

### III.

## PROCEDENCIA DEL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

A continuación se pretende exponer la *evolución* de los criterios que en torno a la intervención de los órganos electorales del Estado se han establecido y superado. Como se podrá apreciar, la Sala Superior no ha estado exenta de cambios de criterio (que implican cambios de rumbo) ni de criterios contradictorios o confusos. Ello se debe, en buena medida, no sólo a lo novedoso de los temas abordados (incluso a nivel mundial), sino sobre todo a los planteamientos de los propios actores en sus demandas.

### *1. El JDC es improcedente contra actos de partidos políticos*

El 17 de abril de 1997, dos militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) impugnaron actos tanto de un vocal ejecutivo de una Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral como del Partido de la Revolución Democrática; entre los actos impugnados de éste se encontraba la omisión de la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia de resolver en tiempo y forma una queja interpuesta por los militantes, lo que en opinión de éstos les había causado agravios.

Al dictar sentencia en el precedente SUP-JDC-012/97,<sup>8</sup> la Sala Superior consideró que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) se encontraba instituido exclusivamente para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, *en relación con el actuar de la autoridad*, porque:

<sup>8</sup> Todas las sentencias aquí citadas, así como las tesis y jurisprudencias, están disponibles en <http://www.te.gob.mx/>.

- a. El escrito del medio de impugnación debía presentarse precisamente ante la autoridad responsable, sin que existiera elemento alguno que permitiera sostener que el responsable de los actos impugnados fuera un partido político.
- b. En el escrito de demanda se debía precisar a cuál autoridad se le atribuía el acto impugnado. Como responsable del acto sólo se concebía a una autoridad y no a un partido político.
- c. El JDC podía ser promovido por el ciudadano cuando se presentara alguno de los supuestos de procedencia del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)<sup>9</sup> los que, se dijo, se encontraban estrictamente vinculados o referidos con actos de autoridad, lesivos de derechos de la naturaleza en cuestión; sin que se desprendiera alguna hipótesis de procedencia en relación con la actuación de partidos políticos.
- d. La sentencia dictada debía notificarse al actor, a los terceros interesados y a *la autoridad responsable*, sin mención o referencia a los partidos políticos, como posibles sujetos pasivos.

De lo anterior, la Sala Superior concluyó que el sujeto pasivo o sujeto demandado en el JDC sólo podía ser una autoridad, no así los partidos políticos, por lo que desechó la demanda de los militantes del PRD por improcedente. Hasta aquí todo resultaba claro y pacífico. Sin embargo, la Sala Superior no omitió hacerse cargo del hecho de que en el artículo 12, párrafo 1, inciso *b*, de la citada LGSMIME, se estatuyera que en el JDC se le reconocía el carácter de parte al partido político que hubiera “realizado el acto o emitido la resolución que se impugna”.

<sup>9</sup> Es preciso citar al respecto la jurisprudencia 02/2000, de rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA, cuyo criterio se resume en que para considerar procedente el JDC es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 de la LGSMIME, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.

Al respecto, en el citado precedente, la Sala Superior sostuvo que, no obstante la citada prescripción del artículo 12, párrafo 1, inciso *b*, la mención al partido político como emisor de la resolución impugnada, se debía a una *omisión del legislador*.

Según la Sala Superior en el precedente SUP-JDC-012/97, un anteproyecto de ley, cuyo contenido coincidía sustancialmente con la entonces vigente LGSMIME, preveía que el JDC admitía ser promovido también contra partidos políticos, pues en dicho anteproyecto se consignaba en el artículo 81, párrafo 1, inciso *e*, que dicho juicio podía ser promovido por el ciudadano cuando éste considerara que se había violado su derecho de afiliación individual, libre y pacífica, *en virtud de haber sido indebidamente incluido o excluido de un partido político*.<sup>10</sup> Inclusive, el artículo 85 del referido anteproyecto, prescribía las normas específicas del trámite y sustanciación del JDC en caso de que como sujetos pasivos figuraran los partidos políticos.

Sin embargo, de lo propuesto en el anteproyecto se suprimieron las menciones expresas a los partidos políticos como sujetos pasivos en el JDC, salvo el artículo 12, párrafo 1, inciso *b*. Según la Sala Superior, esta supresión evidenciaba claramente que el legislador tuvo como finalidad eliminar toda referencia a los partidos políticos, como sujetos pasivos del JDC. El hecho de que hubiera subsistido el texto del citado artículo 12, constituía una deficiencia en la técnica legislativa, porque si se quitaron preceptos fundamentales que hacían mención a los partidos políticos, era más lógico pensar que lo pretendido por el legislador fue que en la contención participara solamente un ciudadano y una autoridad.

Por lo tanto, si la mención contenida en el artículo 12, párrafo 1, inciso *b*, respecto al partido político constituía un descuido del legislador, tal situación autorizaba a considerar que en realidad no

<sup>10</sup> De hecho, el artículo 12, párrafo 1, inciso *b*, de la LGSMIME vigente entre 1996 y 2007 textualmente hacía referencia a este supuesto, no obstante que el artículo 81, párrafo 1, inciso *e*, no hacía referencia alguna a los partidos políticos.

existía un fundamento sólido que permitiera arribar a la conclusión de que un partido político admitía ser sujeto pasivo del JDC.

El criterio estatuido en el precedente SUP-JDC-012/97 se reiteró en los siguientes precedentes:

- SUP-JDC-009/2000, caso en el cual otra militante del PRD impugnó tanto la determinación de dicho partido de asignar a otra persona en el primer lugar en una lista de candidatos, como la expedición, por parte del consejo electoral competente, de la constancia de asignación a esa otra persona. En torno al acto partidista impugnado, la Sala Superior desechó la demanda.
- SUP-JDC-242/2000, caso en el cual otra militante del PRD impugnó la ratificación de una lista de candidatos a regidores suscrita por la Comisión Política del Comité Ejecutivo Estatal de su partido. En la sentencia se reitera la tesis antes citada como apoyo para desechar la demanda por improcedente.

Lo anterior dio origen a la jurisprudencia 15/2001, de rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.

## *2. El JDC procede contra el registro de candidatos por violaciones a los estatutos partidistas*

Sin embargo, en 2000, la Sala Superior comenzó a diferenciar la aplicación de este criterio, puesto que el 19 de abril de dicho año otro militante del PRD, en su carácter de candidato al Senado de la República por el principio de representación proporcional promovió un JDC para impugnar su colocación en un lugar indebido de la lista de candidatos de la alianza de la que su partido formaba parte. El 17 de mayo siguiente, al dictar sentencia en el expediente SUP-JDC-037/2000, la Sala Superior precisó que el registro de candidaturas era impugnable sobre la

base de que los candidatos no habían sido electos conforme a los estatutos del partido postulante.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), autoridad señalada como responsable en la demanda de JDC, expresamente esgrimió, como causal de improcedencia, que la impugnación se dirigía a combatir propiamente un acto del PRD, consistente en incluir al actor en el séptimo lugar de la lista de candidatos de ese partido para el cargo de Senador de la República por el principio de representación proporcional, y sólo en segundo término atacaba el registro obtenido por la coalición en el lugar propuesto por el partido referido; así los agravios del actor se referían a hechos y actos que no eran propios del IFE, sino de los susodichos partidos políticos y coalición.

En otras palabras, puesto que el IFE había registrado a los candidatos en el orden presentado por el propio partido y que ese orden atendía a una decisión del partido político, conforme con el criterio de que el JDC era improcedente para impugnar actos de los partidos políticos, la demanda del militante perredista debía ser desechada. No obstante, la Sala Superior no desechó la demanda y, al analizar la referida causal de improcedencia, hizo una distinción importante.

En la sentencia se afirma que el sistema de medios de impugnación en materia electoral tiene como primer objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad. De lo anterior se desprende que cualquier actuación u omisión de la autoridad electoral viciada de inconstitucionalidad o ilegalidad es objeto del control que se ejerce a través de los medios de impugnación establecidos para ese efecto, sin limitación alguna. Ahora bien, esos vicios o irregularidades pueden ser imputables directamente a la autoridad o provenir de actos u omisiones de terceros, especialmente de quienes intervienen o participan en la formación o creación del acto de autoridad.

Independientemente del agente que provoque las irregularidades en los actos o resoluciones electorales, sea la conducta

de la autoridad que lo emite o las actitudes asumidas por personas diversas, una vez invocada debidamente y demostrada, debe aplicarse la consecuencia jurídica que corresponda, y si ésta conduce a la invalidez o ineficacia, así se debe declarar y obrar en consecuencia.<sup>11</sup> Uno de los elementos esenciales para la creación de los actos jurídicos administrativos, en cuyo género se encuentran los actos electorales, consiste en que los mismos sean producto de una voluntad administrativa libre y carente de vicios. Un vicio de la voluntad administrativa es el error, que consiste en una falsa representación de la realidad, *independientemente de que provenga de la propia autoridad o que sea provocada en ésta por otras personas*.

En el caso que se analizaba, si bien el reclamo del actor se enfocaba en el acuerdo del Consejo General del IFE, mediante el cual aprobó el registro de una determinada lista de candidatos, por considerar que la lista presentada no correspondía al resultado del procedimiento de selección interna del PRD, con apego a los estatutos, en la sentencia se precisó que las normas estatutarias deben ser acatadas *por el propio partido político*, en virtud de que el artículo 38, apartado 1, inciso e, del entonces vigente Cofipe prescribía como obligación de los partidos políticos nacionales el observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos.

Esta disposición de control estatutario lo elevaba a control de legalidad, por lo que se abandonaba el arbitrio partidista en cumplimiento de su normativa interna, trasladando a las autoridades electorales la facultad de supervisar el cumplimiento de los estatutos por mandato de la ley.

<sup>11</sup> Cabe citar al respecto, como una excepción a esta afirmación, la jurisprudencia 35/2002, de rubro INTERÉS JURÍDICO. QUIEN CON SU CONDUCTA PROVOCA LA EMISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO CARECE DEL NECESARIO PARA COMBATIRLO, cuyo criterio se resume en que quien ha dado origen a una situación engañosa, *aun sin intención*, suscitando con su conducta el que el órgano administrativo acceda a su petición, conforme a la buena fe y la apariencia de procedibilidad de la institución procesal instada, se ve impedido a impugnar jurisdiccionalmente esa resolución.

Para que el registro de candidatos se llevara a cabo válidamente, resultaba necesario que se satisficieran todos los requisitos que fija la ley para tal efecto; uno de éstos consistía en que los candidatos postulados por los partidos políticos hayan sido electos democráticamente de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos.

Si bien el artículo 178, apartado 3, del entonces vigente Cofipe, sólo exigía al respecto que en la solicitud se manifestara por escrito que los candidatos, cuyos registros solicitaba, habían sido seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, cuando algún ciudadano con legitimación e interés jurídico impugnara el acto de registro de uno o varios candidatos, y sostuviera que los mismos no habían sido elegidos conforme a los procedimientos estatutarios del partido que los presentó, en realidad estaba arguyendo que la voluntad administrativa del Consejo General del IFE era producto de un error provocado por el representante del partido, al haber manifestado en la solicitud que los candidatos habían sido electos conforme a los estatutos correspondientes.

