

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE AFILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS

Ricardo Espinoza Toledo

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

EXPEDIENTES:
SUP-JDC-781/2002;
SUP-JDC-805/2002;
SUP-JDC-807/2002;
SUP-JDC-728/2006;
SUP-JDC-1766/2006;
SUP-JDC-152/2007;
SUP-JDC-592/2007;
SUP-JDC-329/2008 y
SUP-JDC-333/2008 acumulados;
SUP-JDC-489/2008 y
SUP-JDC-498/2008;
SUP-JDC-490/2008 y
SUP-JDC-491/2008;
SUP-JDC-2638/2008 y
SUP-JDC-2639/2008;
SUP-JDC-2642/2008 y
SUP-JDC-2663/2008 acumulados;
SUP-JDC-1184/2010;
SUP-JDC-53/2011,
SUP-JDC-641/2011.

SUMARIO: I. Introducción; II. Los estatutos de los partidos políticos deben apegarse a la Constitución; III. Los derechos de los militantes y su protección; IV. Órganos de justicia partidista cuestionados; V. Órganos de justicia partidista eficaces; VI. Conclusiones, VII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tienen estructura definida, lógica de exposición, lenguaje especializado, así como fundamentos doctrinales, comparados y jurídicos, que van de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a los estatutos y reglamentos de sanciones de los partidos políticos, pasando por consideraciones del derecho internacional. Puede decirse que una sentencia es la resolución de una controversia en la que el Tribunal señala a quién corresponde el derecho o, de manera más general, lo que pertenece a cada quien (Córdova 1978) en lo concerniente a los derechos políticos de los militantes de los partidos.

Cada expediente comienza con la revisión de los antecedentes que incluyen el motivo del juicio y su contenido; la recepción del expediente en Sala Superior; el turno de alguno de los magistrados para presentar ponencia según los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME 2008); la admisión de demanda con el número o clave del juicio, si procede, y en caso de ser dos o más relacionadas, la propuesta de acumulación del juicio. Viene luego el apartado de considerandos, en el que se declara la competencia de la Sala Superior y la acumulación —relación con otro u otros expedientes—, en su caso; las causales de improcedencia de alguno de los juicios acumulados, si así fuera; la síntesis de los conceptos de agravio expresados por el o los actores —o promotores del juicio—; los argumentos y fundamentos de la responsable —los órganos partidistas—, y el análisis de fondo realizado por el magistrado instructor. Con esa base, la Sala Superior emite la sentencia.

Antes de iniciar el estudio de los preceptos controvertidos, la Sala Superior determina el contenido mínimo de los estatutos y la obligación para los partidos políticos nacionales de ajustar su normativa interna a lo previsto en el sistema jurídico nacional.¹

¹ Previsto en el artículo 27, párrafo 1, con relación al 38, párrafo 1, del Cofipe.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) prevé que los partidos políticos están obligados a establecer en sus estatutos las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas, los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias (artículo 27, párrafo 1, inciso g, 2008).

Al mismo tiempo, los partidos tienen la posibilidad de autodeterminarse (autorregularse y autorganizarse) para establecer los derechos y obligaciones de los afiliados, miembros o militantes, así como del régimen disciplinario de dirigentes, servidores partidarios, afiliados y militantes, en el cual se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, específicamente las garantías de audiencia y defensa. Para la Sala Superior del Tribunal, este derecho de autodeterminación

[...] no es omnímodo ni ilimitado, ya que es susceptible de delimitación legal. [Los partidos políticos] tienen que sujetar necesariamente su actuación al principio de juridicidad [y] ningún estatuto de los partidos políticos nacionales o disposición reglamentaria partidaria puede contradecir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Se debe, sin embargo,] respetar el núcleo básico del derecho fundamental de asociación (SUP-JDC-641/2011, 46-55).

En otras palabras, deben evitarse limitaciones excesivas, innecesarias y no razonables.

El control administrativo o jurisdiccional [...] se debe limitar a corroborar que el ejercicio de la facultad disciplinaria de los partidos políticos nacionales para establecer los tipos (hipótesis normativa y sanción), resulte razonable o proporcional, necesario e idóneo, [y que esa facultad] se ajuste a los principios de un derecho sancionador o disciplinario propio

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

de un Estado constitucional democrático de derecho (SUP-JDC-641/2011, 46-55).

Para el presente texto se revisó un número significativo, y quizá representativo, de sentencias de la Sala Superior del TEPJF, con el propósito de explicar algunas razones de su intervención en la vida de los partidos políticos. En estos expedientes se habla de conceptos como accionante, responsable, promovente —actor(a) o demandante—, interés jurídico, tercer interesado, litis, radicación del expediente, ejecutoria, actos, autos, garantías, suplencia de la prueba, sanciones y otros tantos términos especializados poco familiares para el ciudadano común. Unos numerosos y otros de extensión mayor aún —pueden llegar a superar las 600 páginas—, los archivos mencionados fueron analizados para comprender y explicar su contenido. De su estudio se procedió a efectuar una síntesis que permitiera clasificarlos en función del tema motivo de la controversia.

La tendencia predominante en los trabajos que analizan las sentencias del TEPJF se ha centrado en una sola de ellas, o en un tema que puede abarcar varios expedientes. Eso permite abordar los distintos aspectos teóricos que explican sus orígenes o su evolución y plantear una discusión general con base en autores diversos que, incluso, puede ir más allá del tema central.

En este texto se propone un abordaje diferente, justificado en la cantidad de sentencias (15 y sus acumuladas) y la diversidad de argumentos que las integran. Si bien el fundamento constitucional y legal es esencialmente el mismo, la variedad de controversias y el distinto contenido de los estatutos de los partidos hacen que cada juicio tenga sentido y tratamiento particulares por parte de la Sala Superior del Tribunal. De ahí que se haya privilegiado esa lógica y los argumentos centrales de cada una de las sentencias objeto de este estudio, y no la discusión teórica o doctrinal supuesta, en parte referida en el texto.

Este trabajo es sólo una aproximación al tema de los derechos de los afiliados a partidos políticos, en razón de que cada uno

de los expedientes abarca discusiones teóricas, empíricas, históricas, legales y constitucionales que van más allá de esta revisión. El propósito de este ensayo es más modesto porque busca explicar a un público amplio algunos aspectos de lo que en el país está en vías de desarrollo: los derechos de los afiliados a partidos políticos, en una ruta que, no obstante, puede contribuir a la construcción de ciudadanía. Las sentencias incluidas son relevantes porque explican el tema seleccionado. El registro del número de página de los argumentos rescatados tiene el propósito de auxiliar a quienes tengan interés en revisar el archivo completo; las citas textuales, a su vez, están claramente identificadas. Una precisión más: por tratarse de sentencias de la Sala Superior del TEPJF, en el desarrollo del texto se refiere como Sala Superior o Tribunal de manera indistinta.

Se ha recurrido a una presentación temática con base en las hipótesis planteadas en las sentencias de referencia, por considerarse más adecuado tanto para fines de exposición como para su explicación y comprensión. Toda vez que el Tribunal interviene en los asuntos internos de los partidos en diversos supuestos, cabe formular las preguntas: ¿la intervención del TEPJF constituye una violación a la autonomía de esas entidades de interés público o le corresponde la defensa y reivindicación de derechos políticos?, ¿los estatutos de los partidos tienen que apegarse a los principios constitucionales y a las leyes derivadas?, ¿los militantes tienen asegurados sus derechos políticos?, ¿quién se los garantiza en caso de ser vulnerados?, ¿cuál es la función de los órganos de justicia de los partidos?, ¿éstos se instituyen para actuar conforme a derecho o en beneficio de grupos de interés?

En este marco, el texto sólo aborda cuatro hipótesis de intervención del Tribunal Electoral en la vida de los partidos políticos:

- 1) Cuando los estatutos de los partidos violentan derechos políticos.
- 2) Cuando se vulneran las garantías de los militantes.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- 3) Cuando las resoluciones de los órganos partidistas de justicia no se apegan a derecho.
- 4) Cuando los militantes no acatan las normas aplicadas por los órganos internos de justicia.

Como se observa, todos los temas están íntimamente relacionados y, como se aclaró líneas arriba, comparten el fundamento constitucional y legal, sin ignorar el derecho internacional, pero se hace esta clasificación para fines de exposición. Finalmente, el trabajo se organiza en cuatro apartados: el primero se refiere a la inexcusable relación entre los estatutos de los partidos políticos y la Constitución; el segundo, a los derechos de los militantes y su protección; el tercero, a los órganos de justicia partidista cuestionados; y el último, a los órganos de justicia partidista eficaces.

II. Los estatutos de los partidos políticos deben apegarse a la Constitución

De acuerdo con el artículo 41 de la CPEUM (2008), los partidos políticos son entidades de interés público, con prerrogativas y obligaciones. Por esa calidad deben desarrollar sus asuntos internos con base en las disposiciones constitucionales aplicables, las establecidas en el Cofipe, las normas dispuestas en sus estatutos, y los acuerdos y las resoluciones que determinen sus órganos de dirección en cada ámbito.

La Constitución reconoce que los partidos políticos desempeñan un papel fundamental en la consecución de los fines del Estado democrático, porque son el medio que comunica a los ciudadanos con el ejercicio del poder y, en consecuencia, con la toma de las decisiones trascendentales para el país (Barraza 2000). Esas asociaciones voluntarias de ciudadanos tienen la encomienda de hacer posible que la ciudadanía acceda al desempeño de

cargos de elección popular en condiciones de igualdad, con apego a los derechos políticos de votar y ser votado, y al reconocimiento de la soberanía que originariamente reside en ellos.

Los estatutos de los partidos políticos se conforman por una serie de disposiciones jurídicas para el gobierno interno de sus afiliados, las cuales regulan los derechos y deberes de sus integrantes. Entre esas disposiciones deben incluirse los procedimientos democráticos para integrar y renovar los órganos directivos, las normas para la postulación democrática de sus candidatos y las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas, y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias (Cofipe, artículo 27, 2008).

Las resoluciones emitidas por estos órganos deben ser prontas y expeditas.

Los derechos políticos del ciudadano están protegidos. Una vez agotadas las instancias internas de solución de conflictos, los militantes presuntamente agraviados pueden recurrir al TEPJF, mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). La intervención del Tribunal Electoral en asuntos internos de los partidos políticos deriva de la CPEUM (González y Báez 2010). Deben respetarse los principios que indican que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que sean expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial (CPEUM, artículo 17, 2012), con apego a los principios de legalidad y del debido proceso que implican, entre otras garantías judiciales, la del derecho a ser escuchado por un tribunal competente, independiente e imparcial.

Con la reforma constitucional en materia electoral de 2007, se establecieron nuevos criterios y normas para que el TEPJF atendiera los asuntos internos de los partidos políticos, que hasta

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

antes de dicha reforma habían sido de su competencia, por medio de su interpretación jurisprudencial (Castillo 2004). Con base en el mandato constitucional, se promovió adecuar, en forma de armonización, diversos artículos de la LGSMIME.

El juicio para la protección de los derechos político-electorales solo procederá cuando el ciudadano, por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos [...] (LGSMIME, artículo 79, párrafo 1, 2008).

Antes de conocer de los asuntos de los militantes, el Tribunal debe verificar que los quejosos hayan agotado las instancias de su partido. La intención de la legislación es evitar otorgar a los partidos políticos patentes para la arbitrariedad en contra de sus afiliados y respetar la calidad de las organizaciones de ciudadanos que la Constitución establece en su artículo 17 al definir los partidos políticos, con la salvaguarda de su capacidad de autorganizarse y regularse conforme con los principios democráticos que inspiran el sistema electoral y de partidos (SUP-JDC-1184/2010, 15-7; LGSMIME 2008). Al Tribunal Electoral le corresponde el control constitucional de los estatutos de los partidos.

El control de la constitucionalidad y legalidad de los estatutos de los partidos políticos o de las coaliciones se ejerce a través de la impugnación de los actos de autoridad que se encuentren vinculados con la regulación estatutaria, en cuanto a su reconocimiento y aplicación, mediante la formulación de los agravios encaminados a la demostración de la ilegalidad o inconstitucionalidad de los dispositivos de normatividad interna que se combatan, siempre y cuando tales procesos se promuevan o interpongan por personas con interés jurídico

respecto al acto o resolución concretos de que se trate (tesis S3ELJ 55/2002).

Con ese fundamento, el Tribunal resuelve acerca de las impugnaciones a los estatutos de los partidos, y puede negar el registro a organizaciones que no se apeguen a los principios constitucionales.

Estatutos violatorios de los derechos políticos de los militantes

La Sala Superior del Tribunal Electoral declaró inconstitucionales los estatutos del Partido del Trabajo (PT) aprobados en su “Séptimo congreso nacional ordinario” los días 26 y 27 de julio de 2008, y revocó el mandato de su dirigencia nacional elegida con base en esas normas (SUP-JDC-2638/2008, 176-8).

Las hipótesis de impugnación de los estatutos de un partido político o de una coalición pueden ser:

a) Que la inconstitucionalidad o ilegalidad pretendida, se encontrara en el texto original de los estatutos que se presentaron ante el Instituto Federal Electoral para su aprobación, y que no obstante eso, el Consejo General de dicho instituto haya considerado, expresa o tácitamente, que las normas estatutarias están apegadas a la legalidad y constitucionalidad, y se haya otorgado, en consecuencia, el registro como partido político nacional a la organización solicitante o a la coalición, en términos de los artículos 30 y 31 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En esta hipótesis, quien tenga interés jurídico, especialmente los demás partidos políticos, en cuanto entes legitimados para deducir acciones para la tutela de intereses difusos o colectivos, puede impugnar el otorgamiento del registro y plantear los vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad de los

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

estatutos admitidos; b) Que los vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad atribuidos surjan por alguna modificación posterior a los estatutos, y que al comunicarse al Instituto Federal Electoral haya sido declarada su procedencia constitucional y legal, a que se refiere el artículo 38, apartado 1, inciso l), del citado código, y c) Que 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 (tesis S3ELJ 55/2002).

