto individual como colectiva.

Desde la perspectiva individual, este derecho supone la libertad de toda persona de unirse junto a otras para la formación de organizaciones con una vocación de permanencia, y mediante las cuales se pretenda desarrollar actividades orientadas a alcanzar finalidades lícitas.

Por su parte, la dimensión colectiva implica la libertad de auto-organización para alcanzar los objetivos que se delinearon por los individuos al momento de la constitución.

Establecido lo anterior, debe tenerse presente, en este tipo de casos, que los derechos que corresponden a las agrupaciones ciudadanas, especialmente, los que ven el desarrollo de un procedimiento reglado en la ley, como es el relativo a constituir un nuevo partido político, implican el cumplimiento de requisitos ciertos cuya verificación está a cargo de la autoridad administrativa electoral.

En ese tenor, el artículo 1º de la Carta Magna ordena a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, que las normas relativas a los derechos humanos, en las que también se ubican los derechos político-electorales, se interpreten de conformidad con ésta y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, promoviendo, respetando y garantizando tales derechos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Sin embargo, si bien es cierto, el derecho humano de asociación, consagrado en el artículo 9º, en relación con la fracción III del diverso 35 de la Constitución Federal, tiene la misma jerarquía normativa y peso abstracto que el de igualdad que está contemplado en el artículo 1º constitucional, también lo es que esto no significa que estos postulados sean absolutos o ilimitados, sino que es susceptible de delimitación legal, siempre y cuando se respete su núcleo básico o esencial.

En efecto, el artículo 41, base I de la Ley Fundamental, establece que los partidos políticos son entidades de interés público en las que la ley determinará 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, con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

*TEEP-A-024/2016, TEEP-A-25/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 Y
TEEP-A-028/2017 ACUMULADOS.*

programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, incluidas las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

En este sentido, la restricción al derecho de asociación se encuentra establecida en una norma formal y materialmente legislativa que tiene rango constitucional, lo cual es suficiente para demostrar que puede ser limitado, siempre y cuando dicha limitación obedezca a una finalidad legítima a la luz de la Constitución Federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, resulte idónea y, además, necesaria para la consecución de la finalidad misma, así como proporcional en sentido estricto, es decir equilibrada con los derechos e intereses en conflicto.

En ese mismo sentido, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los partidos políticos nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México.

En dicha ejecutoria, nuestro máximo Tribunal estableció que la libertad de asociación y reunión, constituía a su vez un derecho público fundamental, indispensable en todo régimen democrático, en cuanto a que propiciaban el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación.

Sin embargo, ese derecho fundamental no debía considerarse absoluto e ilimitado, en tanto que lo afectaban condiciones y restricciones de variada índole, las cuales supeditan su ejercicio a la preservación de interés y orden público. Entre las restricciones más comunes y generales a las que se condicionan el ejercicio de estos derechos, algunas conciernen al objeto o finalidades que persiguen los diferentes tipos de asociaciones o reuniones, mientras que otras se refieren a las personas que pueden o no pertenecer y participar en ellas.

Así, en particular, la libertad de asociación política, garantiza la formación de asociaciones de diversas tendencias ideológicas, que fortalecen la vida democrática del país.

Ahora bien, tratándose de los partidos políticos, la libertad de asociación consagrada tanto en el artículo 9º como en el 35, fracción III, de la Constitución Federal debe analizarse de manera armónica con lo previsto en el artículo 41, fracción I, de la propia Norma Fundamental, que regula lo relativo a los partidos políticos.

Lo anterior, conforme a la jurisprudencia P. /J. 2/2004 sustentada por dicho Tribunal Pleno, cuyo tenor es:

“GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Lo anterior, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.”

Del mismo modo, se estableció que el entonces artículo 41 Constitucional señalaba la regulación de dos tipos específicos de asociación como son los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, y al respecto indicó que las organizaciones cuando logran su registro como partido político nacional tienen como fin (permanente y constante) la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, señalando expresamente que estas agrupaciones (partidos políticos) participarán en los procesos electorales en los términos que señale la ley.

Así, en lo que interesa, la disposición constitucional en cita, establecía principios fundamentales sobre la participación de los partidos políticos en las elecciones, al señalar *“la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales y del Distrito Federal”*³, esta

³ Actualmente la base I del texto constitucional federal vigente, es el siguiente:
“La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:
I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su

remisión expresa que el texto constitucional hace a las leyes para regular la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, está determinada por el ámbito competencial que la propia norma fundamental establece principalmente en los artículos 41, 116 y 124, conforme a los cuales los procesos electorales federales estarán regulados por una ley federal y los estatales por una ley local.

Conforme a lo anterior, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que para efectos de la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral de que se trate, deberá estarse a la remisión que dicho precepto de la norma fundamental hace a la ley federal o local en los supuestos en él previstos, de tal manera que si se trata de un proceso electoral de carácter federal regirá la ley federal correspondiente y si se trata de elecciones locales deberá estarse a la ley local respectiva.

