



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE TLAXCALA

**VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO DE LA SEGUNDA PONENCIA MIGUEL NAVA XOCHITIOTZI, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL EXPEDIENTE TET-JDC-029/2023, MEDIANTE EL CUAL RATIFICA EL SENTIDO PLANTEADO EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN QUE FUE PUESTO A CONSIDERACIÓN DEL PLENO MEDIANTE SESIÓN PÚBLICA DE TREINTA Y UNO DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS<sup>1</sup>.**

En la sesión pública de referencia, sometí a consideración del Pleno el Proyecto de Resolución relativo al expediente TET-JDC-029/2023, mismo que fue aprobado por unanimidad de votos en cuanto al sentido de la resolución, consistente en **confirmar la negativa de registro** de la organización ciudadana denominada Sociedad Independiente “SI” como partido político local.

Sin embargo, por cuanto a las consideraciones expuestas en el proyecto de resolución, la Magistrada Presidenta Claudia Salvador Ángel y el Magistrado por Ministerio de Ley Lino Noé Montiel Sosa, se pronunciaron en contra de los argumentos vertidos en el apartado denominado “Sobreseimiento parcial por cuanto a uno de los actos impugnados”, así como los correspondientes a los agravios 1 y 3.

Razón por la cual, en términos de lo dispuesto por el artículo 13, párrafo sexto, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tlaxcala<sup>2</sup>, así como el artículo 95 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral de Tlaxcala<sup>3</sup>, formulo el presente voto razonado respecto al sobreseimiento parcial del medio de impugnación, y asimismo, sostengo el análisis correspondiente a los agravios 1 y 3 que formulé en el proyecto de resolución de referencia.

---

<sup>1</sup> Las fechas en el presente voto razonado corresponden al año dos mil veintitrés, salvo otra precisión.

<sup>2</sup> **Artículo 13.** (...)

Cuando un Magistrado disintiere de la mayoría o su proyecto fuera rechazado, podrá formular voto particular, concurrente o razonado, el cual se insertará al final de la sentencia aprobada, siempre y cuando se presente antes de que sea firmada esta última.

(...)

<sup>3</sup> **Artículo 95.** Si el proyecto de resolución se aprueba por mayoría, la o el magistrado que disienta del sentido del fallo aprobado por la mayoría o que su proyecto fuera rechazado, podrá solicitar que sus motivos se hagan constar en el acta respectiva, así como formular voto particular por escrito; si comparte el sentido, pero disiente de las consideraciones que lo sustentan, podrá formular voto concurrente, o bien, voto aclaratorio o razonado.

**PRIMERO. Sobreseimiento parcial respecto a uno de los actos impugnados.**

Del análisis al escrito de demanda se advierte que la Organización Ciudadana impetrante señala como acto impugnado –entre otros-, el oficio ITE-DPAyF-188/2023, emitido por la Dirección de Prerrogativas, Administración y Fiscalización<sup>4</sup> del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones<sup>5</sup>, notificado a la parte actora el veintiocho de marzo.

Al respecto, estimo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 24, fracción V de la Ley de Medios<sup>6</sup>, que establece lo siguiente:

***Artículo 24.*** *Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los casos siguientes;*

*V. No se interpongan dentro de los plazos señalados en esta ley.*

Lo considero así porque, el plazo de cuatro días para presentar el medio de impugnación en contra del oficio ITE-DPAyF-188/2023, al haber sido notificado a la OCSI con fecha veintiocho de marzo, transcurrió del veintinueve de marzo al tres de abril, mientras que la demanda fue interpuesta hasta el cinco de mayo, por lo cual, es evidente que su presentación fue extemporánea.

En ese sentido, y toda vez que el Juicio de la Ciudadanía de que se trata fue admitido a trámite con fecha cinco de julio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 25, fracción III de la Ley de Medios, lo procedente era sobreseer parcialmente el medio de impugnación, únicamente por cuanto hace al oficio referido en el presente apartado.