En otras palabras, la voluntad administrativa en cuestión se encontraba viciada por error, y por tanto, el acto electoral debía ser invalidado. Así, aunque los hechos que fundaban la pretensión estribaban en que el procedimiento del partido político no se había ajustado a los estatutos, eso no implica que se estuviera impugnando destacadamente el acto del partido, sino que se combatía en sí el contenido del acto de la autoridad, consistente en el otorgamiento del registro de candidatos, porque uno de sus elementos esenciales o primordiales, que es la voluntad administrativa, era producto del error.

Por lo anterior, no era aplicable al caso la jurisprudencia que prescribía que el JDC era improcedente contra actos de partidos políticos, porque ésta se refería a que los partidos políticos no podían ocupar la posición de autoridades responsables o de sujetos demandados, ni sus actos podían equipararse por sí a los actos de autoridad; lo que era diferente a que se invocaran las irregularidades de tales actos como *causa petendi* para acreditar que un

acto o resolución electoral no estaba de acuerdo con las leyes y por tanto era ilícito.

El 21 de junio de 2000, este criterio fue reiterado por la Sala Superior al dictar sentencia en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 132/2000 y 133/2000, lo que a la postre dio origen a la jurisprudencia 23/2001, de rubro REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE.

### 3. *¿Quién debe proteger a los estatutos partidistas?*

#### *La postulación de candidatos*

Posteriormente, el 1o. de septiembre de 2000, la Sala Superior siguió avanzando en su camino a la tutela efectiva de los derechos de los militantes, aunque aún embozado bajo el argumento de que los partidos políticos están obligados a acatar escrupulosamente su propia normatividad interna y de que, en caso contrario la autoridad administrativa electoral tiene atribuciones sancionadoras.

En el precedente SUP-RAP-033/2000 se prescribió que el Consejo General del IFE sí tiene atribuciones para conocer de las infracciones consistentes en el incumplimiento de obligaciones legales del partido político y, en esa medida, con la suficiente cobertura legal, cuando se actualicen tales infracciones por la inobservancia de disposiciones estatutarias relativas a *los procedimientos para la postulación de candidatos*. Lo anterior resulta aplicable aún en los casos en que los partidos políticos prevean las normas explícitas y específicas para la postulación democrática de sus candidatos *en una disposición partidaria distinta y complementaria de los estatutos*, en virtud de que materialmente deben considerarse como parte integrante de los propios estatutos, en términos de lo que entonces disponía el artículo 27, párrafo 1, inciso *d*, del Cofipe, *independientemente de que en*

*los formalmente llamados estatutos sólo se establezcan reglas genéricas.*<sup>12</sup>

Sin embargo, lo anterior encontraba un límite. Al dictar sentencia en el precedente SUP-JDC-068/2001<sup>13</sup> y acumulado, la Sala Superior precisó que debía tenerse presente que en virtud de que la etapa de registro de candidatos debía realizarse dentro de las fechas determinadas en la ley, al examinar el requisito consistente en que los candidatos que se pretendan registrar fueron seleccionados en conformidad con las normas estatutarias del partido postulante, *la autoridad administrativa electoral no está en condiciones de decidir sobre la existencia de conculcaciones a las reglas que regulan el procedimiento interno de selección de candidatos*, cuya subsanación sólo sería posible a través de la reposición de tal procedimiento interno, dado que, ante la fatalidad del plazo para resolver sobre la solicitud formulada y la necesidad legal de observar el principio de definitividad, se generaba la imposibilidad jurídica de hacer, en su caso, la reparación correspondiente; puesto que de lo contrario se pondría en riesgo la oportunidad con que deben realizarse las etapas del proceso electoral, así como la fecha en que los titulares de los cargos de elección popular deben iniciar la función pública.

Cabe precisar al respecto, además, que el 28 de marzo de 2003, al dictar sentencia en el recurso de apelación 041/2002, la Sala Superior sostuvo que la violación a la normativa partidaria no implica, necesariamente, la imposición de una sanción, puesto que no se debe sancionar al partido político si la conducta desplegada corresponde, en forma exclusiva, al ámbito interno o capacidad autoorganizativa de dicho instituto político, o bien, involucra una decisión que atañe a su libre voluntad, como ocurre cuando se trata de la determinación del contenido o aplicación de decisiones políticas o ideológicas que estén vinculadas,

<sup>12</sup> Precedente que dio origen a la tesis 98/2001, de rubro ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE ATRIBUCIONES PARA CONOCER DE INFRACCIONES A LOS ESTATUTOS E IMPONER LAS SANCIONES RESPECTIVAS.

<sup>13</sup> El 13 de septiembre de 2001.

por ejemplo, con la declaración de principios o el programa de acción, siempre y cuando la referida conducta no afecte algún derecho fundamental de los ciudadanos ni viole alguna norma de orden público.

Asimismo, algunas otras conductas no necesariamente tienen la entidad suficiente para afectar dichos bienes jurídicos, como, por ejemplo, cuando se trata de las violaciones a la normativa partidaria en materia de medios y procedimientos de defensa, sin que se afecten los derechos del militante. *En el sistema jurídico federal electoral, no todas las irregularidades procesales que cometan los órganos intrapartidarios dan lugar a la aplicación de una sanción, ya que sólo lo serán aquellas que tengan la magnitud suficiente y trasciendan al resultado final de la resolución respectiva, atendiendo a los principios jurídicos de intervención mínima y de subsidiariedad, ya que no siendo así dichas irregularidades en materia procesal electoral pueden ser controlables tanto por instancias internas del partido actor, como por instancias externas ante los tribunales competentes.*

#### 4. *¿Quién debe proteger a los estatutos partidistas?*

##### *La expulsión de militantes y otras sanciones*

Sin duda, el 30 de enero de 2001 se dio un paso muy importante en la evolución de la tutela estatal de los derechos político-electorales del ciudadano frente a los actos arbitrarios de los partidos políticos, cuando la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en el SUP-JDC-21/2000.

En 1999, un par de militantes del Partido del Trabajo fueron expulsados de dicha organización; los ciudadanos interpusieron, entonces, sendas quejas ante el IFE, alegando violación a los estatutos del partido que los había expulsado, con la pretensión de que se declarara insubsistente el dictamen de expulsión; que se repusiera el procedimiento a partir de la violación cometida y que se restituyera a los quejosos en el uso y goce del derecho político-electoral de afiliación política.

El Consejo General del IFE consideró que no estaba dentro de su esfera de competencia declarar la ilegalidad del dictamen de expulsión que motivó las denuncias, y mucho menos restituir a los denunciados en el uso y goce de su derecho político-electoral violado, aunque declaró parcialmente fundadas las quejas por lo que hizo a las violaciones estatutarias, y multó al Partido del Trabajo, es decir, por un lado se tuvieron por acreditadas las violaciones al estatuto del partido, lo que generó la imposición de una multa, pero por el otro el IFE se declaró incompetente para tutelar las prerrogativas ciudadanas. Esta resolución fue el objeto de revisión en el SUP-JDC-21/2000.

En la sentencia reportada, el TEPJF precisó que el Consejo General sí tenía competencia para declarar la insubsistencia del dictamen de expulsión que había motivado las denuncias y para restituir a los denunciados en el uso y goce de su derecho político-electoral violado, restableciendo o restituyendo así las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida, puesto que, ante la demostración de la violación cometida por un partido político, en detrimento de los derechos de alguno de sus integrantes, era inaceptable que el Consejo General del IFE estuviera facultado *solamente* para sancionarlo administrativamente.

A partir de la sentencia del SUP-JDC-21/2000, se prescribió claramente que, en razón de una interpretación gramatical y sistemática de la normatividad constitucional y legal, el Consejo General del IFE está constreñido a reparar las violaciones de los derechos de los militantes partidistas, puesto que, por un lado, al IFE le compete asegurar a los miembros del partido político el ejercicio de sus derechos político-electorales, y, por el otro, el citado Consejo General tiene la facultad de vigilar que los partidos políticos cumplan con las obligaciones a que están sujetos, una de las cuales es, precisamente, la observación puntual de sus propios estatutos.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> El 28 de marzo de 2003, al dictar sentencia en el SUP-RAP-041/2002, la Sala Superior prescribió que el respeto de las prescripciones estatutarias (y en general a la normativa partidaria) es una obligación legal, por lo que la viola-

En efecto, se razona en la sentencia que para el logro de sus funciones de interés público, consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, los partidos políticos gozan de los derechos y de las prerrogativas que establecen la Constitución y la ley federal electoral; pero a la vez, los institutos políticos están sujetos a las obligaciones que los citados ordenamientos prevén a su cargo.

Entre las distintas obligaciones de los partidos políticos nacionales se encuentra la de respetar los derechos de los ciudadanos, según lo establecía entonces el artículo 38, párrafo 1, inciso *a*, del Cofipe. Al mandar que los partidos políticos respeten los derechos de los ciudadanos, la referida disposición impone a los institutos políticos una conducta positiva, un hacer, en la protección de esas prerrogativas.

Por su parte, el artículo 69 del Cofipe entonces vigente señalaba, a manera de objetivos o fines específicos, las actividades que el Instituto Federal Electoral tenía también a su cargo de manera integral y directa, entre las que se encontraba, según el inciso *d* del párrafo 1 de dicho precepto, la relativa a asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, como el de afiliarse a los partidos políticos. Entonces, una de las finalidades importantes de la función estatal de organizar las elecciones, de la que es responsable el IFE, consiste en asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los citados derechos, de manera integral y directa. Por lo tanto, dicho organismo debe realizar esa actividad de manera total o completa, comprendiendo todos sus aspectos y a través de medidas que estén encaminadas directamente a lograr el fin mencionado, como autoridad electoral que es y como responsable de la función pública de organizar las elecciones.

ción de los estatutos partidistas contraviene la ley. Este precedente dio origen a la tesis 009/2003, precisamente de rubro ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU VIOLACIÓN CONTRAVIENE LA LEY.

En la resolución de la Sala Superior se afirmó que en el supuesto de que un partido político incumpla con su deber jurídico de respetar el derecho genérico de asociación y el específico de afiliación de los ciudadanos, el IFE queda constreñido a dictar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho político-electoral violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida.<sup>15</sup> Dicha resolución precisó cuidadosamente que lo anterior no podía considerarse una intervención en la vida interna de los partidos políticos, en tanto que de esa manera no se les estaba imponiendo una forma de pensamiento o de acción definida, *sino el cumplimiento de una norma en materia electoral*.