Asimismo, el precepto constitucional en comento reconoce el carácter de interés público que tienen los partidos políticos y los fines que éstos persiguen, consistentes en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, hacer posible el acceso de

intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa”.

[...]



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por consiguiente, las legislaciones federal y locales respectivas deben regular los procesos electorales correspondientes, de tal manera que permitan hacer vigentes los principios fundamentales establecidos en la disposición constitucional en cita y, con ello, que los partidos políticos posean efectivamente la naturaleza de entidades de interés público y puedan lograr los fines que la Constitución Federal prevé.

Es importante destacar que el artículo 41 constitucional si bien garantiza la existencia de los partidos políticos, no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, porque existe una delegación al legislador en ese sentido; sin embargo, estos elementos deben estar sujetos a criterios de razonabilidad que busquen precisamente el que los partidos políticos cumplan con los fines previstos en la Norma Fundamental, como son el que dichas entidades sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas y principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En consecuencia, si el artículo 41, fracción I, constitucional, remite a la legislación secundaria en cuanto a la forma en que debe darse su intervención en los procesos electorales, inclusive para determinar la

forma en que habrán de organizarse, y ahora con la expedición de la Ley General de Partidos Políticos debe estarse entonces a las bases generales que establece dicho precepto constitucional y a lo que dispone dicha legislación sobre la manera en que puede constituirse un nuevo partido político, siempre y cuando las disposiciones relativas no contravengan los principios que derivan de las normas constitucionales, dado que la libertad de la que goza el legislador sobre este aspecto, no es absoluta sino restringida, puesto que si bien puede imponer determinadas modalidades, como se ha apuntado, no deben contravenir los principios fundamentales.

En ese tenor, este Tribunal estatal advierte que la Ley General de Partidos Políticos en sus artículos 11, 13, 15, 17 y 18, señalan los requisitos que deben acreditar las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local, así como que la verificación de los mismos corresponde al órgano público local de la entidad correspondiente.

Cabe destacar, que los numerales 11 y 15 de esa legislación establecen que la organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto Electoral del Estado deberá informar tal propósito a la autoridad responsable en el mes de enero del año siguiente al de la elección, entre otras, la de Gobernador tratándose de registro local.

Asimismo, que una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido, la organización de ciudadanos interesada, en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección, deberá



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

presentar ante el Organismo Público Local competente, la solicitud de registro y documentos necesarios para ello.

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, indica en su numeral 3 fracción III, que los partidos políticos son entidades de interés público, democráticos hacia su interior, autónomos y formas de organización política, integrados conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y la legislación general y local en la materia.

En ese orden de ideas, el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla refiere en el artículo 32, en lo que interesa, que las organizaciones de ciudadanos que pretendan participar en los procesos electorales, a fin de que pueda obtener el registro como partido político estatal, deberá informar tal propósito al Consejo General en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador.

Por su parte, el numeral 33 de ese ordenamiento mandata que tales organizaciones deberán de manera posterior presentar la solicitud respectiva en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección ordinaria, ante el Órgano Central, debiendo acreditar los requisitos necesarios para ello, que en ningún caso serán menores a los siguientes:

a) Contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos, en los términos de este Código;

b) Acreditar ante el órgano electoral, a través de constancia de quien tenga facultades de Fedatario

Público, tener domicilio y órganos de representación, en las tres cuartas partes de las cabeceras de los distritos electorales uninominales del Estado;

c) Las listas nominales de afiliados por distritos electorales y municipios, esta información deberá presentarse en archivos en medio digital; y

d) Las actas de las asambleas celebradas en los distritos electorales y municipios; y la de su asamblea local constitutiva, correspondiente.

Asimismo, el artículo 33 Bis del código local al igual que la Ley General de Partidos Políticos, indican que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado será el competente de conocer la solicitud de los ciudadanos que pretendan su registro como partido político estatal, examinar los documentos que la integran, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución y así formular el proyecto de resolución de registro.

En el entendido de que el número mínimo de afiliados, cuente con un año de antigüedad como máximo dentro del partido político de nueva creación, ello, mediante el Instituto Nacional Electoral quien realizará la verificación del número de afiliados y de la autenticidad de las afiliaciones al nuevo partido.

Asimismo, conforme a lo dispuesto por el artículo 38 del código estatal, corresponde al Consejo General local verificar que no exista doble afiliación a partidos ya registrados o en formación, dado que de ser así tendrá que dar vista a los institutos políticos involucrados para



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

*TEEP-A-024/2016, TEEP-A-25/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 Y
TEEP-A-028/2017 ACUMULADOS.*

que manifiesten lo que a su derecho convenga, y de subsistir la doble afiliación, entonces, deberá requerirse al ciudadano para que se manifieste al respecto y, en caso de que no se manifieste, subsistirá la más reciente.