Lo anterior, sin perjuicio de que el contenido del oficio ITE-DPAyF-188/2023 pudiera ser analizado por este órgano jurisdiccional a fin de allegarse de mayores elementos para realizar el pronunciamiento respectivo en relación a los demás actos impugnados en el escrito de demanda, cuyo estudio sí es procedente.

---

<sup>4</sup> En lo sucesivo, DPAyF.

<sup>5</sup> En lo sucesivo, ITE.

<sup>6</sup> Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE TLAXCALA

**SEGUNDO. Agravio UNO. Inconstitucionalidad del Reglamento para la Constitución y Registro de los Partidos Políticos Locales ante el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.**

La OC actora refirió en su escrito de demanda que la disposición reglamentaria contenida en el artículo 53 del Reglamento para la constitución y registro es inconstitucional porque prevé una causa restrictiva para negar el registro como partido político local a la organización solicitante, sin que así lo establezca la ley.

A continuación, inserto el artículo cuya inconstitucionalidad se aduce, **resaltando la porción normativa que la organización actora estima restrictiva:**

***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.***

Ahora bien, la OC impetrante adujo en su escrito de demanda que el artículo 53 del Reglamento es inconstitucional a partir de los razonamientos que se insertan a continuación:

*A) Violación al principio de legalidad en su vertiente de reserva de ley.*

*En primer lugar, es pertinente señalar que la facultad reglamentaria se encuentra acotada por los principios de i) reserva de ley y de ii) subordinación jerárquica.*

*El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley. (...)*

*El segundo consiste en que, el ejercicio de dicha facultad no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que puedan contener mayores posibilidades o imponer distintas limitantes a las que la propia ley que va a reglamentar. (...)*

*B) Violación al principio de subordinación jerárquica.*

*Por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias.*

*En ese sentido, las disposiciones del reglamento deben referirse a las preguntas qué, quién, dónde y cuándo, siempre que estas ya estén contestadas por la ley. Por lo tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos contradecirla, sino que solo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla.*

*Acotado ello, las porciones reglamentarias no se ajustan a los parámetros de regularidad convencional y constitucional, respecto a los requisitos para constituir un partido político, así como las sanciones a las que puede ser acreedora una organización civil que pretende constituirse como partido político.*

Como se observa, la parte actora sostuvo que el ITE no debió establecer en el Reglamento una hipótesis cuya actualización diera lugar a la negativa de registro, toda vez que no existe en la ley de la materia, alguna causa para negar a las organizaciones ciudadanas el registro como PPL, derivada de la fiscalización del origen y destino de los recursos.

Ahora bien, contrario a lo que concluyeron mis compañeros del Pleno, el suscrito, estimo que asiste la razón a la organización ciudadana impugnante, toda vez que la causa de negativa de registro prevista en el artículo 53 del Reglamento no se encuentra expresamente prevista en la Ley Ordinaria ni local.

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.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE TLAXCALA

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 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, 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                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 9. 1.</b> <i>Corresponden a los Organismos Públicos Locales, las atribuciones siguientes:</i></p> <p>a) (...)</p> <p><b>b) Registrar los partidos políticos locales;</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <p>El artículo se refiere a las atribuciones de los OPLE´s.</p> <p>El inciso b) señala que corresponde a los OPLE´s el reconocimiento de los derechos de los partidos políticos locales, <b>así como su registro.</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p><b>Artículo 11.</b><br/> <i>La organización de las y los ciudadanos que pretenda constituirse en Partido Político nacional debe <b>informar por escrito el propósito</b> de obtener el registro como Partido Político nacional ante el Instituto.</i></p> <p><b>Para constituirse en Partido Político local, la organización hará lo propio ante el Organismo Público Local que corresponda.</b></p> <p>(...)</p> <p><b>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.</b></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, <b>impone la obligación de informar mensualmente al Instituto sobre el origen y destino de sus recursos</b>, a partir del momento del aviso a que se refiere el párrafo anterior, hasta la resolución sobre la procedencia del registro.</p> |
| <p><b>Artículo 12. 1. Para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar lo siguiente:</b></p> <p>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></p> <p>(...)</p> <p>b) <i>La celebración de una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:</i></p> <p>(...)</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><b>Artículo 13. 1.</b> <i>Para el caso de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local, se deberá acreditar:</i></p> <p>a) <i>La celebración, por lo menos en dos terceras partes de los distritos</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>                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE TLAXCALA