Ante el hecho de que el Cofipe carecía de un procedimiento específicamente estatuido para tutelar los derechos violados de los militantes, la Sala Superior consideró que no sería admisible legalmente justificar la inobservancia de las prescripciones, por el hecho de que no haya preceptos que prevean un procedimiento expreso, por lo que prescribió que el IFE debía implementarlo, tomando en consideración los elementos del procedimiento sancionatorio, por lo que se consideró pertinente la concurrencia y trámite, en un solo expediente, de los dos procedimientos, el sancionatorio y el de restitución de derechos.<sup>16</sup>

Posteriormente, el 6 de septiembre de 2001, la Sala Superior precisó el alcance de su decisión, al afirmar que tanto el Instituto Electoral del Distrito Federal como el Tribunal Electoral de dicha demarcación territorial, no eran legalmente competentes, para pronunciarse en torno a la legalidad o validez del procedimiento disciplinario instaurado por un órgano de un partido político de

<sup>15</sup> Dicha resolución dio origen a la tesis 007/2001, de rubro DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO.

<sup>16</sup> Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista*, México, TEPJF, 2005, p. 132.

carácter nacional, puesto que era evidente que las referidas autoridades electorales del orden local, en caso de proceder de esa manera estarían invadiendo la esfera jurisdiccional de las de carácter federal.<sup>17</sup> *A contrario sensu*, las autoridades electorales locales sólo podían ser vigilantes y garantes del respecto irrestricto a los estatutos y a los derechos de los militantes de los partidos políticos locales.

Por otra parte, el 24 de agosto de 2005, la Sala Superior resolvió el SUP-JDC-393/2005, en el cual un militante del Partido Acción Nacional impugnó la suspensión de todos sus derechos como miembro activo de dicho partido por tres años, ordenada por la Comisión de Orden del Consejo Nacional del citado partido. La “infracción” imputada al militante estribó en haber hecho pública, mediante entrevistas radiofónicas, la existencia de un grupo de militantes que, no siendo antagónico de la dirigencia municipal de su partido, pretendía realizar el estudio de los principios, estatutos y reglamentos del referido partido, así como diversas actividades programadas, sin esperar a que la dirigencia municipal les diera instrucciones. Igualmente, el militante hizo una invitación de adhesión partidista a la ciudadanía en general y a sus compañeros de partido a participar en el mencionado grupo. El referido militante alegó la violación a su derecho a expresarse libremente.

Al respecto, la Sala Superior precisó que si bien según el tenor literal, la prohibición contenida en el artículo 60. constitucional<sup>18</sup> parece dirigirse únicamente a las autoridades judiciales y administrativas, *también los partidos políticos deben respetar el derecho de libertad de expresión*. Más adelante se afirmó que la

<sup>17</sup> Precedente SUP-JDC-030/2001, que generó la tesis 93/2002, de rubro INSTITUTO Y TRIBUNAL ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL. INCOMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA LEGALIDAD O VALIDEZ DE UN PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO INSTAURADO POR UN PARTIDO POLÍTICO NACIONAL.

<sup>18</sup> La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

libre manifestación de las ideas no es una libertad más sino que constituye uno de los fundamentos del orden político.<sup>19</sup>

En consecuencia, el derecho de libertad de expresión merece la más vigorosa protección constitucional, aún más cuando tiene lugar o recae sobre entidades de interés público, como lo son los partidos políticos, que, dados sus fines constitucionalmente encomendados, al tener semejante *status* constitucional (a diferencia de lo que ocurre cuando la libertad de expresión se refiere a conductas privadas carentes de interés público), han de soportar un mayor riesgo en la afectación de algunos de sus derechos (por ejemplo, el derecho a la intimidad) que las personas privadas.

Entre los principales derechos con que cuentan los afiliados de un partido político destaca el de libre expresión, el cual constituye un elemento eficaz para lograr el debate abierto de las ideas que da lugar a diversas iniciativas o alternativas en el interior del partido, que permiten la participación de los afiliados en los asuntos de interés general. En la sentencia se afirma categóricamente que sin la libre expresión es difícil que un partido pueda desarrollarse, crecer y hacer aportaciones a la sociedad.

Se sostiene que la eficaz garantía de la libertad de expresión resulta conveniente para asegurar estándares democráticos aceptables en los partidos políticos, toda vez que posibilita el debate abierto de ideas que puede permitir iniciativas, propuestas y alternativas al margen de las líneas consideradas “ortodoxas” u “oficiales” del partido. Este derecho de libertad de expresión debe extenderse no sólo a las opiniones o puntos de vista expresados en el interior de los partidos políticos sino también aquellas otras que se reproduzcan en el exterior, dentro de un compromiso con las decisiones democráticamente tomadas por los órganos partidarios competentes. Es decir, los afiliados, asociados o militantes tienen el derecho de gozar del derecho a la libertad de expresión

<sup>19</sup> Puesto que la libertad de manifestación de las ideas en el ámbito de lo político, en general, y en el campo político-electoral, en particular, incluido el sistema constitucional de partidos políticos, contribuye a la consolidación de un debate público libre y bien informado.

tanto dentro como fuera del partido (a menos que se rebasen los límites de la cobertura constitucional).

La restricción o limitación de la libertad de expresión en mayor medida que los límites permitidos constitucionalmente no sólo haría nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental sino podría activar las tendencias oligárquicas de los partidos políticos. Dado el papel que tienen en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho y su *status* constitucional de entidades de interés público, *los partidos políticos no deben ser entidades inmunes a la crítica o autocrítica a condición de que esté constitucionalmente cubierta, esto es, no se ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.*

Si las expresiones proferidas tienden a la consecución de un debate público, plural, libre y tolerante dentro de un partido político, así como al mantenimiento y consolidación de una cultura democrática en la sociedad, están protegidas constitucionalmente no sólo las expresiones favorablemente recibidas o consideradas inocuas o que produzcan indiferencia sino también las eventuales críticas negativas que puedan contenerse, aun aquellas que resultaren particularmente negativas, duras, intensas e impactantes, dado que no basta la incomodidad, molestia o disgusto que generen en el o los destinatarios, por considerarlas falsas, injustificadas o distintas de su particular concepción, siempre y cuando no se violen, por ejemplo, los derechos del partido político porque se lesione gravemente la estabilidad del partido político, su identidad partidaria o se impida la consecución de sus fines constitucionalmente encomendados.

Entonces, no cualquier tipo de expresión está amparada en el artículo 6o. constitucional. En congruencia con los fines constitucionalmente asignados, los partidos políticos tienen un interés en rechazar cualquier expresión proferida en su interior y, especialmente, hacia el exterior que los desestabilice y ponga en serio riesgo su existencia o identidad partidaria o les impida la consecución de tales fines constitucionalmente asignados.

En consecuencia, se precisa en la sentencia que, bajo ciertas condiciones, se puede generar un conflicto entre los derechos del partido político y la libertad de expresión del afiliado. Sin embargo, este aparente conflicto no puede resolverse, sin más, prohibiendo, restringiendo o menoscabando la libertad de expresión, así sea disidente, hacia el exterior. No es que el derecho de libertad de expresión sea *inderrotable*, pues en un caso concreto puede ser derrotado por otro derecho fundamental constitucionalmente tutelado.

Por ello, en la sentencia se afirma que toda resolución tiene que pasar por la ponderación en cada caso concreto entre la libertad de expresión de los asociados y el derecho de autoorganización de los partidos políticos, que incluye, por una parte, su facultad autonormativa, esto es, de establecer normas que impidan la comisión de hechos que, por ejemplo, lesionen gravemente la estabilidad del partido político, pongan en riesgo su existencia o identidad partidaria o impidan la consecución de sus fines constitucionalmente encomendados, y, por otro, de ejercer la potestad disciplinaria.

Finalmente, la Sala Superior revocó la sanción impuesta al militante, por considerar que el órgano partidario responsable no invocó disposición estatutaria o reglamentaria alguna, en la que se prohibiera hacer del conocimiento público la existencia de una agrupación de militantes partidistas que realizaba el estudio de los principios, estatutos y reglamentos del partido, ni tampoco invocó la existencia de acuerdo alguno en el que se contemplara tal prohibición. Tampoco se acreditó de qué manera las expresiones emitidas dañaron la imagen del instituto político ante la propia sociedad, presentándolo como un partido beligerante, antidemocrático y dividido.

Antes bien, el órgano jurisdiccional federal precisó que:

Es difícil comprender de qué manera la formación de un grupo pueda ser considerado un asunto confidencial (como sí lo sería, por ejemplo, la difusión de los datos personales de los afiliados), aun en el sentido usual del término, puesto que la formación de

grupos en el interior del partido político, tal como ha quedado establecido, es un derecho previsto estatutariamente y con encuadre constitucional.

### 5. *La revisión de la constitucionalidad de los estatutos*

Si bien en 2001 se establece la posibilidad de que el IFE tutele los derechos político-electorales de los militantes de los partidos nacionales, a través de la plena vigencia del principio de legalidad, implicado por el mandato legal de respecto irrestricto a los derechos de los militantes, la siguiente cuestión trascendental que se le planteó a la Sala Superior del TEPJF estribó en la posibilidad de que la violación de tales derechos se cometiera, precisamente, a través de los propios estatutos partidistas.

Al respecto, cabe recordar que la exigencia de que los partidos políticos cuenten con estatutos ha sido una constante en la legislación electoral mexicana desde, al menos, 1946. Desde entonces uno de los requisitos para solicitar el registro de un partido político nacional estribó en presentar, debidamente protocolizados ante notario público, los referidos estatutos conforme a lo exigido por la ley. La función de la autoridad electoral nunca ha sido meramente registral, sino que siempre se ha asumido que su labor al respecto consiste en verificar si en el procedimiento de constitución del partido político se cumplieron las prescripciones legales, entre ellas las relacionadas con la aprobación y contenido de los estatutos, y decidir en consecuencia si el registro del partido procede o no.

Así, no fue sorpresivo que el 23 de agosto de 2002, la Sala Superior, al dictar sentencia en el precedente SUP-JDC-781/2002, confirmara la negativa del Consejo General del IFE a conceder el registro como partido político nacional a una asociación que lo solicitó como “Partido Popular Socialista”, bajo el argumento, principal para efectos del presente trabajo, de que los estatutos presentados carecían de procedimientos *democráticos* para la elección y renovación de sus órganos directivos, tal como lo

exigía el artículo 27, apartado 1, incisos *c* y *g*, del entonces vigente Cofipe.

Hay que recordar que en 1990 se incluyó, por primera ocasión, la exigencia legal de que en los estatutos de los partidos se contemplaran no sólo los procedimientos o métodos de elección y renovación de las dirigencias y candidatos, sino que dichos procedimientos debían ser precisamente *democráticos*. Nadie en absoluto podría estar en desacuerdo con esta prescripción. Sin embargo, el legislador no precisó qué se ha de entender por “procedimientos democráticos” al respecto,<sup>20</sup> y es bien sabido que existen diversas definiciones de “democracia” que parten de diversas metodologías.<sup>21</sup>

Con la intensión de resolver el problema concreto que le planteaba el expediente, pero también con la de fijar un criterio útil para casos similares, y al margen de la “pureza” teórica más bien propia de un trabajo académico, la Sala Superior recurrió a teóricos de la democracia tales como Norberto Bobbio, Michelangelo Bovero, Robert Dahl, Philippe Schmitter o Umberto Cerroni, aunque, sin duda, la obra de consulta determinante resultó ser la de José Ignacio Navarro Méndez,<sup>22</sup> siendo posible advertir tam-

<sup>20</sup> La Sala Superior sostuvo que, puesto que el artículo 27, apartado 1, incisos *c* y *g*, del Cofipe no definía “procedimientos democráticos”, ni proporcionaba elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, era necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que debían concurrir en la democracia.