Entre los aspectos impugnados por algunos militantes del PT estaba la convocatoria a su congreso nacional y los métodos electivos de dirigentes del partido, en julio de 2008. En particular, se declaró alejada de la CPEUM la inclusión en los estatutos del llamado “voto por aclamación”, el cual, señalaron los magistrados, no da certeza jurídica porque no se sabe quiénes votaron, cuántos y en qué términos.

Uno de los principales derechos de los afiliados a un partido político es el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad y universalidad, con el objeto de que todos puedan participar de alguna manera, y con total libertad, en la elección de los dirigentes o candidatos que postule el partido, o bien, para acceder a cargos directivos en la organización o ser postulados como candidatos en elecciones populares. El procedimiento de elección puede ser directo o indirecto. Esta situación debe admitir suficientes excepciones como para enfrentar condiciones extraordinarias, sin que resulte pernicioso para los valores e intereses de la comunidad partidista.

Por tanto, debe contemplarse la existencia de procedimientos de elección en los que se garantice la igualdad en el derecho a nombrar dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser designados como tales. Para estos procedimientos puede optarse por el voto directo o indirecto, pero en ambos casos deben

preverse los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar plenamente la libertad del voto. Es indispensable la secrecía del sufragio en los procesos democráticos abiertos a toda la membresía de los partidos y más aún cuando rebasan este ámbito.

La asamblea es la forma más importante de participar en la organización y sus miembros tienen la oportunidad de deliberar a efecto de tomar decisiones. A ésta compete decidir las cuestiones más importantes de la organización y las líneas generales de su actividad y mandato, así como la reforma de los documentos básicos: declaración de principios, programa de acción, estatutos y evaluar la gestión de los órganos de dirección (Flores 1998; Navarro 1999).

Los magistrados consideraron que los estatutos petistas no cumplían con la Constitución ni con el Cofipe, por sus deficiencias en la regulación de la participación de militantes en sus dirigencias, en la reelección de estos cargos y en los límites a la posibilidad de desempeñar dos puestos distintos, lo cual frenaba la rotación de afiliados y vulneraba los mecanismos de control del poder, uno de los elementos fundamentales de la vida interna de los partidos.

La renovación periódica de los órganos directivos es un aspecto fundamental. No es suficiente que los dirigentes sean elegidos mediante procedimientos democráticos, también debe asegurarse la posibilidad de su revocación o la limitación de los mandatos. Para conseguir este objetivo pueden distinguirse los siguientes mecanismos: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido; el reconocimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos en el partido o en el ámbito público, y el acortamiento de mandatos. Cuando un dirigente partidista incurra en una falta grave o en responsabilidad política por su inadecuada gestión, los afiliados deben tener la oportunidad de revocar el cargo o nombramiento que se había conferido al líder. Para llevar a cabo un acto de esa magnitud, deben establecerse las suficientes garantías, como exigir amplias mayorías y un quórum elevado.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

El funcionamiento democrático de los partidos es contrario a la previsión estatutaria de concentración de cargos y poderes en una sola persona o en un grupo muy reducido. Incluso, podría presentarse el caso de que existiera identidad entre el titular de un órgano fiscalizador y el sujeto fiscalizado, en demérito del control que debe existir en los órganos directivos.

Con la medida de limitar los mandatos a un determinado periodo, se busca evitar que un pequeño grupo monopolice la toma de decisiones y se produzca una brecha entre los dirigentes partidistas y la militancia, por no representar con fidelidad los intereses, las expectativas y necesidades de la membresía, y hacer nugatorio el derecho de los afiliados a ocupar los cargos directivos. Por esas razones, los estatutos deben contemplar, de manera expresa, el tiempo durante el cual se ejercerá cierto cargo en el partido político, previendo que no sea de muy larga duración (Cofipe, artículo 27, apartado 1, incisos b, c, d y g, 2008).

Los magistrados declararon inconstitucional el inciso f del artículo 29 de los Estatutos del Partido del Trabajo, que establecía la “aclamación por el 50% más uno de los congresistas presentes” (SUP-JDC-2638/2008; SUP-JDC-2639/2008) como uno de los métodos para elegir a sus dirigentes, porque hacía incuantificable la votación emitida, adolecía de los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica y, por tanto, de legitimidad. Se declaró la ilegalidad del congreso, y de los acuerdos derivados de éste, porque los demandantes no tuvieron la oportunidad de participar en un procedimiento democrático para la renovación de sus órganos de dirección.

El TEPJF determinó que los mencionados estatutos eran inconstitucionales porque privilegiaban el voto por aclamación para elegir a sus dirigentes, carecían de mecanismos eficientes que garantizaran la renovación periódica y democrática de éstos, y tenían medios imprecisos de defensa a favor de los militantes. De acuerdo con la sentencia, se revocaron tanto el “Séptimo congreso nacional ordinario” como todos y cada uno de los actos relacionados, incluidos la convocatoria, los acuerdos y resolutivos ahí

adoptados. En las partes, materia de análisis, se declararon inconstitucionales los estatutos del partido y se revocó el registro vigente de los integrantes de los órganos de dirección nacional de dicho instituto elegidos con esas normas. De esta manera, dichos órganos quedaron integrados como estaban antes de la celebración de su congreso.

Los Estatutos del Partido del Trabajo no cumplían con la Constitución ni con el Cofipe debido a las deficiencias de su sistema interno de justicia. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados constituye una premisa esencial de una democracia moderna, que debe estar presente en la vida de los partidos políticos. El afiliado debe gozar de los derechos que le permitan el mayor grado de participación posible. El respeto de esos derechos por los órganos directivos del partido es necesario para garantizar que el afiliado participe en condiciones de igualdad en la organización.

El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, tiene su fundamento en que la disciplina en un partido es importante en cuanto tiende a determinar una regla de conducta conforme al interés colectivo o razón de ser del grupo. Pero la imposición de una sanción supone la existencia de determinadas garantías, y no puede quedar como atribución discrecional de ningún órgano. Dichas garantías son:

- 1) Un procedimiento previo. Las sanciones deben tener como presupuesto la existencia de determinadas reglas y pasos conforme a los cuales habrá de investigarse y determinarse si la conducta que se atribuye a un afiliado efectivamente se ha cometido, y la sanción que, en su caso, debe imponérsele. Aun en los casos en que se requiera tomar medidas preventivas urgentes, como cuando, excepcionalmente, se determine suspender de manera temporal los derechos de un afiliado, debe observarse un procedimiento sumario en el cual se le informe de la acusación, se le escuche y le permita aportar las pruebas que logre presentar y desahogar en un breve plazo.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

- 2) Derecho de audiencia. El afiliado sujeto a un procedimiento disciplinario debe conocerlo, porque es la condición necesaria para su defensa.
- 3) Derecho de defensa. Deben existir los mecanismos necesarios que permitan al afiliado asumir una postura determinada, garantizándole, al menos, las posibilidades de ser atendido y aportar pruebas.
- 4) La tipificación. Para seguridad de los afiliados es necesario que las conductas sancionables se encuentren predeterminadas de una manera descriptiva, tratando, en lo posible, de evitar la ambigüedad.
- 5) Sanciones proporcionales. Es preciso que se prevea una variedad de sanciones de distinta intensidad a efecto de que el órgano aplicador de la norma tenga la posibilidad de elegir aquella que resulte más adecuada a la infracción cometida, según las particularidades o circunstancias del caso concreto.
- 6) Motivación de la determinación o de la resolución respectiva. Resulta de suma importancia que el afiliado conozca las razones o motivos que determinaron al órgano a imponerle una sanción.
- 7) Competencia de órganos sancionadores, independientes e imparciales. Debe existir un órgano previamente establecido en el cual recaiga la facultad de conocer de los asuntos disciplinarios, cuya independencia e imparcialidad pueda garantizarse por el establecimiento de alguna temporalidad para su ejercicio, y tener expresamente establecidas sus atribuciones (SUP-JDC-781/2002, 68).

En las situaciones establecidas por las tres hipótesis de impugnación de los estatutos de un partido político, 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 (SUP-JDC-1184/2010, 15-6).

Al resultar sustancialmente fundados los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de los Estatutos del Partido del Trabajo en los aspectos comentados, y en razón de que fueron el sustento normativo tanto del “Séptimo congreso nacional ordinario” de ese partido —realizado los días 26 y 27 de julio de 2008 en el Distrito Federal— como de los acuerdos y resolutivos tomados entonces, incluidas la elección de dirigentes nacionales y las modificaciones a los documentos básicos, la Sala Superior estimó procedente decretar su revocación (SUP-JDC-2638/2008, 170). Una vez hechos los cambios estatutarios por el propio partido político se presentaron al Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) para que (en un plazo de 30 días naturales, una vez recibidos) analizara y dictara una resolución acerca de la procedencia legal de los nuevos estatutos. Con esa base legal, y una vez que no hubo ninguna impugnación, el PT debió elegir una nueva dirigencia de sus órganos nacionales (SUP-JDC-2638/2008, 176-8).

El carácter democrático de los estatutos partidistas tiene que ver con todo lo anterior y con otros derechos políticos de los militantes.

Elementos mínimos democráticos en los estatutos de los partidos políticos

El Tribunal Electoral confirmó la resolución aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante la cual negó el registro como partido político nacional a la asociación que

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

lo solicitó como Partido Popular Socialista (SUP-JDC-781/2002). En sesión ordinaria, el 3 de julio de 2002, el Consejo General del IFE emitió resolución en el sentido de que no procedía otorgar a la organización el registro como partido político nacional, porque sus estatutos no reunían las prescripciones democráticas mínimas (Hernández Valle 2002) que impone la ley.

De acuerdo con la sentencia, los estatutos de la asociación mencionada incumplían lo dispuesto en el artículo 27 del Cofipe, ya que no se estipulaba la duración en el cargo de los integrantes de los comités directivos, municipales, estatales y central, y tampoco se preveían los mecanismos para citar a sesión extraordinaria en el caso de las asambleas municipales, estatales y nacional, sin que la convocatoria fuera emitida por el secretario general del partido. Asimismo, no se determinaban el quórum requerido para sesionar, ni la forma en que se tomarían las decisiones del partido; además, faltaba un procedimiento específico con plazos en los que quedara establecido el otorgamiento del derecho de audiencia, y todo en perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27, párrafo 1, incisos c y g, del Cofipe (SUP-JDC-781/2002, 5-6).

En esos estatutos no se establecía la posibilidad de convocar al congreso del partido (órgano equivalente a la asamblea) a sesión extraordinaria por los propios afiliados; no se determinaba cuál era el quórum necesario para que los órganos colegiados del partido, enumerados en el artículo 29 de los estatutos, pudieran instalarse, deliberar y tomar, válidamente, sus resoluciones o acuerdos; no se preveía la duración en el cargo de los integrantes de los comités directivos municipales, estatales, ni central, sino exclusivamente lo que concernía a los comités de célula.

El referido cuerpo normativo tampoco preveía la posibilidad de convocar a asamblea extraordinaria, sin que el llamado proviniera del principal dirigente. Para proteger los derechos políticos de participación, no puede ser uno de los dirigentes quien tenga la facultad exclusiva de convocar a asambleas extraordinarias, sino que los propios afiliados, en un número no muy grande, podrán hacerlo (SUP-JDC-781/2002, 75).

Como es admitido, ordinariamente la asamblea se reúne cada determinado periodo, más o menos prolongado, pues las decisiones trascendentales, y con base en las cuales habrá de operar normalmente su funcionamiento, no exigen una reunión constante. En ese sentido, la convocatoria a la asamblea generalmente debe reunir determinados requisitos formales y emitirse por los órganos directivos o el líder, los cuales se encuentran en funciones y, por tanto, están en condiciones de realizarla y hacerla del conocimiento de todos los miembros.

Ante la eventualidad de un asunto imprevisto, y de trascendental importancia para la organización, es necesario que exista la posibilidad de que se convoque a la asamblea de manera extraordinaria, sin que necesariamente deban ser los órganos directivos los que decidan. La calificación de trascendental de un determinado asunto no siempre ha de coincidir con la línea oficial o con la directiva. Por eso, sería admisible que la convocatoria fuera propuesta por un número razonable de miembros, con lo que se reconoce un derecho de las minorías a convocar a esa clase de asambleas.

Igualmente, un requisito básico para considerar válidamente instalada una asamblea que delibere, y que sus resoluciones y acuerdos tengan eficacia, es el quórum, entendido como la presencia de un número mínimo de los individuos que conforman el cuerpo colegiado, suficiente para asegurar que las decisiones que se adopten sean atribuibles a la voluntad general (Flores 1998; Navarro 1999; González y Báez 2010, 28-33).

En cuanto a las sanciones, el artículo 21 de los estatutos presentados establece que se aplicarán “previa discusión” en la reunión del órgano sancionador —o asamblea general de célula— a la que pertenezca el miembro a penalizar, pero no se contempla un procedimiento con las garantías mínimas para su aplicación. Ese acto no prevé de qué manera podría darse oportunidad al posible afectado de conocer la conducta que se le imputa, ni la ocasión de asumir una actitud concreta que le permita, en su caso, probar y alegar a su favor, cuestión que contraviene las garantías constitucionales.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

La CPEUM contempla la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, su participación en decisiones fundamentales, los instrumentos para garantizar el respeto de esos derechos, y la posibilidad de controlar los órganos electos con motivo del ejercicio de sus funciones. Como se refirió antes, la imposición de una sanción supone la existencia de determinadas garantías ajenas a la discrecionalidad. Eso requiere un procedimiento previo, derecho de audiencia y de defensa, la tipificación de las conductas sancionables, proporcionalidad de las sanciones, motivación de la resolución respectiva y existencia de órganos sancionadores competentes, independientes e imparciales, con atribuciones expresamente establecidas (SUP-JDC-781/2002, 59 y 68).