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

De la interpretación que se realiza a las disposiciones antes señaladas bajo el criterio jurisprudencial XIX.1o. J/7 (10a.)<sup>7</sup> 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**”, 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 óptica, 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, toda vez que, como quedó expuesto, la LGPP establece que las OC deben rendir informes mensuales, pero **no establece de manera expresa** que el incumplimiento a dicha obligación constituya una causa por la cual se les niegue el registro como PPL. Dicho

---

<sup>7</sup> 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.





TRIBUNAL ELECTORAL  
DE TLAXCALA

esto, resulta importante realizar algunas precisiones en relación a las **condiciones para la limitación de los derechos fundamentales**.

En inicio, debe decirse que 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 fundamentales<sup>8</sup>:

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

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.

---

<sup>8</sup> Alexy, Robert: Teoría de los Derechos Fundamentales, Tercera Reimpresión. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2002.

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.

En el caso que nos ocupa, ha quedado demostrado que 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, resulta 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.

#### ***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;*



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE TLAXCALA

- 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 la ley como infracciones**.

En atención a ello, las faltas que se cometan a las obligaciones en materia de fiscalización **pertenecen a la materia sancionadora**<sup>9</sup>. 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, conlleva a concluir la inconstitucionalidad de la última porción normativa, contenida en el artículo 53 del *Reglamento* en cuestión.

Ahora bien, en el caso concreto, es un hecho no controvertido que, derivado del análisis a los informes mensuales presentados por la OCSI, la CPPAyF formuló y emitió el Dictamen Consolidado de fecha veinticuatro de abril, en el sentido de determinar que la OC Sociedad Independiente “SI” había cometido ocho conductas infractoras, **sancionando cada una de ellas** conforme a las Conclusiones I, II, III, IV, V, VI, VII Y VIII. El Dictamen Consolidado fue aprobado en sus términos, por el CG del ITE, al emitir la resolución ITE-CG-35/2023. De esta manera, se impusieron a la OCSI, las sanciones siguientes:

|                 |                                  |
|-----------------|----------------------------------|
| Conclusión I    | Amonestación pública             |
| Conclusión II   | Multa equivalente a 200 UMA´s    |
| Conclusión III  | Multa equivalente a 100 UMA´s    |
| Conclusión IV   | Multa equivalente a 100 UMA´s    |
| Conclusión V    | Multa equivalente a 100 UMA´s    |
| Conclusión VI   | Multa equivalente a 347.69 UMA´s |
| Conclusión VII  | Multa equivalente a 200 UMA´s    |
| Conclusión VIII | Amonestación pública             |

<sup>9</sup> 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 puniendi*, 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

De la tabla anterior, es necesario resaltar que a **ninguna de las conductas infractoras se le impuso la sanción máxima, consistente en la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político**, prevista, como se precisó, en el artículo 358, fracción I, inciso c) de la LIPEET.

Entonces, 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 no debe confundirse con la negativa de registro.

En efecto, considero que le asiste la razón a la parte actora cuando sostiene que la sanción del inciso c) no se debe confundir con la negativa de registro: en el caso concreto, el CG del ITE impuso a la OCSI una sanción por cada una de las infracciones en que incurrió, pero **ninguna de ellas consistió en la cancelación del procedimiento de registro**.