<sup>21</sup> En la propia sentencia la Sala Superior afirma que “[t]al vez no exista en el debate político un concepto tan multívoco, disperso y opinable, como el de *democracia* o lo *democrático*, pues ha sido objeto de teorización por múltiples autores en muy diversas épocas y contextos, desde la antigua Grecia, hasta el día de hoy, de manera que se ha hablado de democracia aludiendo a distintas realidades y géneros: doctrinas, valores o regímenes políticos. De ahí que resulte sumamente difícil encontrar un concepto único con validez o aceptación universal en todo tiempo y lugar”.

<sup>22</sup> *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

bién la influencia de los trabajos de Fernando Flores Jiménez<sup>23</sup> y Miguel Presno Linera.<sup>24</sup>

La construcción del razonamiento en la sentencia referida no deja de llamar la atención por el cuidado que se tuvo; en primer lugar se precisó que los elementos comunes característicos de la democracia resultan ser:

- La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular.
- Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro.
- Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación.
- Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite.

Posteriormente, en la sentencia se aclara que tales elementos “no [debían] llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que *[era] necesario hacer las adaptaciones correspondientes a su naturaleza, de manera que no les impidan cumplir con las elevadas finalidades que constitucionalmente les fueron encomendadas*”. Y a partir de lo anterior, la sentencia prescribe que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son los siguientes:

<sup>23</sup> *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.

<sup>24</sup> *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.

Por lo que se refiere a la integración y renovación de los órganos directivos

El establecimiento de la asamblea de afiliados como principal centro decisor del partido, con todas las exigencias que implica

- El señalamiento del quórum requerido para sesionar
- La periodicidad con que se reunirá ordinariamente
- Requisitos formales para la convocatoria a sesión en la que, por lo menos, se fijen los puntos a tratar, y la comunicación oportuna con los documentos necesarios existentes y relacionados con los asuntos del orden del día
- La posibilidad de que se convoque a sesión extraordinaria, por un número no muy grande de miembros, pero sólo respecto de puntos específicos, que deben señalarse en el orden del día

El derecho a votar y ser votado para la elección de órganos directivos, con las calidades de igualdad y universalidad, con independencia de que el voto se ejerza de manera directa o indirecta

El establecimiento de mecanismos de control de los órganos directivos, a través de las siguientes medidas

- La fijación de periodos determinados de duración de los distintos cargos directivos
- La previsión estatutaria de las causas de incompatibilidad entre los distintos cargos al interior del partido, y también respecto de los cargos públicos
- La posibilidad de que los afiliados revoken el nombramiento conferido a los dirigentes del partido, por faltas graves o responsabilidad política por su inadecuada gestión

Por lo que se refiere a las sanciones aplicables a los miembros y los correspondientes medios y procedimientos de defensa

- Regular el procedimiento que debe seguirse a los miembros del partido para la averiguación y, en su caso, aplicación de sanciones\*
- Garantizar plenamente en dicho procedimiento el derecho de audiencia y defensa del afiliado
- Describir las conductas específicas sancionables, donde se evite la ambigüedad
- Establecer niveles proporcionales de la aplicación de las sanciones
- Prever la obligación de expresar las razones y motivos en que se apoye la determinación que impone una sanción
- Determinar los órganos competentes para la aplicación de las sanciones

\* Al respecto es muy importante mencionar lo que la Sala Superior ha prescrito para combatir una práctica frecuente, pues en la jurisprudencia 3/2010, de rubro CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A ESTABLECERLA EN SU NORMATIVA, se estatuyó que las infracciones que cometan los militantes de los partidos políticos deben estar sujetas, entre otras instituciones jurídicas, a la caducidad de la facultad sancionadora, que debe preverse incluyendo la temporalidad que la rija, con plazos razonables e idóneos, para ajustar su actuación a los referidos principios constitucionales. Lo anterior, porque como entidades de interés público, los partidos están compelidos invariablemente a otorgar certeza y seguridad jurídica a sus militantes, de manera que no puedan ser sujetos pasivos de un procedimiento disciplinario en forma indefinida.

En el precedente SUP-JDC-781/2002, se estaba en presencia de un medio de impugnación interpuesto ante la negativa de la autoridad a otorgar a una agrupación política el registro como partido político nacional; sin embargo ya desde el 24 de septiembre de 1999, al dictar sentencia en el expediente SUP-RAP-018/99, la Sala Superior había precisado que no obsta el hecho de que los estatutos de un partido hubieren sido aprobados por la autoridad administrativa, para su ulterior impugnación.<sup>25</sup> Y el 16 de febrero de 2000, al fallar en el caso SUP-RAP-036/99, la referida sala sentó las bases del criterio contenido en la jurisprudencia 55/2002, de rubro ESTATUTOS DE UN PARTIDO POLÍTICO O DE UNA COALICIÓN. HIPÓTESIS DE IMPUGNACIÓN, en la que resumidamente se sostiene que el análisis de constitucionalidad y legalidad de los estatutos de un partido político se puede llevar a cabo en tres momentos diversos:

- a. Al aprobar la solicitud de registro correspondiente, es decir, ante la versión “original” de los estatutos.
- b. Al aprobar, en su caso, las modificaciones que al estatuto le sean practicadas.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> El precedente SUP-RAP-018/99 dio origen a la tesis 25/99, de rubro ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

<sup>26</sup> Es importante precisar que en el precedente SUP-RAP-40/2004, la Sala Superior especificó que si bien la solicitud de registro de la modificación de los estatutos es una oportunidad para que la autoridad administrativa electoral revise su constitucionalidad y legalidad, tal oportunidad se limita o constriñe exclusivamente a las partes normativas de los estatutos que habrían sido objeto de reforma, por lo que un análisis integral de todos ellos, aún de los no reformados, es improcedente: “Si los preceptos cuyo contenido se mantiene, ya fueron motivo de una declaración anterior, conforme al principio de seguridad jurídica, no es factible que se emita un nuevo pronunciamiento respecto de ellos”. En dicho precedente, la Sala Superior confirmó la decisión del IFE de no registrar, por inconstitucional, la modificación a los estatutos del PRD consistente en incluir como requisito para ser candidato o candidata interno el de “no ser cónyuge, concubino o pariente consanguíneo, por afinidad, en línea recta u horizontal hasta el segundo grado de los titulares en ejercicio de los cargos de elección popular que aspira a suceder”.

- c. Cuando la autoridad electoral emita un acto o resolución electoral, cuyo contenido o sentido reconozca, como base fundamental de sustentación, a las normas estatutarias que se consideran inconstitucionales o ilegales, o fueran efectos o consecuencias directas de ellas, es decir, al aplicar las normas estatutarias a un caso concreto.<sup>27</sup>

En los dos primeros supuestos el análisis de constitucionalidad y legalidad corre a cargo de la autoridad administrativa electoral, encargada de aprobar las solicitudes partidistas correspondientes; en cualquiera de ambos casos, la decisión administrativa puede ser impugnada y, en tal caso, revisada por el órgano jurisdiccional que decide en forma terminal sobre el asunto. En el tercero de los supuestos, el examen de constitucionalidad y legalidad recae, directamente, en la autoridad jurisdiccional electoral, al conocer de la impugnación del acto o resolución presuntamente inconstitucional o ilegal.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> “En estas situaciones se puede presentar la impugnación contra el primer acto de aplicación que afecte el interés jurídico del promovente, con el objeto de impedir la causación de perjuicios en su interés o de ser restituido en los que se le hayan ocasionado con el acto concreto de aplicación que se reclame destacadamente, y allí se puede argumentar lo conducente contra las normas estatutarias en que se funde el acto o resolución, por lo cual estos razonamientos sólo serán motivo de examen y pronunciamiento cuando puedan constituir el medio idóneo para conceder al peticionario el beneficio o derecho que defiende o evitarle el perjuicio del que se quiere librar, y no cuando se advierta que, aunque el órgano jurisdiccional analice dicha argumentación y la acoja, por considerar inconstitucionales o ilegales los estatutos en cuestión, esto es insuficiente para obsequiar al promovente sus pretensiones, por existir otros motivos legales que se opongan a ello”, jurisprudencia 55/2002. Este criterio se aplicó, entre otros, en los precedentes SUP-RAP-003/2000, SUP-RAP-004/2002, SUP-JDC-039/2000, SUP-JDC-044/2000 y SUP-JDC-124/2000.

<sup>28</sup> Es relevante anotar que el 28 de febrero de 2007 la Sala Superior, al resolver el SUP-JDC-1728/2006, prescribió que el artículo 94, primer párrafo de los Estatutos del Partido Acción Nacional, al conferir facultades discrecionales a su Comité Ejecutivo Nacional, para designar una delegación que sustituya a un comité estatal, es violatorio de los principios democráticos de legalidad y certeza jurídica previstos por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque ni dicho precepto ni en algún otro de la

Cabe precisar que el 28 de marzo de 2007, la Sala Superior precisó que si bien es factible combatir la constitucionalidad de preceptos de los estatutos de partidos políticos, con motivo de su aplicación, cuando el acto impugnado sea la respuesta dada a una consulta, formulada por algún militante, de naturaleza meramente informativa, donde únicamente se citen artículos de la normativa intrapartidaria para dar respuesta a la petición, es improcedente cuestionar su constitucionalidad, porque la simple mención de preceptos no implica su aplicación en perjuicio del afiliado, ya que la sola referencia de artículos de las normas partidarias no ocasiona un perjuicio directo al afiliado en su esfera de derechos, de ahí que la impugnación de éstos podrá hacerse siempre que en la consulta y respuesta se planteen situaciones reales y concretas, generadoras de una afectación particularizada al promovente.<sup>29</sup>

normatividad interna de la organización política, se establecen las causas, motivos, supuestos, circunstancias, opciones y límites del arbitrio, ni se esclarecen cuáles son los parámetros para calificar los acontecimientos necesarios para el ejercicio de las facultades discrecionales, su magnitud o el grado de afectación a la estructura y funcionamiento al interior del partido. De lo anterior se ordenó al IFE que tomara nota para los efectos de sus atribuciones.