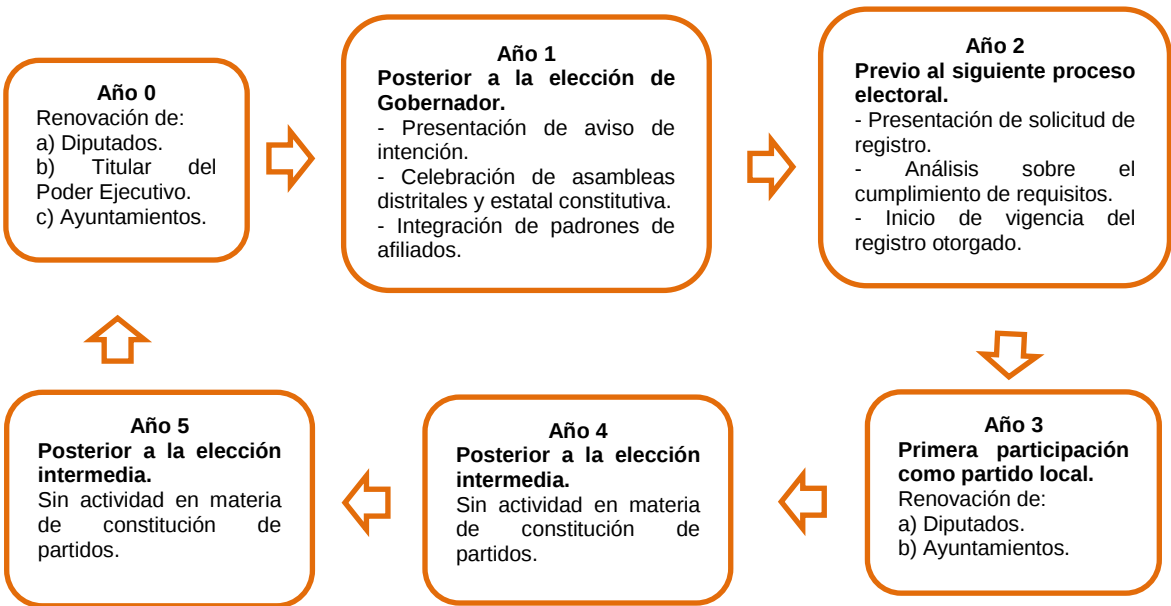
Ahora bien, en el caso tenemos que el Instituto Electoral del Estado, en atención a los escritos de intención presentados por el Partido Confederado de Puebla, Partido Joven, Partido Político Alterna, Impulso Humanista de Puebla, Particular, Convicción Mexicana por la Democracia APN, México Representativo y Democrático y Partido Ciudadano Anticorrupción, procedió a efectuar un análisis respecto del trámite a desarrollar en relación con las manifestaciones de intención de las referidas organizaciones para formar un partido político local.

Dicho estudio derivado del análisis sistemático y funcional de las disposiciones jurídicas contempladas en los artículos 32 y 33 del código de la materia, concluyó en el sentido de que tales hipótesis normativas no podían actualizarse en el año dos mil diecisiete.

Ello, en virtud de que tanto la Ley General de Partidos Políticos como el código local establecían de manera puntual los supuestos fácticos que debían acontecer para ello y en la presente anualidad no se podían actualizar tales preceptos, ante la implementación del régimen transitorio sobre el pasado proceso electoral —2015-2016— por el que se renovó el Poder Ejecutivo del Estado, pues modificó la periodicidad de la renovación de los poderes públicos locales.

Lo anterior, a juicio de este Tribunal se estima correcto y por ende infundados los agravios de los recurrentes por las razones siguientes.

Conforme a la normativa aplicable, el procedimiento para la creación de partidos políticos en la entidad está diseñado para desarrollarse de forma ordinaria en un periodo de tres años, como lo ilustró, en su momento, la autoridad responsable:



Empero, recordemos que, en el caso, no puede llevarse acabo de manera normal tal proceso, pues con motivo del pasado proceso electoral estatal 2015-2016, mediante el cual se renovó al Gobernador del Estado, por un periodo de un año ocho meses, acorta de manera drástica a un año los lapsos indicados, ya que en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección ordinaria —2017-2018—, las asociaciones deben presentar su solicitud de registro, así como acreditar todos y cada uno los requisitos para tal fin, antes transcritos.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

En otras palabras, en el pasado mes de enero de este año, se presentaron por escrito las intenciones de los grupos ciudadanos para constituirse como partido político local y en el mes de enero siguiente deben presentar su solicitud de registro con la declaración de principios, programa de acción y estatutos; acreditar ante Fedatario Público, tener domicilio y órganos de representación, en las tres cuartas partes de las cabeceras de los distritos electorales uninominales del Estado; las listas nominales de afiliados por distritos electorales y municipios; y las actas de las asambleas celebradas en los distritos electorales y municipios; y la de su asamblea local constitutiva, correspondiente.