Lo anterior, en estricta observancia al principio pro persona, previsto en el segundo párrafo del artículo 2 de la Constitución Federal:

**Artículo 2. (...)**

*Las normas relativas a los derechos humanos **se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.***

El principio pro persona es un criterio hermenéutico que rige al derecho en materia de derechos humanos que consiste en preferir la norma o criterio más amplio en la protección de derechos humanos y la norma o criterio que menos restrinja el goce de los mismos.

Dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues **ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios**, lo que implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio<sup>10</sup>.

En ese sentido, desde la resolución al expediente Varios 912/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el principio pro-persona tiene cabida en el modelo de control de constitucionalidad previsto en la propia norma fundamental en su artículo 133, por el cual los jueces, al resolver los asuntos sometidos a su consideración, deben preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales, **aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior**<sup>11</sup>.

Finalmente, previo a determinar si procede la inaplicación de la norma impugnada, estimo importante realizar un **test de proporcionalidad**<sup>12</sup> a la misma.

El test de proporcionalidad constituye una herramienta que permite evaluar la constitucionalidad de las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, para lo cual, la medida legislativa o disposición debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún

---

<sup>10</sup> **PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.** Tesis 1ª. XXVI/2012 (10ª.) de la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, pág. 659. Amparo Directo en Revisión 2424/2011. Ma. Guadalupe Ruiz Dena. 18 de enero de 2012. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Teresita del Niño Jesús Lúcia Segovia.

<sup>11</sup> **"PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS".** Tesis P. LXIX/2011 (9ª.), del Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, pág. 552.

<sup>12</sup> 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.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE TLAXCALA

grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

Este escrutinio se realiza en cuatro etapas, a saber:

**Primera:** debe comenzarse por identificar los *fin*es que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente<sup>13</sup>.

**Segunda:** Por lo que hace a la *idoneidad de la medida*, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador<sup>14</sup>.

**Tercera:** El examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado<sup>15</sup>.

**Cuarta:** La medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental, para lo cual, es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro: "**PRIMER ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.**", consultable en: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 902.

<sup>14</sup> Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro: "**SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**", consultable en: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 911.

<sup>15</sup> Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.), de rubro: "**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**", consultable en: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 914.

<sup>16</sup> Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.), de rubro: "**CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**", consultable en: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 894.

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





TRIBUNAL ELECTORAL  
DE TLAXCALA

- Finalmente, la porción normativa no resulta **proporcional en sentido estricto**, tomando en consideración que, si bien 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, sostengo, debe inaplicarse al caso concreto.

### **TERCERO. Agravio TRES. Inconstitucionalidad de la última porción del inciso f), fracción I, del artículo 18 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.**

La OC Sociedad Independiente “SI” sostuvo en su escrito de demanda que la resolución ITE-CG 36/2023 se fundó en una porción legal contraria a la Constitución, refiriéndose al inciso j) del artículo 51 del *Reglamento para la constitución y registro*, en relación al diverso artículo 18, fracción I, inciso f) de la LPPT; preceptos normativos que establecen lo siguiente:

#### **Ley de Partidos Políticos local.**

**Artículo 18.** *Para la constitución de un partido político estatal, se deberá acreditar:*

- I. La celebración entre los meses de mayo a julio del año posterior al de la elección de Gobernador, sus asambleas municipales constitutivas en por lo menos dos terceras partes de los municipios de la entidad, ante la presencia de un consejero electoral, asistido por el número de consejeros y personal auxiliar, que determine el Consejo General del Instituto, designados para el caso, mismo que certificará:  
(...)*

*f) Que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea constitutiva **que representen al menos el cinco por ciento del padrón de afiliados municipal.***

## **Reglamento para la constitución y registro.**

**Artículo 51.** *La Comisión procederá a constatar que las actas de las asambleas municipales o distritales, y la correspondiente a la asamblea local constitutiva celebradas por la organización, cumplan con los requisitos señalados por la Ley de Partidos Políticos y el presente Reglamento.*