<sup>29</sup> Este criterio, sostenido en el precedente SUP-JDC-149/2007, parece contradecir lo prescrito en la jurisprudencia 1/2009, cuyo rubro y texto son CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO. —Si bien es cierto que para determinar si existe un acto de aplicación de una norma, debe atenderse a si éste ha irrumpido en la individualidad del gobernado, ya sea que se le aplique formal o materialmente, de manera escrita o de hecho, de tal suerte que se materialice sus efectos en el mundo fáctico y altere el ámbito jurídico de la persona, también lo es que el concepto de acto de aplicación no se limita a esas hipótesis, ya que éstas más bien persiguen la finalidad de poner de manifiesto, de manera clara y evidente, que una ley está siendo aplicada y que afecta de manera particular y concreta a un gobernado. Es así que el concepto de acto de aplicación debe entenderse en sentido extensivo, ya sea que provenga de una autoridad, del propio particular, o incluso emane de un acto jurídico en el que no intervenga la voluntad humana, siempre y cuando ponga de manifiesto la afectación apuntada. Por tanto, para considerar que la respuesta dada a una consulta tiene el carácter de acto de aplicación, debe atenderse al contexto jurídico y fáctico que permita determinar razonablemente, si dicha respuesta reviste la característica

Lo anterior es relevante, porque los parámetros para calificar de democráticos a los estatutos partidistas fueron reiterados en sentencias dictadas en procesos instaurados por militantes partidistas que impugnaron la constitucionalidad y legalidad de las normas internas de sus partidos políticos, *no obstante haber sido aprobados por el IFE*.

En efecto, en el precedente SUP-JDC-803/2002, un militante del entonces denominado Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional, impugnó, a través de un JDC, la aprobación que el Consejo General del IFE había dado a la modificación de los estatutos del referido partido. La Sala Superior decidió que las reformas pasaban el examen de legalidad y constitucionalidad, aunque también precisó el sentido, *conforme a la Constitución*, que debía dársele a una determinada atribución conferida al Comité Ejecutivo Nacional y, en su caso, a la Comisión Política Nacional, para que su ejercicio se llevara a cabo, invariablemente, en forma fundada y motivada.<sup>30</sup>

Por su parte, el 3 de septiembre de 2003, la citada sala dictó sentencia en el caso SUP-JDC-021/2002, precedente en el cual un militante del Partido Verde Ecologista de México impugnó el registro de diversos dirigentes partidistas ante el IFE, por considerar que tales dirigentes habían sido electos en procedimientos no democráticos. Así, el criterio sustentado en el precedente SUP-JDC-781/2002, fue reiterado en los casos SUP-JDC-021/2002

esencial de poner de manifiesto, que el gobernado esté colocado en la hipótesis jurídica que afecta sus derechos.

<sup>30</sup> Este precedente sirvió de base para la formulación de las tesis 8/2005 y 9/2005, de rubros ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS Y ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ADMISIBLE SU INTERPRETACIÓN CONFORME, respectivamente. Igualmente, de dicho precedente derivó la tesis 030/2005, de rubro INTERPRETACIÓN DE ESTATUTOS PARTIDISTAS CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN. FACULTAD DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE ORDENAR LA INSERCIÓN EN LAS PUBLICACIONES ESTATUTARIAS DEL ALCANCE O SENTIDO DE LA NORMA.

y SUP-JDC-803/2002, lo que dio origen a la jurisprudencia 03/2005, de rubro ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS, y cuyo criterio se resume en que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son:<sup>31</sup>

1. El establecimiento de la asamblea de afiliados como principal órgano de toma de decisiones de la agrupación política, con todas las exigencias que implica:
  - a. El señalamiento del quórum requerido para sesionar.
  - b. La periodicidad con que se reunirá ordinariamente.
  - c. Requisitos formales para la convocatoria a sesión en la que, por lo menos, se fijen los puntos a tratar, y la comunicación oportuna con los documentos necesarios existentes y relacionados con los asuntos del orden del día.
  - d. La posibilidad de que se convoque a sesión extraordinaria, por un número no muy grande de miembros, pero sólo respecto de puntos específicos, que deben señalarse en el orden del día.
2. El derecho a votar y ser votado para la elección de órganos directivos, con las calidades de igualdad y universalidad, con independencia de que el voto se ejerza de manera directa o indirecta.
3. El establecimiento de procedimientos democráticos para la integración de los órganos directivos, al igual que mecanismos de control a través de las siguientes medidas:
  - a. La fijación de periodos determinados de duración de los distintos cargos directivos.
  - b. La previsión estatutaria de las causas de incompatibilidad entre los distintos cargos al interior de los partidos o

<sup>31</sup> *Cfr.*: Sentencia dictada en el SUP-JDC-517/2008, el 20 de agosto de 2008 con voto concurrente del magistrado Flavio Galván; en dicho precedente se cita tanto la jurisprudencia 3/2005 como la 58/2002 como fundamento.



mó razonable para que los ajustes se llevaran a cabo, evitando que la decisión pudiera provocar (o servir de pretexto para) un funcionamiento defectuoso del partido político.

Es relevante citar en esta parte el precedente SUP-JDC-517/2008, en el que la Sala Superior fijó claramente el criterio en torno a la naturaleza de los requisitos que deben cubrir los documentos básicos de los partidos políticos. Para que la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos que presente una agrupación política, con la pretensión de ser registrada como partido político nacional, puedan ser reconocidos y sirvan de base para conceder dicho registro, resulta necesario que reúnan los requisitos antes mencionados. Sin embargo, cabría distinguir entre requisitos subsanables e insubsanables.

Ello porque los elementos mínimos de carácter democrático que deben contener los documentos básicos, tanto en el aspecto normativo como en los postulados ideológicos que sustenta una agrupación que pretende constituirse como partido político, constituyen aspectos esenciales que lo distinguen de otras fuerzas políticas, y resulta por demás evidente que ambos aspectos son los que influyen de manera decisiva para que cada ciudadano opte por la fuerza política de su preferencia.

De manera que si en las diferentes asambleas constitutivas los afiliados aprobaron los documentos básicos, principalmente en razón de que comulgaron con los principios democráticos así como con las bases y postulados ideológicos que influyeron en la definición de su opción política conforme a su manifestación libre e individual de afiliación, cabe concluir que las omisiones o infracciones a los principios democráticos e ideológicos que subyacen en las normas estatutarias, revisten el carácter de insubsanables.

Adicionalmente, cabe destacar que todo lo relativo a los principios democráticos y aspectos ideológicos se deben definir y delimitar en la etapa previa de la constitución del partido, por los afiliados en las asambleas estatales o distritales y constitutivas, para que puedan servir como elementos constitutivos del derecho a solicitar el registro, así como para presentarlos oportunamente,

dentro de los plazos previstos en la ley como fatales, inamovibles y sin excepciones; entonces dichos requisitos, por ser esenciales, no son subsanables en un momento posterior a la presentación de la solicitud de registro como partido político.

No es admisible que los requisitos relacionados con la declaración de principios y los estatutos puedan ser colmados con posterioridad a la presentación de la solicitud de registro, porque tal situación implicaría generar situaciones de incertidumbre a los ciudadanos que se afiliaron al pretendido partido, por desconocimiento de las cuestiones esenciales que lo registrarán, cuando este factor es determinante y previo para que puedan ejercer su voluntad de afiliarse de manera libre e informada.

Ahora bien, en dichos documentos también pueden incluirse otras circunstancias o normas formales o ejecutivas, que por su propia naturaleza no tengan la calidad de esenciales para los efectos apuntados. En este sentido, las deficiencias de la normatividad básica de una agrupación política podrían ser subsanables, si se refieren a aspectos meramente formales, procedimentales u orgánicos que no repercutan en alguno de los aspectos sustanciales como los indicados, pues su adopción no requeriría de la participación de la totalidad de los afiliados.<sup>32</sup>

Así, cuando las deficiencias en los documentos básicos se relacionen con aspectos procedimentales, formales u orgánicos, puede otorgarse el registro a la agrupación solicitante y conceder un plazo para que las subsane por conducto de la instancia partidaria competente. En cambio, cuando se trate de deficiencias que vulneren o restrinjan los elementos mínimos necesarios requeridos para considerarlos democráticos, ya sea que se trate de aspectos normativos o bien, de principios o postulados ideológicos, por tener el carácter de requisitos esenciales mínimos, se consideran insubsanables.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> En el mismo sentido la Sala Superior resolvió en los precedentes SUP-JDC-788/2002 y SUP-JDC-441/2008.

<sup>33</sup> El magistrado Flavio Galván difirió de la mayoría en torno a este criterio, lo cual se manifiesta en el voto concurrente que al efecto emitió.

Por otra parte, la Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que el hecho de que diferentes prescripciones de los estatutos de un partido político hayan sido calificadas de constitucionales y legales por el propio TEPJF, no se sigue necesariamente que las normas reglamentarias que deriven de dichos estatutos sean, por sí mismas, congruentes con la Constitución y con la ley, porque existe la posibilidad jurídica de que las normas secundarias a los estatutos presenten vicios propios por apartarse de las prescripciones de las que emanan, porque restrinjan o hagan nugatorios los derechos u obligaciones reconocidos en dichas normas superiores, de tal manera que es procedente su impugnación a través de los medios de control constitucional, para examinar su regularidad constitucional y legal.<sup>34</sup>

El 27 de enero de 2010, la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JDC-2638/2008 y SUP-JDC-2639/2008 acumulados, precisó que así como el marco jurídico electoral del Estado mexicano ha evolucionado, también la normativa interna de los partidos políticos debe ajustarse a los cambios ocurridos en ese ámbito jurídico en que se encuentra inserta, por lo que la revisión continua de los documentos básicos de los institutos políticos a la luz de la Constitución y de la ley, no sólo constituye un deber permanente y necesario de actualización que los partidos políticos están obligados a realizar en pleno ejercicio de su libertad de decisión política y derecho a la autoorganización, sino la oportunidad de fortalecer y consolidar tanto su vida democrática interna como los propios principios rectores de la materia electoral (legalidad, certeza, independencia, imparcialidad, igualdad y objetividad), a través de estatutos vanguardistas acordes con la Constitución, con la ley y con los criterios aportados a través de las resoluciones jurisdiccionales.

En tal precedente, la sala concluyó que los estatutos de un determinado partido político no reunían el requisito democrático de

<sup>34</sup> Tesis XXXIV/2008, de rubro NORMAS REGLAMENTARIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. PUEDEN CONTENER VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD, NO OBSERVANTE LA VALIDEZ FORMAL DEL ESTATUTO DEL QUE DERIVEN.

prever procedimientos para la elección de dirigentes y, en consecuencia, en ese aspecto resultaban inconstitucionales, en razón de que si bien en ellos se reconocían como derechos de los militantes los de votar y ser votados para los órganos de dirección del partido político en todos los niveles cuando reúnan los requisitos establecidos para ello, era notorio que no se preveían los procedimientos que habrían de observarse en dichos actos de elección y renovación de dirigentes partidarios, tendentes a garantizar el cumplimiento de reglas claras, en condiciones de igualdad, libertad, certeza y seguridad jurídica, para todos los militantes que, en ejercicio de sus derechos político-electorales de votar, ser votados, de asociación y afiliación, aspiraran a participar en esos comicios internos.