De ahí, que la autoridad responsable correctamente haya estimado que en ésta única ocasión las hipótesis normativas contempladas en los artículos 32 y 33 del código de la materia, en relación con los diversos 11, párrafo 1 y 15, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, no pueden actualizarse en el año dos mil diecisiete, al contravenir los plazos señalados por tales ordenamientos legales, a fin de dotar de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad el proceso de creación de los partidos políticos locales.

Esto es así, pues al acortarse los plazos a un año impiden, entre otras cosas, lo siguiente:

a) Examinar los documentos que integran dicha solicitud, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución y así formular el proyecto de resolución de registro.

b) Que el Instituto Nacional Electoral verifique correctamente el número de afiliados y la autenticidad de las afiliaciones al nuevo partido.

c) Que el número mínimo de afiliados, cuente con un año de antigüedad como máximo dentro del partido político de nueva creación —al mes de enero siguiente contarían con seis meses de afiliación—.

d) Que el Consejo General verifique correctamente los casos de doble afiliación, desahogue la vista a los institutos políticos involucrados o requerir al ciudadano para que se manifieste al respecto.

En tal virtud, a juicio de este Tribunal no existe omisión del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de dar una respuesta clara, cierta y objetiva a los escritos de los actores respecto a su intención de participar en los procesos electorales, a fin de obtener el registro como partido político local, ante la imposibilidad jurídica de aplicar las hipótesis normativas contempladas en los artículos 32 y 33 del código de la materia, en relación con los diversos 11, párrafo 1 y 15, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos.

Del mismo modo, el acuerdo combatido garantiza el derecho humano a asociarse para poder constituir un partido político local, consagrado en los artículos 9º y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como se dijo tales derechos pueden ser validamente limitados por los legisladores, tanto más si obedecen a una finalidad legítima a la luz de la propia Constitución Federal y los tratados



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

internacionales en materia de derechos humanos, al resultar idóneos y necesarios para la consecución del objetivo de dotar de certeza y objetividad a los procesos de creación de un partido político local, siendo proporcionales en sentido estricto, es decir equilibrado con los derechos e intereses en conflicto, pues de ser aprobada tal solicitud se les dotará de erario público y privado, como parte de sus prerrogativas.

En ese tenor, la interpretación que hace el citado Consejo General no es restrictiva ni atenta contra los principios pro persona o progresividad establecidos en el artículo 1º de la Carta Magna, al ceñirse a los postulados de ese ordenamiento fundamental contemplados en el diverso 41, base I, así como en la legislación reglamentaria federal y local.

En el cual se destaca y toma en consideración la particularidad del proceso electoral estatal ordinario 2015-2016, para afirmar que no pueden actualizarse los supuestos normativos de los artículos 32 y 33 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, dado que cuenta con un año para desarrollar un proceso que ordinariamente se desarrolla en tres.

La anterior determinación, lejos de perjudicar a las asociaciones políticas actoras, las beneficia, toda vez que sus afiliados tendrán un espacio de tiempo mayor para empaparse y comulgar con la ideología que postulan, podrán comunicar dichos postulados a la sociedad a fin de conseguir más adeptos y podrán consolidar su estructura orgánica en vista al proceso electoral ha desarrollarse en los años 2022-2023.

A mayor abundamiento se debe decir que la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación en su resolución SUP-JRC-055/2017⁴ estableció:

*“...Para esta autoridad jurisdiccional, las consideraciones desarrolladas por el Consejo Local para justificar la adopción del criterio específico se tradujeron en una situación con un alcance mayor, en el sentido de que **la elección a la gubernatura de dos mil dieciséis tenía un carácter único o particular y que, por ende, no generaría las consecuencias ordinarias que se derivan de la participación de los partidos políticos, tales como la pérdida de registro o el acceso a derechos y prerrogativas.***

...

*Esta Sala Superior estima que si bien las consideraciones del Consejo Local estaban orientadas a justificar el criterio específico que adoptó en relación con los partidos políticos que decidieran no postular candidaturas, de las mismas también se desprendería un criterio más general, **en el sentido de que la elección de dos mil dieciséis, al tener un carácter particular, no tendría implicaciones ordinarias ...**”*

Por tanto, si bien es correcto como lo manifiestan los actores existió una elección por la cual se eligió al nuevo Gobernador del Estado —2015-2016—, también lo es que como quedó establecido por la mencionada Sala Superior, no se puede considerar la pasada elección de una manera ordinaria.

Por otra parte, no pasa desapercibido para este ente colegiado que dentro del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, existe una postura de dar inicio al procedimiento de constitución de partidos políticos locales, independientemente de que en este año —2017— inicie el proceso electoral estatal ordinario para renovar todos los

⁴ <http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-A-024/2016, TEEP-A-25/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 Y
TEEP-A-028/2017 ACUMULADOS.

cargos de elección popular en la entidad, ello, bajo el argumento de proteger los derechos político-electorales de los ahora interesados.