*Se consideran incumplidos los requisitos para declarar válida la celebración de una asamblea distrital o municipal o la asamblea local constitutiva cuando se demuestren los siguientes supuestos:*

*(...)*

*j) **Si del acta de certificación se desprende que no aprobaron los documentos básicos, la integración del comité municipal, ni a las delegadas o delegados a la asamblea local constitutiva.***

Como se observa, las disposiciones legales transcritas establecen que serán declaradas inválidas aquellas asambleas municipales en las que no se nombren a personas delegadas que representen al menos el cinco por ciento del padrón de afiliados municipal.

La parte actora afirma que el **requisito de nombrar a personas delegadas que representen al menos el cinco por ciento del padrón de afiliados municipal**, es contrario a la Constitución porque es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, expedir leyes que regulen lo relativo al registro de los partidos políticos locales.

La OCSI agregó que no existía justificación para que el Congreso Local legislara el requisito previsto en los ordenamientos antes citados, pues, lejos de garantizar una adecuada representatividad de las personas asistentes a las asambleas, constituye un deber o limitante no previsto en la norma general.

El criterio que propuse al pleno consistía en determinar que, como lo afirma la organización ciudadana impugnante, la porción normativa local impugnada es inconstitucional, al adicionar un requisito para conseguir el registro, que no se encuentra expresamente previsto en los cuerpos normativos de mayor jerarquía. Lo explico:



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE TLAXCALA

Del análisis al contenido del dictamen de cuatro de abril, se desprende que la CPPAyF señaló que la OCSI había realizado un total de 48 asambleas municipales.

Ahora bien, en su considerando **Séptimo**, relativo al análisis de la validez de las asambleas municipales, la referida Comisión de Prerrogativas del ITE puntualizó lo siguiente:

*“Por lo anterior, se desprende que la OC de Sociedad Independiente “SI” realizó un total de 48 asambleas, sin embargo, en 15 (Atlangatepec, Calpulalpan, Hueyotlipan, Tepetitla de Lardizábal, Santa Cruz Tlaxcala, Terrenate, Tetla de la Solidaridad, Tlaxco, Tocatlán, Totolac, Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos, Tzompantepec, Xalostoc, San José Teacalco y San Jerónimo Zacualpan) **no se designaron a personas como delegadas propietarias y/o suplentes que representen al menos el cinco por ciento del padrón de afiliados municipal**, por lo que se acredita el presente supuesto.”*

En ese sentido, la Comisión de Prerrogativas dictaminó que 15 de las 48 asambleas municipales celebradas resultaban inválidas, al actualizarse la **causa de invalidez** prevista en el inciso j) del artículo 51 del Reglamento, derivada del incumplimiento al requisito establecido en la última porción del inciso f) de la fracción I del artículo 18 de la LPPT.

Ahora bien, debe decirse que, el diez de febrero de dos mil catorce, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

Por medio de dicho Decreto, entre otras cosas, se adicionó la fracción XXIX al artículo 73 de la Constitución Federal, cuyo contenido se transcribe a continuación:

### **Constitución Federal**

**Artículo 73.** *El Congreso tiene facultad:*

(...)

*XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución*

De la interpretación al artículo transcrito se observa que es facultad del Congreso de la Unión, expedir las leyes generales que distribuyan competencias, en materia de partidos políticos, entre la Federación y las Entidades Federativas. Ahora bien, los artículos transitorios del Decreto en cita, señalan lo siguiente:

**SEGUNDO.** - *El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014.*

- I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:*
  - a) Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales;*

De lo anterior, resulta evidente que **corresponde al Congreso de la Unión expedir la Ley general que regule lo concerniente al registro legal de los partidos políticos, tanto nacionales como locales.**

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, los preceptos cuestionados establecen requisitos para la constitución de un partido político local, lo cual está regulado en los artículos 10, numeral 2, inciso c) y 13, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos.