En cuanto a los contenidos normativos ausentes, la asociación solicitante no explicó las maneras específicas en que se presentaba la participación de la comunidad en el llamado “centralismo democrático”, con qué procedimientos se procesaba, en qué consistía, ni cómo operaba. Por las razones expuestas, los estatutos de la agrupación política actora no cumplieron con los requerimientos constitucionales mínimos, en razón de que no contemplaban los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, ni preveían los medios o procedimientos disciplinarios correspondientes, en incumplimiento de las exigencias establecidas en el artículo 27, apartado 1, incisos c y g, del Cofipe, como se señaló anteriormente. Por otro lado, la Sala Superior argumentó que la asociación tampoco celebró válidamente el mínimo de asambleas distritales, no reunió el quórum legal en la asamblea general ni demostró contar con el mínimo de afiliados; en esas condiciones, tampoco se satisfizo el requisito previsto por el artículo 24, apartado 1, inciso b, del Cofipe (SUP-JDC-781/2002, 73-5 y 85). El TEPJF confirmó entonces, la resolución del IFE de negar el registro solicitado.

En éste y en todos los casos, los derechos de los militantes están protegidos y no pueden ser afectados.

III. Los derechos de los militantes y su protección

Los militantes de los partidos están protegidos por la CPEUM y sus leyes derivadas: el Cofipe en particular. La participación de los ciudadanos en partidos no sólo no les hace perder sus derechos, sino que los convierte en sujetos portadores de otro tipo de garantías igualmente aseguradas (Orozco y Vargas 2006; Hernández 2002a). Por ello, los partidos:

- 1) Deben contemplar la caducidad y prescripción de sanciones.
- 2) Apegarse a los plazos legalmente establecidos en sus estatutos para resolver los medios de impugnación.
- 3) Cuando son vencidos, restituir los derechos violentados.

Los partidos políticos deben contemplar la caducidad y prescripción de sanciones

El 7 de abril de 2007, la Comisión Nacional de Justicia Partidaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI) determinó sancionar a Alejandro Arias Ávila y a Antonio Lemus López con la suspensión del goce y ejercicio de sus derechos partidarios durante tres años, por infracciones a la normatividad partidaria cometidas en 2002 y 2003, mediante el expediente CNJP-RS-GTO-046/2007. Ése es el acto impugnado en los juicios por los demandantes (SUP-JDC-329/2008, 13).

Los motivos de inconformidad planteados en las demandas fueron varios. Lo fundamental, de acuerdo con la resolución del TEPJF, estribaba en que el ejercicio de la facultad para sancionar a los militantes no podía ser indefinido ni perenne, pues debía estar acotado temporalmente. Esa restricción obedecía al principio de legalidad, base de la garantía de los derechos de certeza, seguridad jurídica y acceso a la jurisdicción partidaria de los miembros de los partidos políticos, sin excepción (SUP-JDC-329/2008, 28).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

El hecho de que en la normativa del PRI no se previera el plazo para la extinción de las facultades para sancionar las infracciones cometidas por los militantes, no constituía un obstáculo para que se reconociera y solventara el estado de incertidumbre contrario al orden constitucional así generado. Los plazos determinados para extinguir esas facultades atendían los principios de proporcionalidad e idoneidad. La posibilidad jurídica de sancionar las faltas que se cometieran en los partidos políticos debía estar sujeta a determinado plazo de extinción; por ello, también era válida para las sanciones que pudieran imponerse a los militantes (SUP-JDC-329/2008, 23, 37 y 39).

Los criterios sostenidos por la Sala Superior respecto de la caducidad de las sanciones y el plazo para que se configurara, restituyeron el principio de legalidad:

Pese a la omisión o laguna normativa, las facultades para imponer sanciones de los órganos partidarios están sujetas a caducidad, a fin de garantizar la certeza y la seguridad jurídica de los militantes. En caso de no definirse un plazo específico, es válido tomar como referente lo que en otras legislaciones se establece sobre el particular, como el Código Penal. Este Código prevé la extinción para los delitos más leves, con los cuales podrían equipararse las faltas administrativas en el ámbito de los partidos políticos, cuando existe inactividad por un año, contado a partir de que se ha cometido la falta (SUP-JDC-152/2007 citada en SUP-JDC- 329/2008, 20).

Antes de imponer una sanción, los órganos partidarios con esa potestad debían verificar la vigencia de su atribución punitiva, pues de otro modo no podían imponer castigo alguno, asegura el Tribunal. Es lo que ocurrió en el caso estudiado:

La potestad del órgano partidario responsable para sancionar a los demandantes se ha extinguido, dado que los cobros de gastos que se consideran justificados con facturas apócrifas,

se produjeron en dos mil dos y dos mil tres, en tanto que el procedimiento de sanción se inició en octubre de dos mil siete, cuando había transcurrido el tiempo suficiente para extinguir la facultad del órgano partidario de sancionar las conductas reprochadas, aspecto no considerado por la comisión responsable, lo cual hace ilegal la resolución reclamada (SUP-JDC-329/2008, 13).

La reparación de los derechos de los agraviados se logró ordenando subsanar la omisión formal en que incurrió el PRI por no ocuparse de la extinción de las atribuciones de sanción. Esta ejecutoria enmendó la irregularidad formal advertida en la resolución reclamada y respetó los principios de autorganización y autodeterminación de los partidos políticos (CPEUM, artículos 41, base I, último párrafo, y 99, párrafo 4, fracción V, 2008), al dar oportunidad a los órganos del instituto político de modificar sus estatutos y emitir la decisión correspondiente. En ese sentido, se cumplieron dos propósitos: por un lado, que en las impugnaciones de actos o resoluciones que violen derechos político-electorales de los ciudadanos del partido al que se encuentren afiliados se agoten previamente las instancias internas de solución de conflictos; por otro, subsanar un vacío legal que también podría tener efectos en las atribuciones de los órganos partidarios e impactar en su sistema de resolución de conflictos y en los criterios relativos a los derechos de los demás militantes (SUP-JDC-329/2008, 53-4). Por lo demás, las resoluciones de los órganos partidistas no pueden ser por tiempo indefinido.

Los estatutos de los partidos establecen los plazos para resolver impugnaciones

El 18 de diciembre de 2009, la presidenta del Comité Directivo Estatal (CDE) de Nuevo León solicitó a la Comisión de Orden del Consejo Nacional (COCN) del Partido Acción Nacional (PAN)

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

el inicio del procedimiento de aplicación de sanción (expulsión) en contra del miembro activo Adalberto Arturo Madero Quiroga por la presunta comisión de actos que violaban el marco jurídico. Al haber emanado del PAN, se le acusaba de haber incurrido en diversas infracciones partidistas consideradas graves durante su desempeño como presidente municipal de Monterrey, Nuevo León (SUP-JDC-053/2011, 1-3), en octubre de 2007, actos que fueron del conocimiento del CDE en el mismo mes, pero de 2008.

El 15 de enero de 2011, la COCN del PAN emitió una resolución del procedimiento de sanción número 01/BIS/2010, en la que encontró fundada la pretensión del CDE del partido en Nuevo León. En consecuencia, se expulsó a Madero Quiroga (SUP-JDC-53/2011, 3). La causa: la firma de un contrato con la empresa Publitop, S. A. de C. V., en octubre de 2007.

De acuerdo con el Tribunal, la firma de un contrato con la empresa Publitop, S. A. de C. V., el 16 de octubre de 2007, no podía ser merecedora de sanción alguna, ya que transcurrieron más de 365 días de que ese hecho se hiciera del conocimiento del órgano partidista sancionador (el 16 de octubre de 2008), en términos de lo dispuesto por el artículo 14, párrafo 4 de los Estatutos Generales del PAN (2008):

ARTICULO 14. Los Comités Ejecutivo Nacional, Directivos Estatales o Municipales, así como sus Presidentes, [...] En ningún caso se podrá solicitar la sanción después de transcurridos 365 días naturales contados a partir del día en que ocurrió la falta o de que se tenga conocimiento de la misma, a menos que se tratara de faltas continuadas o reiteradas.

Este artículo es equivalente al 17 del Reglamento sobre Aplicación de Sanciones del PAN (SUP-JDC-053/2011, 117) violentado, por lo demás.

Como fue hasta el 18 de diciembre de 2009 cuando se solicitó a la Comisión de Orden el inicio del procedimiento disciplinario, el plazo para hacer esa petición había vencido. Dicha comisión

no tomó en cuenta la figura de la caducidad. Como se ha señalado antes, los procedimientos no pueden ser indefinidos: cada legislación o cuerpo normativo debe establecer los términos y plazos para resolver un asunto. Precisamente, los Estatutos del PAN (2008) contemplan un plazo máximo de 40 días durante el cual las comisiones de orden deben emitir su resolución como salvaguarda de los derechos políticos de los militantes y evitar la incertidumbre jurídica:

ARTICULO 16. Las Comisiones de Orden de los Consejos Estatales y la Comisión de Orden del Consejo Nacional deberán emitir su resolución en un plazo de cuarenta días hábiles a partir de que se reciba la solicitud de sanción o recurso correspondiente.

Este artículo es equivalente al 48 del Reglamento sobre Aplicación de Sanciones del PAN (SUP-JDC-053/2011, 121), no respetado en este caso.

El Cofipe (artículo 27, párrafo 1, inciso g, 2008) establece los lineamientos que rigen a los partidos políticos; de acuerdo con ese ordenamiento, los estatutos establecerán las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias.

Las instancias resolutorias de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita (Cofipe, artículo 27, párrafo 1, inciso g, 2008). Se exigió que en la normativa intrapartidista se previeran las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, los correspondientes medios y procedimientos de defensa, y la obligación de conducir sus actividades conforme con los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídicas, de acuerdo con los cuales las instancias internas tienen

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

que respetar las limitaciones de tiempo a su potestad sancionatoria (SUP-JDC-053/2011, 123-5).

La función sancionadora de los partidos políticos se rige por los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, y conforme con éstos, las infracciones que cometen los ciudadanos miembros de esos institutos políticos están sujetas, entre otras instituciones jurídicas, a la caducidad de la facultad sancionadora, aun cuando no esté expresamente prevista en la normativa interna de los partidos políticos, como sucedía en el PAN. La inexistencia de una norma que determine la caducidad de la facultad sancionadora no justifica la existencia de procesos disciplinarios sin límites temporales. Los militantes de un partido político, a su vez, no pueden ser sujetos pasivos de un procedimiento disciplinario por conductas constitutivas de una infracción de forma indefinida. El conocimiento de plazos y procedimientos es un derecho del militante con el que se busca evitar la arbitrariedad o parcialidad de los órganos partidarios encargados de sancionar (Artículo 38, párrafo 1, incisos a y d, Cofipe, 2008; SUP-JDC-053/2011, 124-5). En el PAN, la facultad sancionatoria del órgano responsable había caducado. La norma partidista aplicable al caso concreto establecía que el órgano interno competente contaba con 40 días hábiles para emitir la resolución correspondiente a partir de que se recibiera la solicitud de sanción o recurso (Estatutos, artículo 16, 2008). Este criterio ha sido sostenido por el Órgano Jurisdiccional en la jurisprudencia 3/2010. La extemporaneidad con la que el órgano partidista solicitó que se aplicara una sanción después de transcurridos 365 días en que ocurrieron las faltas que se le atribuyeron, es suficiente para revocar la sanción impuesta (SUP-JDC-053/2011, 117).

Contrariamente a lo establecido en el artículo 16 de los Estatutos del PAN antes citado, no se dio cumplimiento a lo preceptuado en el sentido de que una vez recibido el asunto en cuestión, en un plazo no mayor a 40 días hábiles, se diera la resolución correspondiente. Se rebasó el tiempo establecido para emitir el

acuerdo de radicación correspondiente, al pasar 370 días naturales de la recepción del asunto y la resolución. El órgano partidista no expuso motivo alguno que justificara prolongar por tanto tiempo el dictado del acuerdo de radicación de referencia ni el de la resolución. Así las cosas, la Sala Superior estimó que había incumplimiento de la autoridad partidista responsable, al haber excedido en demasía el plazo de 40 días hábiles para dictar la resolución respectiva (SUP-JDC-053/2011, 128).

Al haber caducado la facultad sancionatoria, la COCN incurrió en responsabilidad al conocer y pronunciarse al respecto, lo que redundó en una violación de los derechos político-electorales del militante del PAN.

En consecuencia, lo conducente es revocar la resolución impugnada, emitida por la Comisión de Orden del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional, y dejar sin efectos la sanción impuesta a Adalberto Arturo Madero Quiroga, por lo que se le restituye en el pleno goce de sus derechos como militante del Partido Acción Nacional (SUP-JDC-053/2011, 128).

Vencidos los órganos partidistas de justicia, estuvieron obligados a modificar o revocar el acto impugnado como solución del litigio en cuestión. De ahí que el desechamiento, como consecuencia de que el acto impugnado fuera resuelto en otro juicio, supusiera la solución favorable, como se verá a continuación.

El desechamiento de la impugnación como mecanismo de restitución de derechos

El 23 de abril de 2008, el Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Baja California Sur determinó reponer el procedimiento para la renovación del Consejo Estatal, incluyendo la celebración de nuevas asambleas municipales. Dos militantes del PAN en Comondú impugnaron la ejecución y los resultados de la

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

nueva asamblea municipal celebrada el 16 de julio de 2008, en la que se eligieron consejeros estatales que suplían a los electos en la asamblea del 25 de noviembre de 2007. Por haber sido atendido en otro juicio, el proceso quedó sin materia, lo que condujo a desechar la demanda. El caso había sido resuelto por los órganos partidistas responsables.