Tal posición, a juicio de este Tribunal resulta incorrecta y acarrea diversas complicaciones en la constitución de un partido político local como lo pretenden los actores, toda vez que tendría un proceso de conformación de partidos políticos locales, que inició el pasado mes de enero y que se empataría con el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018, teniendo un periodo de febrero del año en curso a diciembre de 2020, para reunir los requisitos señalados por la Ley General de Partidos Políticos y el Código de Instituciones y procesos Electorales.

Del mismo modo, surgiría un segundo proceso de creación de partidos políticos locales en el mes de enero de 2019, que tendría como lapso de febrero de ese año a diciembre de 2020 para reunir los referidos elementos de conformación.

Aunado, a que necesariamente sería hasta el mes de enero de 2021 que las asociaciones que presentaron su intención de constituirse en un partido político local, ya sea en enero de 2017 o 2019, presentarían su solicitud de registro para tal fin, como a continuación se ilustra.

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PROCESO ELECTORAL		PROCESO ELECTORAL					PROCESO ELECTORAL	
		ENERO INTENCIÓN DE FORMAR UN PARTIDO POLÍTICO		ENERO INTENCIÓN DE FORMAR UN PARTIDO POLÍTICO		ENERO SOLICITUD DE REGISTRO COMO PARTIDO POLITICO		

Lo anterior, confirma la postura correcta de la mayoría del Consejo General —las intenciones de registro de las asociaciones sólo pueden presentarse en el mes de enero de 2019—, pues el generar un acuerdo por el que se hubiesen ajustado los plazos de manera distinta, crearía un procedimiento fuera del marco jurídico previamente anotado, que pone en riesgo los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y certeza.

Independientemente, ello implicaría dos procedimientos de creación de partidos políticos desfasados, que necesariamente tendrían que converger en la presentación de la solicitud de registro de las asociaciones en el año 2021, por lo que lo más lógico y razonable es que se desarrolle un sólo proceso a partir del año 2019, además, que ello no pone en riesgo el proceso electoral estatal ordinario en ciernes, ni al propio procedimiento de creación de partidos políticos locales.

En ese mismo tenor, se pronunció la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, con sede en la ciudad de Xalapa, Veracruz, en el expediente SX-JRC-30/2017.

En efecto, como se dijo, si bien es cierto que la temporalidad de presentación del informe o aviso de propósito de constituirse en partido político estatal por parte de las distintas organizaciones de ciudadanos fue en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador; también es cierto que en dicha temporalidad da inició el proceso electoral local para renovar los distintos



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

cargos de elección popular; de ahí que resulta inviable su presentación.

Lo anterior es así, toda vez que la finalidad del proceso electoral es la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los miembros de los Ayuntamientos del Estado, y con motivo de la reforma constitucional electoral de dos mil siete se diseñó un nuevo marco normativo tendente a salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad como rectores de los procesos electorales.

En ese sentido, si la finalidad de un proceso electoral es la renovación de los cargos de elección popular y en él deben imperar los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y equidad; resulta inconcuso que en dicha temporalidad no puede tener cabida el desarrollo del procedimiento para la constitución y registro de un partido político pues éste último comprende la realización de asambleas distritales o municipales, la afiliación de ciudadanos, así como la elección de delegados propietarios y suplentes a la asamblea local constitutiva; cuya naturaleza y finalidad son distintas a las que persigue el proceso electoral.

Por tanto, asumir un criterio tan abierto como que el procedimiento de constitución y registro de un partido político local puede llevarse a cabo aun y cuando esté en desarrollo un proceso electoral local, implicaría vulnerar los principios de certeza y legalidad.

Lo anterior, en la lógica de que se estaría permitiendo que en periodos de precampaña, campaña e incluso, veda electoral, los integrantes de la organización de ciudadanos llevaran a cabo asambleas, afiliaciones, así como elecciones de delegados propietarios y suplentes para su respectiva asamblea local constitutiva; contrariando el contenido sistemático y funcional de lo dispuesto en los artículos 11, 13, 15, 16, 17 y 19 de la Ley General de Partidos Políticos, de los que se desprende, como ha quedado evidenciado en la presente sentencia, que el proceso de constitución y registro de un partido político local debe desarrollarse en la temporalidad en la que no esté en transcurso un proceso electoral.

Consecuentemente, es inconcuso que en dicha temporalidad no resulta jurídicamente viable el desarrollo del procedimiento para la constitución y registro de un partido político local

Cabe precisar que, la determinación a que arriba este Tribunal en consonancia a lo decretado por la referida Sala Regional se sustenta en la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 11, 13, 15, 16, 17 y 19 de la Ley General de Partidos Políticos, que establecen el procedimiento y temporalidad para la constitución y registro de un partido político local; preceptos legales que gozan de la presunción de su constitucionalidad, pues no se plantea ante ésta instancia solicitud de inaplicación en concreto.

