

JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTES: SM-JDC-31/2014 Y SUS
ACUMULADOS SM-JDC-32/2014, SM-JDC-
33/2014, SM-JDC-34/2014, SM-JDC-35/2014 Y
SM-JDC-36/2014

ACTORES: LEONEL GERARDO CORDERO
LERMA, JOSÉ RICARDO FLORES SUÁREZ
DEL REAL, GABRIEL RODRÍGUEZ MEDINA Y
JOSÉ DE JESÚS ÁLVAREZ RODRIGUEZ

RESPONSABLE: TRIBUNAL DE JUSTICIA
ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS

TERCEROS INTERESADOS: HORACIO SÁNCHEZ
DUEÑAS Y JOSÉ MANUEL BALDERAS
CASTAÑEDA

MAGISTRADO PONENTE: MARCO ANTONIO
ZAVALA ARREDONDO

SECRETARIOS: MARIANO ALEJANDRO
GONZÁLEZ PÉREZ Y MARÍA FERNANDA
SÁNCHEZ RUBIO

Monterrey, Nuevo León, a treinta de mayo de dos mil catorce.

Sentencia definitiva que **revoca** la resolución dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, por la que restituyó a Horacio Sánchez Dueñas y a José Manuel Balderas Castañeda como integrantes del Consejo Estatal del Partido Acción Nacional en la referida entidad, y confirma su declaración de inelegibilidad pues les era exigible acreditar la evaluación en la modalidad “en computadora”, de conformidad con la normativa interna, para reconocerlos como aspirantes a consejeros estatales electos por la Asamblea Estatal de trece de octubre de dos mil trece.

GLOSARIO

CEN:	Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional
Comité Estatal:	Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Zacatecas
Consejo Estatal:	Consejo Estatal del Partido Acción Nacional en Zacatecas
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Estatutos:	Estatutos del Partido Acción Nacional, publicados en el Diario Oficial de la

	Federación el cuatro de julio de dos mil ocho, con su reforma aprobada por la XVI Asamblea Nacional Extraordinaria
Normas Complementarias:	Normas complementarias para la celebración de la Asamblea Estatal de trece de octubre de dos mil trece celebrada para elegir miembros del Consejo Estatal del Partido Acción Nacional en Zacatecas 2013-2016
PAN:	Partido Acción Nacional
Reglamento de órganos:	Reglamento de los Órganos Estatales y Municipales del Partido Acción Nacional
Secretaría de Formación:	Secretaría Nacional de Formación y Capacitación del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional
Tribunal Responsable:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas

1. ANTECEDENTES DEL CASO

2 **1.1. Designación de integrantes sustitutos del Consejo Estatal.** En sesión extraordinaria de veintisiete de enero de dos mil trece, el Consejo Estatal designó a Horacio Sánchez Dueñas y José Manuel Balderas Castañeda como integrantes de dicho órgano partidista en sustitución de otros que fueron “dados de baja por inasistencia”.

1.2. Convocatoria a la Asamblea Estatal. El nueve de abril de ese año, previa emisión de los lineamientos para evaluar a los aspirantes a consejeros estatales, el Comité Estatal emitió la convocatoria y normas complementarias para la celebración de la asamblea en la cual se elegirían los integrantes del Consejo Estatal para el periodo 2013-2016.

1.3. Proceso de evaluación. El ocho de julio posterior inició el periodo de inscripción, llevándose a cabo la evaluación en la modalidad de “entrevista en línea” del cinco al nueve de agosto, y “en computadora” el tres y cuatro, así como el nueve y diez de ese mes.

1.4. Asambleas Municipales. El catorce y veintiuno de septiembre, se celebraron las asambleas municipales, entre otras, la de General Francisco R. Murguía y Juan Aldama, en las cuales resultaron electos los terceros interesados.

1.5. Impugnación ante la instancia partidista. Inconformes con lo que antecede, el veinte y el veintiséis de ese mes, los hoy actores y otros consejeros, promovieron medios de impugnación internos ante el CEN.

1.6. Asamblea Estatal. El trece de octubre de dos mil trece se celebró la asamblea estatal, resultando electos los actores y los terceros interesados, mismos que fueron ratificados el nueve de diciembre por el CEN.

1.7. Resolución partidista. Mediante providencias de veintisiete de febrero del dos mil catorce, ratificadas por el CEN el siete de abril posterior, se decretó la inelegibilidad de los terceros interesados como consejeros estatales al no haber acreditado el cumplimiento de la evaluación exigida en la modalidad “en computadora”.

1.8. Instancia local. El once de abril siguiente, los terceros interesados promovieron juicio ciudadano ante el Tribunal Responsable contra la referida determinación partidista. El nueve de mayo, dicho órgano jurisdiccional revocó la resolución del CEN y ordenó restituir en el cargo a los terceros interesados.