El proceso jurisdiccional contencioso tiene por objeto resolver una controversia mediante una sentencia que emite un órgano imparcial e independiente, dotado de jurisdicción, y que, por tanto, es obligatoria para las partes. El supuesto de todo proceso jurisdiccional contencioso está constituido por la existencia y subsistencia de un litigio entre partes, definido como el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los involucrados y la resistencia del otro: la oposición de intereses es la materia del proceso, la *litis* (Carnelutti 1944, 180). Cuando cesa, desaparece o se extingue el litigio por el surgimiento de una solución autocompositiva o porque deja de existir la pretensión o la resistencia, el proceso queda sin materia. En esas condiciones, carece de objeto continuar con el procedimiento de instrucción y preparación de la sentencia y su dictado, por lo que se da por concluido mediante una resolución de desechamiento —si esa situación se presenta antes de la admisión de la demanda— o de sobreseimiento —si ocurre después— (SUP-JDC-0489/2008, 10-1).

Para precisar: en este juicio, desechar es revocar o modificar el acto o resolución que se impugna. En términos del artículo 9, apartado 3 de la LGSMIME (2008), los medios de impugnación serán improcedentes y se desecharán de plano cuando resulten evidentemente frívolos o cuya notoria improcedencia derive de las disposiciones de esa misma ley. En su artículo 11, apartado 1, inciso b, la LGSMIME (2008) establece que procede el sobreseimiento cuando la autoridad responsable del acto o resolución impugnada lo modifique o revoque de manera tal que quede totalmente sin materia el medio de impugnación respectivo antes de que se dicte la resolución o sentencia (Jurisprudencia 34/2002).

La pretensión de los promoventes consistió en revocar todos los actos que ordenaron la reposición del procedimiento de elección de consejeros estatales del PAN en Baja California Sur y la celebración de una nueva asamblea municipal en Comondú para elegir a delegados numerarios a la asamblea estatal y candidatos a consejero estatal. Igualmente, pidieron dejar sin efectos la asamblea municipal del partido celebrada el 22 de junio de 2008 en Comondú, en la que se eligieron nuevos delegados y candidatos, y que se declarara que los electos en la asamblea municipal del 25 de noviembre de 2007 eran quienes tenían derecho a asistir a la asamblea estatal.

La naturaleza instrumental y la substancial de la improcedencia fue fundamento del desechamiento y el sobreseimiento:

La causa de improcedencia se compone de dos elementos, según el texto de la norma: a) que la autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque; y b) que tal decisión traiga como efecto que el medio de impugnación quede totalmente sin materia, antes de que se dicte resolución o sentencia. Sin embargo, sólo el segundo es determinante y definitorio, ya que el primero es instrumental y el otro substancial; es decir, lo que produce la improcedencia radica en que el medio de impugnación quede totalmente sin materia, en tanto que la revocación o modificación es el medio para llegar a tal situación. En esta disposición se encuentra la previsión sobre una causa de improcedencia y a la consecuencia a la que conduce: el sobreseimiento (SUP-JDC-0489/2008, 10).

Como todas las pretensiones hechas valer por los actores fueron acogidas en el juicio que recayó en el expediente SUP-JDC-490/2008 y su acumulado, resuelto en sesión pública el 16 de julio de 2008; el nuevo juicio quedó sin materia y se desechó la demanda. En esa sentencia se ordenó dejar sin efectos la reposición referida, la convocatoria a la asamblea municipal

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

y la propia asamblea, todas entre junio y julio de 2008, y se concluyó que quienes tenían derecho a asistir a la asamblea estatal eran los electos en la asamblea municipal celebrada el 25 de noviembre de 2007 (SUP-JDC-0489/2008, 12-3). En esas circunstancias, es decir, una vez resuelto el litigio, procedió el sobreseimiento.

Los militantes de los partidos recurren al Tribunal para impugnar las decisiones de los órganos de justicia internos que transgreden sus derechos. Las acciones y resoluciones de los órganos de los partidos políticos deben ajustarse a la legalidad, pero no parece ser lo más frecuente.

IV. Órganos de justicia partidista cuestionados

Los órganos de justicia internos no siempre, ni necesariamente, actúan con apego a los principios jurídicos, pues insertos en las arenas de la disputa y los intereses en juego —como los partidos políticos— son objeto de presiones de dirigentes y líderes. Es derecho de los militantes impugnar las resoluciones cuando existen elementos para fundamentar esa presunción (Martínez 2002). El TEPJF determina el derecho, esto es, lo que corresponde a los militantes de los partidos. Los órganos partidistas de justicia son vencidos cuando:

- 1) Sus resoluciones no están debidamente motivadas y fundamentadas.
- 2) No sustentan de manera completa, expedita e imparcial procedimientos que respeten el derecho de audiencia.

El TEPJF revisa las resoluciones de los órganos de justicia partidista para asegurar la debida motivación y fundamentación.

Las resoluciones partidistas deben estar motivadas y fundamentadas

Los hechos: el 16 de marzo de 2008 se llevó a cabo la jornada electoral del Partido de la Revolución Democrática (PRD) para elegir, entre otros, al presidente y secretario general en el ámbito nacional. De las dos fórmulas en contienda, una era encabezada por Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez y la otra por Jesús Ortega Martínez. El 7 de abril de 2008, la Comisión Técnica Electoral (CTE) del PRD emitió el acta de cómputo nacional sin incluir los cálculos correspondientes a las votaciones emitidas en Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Veracruz y Zacatecas (SUP-JDC-2642/2008, 135-8), previas quejas presentadas por las dos fórmulas en competencia.

Las dos fórmulas se inconformaron con el acta de cómputo nacional parcial. Mediante la resolución del 11 de abril de 2008, la Comisión Nacional de Garantías (CNG) del PRD determinó revocar dicha acta, de fecha 7 de abril de 2008, y ordenó a la CTE que, en un plazo improrrogable de 48 horas contadas a partir de la notificación de la resolución, emitiera un nuevo cómputo nacional en el que incluyera los cálculos faltantes conforme a lo establecido en el artículo 99 del Reglamento General de Elecciones y Consultas 2008 (SUP-JDC-2642/2008, 139).

El 15 de abril, Arturo Núñez Jiménez y Edmundo Cansino Gómez renunciaron a los cargos que desempeñaban como integrantes de la Comisión Técnica Electoral del PRD,² sin haber concluido el cómputo nacional y, consecuentemente, sin haber dado cumplimiento a la resolución del 11 de abril.³

El 21 de abril, la comisión remitió el proyecto de acta del cómputo nacional de la elección de presidente y secretario general al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) en funciones del

² Argumentaron presiones de los grupos en pugna (SUP-JDC-2642/2008, 537-8).

³ Emitida en los recursos de inconformidad acumulados INC/NAL/375/2008 e INC/NAL/380/2008 (SUP-JDC-2642/2008, 141).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Comité Político Nacional, y la publicó en su página de internet. En esta acta solamente se incluyó el cómputo de la votación recibida en 83.95% de las casillas instaladas el día de la jornada electoral (SUP-JDC-2642/2008, 142). Ante eso, la fórmula encabezada por Jesús Ortega presentó un recurso de inconformidad para solicitar la revocación del proyecto de acta de cómputo nacional, lo que fue declarado improcedente por la CNG del PRD. Mediante el acuerdo del 23 de abril de 2008,⁴ el CEN del partido desechó el proyecto de acta de cómputo nacional, en razón de la controversia interpuesta por Gerardo Fernández Noroña y Dolores Padierna, y declaró aprobada el acta de cómputo nacional de fecha 21 de abril de 2008 (SUP-JDC-2642/2008, 143-6).

El 9 de mayo, los coordinadores de las áreas técnica y jurídica de la CTE del PRD emitieron el acta de cómputo nacional de la elección de presidente y secretario general de ese partido político, la cual fue ratificada por el Comité Ejecutivo Nacional el 11 de mayo de 2008, con el triunfo de la fórmula encabezada por Jesús Ortega (SUP-JDC-2642/2008, 146). Pero el 19 de julio, la Comisión Nacional de Garantías del PRD resolvió los nuevos recursos de inconformidad interpuestos por Jesús Ortega Martínez, Alfonso Ramírez Cuéllar, José Camilo Valenzuela y Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, en los que se declararon nulas las elecciones (SUP-JDC-2642/2008, 147):

CUARTO.- Se actualiza la causal de nulidad establecida en el artículo 116 inciso a) del Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática; al tenerse por acreditado en forma determinante la nulidad de la votación recibida en por lo menos el veinte por ciento de las casillas de la elección de Presidente y Secretario General a nivel Nacional del Partido de la Revolución Democrática, por la razones y fundamentos vertidos en el cuerpo de la presente resolución.

⁴ Identificado con la clave CEN/032/2008.

QUINTO.- Se actualiza la causal de nulidad de la elección de Presidente y Secretario General del Partido de la Revolución Democrática al vulnerarse el principio fundamental de democracia establecido en los artículos 1 y 2 del Estatuto del Partido, por las razones y fundamentos vertidos en el cuerpo de la presente resolución.

SEXTO.- Se declara la nulidad de la elección de Presidente y Secretario General del ámbito nacional, realizada el día dieciséis de marzo del año dos mil ocho (SUP-JDC-2642/2008, 148).

Hasta aquí los hechos.

En contra de esa resolución, Jesús Ortega Martínez y Alfonso Ramírez Cuéllar, los días 27 y 28 de julio de 2008, respectivamente, presentaron ante la CNG del PRD, escritos de demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por considerar violado su derecho a ser votados (SUP-JDC-2642/2008, 149 y 163). Del análisis de esos escritos, radicados en los expedientes SUP-JDC-2642/2008 (de Ortega Martínez) y SUP-JDC-2663/2008 (de Ramírez Cuéllar), la Sala Superior advirtió la conexidad en la causa, dado que en ambos casos se trataba del mismo órgano partidista responsable y de igual acto impugnado, porque en los dos juicios se controvertió la resolución del 19 de julio de 2008, de la Comisión Nacional de Garantías del PRD (SUP-JDC-2642/2008, 163). Los expedientes se juntaron en el entendido de que la acumulación circunscribe sus efectos al ámbito procesal (SUP-JDC-2642/2008, 250-4).

A juicio de la Sala Superior, una vez suplidos en sus deficiencias,⁵ fueron sustancialmente fundados, del tercero al séptimo, los conceptos de agravio planteados por Jesús Ortega Martínez, en los cuales hizo valer, esencialmente, que la responsable no fundó ni motivó debidamente lo resuelto en la determinación

⁵ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1 de la LGSMIME (2008), debe suplirse la deficiencia del demandante en la exposición de sus conceptos de agravio, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

impugnada referente a irregularidades aducidas por las partes con relación a las distintas etapas del procedimiento de elección de presidente y secretario general nacional del PRD (SUP-JDC-2642/2008, 526).⁶

[...] como esta Sala Superior ha sostenido reiteradamente, es indudable que la garantía constitucional de fundar y motivar debidamente un acto de molestia de la autoridad, resulta aplicable a la actuación de los partidos políticos, porque son entidades de interés público cuya actuación, respecto de sus militantes o afiliados, se debe sujetar, invariablemente, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes y los reglamentos que de ella emanan, además de cumplir con lo previsto en su normativa partidista interna. Con relación al trámite y resolución de los medios de impugnación intrapartidistas, cabe destacar que, además de cumplir con la ya expuesta debida motivación y fundamentación, se debe dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, en el sentido de emitir una resolución completa, congruente, interna y externamente, además de ser imparcial.

Ello implica que el órgano resolutor debe plasmar, de manera concreta y precisa, el fundamento y motivo que generan su decisión, atendiendo a los hechos y argumentos planteados por las partes.

Asimismo, cabe precisar que el principio de congruencia externa consiste en la adecuación que debe existir entre lo pedido por las partes y lo decidido por el juzgador.

Luego, atendiendo a ese principio, toda resolución se debe dictar en concordancia con lo pedido por las partes y, para cumplir con el principio de congruencia interna, no debe

⁶ Previsto en el artículo 16, párrafo 1, de la CPEUM (2008), en el que se menciona que todo acto de autoridad que cause molestia a los gobernados debe constar por escrito, emanar de órgano competente y estar debidamente fundado y motivado.

contener determinaciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí, en la propia resolución (SUP-JDC-2642/2008, 260-2).

En síntesis, de acuerdo con la Sala Superior, la resolución de la Comisión Nacional de Garantías del PRD no se ajustó a los principios establecidos en los artículos 16 y 17 de la CPEUM. En consecuencia, y esencialmente, no son causales de nulidad de la elección los actos anticipados de campaña:

[...] una valoración integral y generalizada de posibles violaciones suscitadas durante un procedimiento electoral partidista, puede analizar los actos anticipados de campaña siempre y cuando, con anterioridad al día de la jornada electoral, hubiesen sido motivo de impugnación ante la instancia partidista competente, y además, éstas hubieran sido procedentes (SUP-JDC-2642/2008, 532).

Tampoco fue causal de nulidad la falta de coincidencia de los datos obtenidos por las encuestas de salida con el resultado oficial de la elección de presidente y secretario general nacionales:

el único resultado válido es aquel que se obtiene con las actividades que, conforme con la ley, realizan los órganos partidistas o las autoridades electorales competentes, mediante el escrutinio y cómputo de los votos en cada casilla, los cuales se asientan en las actas de escrutinio y cómputo oficiales, siendo éstos los resultados reales de las votaciones y no los que arrojan las entrevistas, encuestas, sondeos o conteos rápidos realizados por una empresa independiente (SUP-JDC-2642/2008, 546-7).

De igual forma, no fue causal de nulidad que la etapa de calificación de la elección se prolongara por más de 50 días, cuando

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

debía durar únicamente 7 (Reglamento General de Elecciones y Consultas, artículo 99, 2008), como sostiene la referida CNG:

[...] no se demuestra la manera en que el retraso en la realización de los cómputos estatales a fin de obtener, en su oportunidad, el cómputo final de la elección, resultó determinante para su resultado (SUP-JDC-2642/2008, 537 y ss.).