No obstante lo anterior, en el caso, como ha quedado evidenciado, la inviabilidad para desarrollar el



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

*TEEP-A-024/2016, TEEP-A-25/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 Y
TEEP-A-028/2017 ACUMULADOS.*

procedimiento de constitución y registro de un partido político local no depende exclusivamente de lo previsto en el artículo 15 de la Ley General de Partidos Políticos, sino de las demás disposiciones de la propia ley que regulan el procedimiento de referencia, aunado a la situación excepcional que contemplan las disposiciones transitorias de las reformas locales en materia electoral a las que se ha hecho referencia en la presente sentencia, específicamente, lo relativo al reajuste de las elecciones y plazo de duración en el encargo de Gobernador en el Estado de Puebla.

Consecuentemente, deberá confirmarse en sus términos el acuerdo impugnado.

Por lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos; 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1 fracciones V y VII, 3, 8, 325, 338 fracciones I y III, 340 fracción II, 348 fracción II, 350, 354 párrafo segundo y 369 fracciones I y III del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla se;

RESUELVE

PRIMERO.- Es procedente acumular los expedientes de los recursos de apelación identificados con las claves TEEP-A-025/2017; TEEP-A-026/2017; TEEP-A-027/2017 y TEEP-A-028/2017 al TEEP-A-024/2017, por ser este el más antiguo.

SEGUNDO.- Se desecha de plano por improcedente el recurso de apelación identificado con la clave TEEP-A-026/2017.

TERCERO.- Se **CONFIRMA** el acuerdo **CG/AC-003/17** en términos del considerando rector del este fallo.

NOTIFÍQUESE POR OFICIO AL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO Y A LA SALA REGIONAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LO RELATIVO A LOS EXPEDIENTES SDF-JDC-076/2017 y SDF-JDC-143/2017; PERSONALMENTE A LOS ACTORES Y POR ESTRADOS.

Así lo resolvieron y firmaron en esta fecha, por mayoría de votos y en sesión pública los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

RICARDO ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FERNANDO CHEVALIER
RUANOVA**

**JESÚS GERARDO SARAIVA
RIVERA**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-A-024/2016, TEEP-A-25/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 Y
TEEP-A-028/2017 ACUMULADOS.

VOTO CONCURRENTES QUE CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO, SUSTENTA EL MAGISTRADO JESÚS GERARDO SARAVIA RIVERA, EN RELACIÓN A LA SENTENCIA DEL EXPEDIENTE TEEP-A-024/2017, TEEP-A-025/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027, TEEP-A-028/2017/2017, ACUMULADOS.

En primer lugar, me permito manifestarles que comparto el desechamiento decretado en el TEEP-A-026/2017.

Sin embargo, por lo que hace al estudio de fondo del proyecto aprobado por la mayoría, me permito disentir del mismo, por las razones siguientes:

En un principio debo señalar que, en mi concepto, de forma acertada el proyecto hace referencia al derecho humano de libertad de asociación, contenido en los numerales 9 y 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 3, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

De igual forma, comparto la idea de que el contenido del numeral 1 de nuestra Carta Magna ordena a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, que las normas relativas a los derechos humanos, dentro de las que se ubican los derechos político electorales, se interpreten de conformidad con la misma y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El suscrito sostiene que, en el contenido del artículo 1º de la meta norma constitucional, se establece que los derechos humanos son conceptos positivizados como normas desde la vinculación del orden jurídico nacional al internacional, propiamente con la Convención Interamericana de Derechos Humanos, ya que al integrarse a la máxima norma del estado mexicano en el año dos mil once en el artículo en cita y ser la base de la creación de la décima época en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nacional, toman carácter de derecho supremo.

Por otra parte, es importante señalar que los tratados internacionales que establezcan derechos humanos en que el Estado mexicano haya participado, se incorporan al bloque de constitucionalidad o coto vedado, según el cual ningún poder constituido está en posibilidad de restringirlos o suspenderlos, salvo en los casos de emergencia y los condicionamientos establecidos en la propia Constitución.

Ahora bien, en el caso caso concreto podemos ver que en el segundo párrafo del artículo 1º constitucional, se establece que la interpretación de las normas de derechos humanos debe realizarse *“favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”*, a este principio se le denomina **PRINCIPIO PRO PERSONAE o PRO HOMINE**.

En este tenor, para el tratadista José de Jesús Orozco Henríquez, *“este mandato hacia todas las autoridades abarca las obligaciones generales de un Estado de acuerdo con el derecho internacional y constituye un punto de apoyo para el desarrollo de los*



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-A-024/2016, TEEP-A-25/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 Y
TEEP-A-028/2017 ACUMULADOS.

derechos económicos, sociales y culturales. Aunque estrictamente no haya un cambio normativo, este párrafo utiliza un lenguaje moderno y armónico con los instrumentos internacionales, cuya claridad puede arrojar luz al momento de aplicar la Constitución y diseñar políticas públicas”.

Lo anterior se refuerza con lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país en su jurisprudencia de rubro y contenido siguiente:

“PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE. De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio pro persona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.”