A fin de analizar la constitucionalidad del requisito consistente en *designar a personas como delegadas propietarias y/o suplentes que representen al menos el cinco por ciento del padrón de afiliados municipal*, a continuación, se realiza la comparación de la Ley de Partidos Local en relación a la Ley General de Partidos Políticos emanada del Congreso de la Unión, resultando lo siguiente:

| LGPP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | LPPT                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 13</b></p> <p>a) 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:</p> <p>I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor del 0.26% del padrón electoral del distrito, Municipio</p> | <p><b>Artículo 18.</b> Para la constitución de un partido político estatal, se deberá acreditar:</p> <p>I. La celebración entre los meses de mayo a julio del año posterior al de la elección de Gobernador, sus asambleas municipales constitutivas en por lo menos dos terceras partes de los municipios de la entidad, ante la presencia de un consejero electoral, asistido por el número de consejeros y personal auxiliar, que determine el Consejo General del Instituto, designados para el caso, mismo que certificará:</p> <p>(...)</p> |



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE TLAXCALA

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| o demarcación, según sea el caso; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; <u>y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea local constitutiva;</u> | f) <u>Que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea estatal constitutiva que representen al menos el cinco por ciento del padrón de afiliados municipal;</u> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Como se observa, la fracción I, inciso f) del artículo 18 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala impone una carga excesiva a las organizaciones ciudadanas que pretendan constituirse como PPL, al establecer un requisito no previsto en la legislación ordinaria federal. De ahí que el precepto impugnado establece nuevos tópicos reservados por la Constitución en favor del Congreso de la Unión.

Lo anterior, **al estar vedado para las legislaturas locales la emisión de normas en materia de partidos políticos**, pues, conforme al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional mencionada, se estableció que sería el Congreso de la Unión el encargado de expedir las leyes relacionadas con el registro de los partidos políticos nacionales y locales<sup>17</sup>.

En ese tenor, previo a determinar si procede la inaplicación de la norma impugnada, considero que es importante realizar un **test de proporcionalidad**<sup>18</sup> a la misma, bajo el mandato constitucional de interpretar las normas sobre derechos fundamentales, favoreciendo siempre a la persona, o bien, elegir la norma que conlleve a una mayor protección, sin importar la fuente de la que emane.

La disposición normativa cuestionada establece lo siguiente (se resalta la porción cuya constitucionalidad es materia de análisis):

**Artículo 18.** *Para la constitución de un partido político estatal, se deberá acreditar:*

<sup>17</sup> Apoya lo anterior lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 22/2014.

<sup>18</sup> 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.

- I. *La celebración entre los meses de mayo a julio del año posterior al de la elección de Gobernador, sus asambleas municipales constitutivas en por lo menos dos terceras partes de los municipios de la entidad, ante la presencia de un consejero electoral, asistido por el número de consejeros y personal auxiliar, que determine el Consejo General del Instituto, designados para el caso, mismo que certificará:*  
(...)

*f) Que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea constitutiva **que representen al menos el cinco por ciento del padrón de afiliados municipal.***

- Tiene como **finalidad** que el número de personas delegadas que deben de elegirse en cada una de las asambleas municipales y que deberán de asistir a la asamblea estatal constitutiva, sea proporcional al número de personas que se afiliaron a la organización ciudadana en las asambleas municipales, a efecto de que se encuentren representadas de forma equitativa en la asamblea estatal constitutiva, lo cual resulta **constitucionalmente válido** porque, en una organización democrática es necesario garantizar que todos sus miembros tengan oportunidad de participar en un grado razonable de la toma de decisiones, ya sea directa o indirectamente.
- No resulta **idónea** para cumplir con el fin constitucional mencionado, toda vez que, si bien es cierto la medida contribuye en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador, consistente en que las personas integrantes de la organización ciudadana se encuentren representadas de forma equitativa en la asamblea estatal constitutiva, lo cierto es que el requisito previsto en la disposición normativa analizada implica una mayor carga para la organización ciudadana en el proceso de constitución y registro como partido político local, en comparación con los requisitos para la validez de las asambleas municipales que se encuentran previstos en la Ley General.
- A la par, se considera que no se trata de una medida **necesaria** en atención a que, dentro del marco jurídico que regula el procedimiento de registro de partidos políticos locales, existen medios idóneos para lograr los fines que se persiguen, mismos que intervienen con menor

intensidad el derecho fundamental de afiliación en materia política, como se expone a continuación:

La LGPP dispone que, para la constitución de partidos políticos locales, entre otros requisitos, las organizaciones ciudadanas deben realizar asambleas municipales o distritales, en las que las y los ciudadanos asistentes deben elegir a las delegadas y delegados a la asamblea local constitutiva, sin que la referida porción normativa exija un porcentaje de estos para alcanzar la validez de las asambleas municipales (artículo 13, inciso a), fracción I). Asimismo, la misma Ley establece que las organizaciones ciudadanas deben celebrar una asamblea local constitutiva a la que asistan los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas municipales o distritales (artículo 13, inciso b), fracción I). Respecto a esta última fracción, el *Reglamento para la Constitución y Registro*, en su artículo 51<sup>19</sup> establece como uno de los requisitos para declarar la validez de la asamblea local constitutiva, que hayan asistido los delegados de por lo menos las dos terceras partes de los municipios o distritos locales del Estado, estableciendo así el quórum necesario para celebrar la referida asamblea. Por lo tanto, resulta evidente que la representación de las personas afiliadas a la organización ciudadana en las asambleas municipales o distritales, se encuentra garantizada.

- Finalmente, la porción normativa no resulta **proporcional en sentido estricto**, tomando en consideración que el requisito de validez consistente en elegir delegadas y delegados para que asistan a la asamblea local constitutiva, si bien persigue la representación de las personas ciudadanas que asistieron a las asambleas municipales, lo cierto es que no necesariamente debe realizarse cubriendo un

---

<sup>19</sup> **Artículo 51.** La Comisión procederá a constatar que las actas de las asambleas municipales o distritales, y la correspondiente a la asamblea local constitutiva celebradas por la organización de ciudadanos, cumplan con los requisitos señalados por la Ley de Partidos Políticos y el presente Reglamento.

Se considerarán incumplidos los requisitos para declarar válida la celebración de una asamblea distrital o municipal o la asamblea local constitutiva cuando se demuestren los siguientes supuestos:

a) Si se constata que una asamblea distrital o municipal no mantiene el mínimo de afiliados, o a la asamblea local constitutiva no asisten los delegados de por lo menos las dos terceras partes de los municipios o distritos locales del estado.

(...)

porcentaje, pues la representación se alcanza con la sola asistencia de la persona delegada propietaria o suplente que asista a la asamblea local constitutiva, siempre y cuando el total de personas delegadas presentes en esta última, sea mayor a dos terceras partes de los municipios o distritos, según sea el caso.

De modo que, a mi consideración, la porción normativa controvertida no guarda regularidad constitucional, por lo que debe inaplicarse al caso concreto.

Lo anterior, en estricta observancia al principio pro persona, previsto en el segundo párrafo del artículo 2 de la Constitución Federal:

**Artículo 2. (...)**

*Las normas relativas a los derechos humanos **se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.***

El principio pro-persona es un criterio hermenéutico que rige al derecho en materia de derechos humanos que consiste en preferir la norma o criterio más amplio en la protección de derechos humanos y la norma o criterio que menos restrinja el goce de los mismos.

Dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues **ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios**, lo que implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> **PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.** Tesis 1ª. XXVI/2012 (10ª.) de la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, pág. 659. Amparo Directo en Revisión 2424/2011. Ma. Guadalupe Ruiz Dena. 18 de enero de 2012. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Teresita del Niño Jesús Lúcia Segovia.