En los estatutos únicamente se mencionaba que: *a)* la dirección del partido era colegiada; *b)* las decisiones se tomarían por consenso o por mayoría; *c)* habría rotación de dirigentes y éstos podrían ser removidos o sustituidos por causa justificada; *d)* se enumeraban los órganos de dirección y se describía cómo se integran, con qué periodicidad se reúnen y cuáles son sus atribuciones, y *e)* se sancionaba la práctica del nepotismo, identificada como el aprovechamiento de un cargo de dirección partidista para designar familiares en otros puestos de dirigencia. Asimismo, se aludía genéricamente a la elección de dirigentes por parte de los propios órganos de dirección (en los ámbitos nacional, local y municipal o delegacional), sin embargo, no se preveían las reglas ni los mecanismos a observar para elegir y renovar a los integrantes de los referidos órganos de dirección.

En los citados estatutos se observaba una deficiente regulación de aspectos concernientes a la elección de dirigentes, pues no estaban previstos elementos indispensables para hacer efectivos los principios democráticos, tales como:

- Existencia de un órgano partidario imparcial e independiente de los órganos de dirección, encargado de organizar la elección de dirigentes, en forma cierta, objetiva, auténtica, libre y periódica.

- Instrumentos oportunos y eficaces de divulgación a toda la militancia sobre los procesos de elección de dirigentes.
- Requisitos mínimos que deben reunir los militantes que aspiren a participar como candidatos en un proceso de elección de dirigentes.
- Impedimentos, incompatibilidades o causas de inelegibilidad para ser dirigente.
- Plazos e instancias para llevar a cabo el registro de aspirantes a participar en la elección de dirigentes.
- Reglas a que se deberán sujetar, en su caso, las campañas de aspirantes a dirigentes.
- Reglas mínimas a observar el día de la elección: horarios de votación, integración de mesas receptoras del voto, características del sufragio, escrutinio y cómputo, plazos para la entrega de resultados.
- Causas de nulidad del voto, de votación recibida en casilla o mesa receptora, o de la elección.
- Mecanismos de impugnación tendentes a preservar la legalidad en la elección de dirigentes.

Se afirmó que dichos lineamientos se enmarcan en el contexto de República representativa y democrática que como forma de gobierno adoptó el Estado mexicano y el papel central que dentro del mismo se otorgó a los partidos políticos, cuya definición está prevista en el artículo 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En otras palabras, lo que se estaba sancionando era la inexistencia de *auténticas* normas que *efectivamente* instauraran la democracia intrapartidista, más allá de la mera declaración semántica o formal.<sup>35</sup> Tal ausencia

<sup>35</sup> Ya en el precedente SUP-JDC-393/2005, la Sala Superior había sostenido que la exigencia de que los partidos políticos cuenten con una estructura y un funcionamiento democráticos no se traduce sólo en un respeto en el plano formal sino en el logro de auténticas prácticas democráticas, que incluyan, entre otros aspectos, el pleno respeto al pluralismo político y una vida interna en la que los afiliados ejerzan plenamente sus libertades y derechos fundamentales.

de democracia real se puso de manifiesto en la sentencia cuando se afirmó que tampoco a nivel reglamentario el partido político tenía previstos procedimientos ni órganos regulatorios de la elección de dirigentes partidistas.

Se afirmó que la posibilidad de reelección indefinida en los cargos de dirección incumplía la obligación partidista de sujetar sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar sus conductas y las de sus militantes a los principios del Estado democrático, pues con ello se quebrantan los principios de igualdad y legalidad en contravención con los fines para los cuales son creados los partidos políticos.

Se abundó al respecto, al sostener la existencia de una deficiencia normativa consistente en no regular eficazmente límites a la reelección de dirigentes, inobservando así el principio de garantizar periodos definidos de mandato que, a su vez, permitan la rotación de la militancia en los cargos de responsabilidad partidista. La posibilidad de reelección indefinida en los cargos de dirección y, en consecuencia, el riesgo de que los mismos se vuelvan vitalicios o atemporales, violenta aspectos esenciales de la democracia interna de los partidos que deberían estar considerados en sus estatutos y regir su organización.

La Sala Superior se pronunció en torno a que con la reelección indefinida se podría caer en el riesgo de abuso del poder para intereses particulares y en detrimento de los de la colectividad o impedir la participación de ciudadanos que pudieran aportar nuevas ideas al ocupar algún cargo, haciendo realidad la alternancia en los órganos de dirección de los partidos políticos y ofreciendo distintos estilos de gobierno.<sup>36</sup>

En un tema diverso, en la sentencia se precisa que un partido político atenta contra el principio democrático cuando la elección de sus dirigentes haya frustrado la finalidad de que éstos sean los

La existencia de verdaderas prácticas democráticas en el interior de los partidos políticos redundan en el funcionamiento del sistema democrático en su conjunto.

<sup>36</sup> Al respecto se citó la tesis 12/2000, de rubro NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS.

auténticos representantes de todos los militantes de un partido, o si, mediante la influencia ejercida sobre los representados, existe manipulación de cualquier tipo para acallar la auténtica voluntad de sus militantes, no sólo en el momento de elegir a sus dirigentes partidistas, sino también en el planteamiento de propuestas para que sean discutidas y aprobadas al seno de sus asambleas deliberativas.

Así, aunque un determinado partido político, en ejercicio de su facultad autorregulativa y autoorganizativa, haya establecido normas para la elección de los integrantes de sus distintos órganos de dirección nacional, en la formulación de sus estatutos debió observar los principios constitucionales que rigen la materia electoral, dentro de los cuales se encuentran los principios de libertad y secrecía del voto. Lo anterior se ve afectado si en la normativa partidista se dispone que la elección de dirigentes pueda validarse a través del método de “votación por aclamación” de los congresistas.

Dicho mecanismo de elección rompe con el principio democrático, en tanto que no es posible determinar con precisión el sentido del voto de la multitud que se congrega a expresar su voluntad, ya que se trata de una masa que mediante exclamaciones, en ocasiones incomprensibles, manifiesta su aprobación o desaprobación. Asimismo, dicho mecanismo se considera inconstitucional en virtud de que su aplicación hace incuantificable la votación emitida.

Finalmente, la Sala Superior consideró que el hecho de no preverse en los estatutos partidistas analizados un órgano de administración de justicia partidaria con carácter autónomo e independiente, cuyo diseño orgánico y funcional garantizara razonablemente la imparcialidad de sus actos y resoluciones, era motivo suficiente y bastante para declarar inconstitucionales, en la parte atinente, a los estatutos.

Al respecto se fijó el criterio de que los medios de defensa intrapartidarios deben ser regulados en forma expresa, clara y precisa, estableciéndose elementos tendentes a dar certeza en su

promoción, tramitación, sustanciación y resolución, como fijar los casos específicos de su procedencia; requisitos mínimos del escrito de demanda; condiciones básicas de procedibilidad (plazos para presentación oportuna, instancia ante la cual se deba presentar, acreditación de personería del promovente); reglas esenciales de tramitación (cómputo de plazos, publicitación, rendición de informes, garantía de comparecencia a responsables y terceros); órganos competentes para conocer y resolver; sustanciación (admisión, prevenciones, requerimientos, garantía de audiencia, pruebas, alegatos); notificaciones, así como plazos para la emisión de resoluciones y efectos de las mismas.

En virtud de las razones anteriores, entre otras, la Sala Superior ordenó al partido político la modificación de sus estatutos para hacerlos acordes con los puntos señalados en la ejecutoria y, una vez aprobados por el IFE,<sup>37</sup> elegir, con base en los estatutos aprobados, a los integrantes de sus órganos de dirección nacional.

<sup>37</sup> En la tesis XXVIII/2007, de rubro DOCUMENTOS BÁSICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SUS MODIFICACIONES SÓLO ADQUIEREN DEFINITIVIDAD CUANDO SE DECLARA SU PROCEDENCIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL, se precisó que si un militante de un partido político considera que el procedimiento de reforma a alguno de los documentos básicos se aparta de las normas que rigen dicho procedimiento, el acto susceptible de ser impugnado lo constituye la declaratoria de procedencia que en su caso emita la autoridad electoral, por ser éste el que cumple con la definitividad exigida por la Constitución. Este criterio se afinó en la jurisprudencia 6/2010, de rubro REFORMA AL ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU VIGENCIA INICIA DESPUÉS DE SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, en la que se prescribió que para la obligatoriedad y vigencia de la reforma al estatuto de un partido político, es necesaria la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, de la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la cual declare su procedencia constitucional y legal; en consecuencia la aludida vigencia, por regla general, inicia a partir del día siguiente de su publicación, sin embargo, como excepción, la norma estatutaria reformada puede preveer el inicio de vigencia en fecha diversa, siempre que la misma sea posterior a la aludida publicación, momento a partir del cual la norma reformada será de carácter obligatorio.

### 6. Nueva reflexión: el JDC procede contra actos partidistas

Por otra parte, si bien ya desde 2001 la Sala Superior había precisado que el Consejo General del IFE está constreñido a reparar las violaciones de los derechos de los militantes partidistas, puesto que, por un lado, al IFE le compete asegurar a los miembros del partido político el ejercicio de sus derechos político-electorales, y, por el otro, el citado Consejo General tiene la facultad de vigilar que los partidos políticos cumplan con las obligaciones a que están sujetos, una de las cuales es, precisamente, la observación puntual de sus propios estatutos, había sido criterio constante de la referida sala que los únicos medios impugnativos que debían de agotarse para reparar las violaciones de los derechos de los militantes partidistas, antes de ocurrir a los emanados de la legislación electoral, eran los establecidos y regulados, formal, directa y completamente, por los ordenamientos provenientes del Poder Legislativo Federal o de las legislaturas de los estados, con lo cual quedaban excluidas las instancias impugnativas contenidas en la normatividad interna de los partidos políticos.

Sin embargo, el 28 de febrero de 2003, la Sala Superior dictó sentencia en el SUP-JDC-807/2002, promovido por una militante del PRI en contra de una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la cual se sobreseyó una queja presentada por tal militante en contra de su partido, en la que solicitaba la protección de su derecho de asociación y afiliación partidista, mediante la declaración de nulidad de la elección interna de los sustitutos de presidente y secretario general de un consejo directivo estatal. Y en dicho precedente la referida sala cambió de criterio.

Teniendo como antecedente lo sostenido en el precedente SUP-JDC-781/2002 en torno a la exigencia constitucional y legal de que los partidos políticos deben desarrollar su vida interna de manera *democrática* y dado que el ordenamiento constitucional les confiere un papel preponderante dentro del Estado democrá-

tico de derecho, la Sala Superior sostuvo que los partidos políticos, en ese sentido, deben ser congruentes con su naturaleza y respetar el principio de legalidad contenido a nivel constitucional. Así a dichos partidos es dable exigirles los elementos indispensables del citado Estado democrático de derecho, *donde está colocada la jurisdicción*.