Al respecto, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, señala como derecho humano el de la **libertad de asociación**, el cual tiene por objeto la protección del derecho a asociarse libremente con fines ideológicos,

religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

Ahora bien para poder restringir este derecho, la primera condición es que la misma, esté asentada en la norma, bajo supuestos claramente delimitados, como el interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o bien, para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás; hipótesis que, en el presente asunto no se actualizan, por lo que la responsable está siendo omisa al principio pro persona y por tanto, está incurriendo con su acto en una clara vulneración a las libertades públicas, garantizadas por las normas constitucionales y convencionales.

Esto en atención a que, como claramente se señaló anteriormente, ningún poder constituido está en posibilidad de restringirlos o suspenderlos, con las salvedades ya señaladas.

Por lo tanto, al no existir una hipótesis normativa que limite o restrinja el derecho de asociación para el fin de la conformación de partidos políticos y en específico para dar paso al establecimiento de lineamientos relativos a este proceso, ninguna autoridad tiene facultad de suspender el derecho, ni fáctica, ni jurídicamente, máxime que, contrario a lo señalado en el proyecto de cuenta, no se acredita plenamente la posibilidad a la vulneración de los principios rectores en materia electoral de legalidad, objetividad, transparencia, certeza, independencia y máxima publicidad.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-A-024/2016, TEEP-A-25/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 Y
TEEP-A-028/2017 ACUMULADOS.

No escapa a la vista del suscrito, que existen normas secundarias que regulan el derecho humano, estableciendo plazos y requisitos que se deben cumplir para lograr la constitución de un partido político, como lo son la Ley General de Partidos Políticos y el Código de Instituciones y Procesos Electorales, sin embargo, el contenido normativo no puede limitar de forma irracional ni desproporcional el derecho de asociación al grado que lo haga nugatorio, pues esto sería un absoluto despropósito a nuestro sistema democrático.

Desde mi óptica, en el presente asunto, al no existir restricción del derecho de asociación para conformar un partido político en la norma, se genera, por parte de la responsable y la decisión de la mayoría que conforma este órgano jurisdiccional, un menoscabo al derecho humano contemplado en el artículo 16 de la Convención Interamericana, hecho que incide directamente en el diverso 23 del propio instrumento internacional, impidiendo también el derecho de voto activo y pasivo, que recae en lo ciudadanos dentro de un sistema democrático como lo es el nuestro.

En ese sentido, bajo el criterio jurisprudencial señalado y las normas de derecho internacional que se suman al contenido del artículo 9 de la Carta Magna que literalmente señala: ***“Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.”***

Tenemos un concepto integrado desde la norma constitucional y el instrumento internacional que establece como derecho humano “la

procedimiento relativo a la conformación y constitución de un partido político, incide directamente en la violación al artículo 9 de la Carta Magna, 1º de la Meta Norma del estado Mexicano en relación vinculada al artículo 16 del Pacto de San José.

Lo anteriormente apuntado, nos lleva forzosamente al principio *pro homine*, a que se ha hecho referencia, que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, el cual se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente.

Como se señaló previamente, el párrafo tercero del artículo 1º de la Norma Fundamental, establece la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-A-024/2016, TEEP-A-25/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 Y
TEEP-A-028/2017 ACUMULADOS.

Por lo tanto, la responsable y este tribunal deben velar en la materialización de los derechos humanos y no en sobreponer los intereses de la propia autoridad antes que los principios y derechos que el ciudadano tiene por imperio constitucional; por lo tanto, no resulta admisible para mí, el argumento aducido en el proyecto que se nos pone a consideración, cuando dice que no es posible actualizar los supuestos normativos establecidos en los artículos 32 y 33 del Código Comicial poblano, con relación al numeral 15 de la Ley General de Partidos Políticos, porque durante el proceso electoral 2017-2018 la Autoridad Administrativa Electoral tendrá que: “Examinar los documentos que integran dicha solicitud, afín de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución y así formular el proyecto de resolución de registro; Que el Instituto Nacional Electoral verifique correctamente el número de afiliados y la autenticidad de las afiliaciones al nuevo partido; Que el número mínimo de afiliados, cuente con un año de antigüedad como máximo dentro del partido político de nueva creación -al mes de enero siguiente contarían con seis meses de afiliación; Que el consejo General verifique correctamente los casos de doble afiliación, desahogue la vista a los institutos políticos involucrados o requerir al ciudadano para que se manifieste al respecto”,

Me parece que, tanto la Responsable, como la mayoría de los integrantes, de este Pleno, confunden los actos relativos al proceso electoral, con el procedimiento establecido para la conformación de partidos políticos, siendo que se trata de dos cosas diferentes, que aunque ciertamente pudieran converger en sus efectos, tal

situación dependería de una serie de condiciones y requisitos a satisfacer que, en estos momentos resultan inciertos de predecir por ser casuísticos, es decir, la posibilidad de que aquellos ciudadanos que han solicitado ante la responsable a través del aviso de intención requerido en la ley para conformarse eventualmente como partido político, esta, en todo caso sujeta a que satisfagan los requisitos que la propia ley electoral poblana señala para tal efecto, y si por lo avanzado del tiempo, o más bien, por el corto plazo con el que cuentan ya, para satisfacer esos requisitos, la autoridad pretende desproveer a los ciudadanos de sus derechos humanos en su vertiente política de libre asociación, argumentando que sería mejor para ellos que dichos trámites los inicien hasta el año 2019, para que cuenten con más tiempo para ello, tal situación es un despropósito al principio pro homine y de progresividad, pues pareciera que más allá de buscar un beneficio para los ciudadanos interesados en la eventual conformación de un partido político, de manera discrecional y arbitraria se está liberando procedimiento de verificación y validación de los requisitos para tal fin, ante el indudable peso que de por sí implicará el proceso electoral ordinario 2017-2018.