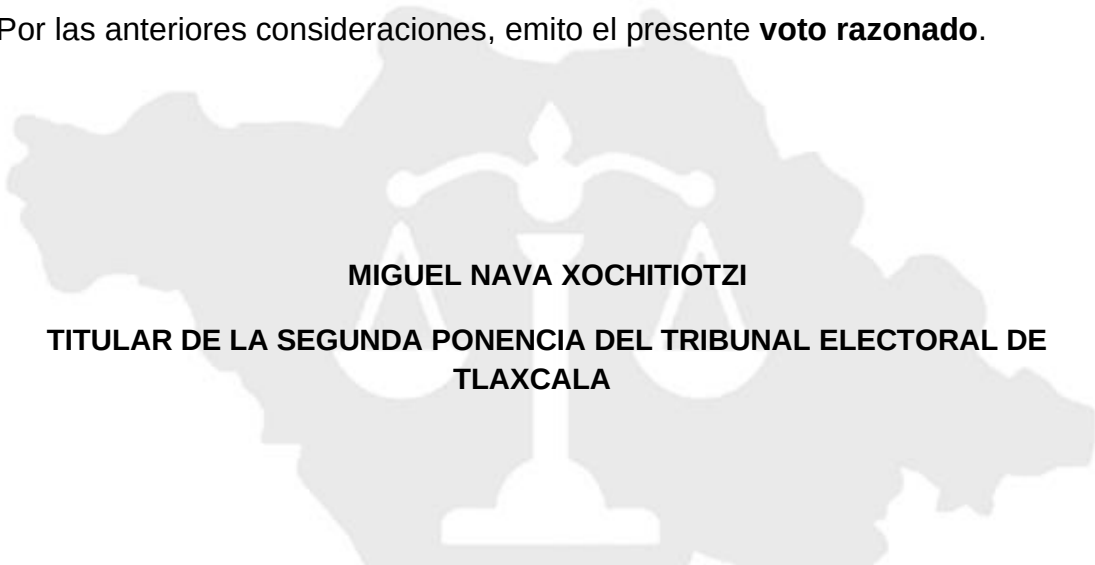


TRIBUNAL ELECTORAL  
DE TLAXCALA

En ese sentido, desde la resolución al expediente Varios 912/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el principio pro persona tiene cabida en el modelo de control de constitucionalidad previsto en la propia norma fundamental en su artículo 133, por el cual los jueces, al resolver los asuntos sometidos a su consideración, deben preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales, **aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior**<sup>21</sup>.

En conclusión, el suscrito estimo que es inconstitucional el requisito previsto en la fracción I, inciso f) de la LPPT, por lo que debe inaplicarse en el caso concreto.

Por las anteriores consideraciones, emito el presente **voto razonado**.



MIGUEL NAVA XOCHITIOTZI

TITULAR DE LA SEGUNDA PONENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE  
TLAXCALA

El presente voto particular ha sido firmado mediante el uso de la firma electrónica avanzada del **Magistrado Miguel Nava Xochitiotzi**, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración; y es válido de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11° y 16° de la Ley de Firma Electrónica Avanzada para el Estado de Tlaxcala.

La versión electrónica del presente documento, su integridad y autoría se podrá comprobar a través de la plataforma de firma electrónica del Gobierno del Estado de Tlaxcala: <http://tlaxcalaenlinea.gob.mx:8080/citysfirma/verify.zul> para lo cual será necesario capturar el código de documento que desea verificar, mismo que se encuentra en la parte inferior derecha de la presente representación impresa del documento digital. De igual manera, podrá verificar el documento electrónico por medio del código QR para lo cual, se recomienda descargar una aplicación de lectura de éste tipo de códigos a su dispositivo móvil.

---

<sup>21</sup> “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”. Tesis P. LXIX/2011 (9ª.), del Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, pág. 552.