Se dijo que los partidos están dotados de una función que, sin constituir propiamente la jurisdicción, es una institución jurídica equivalente, que cumple las funciones de aquélla, en la medida de lo posible, *sin desplazarla o sustituirla*; dicha función consiste, precisamente, en el establecimiento de órganos internos independientes y suficientemente capacitados para conocer y resolver, al interior de un partido político, los conflictos intrapartidistas, mediante procedimientos en que se cumplan las formalidades esenciales y se respeten todas las garantías del debido proceso legal a los contendientes, en donde se pueda determinar a quién le asiste la razón, de acuerdo con la normatividad estatutaria interna, y se encuentren en aptitud de restituir, adecuada, oportuna y totalmente los derechos infringidos, e imponga la carga a las partes en sus litigios internos de ocurrir, *prima facie*, a esos procedimientos.

En razón de lo anterior, por mayoría de cinco votos,<sup>38</sup> se abandonó el criterio anterior y, a partir de entonces, se prescribió que las instancias impugnativas previstas en la normatividad interna de los partidos políticos, a favor de su membresía, deben agotarse previamente, por los militantes, como requisito de procedibilidad, para acudir a los procesos impugnativos fijados y regulados por la legislación electoral.

En otras palabras, a partir de la referida sentencia,<sup>39</sup> los militantes de los partidos políticos, antes de promover un JDC, tienen

<sup>38</sup> El magistrado Eloy Fuentes Cerda votó en contra. La magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo no estuvo presente en la sesión.

<sup>39</sup> Que fue el primer precedente de la jurisprudencia 04/2003, de rubro MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.

la carga de agotar los medios de impugnación intrapartidarios,<sup>40</sup> *siempre y cuando* cumplan la función de ser aptos para modificar, revocar o nulificar los actos y resoluciones contra los que se hagan valer. Sobre la vigencia del principio de definitividad respecto de las resoluciones de los órganos partidistas se volverá más adelante.

Mientras se reiteraba el criterio que motivó el nacimiento de la jurisprudencia 03/2005, relacionada con los elementos mínimos que de democracia deben contener los estatutos de los partidos, el 28 de marzo de 2003 la Sala Superior, por mayoría de cinco votos,<sup>41</sup> interrumpió la vigencia de la jurisprudencia 15/2001,<sup>42</sup> al decidir sobre la procedencia de la demanda que dio origen al expediente SUP-JDC-084/2003.

En dicho precedente, un militante del Partido Revolucionario Institucional (PRI), impugnó el dictamen definitivo que la Comisión Nacional de Procesos Internos de dicho partido emitió sobre la procedencia de las solicitudes de registro a precandidatos en el proceso interno para la postulación de candidatos a diputados federales propietarios por el principio de mayoría relativa. En dicho dictamen, entre otras cuestiones, se estableció que el militante no cumplía con la totalidad de los requisitos establecidos ni en la convocatoria correspondiente ni en diversos artículos de los estatutos partidistas, por lo que se le negó al militante el registro para participar como precandidato en el proceso interno. Éste presentó su demanda de JDC directamente ante la Sala Superior.

<sup>40</sup> El 13 de noviembre de 2007 se reformó en materia electoral la Constitución y se incluyó el texto ya citado de la fracción V, del artículo 99.

<sup>41</sup> Dicha mayoría se integró con los magistrados José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Leonel Castillo González, José Luis de la Peza, José de Jesús Orozco Henríquez, y Mauro Miguel Reyes Zapata; los magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda votaron en contra y formularon voto particular.

<sup>42</sup> De rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.

El expediente fue turnado al magistrado Fuentes Cerda, quien propuso al pleno de la sala el desechamiento de la demanda, en aplicación de la jurisprudencia 15/2001; el proyecto fue rechazado, correspondiéndole la realización del engrose al magistrado Leonel Castillo González y la elaboración del nuevo proyecto al magistrado José Luis de la Peza.<sup>43</sup> Fue en el engrose en donde se expresaron las razones que condujeron a la Sala Superior a cambiar su criterio en torno a la improcedencia del JDC para tutelar derechos políticos ante actos de los partidos.

Como se recordará, el principal argumento empleado para sostener la improcedencia del JDC en dichos casos estribó en la manifiesta voluntad del legislador de eliminar tal posibilidad de la ley, por lo que este fue el tema que con mayor profundidad se abordó en el referido engrose. Al respecto, se afirmó que el nuevo estudio reveló que los derechos político-electorales del ciudadano no sólo son tutelables frente a los actos y resoluciones de autoridades, sino también frente a los de otras entidades que puedan vulnerarlos en la realidad.

Inmediatamente después, la Sala Superior afirma que:

Esto condujo a explorar si se podía explicar de otra manera la supresión del juicio que se quiso establecer directamente contra actos de los partidos políticos, y a rescatar la prevalencia de una parte del texto analizado en el artículo 12 [de la LGSMIME], en el sentido de sustentar la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra resoluciones definitivas de los partidos políticos, que vulneren los derechos político-electorales de sus militantes, *cuando no existan otros medios específicos en que se pueda hacer la restitución oportuna y completa al combatir algún acto concreto de una autoridad electoral.*

<sup>43</sup> En esta ocasión, los magistrados Navarro Hidalgo y Fuentes Cerda emitieron un voto concurrente, pues aunque estuvieron de acuerdo con el sentido de la sentencia no compartieron las consideraciones que la sustentaron.

La referida sala sostuvo que si bien en una primera propuesta se había incluido un medio de impugnación específicamente dirigido a resolver las controversias suscitadas entre los militantes y los partidos políticos cuando se expulsara de éstos a aquéllos, la eliminación de dicho medio de impugnación debió haber ocurrido en razón de que el legislador se percató de la inutilidad de estatuir un juicio tan específico cuando ya se había diseñado un medio de impugnación más amplio que podía ser empleado con el mismo propósito, mas no porque el legislador tuviera la expresa voluntad de rechazar cualquier clase de procesos impugnativos en contra de los partidos.<sup>44</sup>

Se concluyó que la supresión del medio de impugnación para atacar la expulsión partidista, obedeció a que el JDC ya comprendía los supuestos que se querían incluir en el juicio especial, por lo que no eran necesarias dos vías procesales para proteger un mismo valor, por lo que dicha eliminación no se refería a la procedencia en general del JDC respecto a los partidos políticos como sujetos pasivos. A partir de esta primera justificación, relacionada con la redacción de la ley, la Sala Superior ofreció razones que confirmaron su cambio de criterio:

- El derecho constitucional a la jurisdicción no establece excepción respecto de los conflictos que se puedan presentar entre órganos o ciudadanos vinculados a un partido político con motivo de la aplicación e interpretación de la normatividad legal y estatutaria aplicable; por otra parte, existe normatividad internacional que contiene la obligación del Estado, de contar con un medio accesible para defender los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano.

<sup>44</sup> De hecho, ni siquiera el órgano revisor de la Constitución en 2007 tuvo la expresa, clara y manifiesta voluntad o intención de evitar que las resoluciones o actos de los partidos políticos que vulneren derechos políticos sean impugnados ante la jurisdicción del Estado; lo que el constituyente permanente buscó fue “acotar” esa posibilidad.

- Una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral consiste en garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos.
- Al establecer la jurisdicción del TEPJF, la Constitución menciona como objeto de impugnación únicamente a los actos de autoridad, en tanto que dispone la procedencia del JDC para impugnar actos y resoluciones que violen los derechos políticos de los ciudadanos, sin hacer referencia o alusión alguna a que la autoría corresponda sólo a las autoridades, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos y resoluciones de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, así como sus órganos y dirigentes, frente a los individuos que forman la militancia.
- La asociación de los ciudadanos a los partidos políticos tiene la finalidad de optimizar y potenciar el ejercicio de sus derechos fundamentales, sin escatimar ninguna de las partes de su contenido, y estos derechos nunca se separan de sus titulares, sino por el contrario, la entrada al partido los dimensiona a su mayor magnitud posible, pues se incrementan y robustecen con los que se adquieren al interior de los partidos, que se hacen constar en los estatutos y demás disposiciones internas.
- La LGSMIME tampoco limita la procedencia del JDC a actos de autoridad, pues sólo se refiere a actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales del ciudadano.
- En la relación jurídica originada por los derechos político-electorales del ciudadano vinculado a un partido político, éste contrae el deber jurídico de respetarlos, y los términos de esa relación deben estar tutelados por la jurisdicción, porque de otra forma se crearía una laguna, dejando impune su violación.
- Esta nueva interpretación resulta más funcional que la que consideró que la restitución en el goce de los derechos

político-electorales del ciudadano, cuando fueran violados por un partido político, correspondía hacerla al IFE, pues el JDC es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución, si se toma en cuenta, además, lo reducido de los plazos en materia electoral.

- Mantener el criterio de la improcedencia del JDC reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace.
- Al haberse aceptado que se deben agotar las instancias internas de los partidos políticos antes de acudir a la jurisdicción estatal, si se mantuviera la improcedencia del JDC contra actos de partidos políticos, se elevaría a las resoluciones emitidas por éstos a la calidad de definitivas e inatacables, que en materia electoral únicamente corresponden a las resoluciones del TEPJF.

Así, la discusión surgida el 17 de abril de 1997, al resolver el SUP-JDC-012/97, llegó a una conclusión opuesta el 28 de marzo de 2003, cuando la Sala Superior cambió de criterio y prescribió la procedencia del JDC contra actos de los partidos políticos. Como se nota, no fue una decisión apresurada ni carente de debate; al contrario, a largo de los seis años que median entre un criterio y el otro, los integrantes de la Sala Superior enfrentaron no sólo debates internos, sino, sobre todo, los reclamos de los ciudadanos que, a pesar de conocer la improcedencia del JDC contra actos partidistas, tocaron tantas veces y de maneras tan diversas las puertas de la jurisdicción del Estado, que resultó imposible mantenerlas cerradas.

### *7. El nacimiento del per saltum*

No obstante que el 28 de marzo de 2003 la Sala Superior había dado entrada a la impugnación del militante del PRI, que había impugnado el dictamen definitivo que la Comisión Nacional de Procesos Internos de dicho partido emitió sobre la procedencia de las

solicitudes de registro a precandidatos en el proceso interno para la postulación de candidatos a diputados federales propietarios por el principio de mayoría relativa, el 15 de abril de tal año, la referida sala desechó la demanda, obviamente no por la improcedencia del JDC contra actos partidistas, sino porque se actualizó la causal de improcedencia establecida en el artículo 10, párrafo 1, inciso *d*, de la LGSMIME, ya que el actor no agotó las instancias previas establecidas en la normatividad interna del PRI, en virtud de las cuales se pudiera haber modificado, revocado o anulado el acto impugnado. Este criterio lo había sostenido la Sala Superior sólo mes y medio antes, el 28 de febrero de 2003, al resolver el SUP-JDC-807/2002.