Máxime si tomamos en cuenta que las autoridades parten de un principio de progresividad que señala que el estado debe aportar mecanismos siempre en función al acercamiento en la materialización de los derechos humanos, indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

*TEEP-A-024/2016, TEEP-A-25/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 Y
TEEP-A-028/2017 ACUMULADOS.*

de los derechos humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección.

Respecto de esta última expresión, debe puntualizarse que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al principio referido, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho, en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada.

Por otra parte, el suscrito advierte que dentro del proyecto de cuenta, se señaló que se observa el contenido de la sentencia SUP-JRC-055/2017, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, en la que se estableció que cuando una elección tiene un carácter particular, no puede generar implicaciones ordinarias, lo cual en concepto del suscrito es completamente atinado; en consecuencia, no podemos aplicar normas ordinarias, como son los plazos para la creación de un nuevo partido político, a situaciones que no son ordinarias, como es que el año pasado se desarrolló el proceso electoral de renovación sólo de Gobernador del

Estado y en dos mil dieciocho se realizarán elecciones ordinarias también.

Tal situación, particular, en mi concepto, no puede acarrear la extinción o merma del derecho humano de libre asociación a que tienen derecho las agrupaciones de ciudadanos que solicitaron conformarse como partidos políticos, para contender en el proceso electoral que iniciará en este año.

Ahora bien, al ser una situación excepcional, la materialización de dos proceso ordinarios en años consecutivos, en forma alguna se puede exigir al legislación ordinario la creación de normas excepcionales (pues si bien lo pudieron establecer dentro de un artículo transitorio) y si por el contrario se espera que la autoridad encargada de organizar las elecciones y de interpretar el contenido de la norma electoral, haga efectivo el ejercicio del derecho humano de libre asociación, debiendo la autoridad administrativa electoral, generar los mecanismos que materializaran, respetaran, garantizaran y potencializaran el derecho humano que anularon y crear una calendarización, solamente para este año, en el que tutularan el derecho de asociación.

Sin que sean justificables o válidos los argumentos sustentados por la mayoría del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en el sentido de que los plazos establecidos en una norma secundaria, como es el Código de Instituciones y Procesos Electorales debían ser acatados a pesar de que con tal decisión se restringiera el derecho humano ahora en análisis.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

*TEEP-A-024/2016, TEEP-A-25/2017, TEEP-A-026/2017, TEEP-A-027/2017 Y
TEEP-A-028/2017 ACUMULADOS.*

realización de todas las actividades por parte de los grupos de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos se verían modificados o incluso acortados; sin embargo del análisis de los expedientes en estudio, se advierte que en el acuerdo CG/AC-003/17 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en el antecedente XI del propio documento, se da cuenta con un escrito presentado el diez de marzo del año en curso, es decir, hace cinco meses, en el que se hace del conocimiento del Instituto Nacional Electoral y de la autoridad aquí responsable, una calendarización para realizar asambleas distritales entre los meses de marzo y abril y solicitud de requisitos de las mismas y de la asamblea general, es decir al menos uno de los grupos de ciudadanos ahora apelantes, adelantaron los actos que debían realizar en un momento posterior, resultando evidente que esos ciudadanos, sabían que para lograr su conformación como partido político y poder contender en el proceso electoral dos mil diecisiete (el cual aún no ha iniciado) debían agilizar los trámites.

Con lo que es evidente que los únicos que no sabían que debían agilizarse los trámites, fueron los integrantes del Consejo General de la autoridad encargada de organizar los procesos electorales, y órgano especializado en la materia.

En consecuencia, para el suscrito resulta injustificable que el proyecto señale que deben cumplirse los plazos señalados en una ley secundaria a pesar de reconocer que

el bien jurídico tutelado que pretenden defender los hoy actores, es un derecho humano.

Con lo que en mi concepto, la autoridad administrativa electoral debió otorgar el mecanismo para materializar el derecho humano solicitado.

Por lo anterior es que no comparto el criterio adoptado por la mayoría, en el fondo del asunto, y no justifico la violación a un derecho humano y 33 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, cuando el derecho humano transgredido se encuentra reconocido a nivel Constitucional e internacional.

MAGISTRADO

JESÚS GERARDO SARA VIA RIVERA