En la revisión, la Sala Superior encontró que fueron instaladas 4,617 mesas directivas de casillas, de 4,990 posibles, es decir, se instaló 94.45% del total. Igualmente, en los casos controvertidos se concretaron diversas causales de nulidad, por lo que se anularon 1,052 casillas. No obstante, el resultado final es representativo y legitima el triunfo de un candidato, pues se validó más de 75% de la votación a juicio de la Sala Superior del Tribunal.

En el cómputo final, Jesús Ortega mantuvo el triunfo con 48.8% de los votos válidos. La anulación de 22.88% de los votos, lejos de determinar la nulidad de la elección, duplicó la ventaja que ya tenía Ortega Martínez.⁷ Como se prueba en la sentencia, la responsable no justificó cómo se concretó el elemento relacionado con que la nulidad de la votación recibida en casilla decretada fuera determinante para el resultado de la votación (SUP-JDC-2642/2008, 645-6). De esta manera, la resolución revocó la declaración de nulidad de la elección hecha por la CNG del PRD el 19 de julio, y modificó el cómputo nacional de la elección de presidente y secretario general del PRD en el ámbito nacional. Por tanto, Jesús Ortega Martínez, candidato a la presidencia del mencionado partido, fue quien obtuvo la mayoría de votos de la elección (SUP-JDC-2642/2008, 654-5).

⁷ El artículo 125, párrafo 1, inciso a, del Reglamento General de Elecciones y Consultas del PRD (2008) dispone lo siguiente: "Son causas para convocar a elección extraordinaria: a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el artículo anterior, se hayan acreditado en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el ámbito correspondiente a la elección de que se trate y esto sea determinante en el resultado de la votación" (énfasis añadido).

Obligados a motivar y fundamentar debidamente sus resoluciones, también correspondió a los órganos partidistas apearse a los procedimientos establecidos en sus normas.

Los órganos de justicia partidista deben garantizar el derecho de audiencia

El Tribunal revocó el dictamen de la Comisión Estatal de Procesos Internos del Partido Revolucionario Institucional que impedía a un militante presentarse como precandidato a presidente municipal, por haber vulnerado la normativa interna al negar el derecho de audiencia, y ordenó realizar un procedimiento apegado a todas las formalidades.

Eutiquio Velasco García, militante, dirigente y aspirante a precandidato a presidente municipal de La Trinitaria, Chiapas, por el PRI, promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El acto consistió en el dictamen emitido el 1 de junio de 2007 por la Comisión Estatal de Procesos Internos priista en el estado de Chiapas, mediante el cual se revocó el dictamen de procedencia del registro como participante en la fase previa del proceso interno de postulación de candidatos a presidentes municipales del instituto político para la elección interna a efectuarse el 8 de julio de 2007 (SUP-JDC-592/2007, 1-2).

El presidente de la comisión argumentó que el actor carecía de interés jurídico para su promoción, porque ocurría en calidad de militante, carácter que no se le reconocía por existir una resolución dictada por la Comisión de Honor y Justicia Partidaria del 13 de noviembre de 2001, en la que se determinó su expulsión de ese partido (SUP-JDC-592/2007, 29).

Con relación a la causal de improcedencia, la Sala Superior consideró que asistía interés jurídico al actor por ser titular de un derecho político-electoral que resultaba lesionado por el acto de autoridad reclamado. El derecho que se estimaba violentado se relacionaba con la prerrogativa de ser votado en las elecciones a realizarse en el estado de Chiapas (SUP-JDC-592/2007, 30-1) para el periodo constitucional 2008-2010.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

La resolución controvertida implicó la revocación o anulación del registro aprobatorio obtenido por el actor como aspirante a precandidato en la fase previa del proceso interno para postular candidatos a presidentes municipales en el estado, acto que no tuvo por efecto negar la recepción de su solicitud de registro. Tampoco fue una negativa o aceptación de la solicitud del aspirante a precandidato, pues el caso se centró en un dictamen aprobatorio y, posteriormente, en la emisión de uno que lo invalidó —cuestión que distingue el acto—. Finalmente, la impugnación no giraba en torno al resultado del cómputo de la elección (SUP-JDC-592/2007, 36); como se trataba de una transgresión al derecho político-electoral de ser votado en elecciones populares, se hizo valer por medio del juicio ciudadano directamente, porque obligar al actor a agotar los medios de defensa ordinarios internos y hasta entonces estimar procedente el juicio ciudadano —en caso de promoverlo, debido a los tiempos—, muy probablemente traería como consecuencia la imposibilidad de reparar el derecho violado (SUP-JDC-592/2007, 36-40).

El motivo de inconformidad del promovente es que no se respetó la garantía de audiencia. El actor se favoreció, con su registro, de una fase del proceso interno de postulación de candidatos, para luego verse afectado con un nuevo dictamen mediante el cual se invalidó el registro, precisamente por considerar que con motivo de la expulsión de que fue objeto en 2001, ya no tenía el carácter de miembro y cuadro (SUP-JDC-592/2007, 55-9). Para la Sala Superior, la resolución de expulsión del 13 de noviembre de 2001 emitida por la Comisión de Justicia Partidaria del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional era cosa juzgada, de manera que esa decisión ya no estaba a discusión.

No obstante, la Comisión Estatal de Procesos Internos del PRI debió satisfacer ciertos requisitos mínimos que dieran certeza de que se cumplió con el objetivo inherente, esto es, darle la oportunidad de ser atendido y vencido, si se ponderaba la emisión de un posible acto de privación de derechos, como ocurrió en este

caso. Por tanto, debió respetársele la garantía de audiencia con el afán de preservar a su favor el derecho de contradicción (SUP-JDC-592/2007, 61). El dictamen reclamado, al privar del registro previamente otorgado al actor, apoyado en el desconocimiento de su calidad de miembro y cuadro, debió privilegiar los artículos 14 y 41 de la CPEUM y, preponderantemente, el numeral 57, fracción III de los Estatutos del PRI (2007), de acuerdo con el cual

Los miembros del Partido Revolucionario Institucional tienen las siguientes garantías:

[...]

III. Garantía de audiencia con las instancias correspondientes de dirección del Partido, organización o sector; [...]

La comisión responsable colocó al actor en estado de indefensión porque omitió respetar la garantía de audiencia consagrada en su normativa interna, proceder que le impidió comparecer para probar en su favor. Es indispensable que el interesado conozca directamente todos los elementos existentes en su contra para estar en aptitud de defenderse adecuadamente. Por ello, el Tribunal consideró que la comisión responsable actuó de manera ilegal, por omitir la instauración de un procedimiento particular correspondiente a la situación jurídica del actor en el partido político, debido a que la revocación del dictamen aprobatorio para participar en la fase previa a la elección interna de candidatos a presidentes municipales — con el argumento relativo al desconocimiento de su calidad de miembro y cuadro — tuvo como consecuencia privarlo del goce de sus derechos y prerrogativas, vulnerando la normativa interna (SUP-JDC-592/2007, 63-4).

Con el fin de subsanar la transgresión cometida, la Sala Superior revocó el dictamen emitido el 1 de junio de 2007 y resolvió que la Comisión Estatal de Procesos Internos del PRI en el estado de Chiapas, en uso de sus facultades y atribuciones, debía sustanciar, de manera completa, expedita e imparcial, un procedimiento en el que se respetaran todas las formalidades y en el

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

cual se analizara la situación jurídica de Eutiquio Velasco García en el instituto político. Hecho eso, con plenitud de jurisdicción, debería emitir la determinación que procediera, respecto de si el promovente tenía derecho a registrarse como aspirante a precandidato a presidente municipal por el municipio de La Trinitaria.⁸

Lo presentado hasta ahora se funda en impugnaciones de actos y resoluciones de los órganos de los partidos. Pero no todas las resoluciones resultan favorables a los enjuiciantes, pues muchas de ellas prueban que los órganos partidistas de justicia también actúan con eficacia.

V. Órganos de justicia partidista eficaces

Los órganos partidistas encargados de la resolución de conflictos e impartición de justicia buscan ser garantes de la certeza jurídica. Aunque muchas sentencias del TEPJF encuentran argumentos decisivos a favor de los militantes que ven afectados sus derechos, también son reivindicadas las acciones y decisiones de los órganos internos apegadas a derecho. En el proceso inacabado por hacer compatibles la política y el derecho, el Tribunal Electoral muestra la existencia de órganos de justicia partidistas eficaces cuando:

- 1) El promovente carece de interés jurídico.
- 2) No existe violación de los derechos político-electorales.
- 3) Se atenta contra el derecho de los otros de acceder a cargos partidistas.
- 4) Los militantes no acatan las normas internas, y el Tribunal ratifica la resolución de los órganos de justicia internos.

⁸ Como puede observarse, la resolución no iba en el sentido de afirmar que el actor tenía derecho a registrarse como aspirante a precandidato, sino únicamente exigía un proceso que respetara el derecho de audiencia. Por esa razón, los dos incidentes de inejecución de sentencia promovidos por el actor resultaron infundados (SUP-JDC-592/2007, 64-5). Véase el apartado antes expuesto "Los partidos políticos deben contemplar la caducidad y prescripción de sanciones".

El acto o resolución impugnado debe afectar al promovente para que exista interés jurídico.

Carencia de interés jurídico

El 7 de diciembre de 2006, Jaime Delgado Alcalde, consejero político del PRI en San Luis Potosí, promovió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de la resolución dictada el 30 de noviembre de 2006 por la Comisión Nacional de Justicia Partidaria del Partido Revolucionario Institucional (SUP-JDC-1766/2006, 3). Esta comisión confirmaba el sobreseimiento del procedimiento de impugnación (llevado a cabo el 26 de octubre de 2006) de la Comisión Estatal de Justicia Partidaria priista en San Luis Potosí, según el cual Delgado Alcalde carecía de interés jurídico para impugnar la elección de Adolfo Octavio Micalco Méndez (realizada el 30 de septiembre de 2006) como presidente sustituto del comité directivo del mencionado partido en esa entidad.

Delgado argumentaba que, como militante y consejero político estatal del PRI en San Luis Potosí, tenía capacidad de goce y ejercicio para participar en las decisiones tomadas por los órganos de su partido y, en consecuencia, interés jurídico directo y real para que el presidente sustituto de su comité directivo estatal fuera elegido conforme a derecho y con apego a los principios rectores de la materia electoral. También alegaba interés jurídico para impugnar el procedimiento interno de elección de dirigente partidario y hacer valer las irregularidades entonces ocurridas (SUP-JDC-1766/2006, 9).⁹

Las irregularidades, sostenía el actor, consistieron en la sustitución ilegal de una cantidad importante de consejeros políticos, por lo que hubo una indebida integración del quórum del consejo político estatal que eligió al presidente sustituto, por lo que las

⁹ El actor cita la jurisprudencia 7/2002 de rubro INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

decisiones y acuerdos de un consejo político así integrado, aseguraba, no podían surtir efectos legales y constitucionales. Asimismo, afirmó que en la orden del día de la sesión no se señalaron el momento ni los requisitos con que debían registrarse los interesados, por lo que en el desarrollo de la asamblea no existió un periodo de registro de candidatos. El actor alegaba, además, que se violó su derecho de debido proceso y defensa adecuada, pues no obstante haber solicitado oportuna y reiteradamente a diversos órganos partidarios documentación acerca del procedimiento electivo y de la resolución impugnada (el 4 y el 11 de octubre de 2006), esa información no le fue proporcionada. En correspondencia, solicitó a la Sala Superior del TEPJF ordenar la entrega de copia certificada de esos documentos a efecto de que se le restituyera en sus derechos político-electorales vulnerados (SUP-JDC-1766/2006, 4-9).

En síntesis, los agravios formulados por el actor fueron dos: por una parte, la resolución intrapartidaria del 30 de noviembre de 2006 y por la otra, la omisión de diversos órganos partidarios de entregarle la información solicitada. De acuerdo con Delgado, el órgano responsable le negó interés jurídico indebidamente, por lo que pedía revocar la resolución y, en su oportunidad, anular y reponer el procedimiento electivo controvertido. Con relación a la omisión aludida, la causa de su petición radicaba, esencialmente, en que se habían vulnerado los derechos del solicitante, de debido proceso y defensa adecuada, así como el derecho de información que le asistía como militante y consejero del PRI, pretendiendo que se ordenara la entrega de la documentación de referencia (SUP-JDC-1766/2006, 10-1).

De acuerdo con el TEPJF, no asistía la razón al actor, toda vez que, con la copia certificada del acta de la sesión ordinaria de trabajo del 30 de noviembre de 2006, se acreditó que la Comisión Nacional de Justicia Partidaria del PRI se reunió en su sede para celebrar la sesión ordinaria de trabajo en dicha fecha, en la que se resolvió el recurso de revisión CNJP-RR-SLP-076/2006 promovido por Jaime Delgado Alcalde en contra del fallo dictado por

la Comisión Estatal de Justicia Partidaria de San Luis Potosí. La Sala Superior consideró que, contrariamente a lo expresado por el enjuiciante, tanto la celebración de la referida sesión de trabajo como la emisión de la resolución por ella dictada cumplieron con las formalidades previstas en los preceptos reglamentarios del PRI, por lo que esos actos tenían plena validez y eficacia jurídicas (SUP-JDC-1766/2006, 13). El punto de agravio era infundado.

En segundo lugar, de acuerdo con el Tribunal, el actor carecía de interés jurídico para impugnar el procedimiento interno de elección de presidente sustituto del Comité Directivo Estatal del PRI en San Luis Potosí, tal y como lo resolvió el órgano partidario responsable al confirmar el sobreseimiento dictado por la Comisión Estatal de Justicia Partidaria. De acuerdo con los artículos 58 de los estatutos; 38, 39 y 46, fracción I, del Reglamento para la Elección de Dirigentes; 4, 9 y 31, fracción I, del Reglamento de Medios de Impugnación, así como el 33 y 89, fracción I, del Reglamento Interior de las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria del PRI, el acto o resolución impugnado debía perjudicar al promovente, esto es, debía repercutir en la esfera jurídica de quien acude al proceso (SUP-JDC-1766/2006, 17-9).