2. COMPETENCIA

3

Esta sala regional es competente para resolver los presentes medios de impugnación toda vez que los actores controvierten una resolución del Tribunal Responsable, cuyo origen es la elección interna de integrantes del Consejo Estatal del PAN en Zacatecas.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 195, fracción IV, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 83, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. ACUMULACIÓN

En estos juicios existe identidad en la pretensión, autoridad responsable y resolución reclamada.

Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal y con el fin de evitar la emisión de sentencias contradictorias, lo conducente es decretar la acumulación de los expedientes SM-JDC-32/2014 a SM-JDC-36/2014, al SM-JDC-31/2014, por ser éste el primero en recibirse y registrarse en esta sala

SM-JDC-31/2014 y ACUMULADOS

regional, debiendo glosarse copia certificada de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria a los autos de los expedientes acumulados.

Esta determinación encuentra apoyo en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la ley procesal electoral y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso.

4 Como primer agravio, los promoventes se duelen que en la sentencia impugnada se haya reconocido a los terceros interesados, una calidad legal que no les permitía acceder al Consejo Estatal mediante la aplicación de una entrevista en línea, pues se trata de un método de evaluación exclusivo para aquellos consejeros emanados de una asamblea estatal, mientras que los militantes cuya elección se cuestiona accedieron al Consejo Estatal a través de un “método indirecto”, por lo que estaban obligados a presentar el método de evaluación por computadora. De esta forma, se afirma en el segundo agravio, el tribunal responsable “está dando trato igual a los desiguales, porque la modalidad de entrevista en línea es de aplicación exclusiva para quienes ya acreditaron cada una de las etapas del proceso ordinario de renovación, entre ellas, un método de evaluación que nunca presentaron”.

También en el segundo de los agravios los ciudadanos actores se quejan sobre un presunto control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* que consideran realizó el tribunal responsable, el cual estiman defectuoso porque, en su concepto, nunca se señaló ni precisó si existía una disposición estatutaria, reglamentaria o en la propia convocatoria que fuera contraria a disposiciones constitucionales o convencionales.

De los motivos de inconformidad propuestos por los inconformes se tiene que la cuestión medular radica en dilucidar si se violenta o no el principio de igualdad por la existencia de los métodos de evaluación diferenciados, de los cuales uno (la entrevista en línea) se encuentra reservado a los aspirantes que ya cuentan con la calidad de consejeros estatales, siempre y cuando la hubieren adquirido mediante su elección por una asamblea estatal; mientras que el otro método (la evaluación por computadora) resulta aplicable tanto a los aspirantes que no tengan la calidad de consejeros (nacionales o estatales), como aquellos que sí

la tengan pero que semejante calidad no derive de una elección por asamblea estatal.

En efecto, el tribunal responsable acogió en su sentencia la posición de los entonces demandantes, hoy terceros interesados, mediante la cual plantearon que la determinación del PAN que los declaró inelegibles por haber aplicado la entrevista en línea (en lugar de la evaluación por computadora) no tomó en consideración el principio de igualdad. Por el contrario, lo que ahora se le propone a esta sala regional es que con el acogimiento de la pretensión en el juicio local se “está dando un trato igual a los desiguales”.

4.2 Metodología del estudio.

Esta sala opina que, en lo sustancial, les asiste la razón a los promoventes porque con el tratamiento diferenciado derivado de los dos métodos de evaluación no se conculca el principio de igualdad, al existir razones que justifican ese trato distinto a los aspirantes a consejeros estatales, que ya tengan esa calidad, contemplado en las normas complementarias de la convocatoria que rigió estos comicios.

Con el propósito de sustentar la conclusión anunciada, en un primer apartado se analiza la normativa interna del PAN vigente durante el proceso electivo y la propia de la convocatoria y Normas Complementarias. De ese análisis se advierte, por un lado, que la calidad de consejero estatal se puede adquirir mediante elección en la asamblea respectiva, o bien a través de ostentar ciertos cargos públicos de elección popular o incluso determinados cargos partidistas, ya sea, en este último supuesto, por el cargo en sí mismo o por el tiempo durante el cual se ha ostentado.

Por el otro, también se advierte que quienes aspiren a ser electos consejeros estatales deben participar en la “evaluación correspondiente en los términos de la convocatoria”. Sobre esta base se estudian enseguida las disposiciones relevantes de las Normas Complementarias, cuya interpretación a la luz de la finalidad ínsita en el requisito previsto en el artículo 45, inciso d), de los Estatutos, conduce a sustentar que el método de evaluación que corresponde a los aspirantes a consejeros estatales que ya detentan esta calidad por un título diverso a la elección por asamblea, es precisamente la evaluación por computadora.