En efecto, el artículo 10, párrafo 1, inciso *d*, de la LGSMIME, prescribe como requisito *general* de procedencia o presupuesto procesal de los medios de impugnación que ella misma prevé, el agotamiento de las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales y en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.<sup>45</sup> Respecto del JDC, la citada ley prescribe, además, como requisito *particular* de procedencia, que el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Disposición que, lógicamente, es aplicable a todos los medios de impugnación previstos en dicha ley: recurso de revisión, recurso de apelación, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral y juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

<sup>46</sup> Artículo 80, párrafo 2, de la LGSMIME. En 2008 se adicionó un párrafo 3 a dicho artículo: en el caso de que el juicio sea promovido por un ciudadano que considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales “el quejoso deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido de que se trate, salvo que los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos

Esta prescripción constituye propiamente un requisito de procedencia de la acción, y por lo tanto de la admisión de la demanda. Los presupuestos procesales son los requisitos de admisibilidad y las condiciones previas para la tramitación de toda relación procesal; precisan entre qué personas, sobre qué materia, por medio de qué actos y en qué *momento* se puede dar un proceso.<sup>47</sup> Los presupuestos procesales se definen como los antecedentes necesarios para la existencia válida de un proceso.<sup>48</sup> De esta forma, un supuesto previo o requisito indispensable para el nacimiento válido de un JDC, su desenvolvimiento y normal culminación, consiste en que la acción sea promovida en un determinado *momento*: cuando el acto que se pretende impugnar ha adquirido firmeza y definitividad, es decir, inmutabilidad.

Este requisito de definitividad para la procedencia del JDC es una clara manifestación de la naturaleza extraordinaria o excepcional de dicho juicio,<sup>49</sup> por lo que sólo es dable acudir a él cuando los remedios procesales ordinarios previstos para conseguir la revocación o modificación del acto impugnado se han agotado. Si el supuesto procesal de la definitividad y firmeza del acto reclamado se traduce en la obligación de los sujetos legitimados de agotar o emplear, antes de promover un JDC, *todos* los recursos ordinarios o medios de impugnación *aptos* para conseguir la modificación o revocación de un acto o resolución electoral, el nacimiento y cumplimiento de tal obligación implica ciertos requisitos.

litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso”.

<sup>47</sup> Von Bülow, Oskar, *La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales*, Buenos Aires, EJE, 1964, p. 5.

<sup>48</sup> Cfr. Devis Echandía, Hernado, *Teoría general del proceso*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2004, p. 273; Gozaíni, Osvaldo Alfredo, *Elementos de derecho procesal civil*, Buenos Aires, EDIAR, 2005, p. 162.

<sup>49</sup> Cfr. la tesis 19/99, de rubro DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA COMO REQUISITO DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE TENERSE POR SATISFECHO CUANDO POR CAUSAS AJENAS AL PROMOVENTE RESULTA DIFÍCIL O IMPOSIBLE LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS A TRAVÉS DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS LOCALES, cuya razón esencial puede ser igualmente aplicada al JDC.

El primero de ellos consiste en que, *existan* recursos o medios de impugnación para combatir el acto contra el que se inconforma el ciudadano. En otras palabras, para que nazca la obligación de agotar las instancias previas al JDC, es necesario que la normatividad interna de los partidos políticos las prevea.<sup>50</sup>

Pero no es suficiente con la sola existencia de medios de impugnación intrapartidistas; es necesario que tales instrumentos procesales sean útiles o *aptos* para, en efecto, impugnar o combatir actos o resoluciones que afecten los derechos de los ciudadanos, y también para, en su caso, conseguir la satisfacción de la pretensión, es decir, los medios de impugnación o recursos propios de la justicia interna de los partidos políticos deben ser mecanismos efectivos para alcanzar su propósito reparador. De nada serviría un medio o recurso para combatir un acto, si, no obstante su ejercicio, no existe posibilidad de que resulte útil para satisfacer la pretensión consistente en revocar o modificar dicho acto.

Así, para que el cumplimiento del requisito procesal de la definitividad sea exigible en el caso de la promoción de un JDC contra un acto de un partido político, es indispensable que las instancias intrapartidistas que resulten agotables sean aptas e idóneas.<sup>51</sup>

El acento en la *aptitud* de las instancias previas para modificar o revocar los actos o resoluciones combatidos ha dado origen a que se interprete que existen dos versiones del concepto de *definitividad*:<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Cabe recordar que, desde 1990, la legislación electoral federal prescribe que los estatutos de los partidos políticos deberán establecer sanciones aplicables a los miembros que infrinjan las disposiciones internas de los partidos políticos, así como los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

<sup>51</sup> En este sentido es igualmente aplicable al JDC la razón esencial de la jurisprudencia 18/2003, de rubro JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.

<sup>52</sup> Jurisprudencia 01/2004, de rubro ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SÓLO PUEDEN SER COMBATIDOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, A TRAVÉS DE LA IMPUGNACIÓN A LA SENTENCIA DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO.

- a. La formal, que postularía que el contenido del acto o resolución que se impugne no pueda sufrir variación alguna a través de la emisión de un nuevo acto o resolución que lo modifique, revoque o nulifique.
- b. La sustancial o material, que haría referencia a los efectos jurídicos o materiales que pueda surtir el acto o resolución de que se trate en el acervo sustantivo de quien haga valer el juicio de revisión constitucional electoral.

A la *idoneidad* del medio o recurso intrapartidista se aúna directamente la *pertinencia* del mismo, entendida como la calidad de “lo que viene a propósito”. Es decir, además de ser idóneo para impugnar el acto o resolución, el medio o el recuso debe resultar *pertinente*, o sea que su agotamiento previo a la instancia constitucional no se traduzca en una amenaza seria a los derechos sustanciales que subyacen al litigio, en virtud de que los trámites de que conste y el tiempo necesario para llevarlo a cabo puedan implicar la merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias, por lo que el acto impugnado se pueda llegar a considerar firme y definitivo.<sup>53</sup>

En caso de que el agotamiento de la instancia intrapartidista previa suponga un riesgo fundado y serio de que el acto que se combate adquiera, por el paso del tiempo el *status* de irreparable, por ejemplo, la obligación de agotar los medios o recursos ordinarios de la justicia interna de los partidos políticos antes de acudir a la jurisdicción del Estado desaparece, por lo que al ciudadano se le autoriza a acudir *per saltum*<sup>54</sup> directamente a la instancia constitucional para impugnar el acto.

<sup>53</sup> Así lo sostuvo la Sala Superior el 8 de junio de 2001, al dictar sentencia en el precedente SUP-JDC-020/2001, el cual fue el primer precedente de la jurisprudencia 09/2001, de rubro DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO.

<sup>54</sup> *Cfr.* Báez Silva, Carlos y Cienfuegos Salgado, David, “El *per saltum* en el derecho procesal electoral federal”, *Boletín Mexicano de Derecho Compara-*

La *pertinencia* también se vincula con la utilidad, pues es factible que, en opinión del ciudadano, con el medio o recurso no se pueda lograr la satisfacción completa, total y oportuna de sus pretensiones jurídicamente tuteladas, ante lo cual, al promover el respectivo JDC el ciudadano estará obligado a justificar su percepción de que el recurso o medio no es eficaz para la protección de sus derechos y por el contrario, propicia (o puede propiciar) la extinción de los mismos, lo que será objeto de estudio por parte del órgano jurisdiccional, a fin de verificar si la razón aducida, efectivamente conduce a la extinción del derecho, toda vez que en caso contrario no se justifica el salto a la jurisdicción.<sup>55</sup>

En torno al *per saltum*, la Sala Superior ha precisado que para que opere dicha figura es presupuesto *sine qua non* la subsistencia del derecho general de impugnación del acto combatido, y esto no sucede cuando tal derecho se ha extinguido, al no haber sido ejercido dentro del plazo previsto para la interposición del recurso o medio de defensa que da acceso a la instancia inicial contemplada en la normatividad interior partidista o en la legislación ordinaria.

Lo anterior se justifica porque en cada eslabón de toda cadena impugnativa rige el principio de preclusión, conforme al cual el derecho a impugnar sólo se puede ejercer, por una sola

*do*, México, nueva serie, año XLII, núm. 126, septiembre-diciembre de 2009, pp. 1201-1236. Si bien el *per saltum* como figura procesal con ese nombre aparece en el derecho procesal electoral mexicano en las sentencias de JDC's, los primeros antecedentes se gestaron en sentencias dictadas en juicios de revisión constitucional electoral, tales como los precedentes SUP-JRC-023/98 y SUP-JRC-024/98, fallados el 30 de junio de 1998, que dieron origen a la tesis 7/98, de rubro DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN REVISIÓN CONSTITUCIONAL. CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES QUE CONDUCEN A TENERLAS POR SATISFECHAS EN CIERTOS CASOS; así como el SUP-JRC/073/99, fallado el 17 de junio de 1999, precedente de la tesis 19/99, de rubro DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA COMO REQUISITO DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE TENERSE POR SATISFECHO CUANDO POR CAUSAS AJENAS AL PROMOVENTE RESULTA DIFÍCIL O IMPOSIBLE LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS A TRAVÉS DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS LOCALES.

<sup>55</sup> Cfr: el precedente del SUP-JDC-807/2002.

vez, dentro del plazo establecido por la normatividad aplicable. Concluido el plazo sin haber sido ejercido el derecho de impugnación, éste se extingue, lo que trae como consecuencia la firmeza del acto o resolución reclamados, de donde deriva el carácter de inimpugnable, ya sea a través del medio que no fue agotado oportunamente o mediante cualquier otro proceso impugnativo.

Así, cuando se actualicen las circunstancias que justifiquen el acceso *per saltum* al JDC, pero el plazo previsto para agotar el medio de impugnación intrapartidario que abre la primera instancia es menor al establecido para la promoción de dicho juicio ciudadano, el afectado está en aptitud de hacer valer el medio respectivo dentro del referido plazo aunque desista posteriormente, o en su defecto, dentro del propio plazo fijado para la promoción de ese medio local o partidista, presentar la demanda del proceso constitucional y demostrar que existen circunstancias que determinen el acceso *per saltum* a la jurisdicción federal, pero si no lo hace así, aunque se justificara, el derecho del demandante a impugnar el acto que motivó su desacuerdo habrá precluido por falta de impugnación dentro del plazo señalado por la norma aplicable.<sup>56</sup>

Por otro lado, se ha precisado que cuando el actor pretenda acudir a la instancia constitucional *per saltum*, una vez que desistió del medio de defensa ordinario, la presentación de la demanda ante la autoridad u órgano responsable es correcta si lo hace, a su elección, ante la autoridad u órgano emisor del acto reclamado o bien, ante la que estaba conociendo del medio de defensa del cual desistió.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Jurisprudencia 9/2007, de rubro *PER SALTUM*. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL.

<sup>57</sup> Jurisprudencia 11/2007, de rubro *PER SALTUM*. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ES CORRECTA CUANDO SE REALIZA ANTE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO RECLAMADO O ANTE LA QUE CONOCE DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO DEL CUAL DESISTE EL PROMOVENTE.