En la normativa intrapartidaria, la Sala Superior advirtió que para impugnar resoluciones o actos inherentes a procesos internos de elección era necesario que el inconforme hubiera participado de alguna forma en dicho proceso, para que la vulneración a su esfera jurídica fuera manifiesta. Sin embargo, en su escrito de demanda el actor afirmó, en forma expresa, que no asistió a la sesión del Consejo Político Estatal (SUP-JDC-1766/2006, 20-1). De este modo, el promovente omitió realizar los actos necesarios para ejercer su derecho de voto, a pesar de contar con la posibilidad de ser elector del cargo partidario precisado.

Una circunstancia semejante ocurrió con la pretendida violación al derecho de ser votado, porque no se registró como candidato al cargo de presidente sustituto del Comité Directivo Estatal: en forma deliberada, omitió ejercer sus derechos de

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

votar y ser votado. Como no existía prueba de que el enjuiciante pretendía obtener u ocupar el cargo cuya elección cuestionó, ese acto no tenía una influencia y repercusión objetiva, clara y suficiente en su esfera jurídica. En esencia, el actor carecía de interés jurídico para impugnar la elección de mérito y hacer valer las supuestas irregularidades (SUP-JDC-1766/2006, 22-31). Por lo demás, las aseveraciones que éste hizo con relación a las supuestas irregularidades ocurridas con motivo de la elección de presidente sustituto del Comité Directivo Estatal del PRI en San Luis Potosí eran inoperantes, aseguró la Sala Superior.

Respecto del punto de agravio en que el actor refirió que los órganos partidarios no le proporcionaron documentación correspondiente al procedimiento electivo y a la resolución impugnada, la Sala Superior consideró que era inoperante: si aquella fue solicitada con el fin instrumental de ocuparla para impugnar el procedimiento de elección de presidente sustituto del Comité Directivo Estatal del PRI en San Luis Potosí, y si el actor carecía de interés jurídico para combatir esa elección, la obtención de la documentación no podría modificar el sentido de la ejecutoria (SUP-JDC-1766/2006, 36).

El Tribunal llegó a la convicción de que no se había proporcionado a Jaime Delgado Alcalde la documentación de referencia, no obstante haberla solicitado por escrito, de manera oportuna, pacífica y respetuosa. La omisión de los órganos partidarios de atender la petición del ocurso se consideró violatoria del derecho fundamental de acceso a la transparencia y a la información en materia electoral (SUP-JDC-1766/2006, 36 y 41-2).

Al actor, en su calidad de militante y miembro del consejo político estatal del mencionado instituto político, le asiste un derecho autónomo de información sobre el multicitado procedimiento intrapartidario de elección y, en consecuencia, es inconcuso que el Partido Revolucionario Institucional está obligado a transparentar el citado procedimiento y a expedir al

impetrante la documentación que le fue solicitada a través de diversos recursos (SUP-JDC-1766/2006, 42). [Y se concluía:] El que el ciudadano tenga una información básica relativa al partido político en el que milita, constituye un prerequisite para ejercer la libertad de asociación y de afiliación. Afirmar lo contrario, sería equivalente a soslayar que los derechos fundamentales de carácter político-electoral establecidos constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa (SUP-JDC-1766/2006, 48).

El Tribunal confirmó el fallo impugnado porque el promovente carecía de interés jurídico en el primer resolutivo; en el segundo, ordenó a la Comisión Nacional de Justicia Partidaria del PRI que obtuviera y entregara a Jaime Delgado Alcalde copia certificada de la documentación precisada en la sentencia (SUP-JDC-1766/2006, 52). El segundo resolutivo dividió a la Sala Superior y fue motivo de un voto particular que formularon los magistrados Flavio Galván Rivera, José Alejandro Luna Ramos y Pedro Esteban Penagos López (SUP-JDC-1766/2006, 53-9).

Los suscriptores del voto disintieron del segundo punto resolutivo de la ejecutoria y sus respectivas consideraciones. En opinión de los firmantes, no procedía ordenar la obtención y entrega de las copias solicitadas por escritos de los días 4 y 11 de octubre, así como 7 de diciembre, todos de 2006, y únicamente debía confirmarse el fallo impugnado como se ordenaba en el primer punto resolutivo.

Consideraron indiscutible que las peticiones de copias a que se refiere el actor en su demanda no constituyeron una pretensión específica y tampoco tenían la finalidad autónoma de informar acerca de los diversos actos intrapartidistas, sino la de contar con pruebas que permitieran impugnar la sesión del 30 de septiembre de 2006, que fue la resolución en la que se confirmó

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

que el actor carecía de interés jurídico. Sugirieron así, una contradicción entre el resolutivo primero y el segundo, razón del voto particular.

En otro orden de ideas, los juicios promovidos por los ciudadanos también deben estar debidamente motivados y fundamentados.

Se desecha juicio por no existir violación de los derechos político-electorales

El 18 de abril de 2006 se llevó a cabo la cuarta sesión extraordinaria del consejo político estatal del Partido Revolucionario Institucional en el estado de Morelos, en la cual, entre otros puntos, se aprobó la lista de candidatos a diputados locales de representación proporcional. Mediante un escrito presentado ante la Comisión Nacional de Justicia Partidaria del PRI el 22 de abril de ese mismo año, y recibido en la Sala Superior el 27 de abril siguiente, Francisco Alejandro Moreno Merino promovió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-728/2006, 1-2).

La Sala Superior estimó que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 9, apartado 3, con relación al numeral 11, apartado 1, inciso b, de la LGSMIME, pues en el caso no había materia acerca de la cual pronunciarse. El artículo dispone que los medios de impugnación serán improcedentes y se desearán de plano cuando su notoria improcedencia derive de las disposiciones de la ley en comento.

No existía materia, argumentó la Sala Superior, en razón de que la pretensión del actor se encaminaba, primordialmente, a que se declarara la nulidad de la asamblea mencionada, así como la lista de candidatos, y a que esta Sala ordenara la reposición del procedimiento de selección de candidatos del PRI a diputados locales por el principio de representación proporcional para el estado de Morelos, con la única finalidad de ser incluido en dicha

lista, es decir, que este instituto político lo postulara como candidato a dicho cargo (SUP-JDC-728/2006, 5).

Este asunto carecía de materia, pues la pretensión del actor fue satisfecha desde la emisión del acto reclamado, en el que, tal como solicitó en este juicio, fue incluido como candidato del PRI a diputado de representación proporcional para integrar el Congreso de Morelos. En consecuencia, la supuesta violación de los derechos político-electorales del actor era inexistente, por lo cual se actualizó la causa de improcedencia invocada y esto condujo a decretar el desechamiento de la demanda (SUP-JDC-728/2006, 5-6). El artículo 11, apartado 1, inciso b, de la LGSMIME, establece como causa de sobreseimiento que la responsable modifique o revoque el acto impugnado, de manera que quede sin materia el juicio respectivo antes del dictado de la resolución o sentencia.¹⁰

El actor se inconformó con el hecho de que el PRI postulara en el segundo lugar de la lista a una persona que, aseveraba, no contaba con la calidad de militante de dicho partido, sino que militaba en el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 195 de los estatutos priistas. Sostuvo que a pesar de contar con un mejor derecho, derivado de que era militante y cumplía con los requisitos establecidos en el artículo antes mencionado, se obstaculizó su acceso a la candidatura, pero no aportó ningún argumento que sustentara su afirmación (SUP-JDC-728/2006, 6-8). El medio de impugnación era, por tanto, improcedente. En consecuencia, se desechó el JDC promovido por Francisco Alejandro Moreno Merino. De toda evidencia, el juicio así promovido no estaba debidamente motivado ni fundamentado.

En otro tema, el Tribunal ratificó un acto de la autoridad que aprobó una candidatura a la Secretaría General del PAN.

¹⁰ Véase el apartado "El desechamiento de la impugnación como mecanismo de restitución de derechos" antes expuesto.

El derecho de acceder a cargos de dirección partidista

En el proceso de renovación de la dirigencia nacional del PAN de 2010, Blanca Judith Díaz impugnó al candidato a presidente nacional del partido y al acto del secretario general que aprobó esa candidatura.

Los agravios se centraron en dos temas: la omisión de revisar el cumplimiento de los requisitos de los candidatos a presidente nacional por parte de la instancia partidista correspondiente, y el incumplimiento de Roberto Gil Zuarth del requisito de cinco años de militancia en el Partido Acción Nacional.

A la actora le causaba agravio que el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de su partido omitiera verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la normatividad partidista a cargo de los diversos candidatos a presidente nacional, concretamente Roberto Gil Zuarth. Asimismo, señalaba que dicho candidato no reunía el requisito consistente en tener una militancia mínima de cinco años en el PAN, de acuerdo con su propia interpretación de los artículos 44, incisos b, c, d, e y l; 75, inciso i, y 86, párrafo 3, de los Estatutos del Partido Acción Nacional (SUP-JDC-1184/2010, 12-3). Por lo demás, la ocurrente se atenía a la suplencia de la queja con fundamento en el artículo 23 de la LGSMIME, de modo que las deficiencias contenidas en su reclamación fueran suplidas por el Tribunal, situación que, sin embargo, no dependía de la petición hecha.

En cuanto a los requisitos para ocupar el cargo de presidente nacional, la normatividad de los estatutos del PAN únicamente exigía:

- 1) La solicitud, por escrito, del registro del candidato presentada ante la Secretaría General del partido.
- 2) Que dicha solicitud se encontrara avalada al menos por 10 consejeros nacionales.
- 3) La firma del solicitante del registro, lo que no contemplaba años de militancia mínima:

[...] se puede sostener válidamente que la literalidad de la normativa estatutaria en análisis revela que para el desempeño del cargo de Presidente Nacional del Partido Acción Nacional no se requiere de un periodo determinado como militante del instituto político: las disposiciones estatutarias y reglamentarias no lo prevén (SUP-JDC-1184/2010, 22).

La enjuiciante alegaba que el secretario general del CEN de su partido no actuó conforme con lo establecido por los estatutos que lo rigen y por esa razón no daba trato igualitario a todos los aspirantes a la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional. La actora veía ahí falta de imparcialidad

Siendo además doble su violación al principio descrito ya que al no juzgar rectamente lo planteado, mostró inexperiencia, falta de capacidad profesional, y desconocimiento de su marco Estatutario (SUP-JDC-1184/2010, 9).

Agregaba que era imposible entender que para ocupar el cargo de mayor jerarquía en lo individual —esto es, presidente nacional—, conforme con el organigrama del PAN, no existiera término o requisito mínimo alguno de militancia, cuando sí lo había para otros puestos similares en el ámbito estatal.

Para el Tribunal, no había violación a los estatutos ni inequidad:

[...] debemos decir que el Presidente, forma parte, entre otros órganos internos del partido, del Consejo Nacional, pero no por su carácter de consejero electo, sino por disposición expresa de los propios estatutos. El órgano regulador partidista dispuso que el Presidente será miembro del Consejo, pero no es un consejero más de los trescientos consejeros electos, los cuales precisamente por la forma en que acceden al cargo, deben reunir los requisitos previstos en la norma, en concreto, el de ser militante en un determinado

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

periodo, que para ellos es de cinco años. Ante ello, carece de razón afirmar que la no exigencia de un plazo específico de militancia coloca en situación de inequidad y desventaja a quienes tienen varios años de ser militantes probados (SUP-JDC-1184/2010, 23).

La Sala Superior concluyó que se trataba de proteger el derecho de acceder a cargos de dirección partidista:

[...] realizar la interpretación propuesta por la actora, además de que carece de sustento, equivaldría a imponer una restricción para el ejercicio de derechos fundamentales, como son el de participación política y el de acceso a cargos de dirección interna partidista (SUP-JDC-1184/2010, 23).

La expulsión de militantes es un recurso extremo, por causas que afectan el sistema normativo interno de los partidos, cuyo propósito es recomponer la estabilidad de la organización.

La expulsión como forma de protección del partido

Los hechos, primero: el Comité Ejecutivo Nacional del PAN aprobó el 4 de mayo de 2010 revisar “distintas declaraciones atribuidas a Manuel Espino” y presentar un informe, tras lo cual la Secretaría General del CEN integró un expediente. El 17 de agosto, el CEN aprobó el dictamen mediante el cual se solicitó a la Comisión de Orden del Consejo Estatal (COCE) del Partido Acción Nacional en Sonora que iniciara el procedimiento de declaratoria de expulsión, previsto por el artículo 36 del Reglamento sobre la Aplicación de Sanciones, en contra de Manuel Espino.

El 26 de noviembre, la COCE panista en Sonora resolvió expulsar de ese instituto político a Manuel Espino. El 9 de diciembre, este último interpuso un recurso de reclamación ante la Comisión de Orden del Consejo Nacional (COCN) del partido. El 26 de abril de 2011, dicha comisión confirmó la determinación de

expulsión.¹¹ Manuel Espino presentó, el 6 de mayo de 2011, un JDC. Tras declararse competente para conocer y resolver el medio de impugnación, y determinar que éste reúne los requisitos de procedencia previstos por la LGSMIME, la Sala Superior determinó que debía realizar el estudio de fondo de la controversia planteada (SUP-JDC-641/2011, 5-7). Hasta aquí los hechos.

La Sala Superior analizó

[...] tópicos planteados por el justiciable:

1) Inconstitucionalidad de las disposiciones partidistas.

¹¹ Las conductas que las resoluciones de los órganos partidistas atribuyen a Manuel Espino Barrientos (SUP-JDC-641/2011, 29-31) son: 1. Indisciplina, abandono continuo o lenidad en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas (art. 13, fr. IV, Estatutos); 2. Indisciplina, abandono continuo o lenidad en el cumplimiento de las obligaciones de miembro activo del Partido Acción Nacional (art. 13, fr. IV, Estatutos, y a. 16, apartado A, fr. II, Reglamento); 3. Actos de deslealtad al partido (art. 13, fr. V, Estatutos, y a. 16, apartado A, fr. VIII, Reglamento); 4. Incumplimiento de las funciones como dirigente o funcionario público (art. 13, fr. V, Estatutos, y a. 16, apartado A, fr. II, Reglamento); 5. Ataques de hecho o de palabra a los principios y programas del partido, así como a su dirigencia, fuera de sus reuniones oficiales (art. 13, fr. VI, Estatutos, y a. 16, apartado A, fr. IV, Reglamento); 6. Acciones o declaraciones que dañen gravemente a la institución (a. 13, fr. VI, Estatutos); 7. Comisión de actos delictuosos (art. 13, fr. VI, Estatutos, y a. 16, apartado A, fr. IX, Reglamento); 8. Comisión de actos que afecten públicamente la imagen del partido (art. 13, fr. VI, Estatutos); 9. Colaborar o afiliarse a otro partido político (art. 13, fr. VI, Estatutos); 10. Infracción a las normas contenidas en los Estatutos, Reglamentos, Código de Ética y demás disposiciones del partido (art. 16, apartado A, fr. III, Reglamento); 11. No participar en la realización de los objetivos del partido o hacerlo de manera indisciplinada (art. 16, apartado A, fr. V, Reglamento); 12. Acudir a instancias públicas o privadas ajenas al partido para tratar asuntos internos del mismo o para intentar su intromisión en los actos propios del partido (art. 16, apartado A, fr. VII, Reglamento); 13. Apoyar a candidatos postulados por otros partidos en elecciones en las que Acción Nacional contienda con candidatos propios (art. 16, apartado A, fr. XI, Reglamento); 14. Desacatar o desobedecer las disposiciones previstas en los estatutos, reglamentos y acuerdos tomados por los órganos directivos del partido (art. 16, apartado B, fr. I, Reglamento); 15. Tratar públicamente asuntos confidenciales y conflictos internos del partido (art. 16, apartado B, fr. II, Reglamento); 16. Atacar, de hecho o de palabra, las decisiones y acuerdos tomados por los órganos del partido (art. 16, apartado B, fr. III, Reglamento).

La Sala Superior hace notar, además, que el CEN del PAN solicitó (el 17 de agosto de 2010) la declaratoria de expulsión por diversas declaraciones realizadas en Veracruz, Sinaloa y Durango (SUP-JDC-641/2001, 31-6).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

- 2) Parcialidad del presidente de la COCE del Partido Acción Nacional en Sonora.
- 3) Omisión del dictamen por escrito.
- 4) Omisión de estudiar los alegatos del entonces denunciado.
- 5) Violaciones relacionadas con las normas que rigen el derecho probatorio.
- 6) Precisión de conductas, hipótesis normativas y alcance probatorio.
- 7) Facultad investigadora del CEN.
- 8) Inoperancia e incongruencia en el recurso de reclamación (SUP-JDC-641/2011, 337-92).

Luego, la Sala confirmó (con 4 votos a favor y 2 en contra) la resolución de expulsión del 26 de abril de 2011 dictada por la COCN del PAN (SUP-JDC-641/2011, 393-4).

Al examinar los tipos de sanción previstos por los estatutos y el Reglamento sobre Aplicación de Sanciones del PAN, invocados tanto en las resoluciones de los órganos disciplinarios del mencionado partido como en la impugnación de Manuel Espino, la Sala Superior encontró que tanto los artículos 13 de los Estatutos del Partido Acción Nacional (2008) y 16 del mencionado Reglamento (2005)¹² definen

¹² “En los casos de indisciplina, incumplimiento de sus cargos o infracción de estos Estatutos y de los reglamentos, los miembros activos del Partido podrán ser sancionados con amonestación, privación del cargo o comisión del Partido que desempeñen, cancelación de la precandidatura o candidatura, suspensión en sus derechos o expulsión del Partido, conforme a las siguientes disposiciones: [...] IV. La suspensión de derechos será acordada por indisciplina, abandono continuo o lenidad en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas, o las de miembro activo del Partido. La suspensión de derechos implica la separación de las actividades del Partido; V. La inhabilitación para ser dirigente o candidato será declarada en los casos de deslealtad al Partido o incumplimiento de las funciones como dirigente o funcionario público, y VI. La expulsión podrá solicitarse cuando las causas señaladas en las dos fracciones anteriores sean graves o reiteradas, así como por ataques de hecho o de palabra a los principios y programas del Partido, fuera de sus reuniones oficiales, por acciones o declaraciones que dañen gravemente a la institución, por la comisión de actos delictuosos, la comisión de actos que afecten públicamente la imagen del Partido, o por colaborar o afiliarse a otro partido político” (Estatutos del Partido Acción Nacional, artículo 13).

[...] 13 hipótesis normativas:

- 1) Indisciplina que sea grave o reiterada.
- 2) Abandono continuo en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas que sea grave o reiterado.
- 3) Abandono continuo en el cumplimiento de las obligaciones de miembro activo del Partido Acción Nacional que sea grave o reiterado.
- 4) Lenidad en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas que sea grave o reiterada.
- 5) Lenidad en el cumplimiento de las obligaciones de miembro activo que sea grave o reiterada.
- 6) Deslealtad al Partido Acción Nacional que sea grave o reiterada.
- 7) Incumplimiento de las funciones como dirigente que sea grave o reiterada.
- 8) Incumplimiento de las funciones como funcionario público que sea grave o reiterada.
- 9) Atacar de hecho o de palabra a los principios y programas del partido, fuera de sus reuniones oficiales.
- 10) Realizar acciones o declaraciones que dañen gravemente a la institución.

"A.- Se consideran infracción de los miembros activos del Partido: [...] II. El incumplimiento, abandono, o lenidad en el cumplimiento de las obligaciones como miembro activo, dirigente del Partido o responsable de cargo o comisión otorgada por el Partido. III. La infracción a las normas contenidas en los Estatutos, Reglamentos Código de Ética y demás disposiciones del Partido. IV. El ataque de hecho o de palabra a los principios, programas y a la dirigencia del Partido. V. La no participación en la realización de los objetivos del Partido o hacerlo de manera indisciplinada. [...] VII. Acudir a instancias públicas o privadas ajenas al Partido, para tratar asuntos internos del mismo o para intentar su intromisión en los actos propios del Partido. VIII. La realización de actos de deslealtad al Partido. IX. La comisión de actos delictivos. [...] XI. Apoyar a candidatos postulados por otros partidos en elecciones en las que Acción Nacional contienda con candidatos propios. [...] B.- Se consideran, entre otros, como actos de indisciplina, los siguientes: I. Desacatar o desobedecer las disposiciones previstas en los Estatutos, Reglamentos y acuerdos tomados por los órganos directivos del Partido; II. Tratar públicamente asuntos confidenciales y conflictos internos del Partido; III. Atacar, de hecho o de palabra, las decisiones y acuerdos tomados por los órganos del Partido" (Reglamento sobre Aplicación de Sanciones, Artículo 16, 2005).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- 11) Comisión de actos delictivos.
- 12) Comisión de actos que afecten públicamente la imagen del partido.
- 13) Colaborar o afiliarse a otro partido político.

De acuerdo con la Sala Superior, únicamente la normativa correspondiente a “realizar acciones o declaraciones que dañen gravemente a la institución” (tipo 10) era inconstitucional, por lo que consideró “parcialmente fundado el agravio del actor”. Esta última expresión “constituye una infracción demasiado abierta al no precisar elementos que permitan distinguirla por sí misma de otras faltas” y “la mera acción o declaración que afecte gravemente al partido deja la completa discrecionalidad de los órganos sancionatorios del partido determinar las conductas y su gravedad” (SUP-JDC-641/2011, 142). El resto de los tipos descritos, afirmó, son acordes con lo dispuesto en la Constitución General y en los tratados internacionales suscritos por México, de ahí que tal circunstancia sea insuficiente para por sí misma revocar la sanción impuesta al actor (SUP-JDC-641/2011, 76 y 141).

Estos 12 tipos constitucionales establecieron las conductas (positivas o negativas) que sustentaban la infracción; indicaron los sujetos (activos o pasivos), así como los “bienes jurídicos que son objeto de protección” que, de acuerdo con la Sala Superior, resultaron relevantes para los integrantes del partido en este caso. Las libertades de expresión, reunión y asociación “son derechos fundamentales del ciudadano, cuyo ejercicio debe ser garantizado y potenciado para la consolidación de una sociedad democrática” (SUP-JDC-641/2011, 104):

El derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental establecido en el artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales de

derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales (artículo 19, párrafo 2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13, párrafo 1), aplicables en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución federal (SUP-JDC-641/2011, 106). [Se trata de un derecho protegido por el Estado] La protección constitucional de la libertad de expresión (en el sentido de la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales) incluye el derecho a expresar convicciones políticas, morales, religiosas, filosóficas o de otro tipo y se ve aún más fortalecida si involucra la libertad de pensamiento o de opiniones en materia política, por lo que está protegida constitucionalmente en los artículos 1º, 3º y 7º, en concordancia con los artículos 40 (forma democrática representativa de gobierno) y 41 (sistema constitucional electoral) de la Constitución federal, así como diversos instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y suscritos por el Estado mexicano (SUP-JDC-641/2011, 112).

El derecho de asociación, por otro lado, está previsto en el artículo 9 constitucional, así como en los artículos 22 del Pacto Internacional sobre Derechos Humanos y 16 de la Convención Americana de Derechos Políticos y Sociales. Al estar reconocido en el bloque de constitucionalidad, tiene un carácter fundamental.

El derecho fundamental político-electoral de asociación comprende el derecho del ciudadano a afiliarse; el derecho del socio, miembro o afiliado a permanecer en la asociación (partido o agrupación política) mientras no incurra en causa o motivo (legal o estatutariamente) justificado alguno para su expulsión, separación o suspensión, con las debidas garantías (esto es, el régimen disciplinario partidario debe tener un contenido garantista), y el derecho de renunciar

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

a dicha militancia e, incluso, el de adquirir otra distinta (SUP-JDC-641/2011, 112-5).

Puesto que los derechos fundamentales irradian a todos los sectores del ordenamiento jurídico y no nada más a las relaciones del individuo frente a los órganos del poder público (SUP-JDC-805/2002; SUP-JDC-807/2002), el derecho fundamental a la libertad de expresión también debe garantizarse en el seno de los partidos (SUP-JDC-641/2011, 116) para lograr el debate abierto de las ideas que dé lugar a diversas iniciativas o alternativas que a su vez, permitan el dinamismo y la participación de los afiliados en los asuntos de interés general.

Ahora bien, no cualquier tipo de expresión está amparada en el artículo 6 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, en 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 podría resolverse, sin más, prohibiendo, restringiendo o menoscabando la libertad de expresión, así sea disidente, hacia el exterior en todos los casos. Tampoco es el caso que el derecho de libertad de expresión sea inderrotable, ya que en un caso concreto puede ser derrotado por otro derecho fundamental constitucionalmente tutelado. De ahí que la resolución tenga que pasar por la ponderación en cada caso concreto en-

tre la libertad de expresión de los asociados y el derecho de auto-organización 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 (SUP-JDC-641/2011, 120-1).

Del mismo modo, ni la libertad de expresión ni el derecho de asociación tienen un carácter absoluto o incondicionado, porque desde los propios ordenamientos invocados se establecen limitaciones, como lo ha reconocido la Sala Superior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ambos casos, se dispone que las restricciones deben ser en interés de la seguridad nacional, de la seguridad y del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o las libertades de los demás¹³ (SUP-JDC-641/2011, 122-3; Espinoza 2010).

Para que resulten “válidas”, dichas restricciones están sujetas a varias condiciones: deben ser “taxativas”, estar previstas legalmente y deben ser necesarias para la consecución del aseguramiento y protección de otros bienes jurídicos en una sociedad democrática, o bien, como se agrega en la Convención Americana de Derechos Humanos, por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas (SUP-JDC-641/2011, 124).

¹³ Artículos 6º, párrafo primero, de la CPEUM; 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales, así como los numerales 13, 15 y 16 de la Convención sobre Derechos Humanos.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Para determinar si una limitación a la libertad de expresión y al derecho de asociación es válida o no, deben atenderse criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad y, con esa base, demostrar que las limitaciones son imprescindibles para proteger otros principios, valores o bienes jurídicos de una entidad mayor (SUP-JDC-641/2011, 131).

A partir de ahí, la Sala Superior concluyó que la expulsión del militante era adecuada:

[...] es claro que los doce tipos previstos en los artículos 13, fracciones IV, V y VI, de los Estatutos del Partido Acción Nacional, y cuya sanción es la expulsión, son razonables, proporcionales, necesarios e idóneos, al considerar los diversos elementos de carácter objetivo (conducta, sujeto activo, sujeto pasivo, bien jurídico que se tutela en cada supuesto, medios utilizados y circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión) y normativo. En tales tipos destaca la confrontación entre los derechos del militante que ejerce su libertad de expresión y los demás militantes que tienen derecho a que el partido político nacional pueda cumplir con sus finalidades constitucionales y ejercer sus derechos (SUP-JDC-641/2011, 133-4). [Para abundar en las razones de su decisión:] Esta Sala Superior arriba a la conclusión de que con dichos tipos partidarios no se trastocan las limitaciones que están expresamente previstas en la legislación nacional, porque: i) Se puede vulnerar las finalidades constitucionales reconocidas a los partidos políticos nacionales (luego, el orden público —constitucional—), cuando existe indisciplina grave o reiterada; abandono continuo o lenidad en el cumplimiento de las obligaciones de miembro activo o en las obligaciones cívico-políticas; deslealtad grave o reiterada al partido; incumplimiento grave o reiterado en las funciones como dirigente o funcionario público; ataque de hecho o de palabra a los principios y programas del partido;

comisión de actos delictuosos; comisión de actos que afecten públicamente la imagen del partido, la colaboración o afiliación a otro partido político; ii) Se asegura el respeto de los derechos de los demás (como se indica en el tercer párrafo que sigue), y iii) La preservación del carácter democrático de la sociedad, a través de la toma de decisiones legítimas por los órganos partidarios al interior de dichos institutos y que se deben presumir válidas mientras no sean modificadas o revocadas a través de los cauces legales, hace necesario que se proscriba la conducta de los militantes que incurran en indisciplina, abandono o lenidad de un deber jurídico, deslealtad, ataques a los principios o programas partidarios, actos delictivos o que afecten públicamente la imagen partidaria o colaboren o se afilien a otro partido político (SUP-JDC-641/2011, 134-5).

Los tipos partidarios analizados son limitaciones que dan lugar a responsabilidades ulteriores, y no anteriores, a la verificación y sociabilización del acto, por lo que no constituyen una censura previa que esté proscrita por el derecho internacional y constitucional de los derechos humanos. Debe tutelarse también el derecho de asociación de los demás integrantes del colectivo, así como el honor e imagen del mismo instituto político, entre otros bienes jurídicos susceptibles de protegerse legítimamente por el partido (SUP-JDC-641/2011, 138-40).

Según el actor, contrariamente a lo sostenido por la COCN, la Comisión de Orden del Consejo Estatal de Sonora fue omisa en determinar cuál fue la conducta por la cual consideró que debía ser expulsado del partido político; a cuál hipótesis normativa se ajustó dicha conducta y si la misma fue grave o reiterada (SUP-JDC-641/2011, 270-2).

Para la Sala Superior, la Comisión de Orden del Consejo Estatal en Sonora sí precisó las conductas y hechos que le sirvieron de base para determinar la sanción, las hipótesis jurídicas

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

correspondientes, así como las razones por las que dicho órgano partidario consideró la gravedad o reiteración, conclusión a la que arribó la Sala referida luego de analizar puntualmente la resolución por medio de la cual se determinó la expulsión de Espino (SUP-JDC-641/2011, 279-320). Ahí se encuentran los elementos para demostrar las conductas en que incurrió el actor:

PRIMERO

[...] incumplimiento, abandono o lenidad en el cumplimiento de las obligaciones como miembro activo, dirigente del partido o responsable de cargo o comisión otorgada por el partido, [porque] incumplió grave y reiteradamente con sus obligaciones de miembro activo; acudió a los medios de comunicación en forma reiterada para cuestionar y desacreditar las decisiones tomadas por los consejos estatales de participar en los comicios de Durango, Sinaloa y Veracruz; [aseguró] que los dirigentes del partido están subordinados a las determinaciones del Presidente de la República, sin probar ese hecho, lo que provocó confusión en la ciudadanía y denostación al Partido Acción Nacional (SUP-JDC-641/2011, 279-86).

SEGUNDO

[...] ataque de hecho o de palabra a los principios, programas y a la dirigencia del partido [y ataque de hecho o de palabra a las] decisiones y acuerdos tomados por los órganos del partido, [porque] optó por causas alternos y no regulados ni permitidos por el partido político; [mediante sus acciones o palabras] públicas y/o cívicas, [dañó, refutó o contradijo] fuera del marco contemplado en la normativa interna, los Principios de Doctrina, los Programas de Acción o a la dirigencia de la institución; [violó, con sus palabras,] la imagen

del partido, el honor de los miembros de las dirigencias y el derecho de los militantes a recibir información objetiva sobre los asuntos del partido; [buscó dividir y denostar al partido] (SUP-JDC-641/2011, 286-300).

[La Comisión de Orden Estatal rechazó que las expresiones de Espino estuvieran amparadas en la libertad de expresión, pues] si bien cualquier militante puede disentir de las decisiones del partido, lo debe hacer dentro de los espacios destinados para ello y no públicamente como sucedió en el caso; las expresiones que realice un militante en uso de su libertad de expresión, pueden sin duda ser de diferencia u oposición, pero deben ser cuidadosas para evitar violar la normativa; [las expresiones faltaron a los] argumentos [de] veracidad, [de] autorrealización [y de] participación democrática (SUP-JDC-641/2011, 302).

TERCERO

[...] actos de deslealtad al partido, [ya que] Manuel Espino ha mentado constantemente acerca del proceso de selección de los candidatos del Partido Acción Nacional en Durango, Sinaloa y Veracruz; [aseguró, en el caso de Sinaloa], que la elección del candidato fue una imposición de la Presidencia de la República; [señaló] públicamente, y sin sustento alguno, [durante la presentación de un libro en Veracruz], que Acción Nacional se ha convertido en un instrumento al servicio del poder; [declaró, en el Estado de México,] que el Partido Acción Nacional en el Estado de México, es el más corrupto (SUP-JDC-641/2011, 303-10).

CUARTO

[...] apoyar a candidatos postulados por otros partidos en elecciones en las que Acción Nacional contienda con candidatos

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

propios, ya que llevó a cabo actos tendentes a beneficiar de manera indirecta a otros partidos políticos y a sus candidatos (SUP-JDC-641/2011, 310-18).

QUINTO

[...] acudir a instancias públicas o privadas ajenas al partido para tratar asuntos internos del mismo o para intentar su intromisión en los actos propios del partido, [pues] acudí a medios de comunicación a denunciar públicamente sus diferencias, a realizar acusaciones respecto de asuntos de carácter interno y a realizar ataques y denostaciones sin sustento, en contra del partido y sus dirigencias (SUP-JDC-641/2011, 318-20). [Para la Sala Superior] la comisión de orden estatal precisó las infracciones que, desde su óptica, cometió el actor, citó los fundamentos legales que estimó aplicables y explicó por qué las conductas de Manuel de Jesús Espino Barrientos eran graves. [Respecto de las pruebas cuestionadas, la Sala Superior considera que el agravio es inoperante] [...] toda vez que el actor no precisa cuáles fueron las pruebas admitidas por la responsable y, más importante aún, no expone argumento alguno para combatir directamente su valoración ni alcance, respecto de cada una de las infracciones que se consideraron acreditadas en la instancia partidaria. Esto es, el actor incumplió con la carga de demostrar que los argumentos y valoración de pruebas realizada por la responsable en cada uno de los apartados de la resolución combatida son ilegales (SUP-JDC-641/2011, 322-5).

La Sala Superior consideró que se confirmaba la gravedad de las conductas atribuidas a Espino Barrientos respecto de la afectación de los derechos del partido, así como la proporcionalidad de la sanción, considerando que su comportamiento suponía la afectación de principios y programas fundamentales del instituto

político. Los alegatos adicionales del accionante fueron insuficientes para alcanzar su pretensión última de que se revocara la resolución de expulsión y se le restituyera en sus derechos vulnerados (SUP-JDC-641/2011, 342-78).

VI. Conclusiones

Los objetivos del control de constitucionalidad de los estatutos de los partidos por parte del TEPJF tienen el propósito de evitar que los derechos político-electorales de los ciudadanos sean vulnerados. Por ser entidades de interés público, los partidos, en sus estatutos, tienen que apegarse a los principios constitucionales y a las leyes derivadas. El control puede darse antes, durante o después de la vigencia de dichos estatutos porque la contravención de los principios constitucionales puede presentarse a pesar de haber sido aprobados por el IFE. Entre los derechos fundamentales del ciudadano se encuentran las libertades de expresión, reunión y asociación, y deben garantizarse en los partidos. De ahí que la intervención del TEPJF en esas asociaciones voluntarias de ciudadanos, que son los partidos políticos, no sea un atentado a su vida interna, sino al contrario, el mecanismo necesario para defender y reivindicar los derechos políticos de los militantes.

Ahora bien, la CPEUM y el Cofipe reconocen la libertad de autorganización de los partidos, pero con reservas u obligaciones estatutarias: no es, ni puede ser, absoluta. En ese sentido, la libertad de autorganización les permite darse las normas que regularán su vida interna. Esta reserva exige que tanto los derechos y las obligaciones de los militantes como los procedimientos para la integración y renovación de sus órganos directivos, incluidas sus funciones, facultades y obligaciones, estén previstos en los estatutos. El establecimiento de esas disposiciones tiene el propósito de dar claridad y certeza de las obligaciones y derechos, así

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

como de las reglas que rigen los procedimientos de integración y renovación de los órganos directivos y de sus órganos de solución de controversias. Las disposiciones estatutarias de los partidos políticos revisten un carácter general, impersonal, abstracto y coercitivo, y son obligatorias para sus militantes, simpatizantes y adherentes, por lo que deben ser de su conocimiento.

La facultad autorregulatoria de los partidos políticos se entiende en el marco de los parámetros establecidos en la Constitución y en las leyes derivadas. Por eso mismo, las disposiciones estatutarias se encuentran sujetas a control de constitucionalidad y legalidad, ya sea de oficio, en sede administrativa, cuando sean presentadas para su aprobación ante el Instituto Federal Electoral, o a instancia de parte, en sede jurisdiccional, en el TEPJF. La obtención del registro correspondiente no es un permiso para la arbitrariedad, pero tampoco cualquier modificación al texto original de los estatutos, aprobada por el IFE, ni el primer acto concreto de aplicación de la disposición estatutaria correspondiente: en todo tiempo, cuando los militantes consideren vulnerados sus derechos, pueden recurrir al Tribunal.

Las garantías de los militantes abarcan y dependen de varios aspectos, como la caducidad y prescripción de sanciones por parte de los órganos de solución de controversias. De no ajustarse a ello, los órganos internos de justicia violan la seguridad jurídica de los militantes y los principios de proporcionalidad e idoneidad; las sanciones así impuestas son ilegales. También puede ocurrir que los estatutos contemplen los plazos para resolver los medios de impugnación, pero no sean respetados. En esos casos, las sanciones de los órganos creados para la resolución de conflictos también carecen de validez, en razón de que los procedimientos disciplinarios no pueden ser indefinidos. El desempeño de los órganos de justicia de los partidos políticos debe contemplar la caducidad y prescripción de sanciones porque, en caso contrario, sus medidas disciplinarias son ilegales y carecen de validez. En consecuencia, lo conducente es revocar la resolución impugnada, tarea de la Sala Superior del TEPJF. Cuando los órganos partidistas

de justicia son derrotados, están obligados a modificar o revocar el acto impugnado, como solución del litigio en cuestión, y a restituir el pleno goce de los derechos del afiliado.

El recurso en manos del militante es el JDC. Con base en ese juicio, el TEPJF analiza los argumentos y las decisiones de las instancias partidistas encargadas de la solución de controversias, ya sea para revisar procedimientos, definir quién es el triunfador de alguna contienda o para restituir derechos políticos, en general. Los órganos internos deben motivar y fundamentar debidamente los juicios y sustanciar de manera completa, expedita e imparcial, los procedimientos que respeten los derechos de los militantes. De no ser así, serán derrotados, porque significa que esos órganos colocan a los ciudadanos en estado de indefensión o vulneran las normas internas, otra manera de pasar por encima de los derechos fundamentales. Una vez emitida la sentencia por el Tribunal, la responsabilidad del partido es la reparación de los derechos de los agraviados. Al dar oportunidad a los órganos del partido de tomar la decisión correspondiente, se respetan los principios de autorganización y autodeterminación de esas organizaciones. De esa forma se logra que en las impugnaciones de actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos por el partido al que se encuentren afiliados, se agoten las instancias de solución de conflictos internas, o bien, sea el propio partido el que subsane los vacíos legales, si fuera el caso.

Hasta aquí, una evaluación puramente cuantitativa mostraría un desapego sistemático de la función imparcial que deben desempeñar los órganos partidistas de procuración de justicia debido a las deficiencias recurrentes en la actuación de esas instancias, lo que pudiera hacer pensar que se trata de órganos sencillamente ineficaces o con intereses propios. No es necesariamente así, salvo excepciones que pueden encontrarse en todos los partidos, en momentos y circunstancias diferentes, se está ante arenas profesionales de la lucha política que hacen de la norma un instrumento de justificación de decisiones mayoritarias que, muchas veces,

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

vulneran derechos políticos. Pero la función de control ejercida por el Tribunal también da cuenta de la eficacia de esos órganos internos de solución de controversias. Estos órganos no siempre actúan de manera incorrecta o interesada, pues, como se ha mostrado, ocurre con cierta frecuencia que sean inoperantes las impugnaciones promovidas por los afiliados a los partidos.

Los militantes están voluntariamente obligados a respetar la legalidad y los procedimientos internos, aunque no siempre ocurre así. Es por eso que existen los órganos partidistas de justicia internos y un órgano colegiado y jurisdiccional externo, la Sala Superior del TEPJF, que dice lo que corresponde a cada quien. Las resoluciones de dicha Sala, a su vez, pueden tomarse por decisión unánime o por mayoría; la posición minoritaria no queda eliminada, sino que tiene asegurado un espacio para motivar y fundar su posición en la sentencia misma, conocido como voto particular. La relevancia adicional del voto particular es que expresa otro enfoque de la resolución, en el sentido de que puede constituir un precedente de argumentaciones futuras, sin demérito de la decisión tomada.

Para terminar, la democracia requiere partidos políticos estables y sólidos, pues son, en buena parte, su sostén y vehículo, debido a que es mediante ellos que se procesa la diversidad de opiniones políticas socialmente existente. El Estado democrático de derecho, a su vez, protege y ofrece vías eficaces para garantizar los derechos políticos del militante y, en general, de los ciudadanos. De ahí que la vida interna de los partidos políticos y su sistema normativo deban estar apegados a la legislación electoral y a la Constitución.