Las consideraciones anunciadas en el párrafo precedente sirven de base para, en un apartado subsecuente, efectuar el juicio o test de igualdad normativa que

SM-JDC-31/2014 y ACUMULADOS

evidencia la justificación en el trato diferenciado, extremo que permite acoger las pretensiones de los ciudadanos actores.

4.3 La normativa interna exige a los aspirantes a consejeros estatales vía Asamblea Estatal la aplicación de una evaluación.

Los Estatutos prevén que en cada entidad federativa funcionará un Consejo Estatal del partido que tendrá, entre otras funciones, la de elegir al presidente y miembros del respectivo Comité Directivo Estatal, examinar y autorizar el presupuesto del propio comité, aprobar la plataforma del partido para las elecciones locales y resolver sobre las renunciaciones y licencias de sus miembros.¹

La misma normativa dispone, en su artículo 75, que estos consejos estatales se componen, en una parte y de forma directa, por: a) titulares de los órganos directivos locales partidistas,² b) funcionarios públicos militantes del partido, que ocupen cargos de elección popular a nivel local y federal,³ y c) miembros activos del partido que hayan sido integrantes del consejo por veinte años o más.

6 Además, integran el Consejo Estatal, militantes residentes en la entidad federativa,⁴ que cumplan con los requisitos exigidos por los Estatutos y que sean designados por la Asamblea Estatal,⁵ de las propuestas presentadas por el Comité Directivo Estatal y las asambleas municipales respectivas.⁶

Dichos requisitos –con excepción de la antigüedad de la militancia activa que, para el caso de consejeros locales es de tres años, frente a los cinco exigidos a

¹ Artículos 72 y 77 de los Estatutos.

² Corresponde integrar y presidir el Consejo Estatal al presidente del Comité Directivo Estatal correspondiente. También son miembros el secretario general del comité estatal, y los titulares de las secretarías estatales de la Promoción Política de la Mujer y de Acción Juvenil.

³ También integran los Consejos Estatales respectivos el Gobernador del Estado, el Coordinador de los diputados locales y los senadores en la entidad.

⁴ Artículo 75. Los Consejos Estatales estarán integrados por: [...] h. No menos de cuarenta ni más de cien miembros activos del Partido, residentes en la entidad federativa correspondiente, designados por la Asamblea Estatal [...]

El artículo 14 del Reglamento de Órganos detalla el método específico que debe emplear el Comité Directivo Estatal para determinar el número de integrantes del consejo.

⁵ El artículo 1 del Reglamento de Órganos prevé que la Asamblea Estatal se reunirá por lo menos una vez cada tres años y que cuenta entre sus funciones con la de elegir a los miembros del Consejo Estatal. Se integra y sus acuerdos serán válidos cuando estén presentes los miembros del Comité Directivo Estatal, o la delegación que dicho órgano designe, y, lo que resulte mayor de por lo menos más de la mitad de las delegaciones debidamente acreditadas de los comités municipales, o la tercera parte de éstas, siempre que estén inscritas en el Registro Nacional de Estructuras (artículo 3 del Reglamento de Órganos).

⁶ Los primeros dos párrafos del artículo 76 de los Estatutos disponen, respecto de la selección de consejeros estatales, lo siguiente:

Artículo 76. La elección de consejeros será hecha por la Asamblea Estatal de las proposiciones que presenten el Comité Directivo Estatal y las asambleas municipales celebradas al efecto, cuando menos diez días antes de la celebración de la Asamblea que deba hacer la designación. El Reglamento determinará el número de propuestas que surgirán de cada Asamblea Municipal. El Comité Directivo Estatal tendrá derecho a proponer hasta un diez por ciento del total de propuestas emanadas de estas Asambleas. [...]

aspirantes del órgano nacional—,⁷ son los mismos que los previstos para ser integrante del Consejo Nacional del partido, los cuales se encuentran detallados en los apartados b, c, y d del artículo 45 de los Estatutos, que refieren:

Artículo 45. Para ser electo Consejero Nacional se requiere:

[...]

- b. Haberse significado por la lealtad a la doctrina y la observancia de estos Estatutos y demás disposiciones reglamentarias;
- c. No haber sido sancionado por la Comisión de Orden en los tres años anteriores a la elección del Consejo, y
- d. Participar de la evaluación correspondiente, en los términos de la convocatoria.

Ahora bien, respecto de la última de las exigencias previstas por el numeral en cita, el Reglamento de Órganos es más específico, al disponer en su artículo 17:

- La convocatoria señalará el lugar y la hora en la que habrá de aplicarse la evaluación.
- Los interesados en presentar la evaluación obligatoriamente deben registrarse previamente, ante la secretaría del Comité Directivo Estatal respectivo.
- La aplicación y calificación de la evaluación corresponden, en todos los casos, al área del CEN responsable de la formación y capacitación de los miembros del partido.

7

Cabe destacar que corresponde a los Comités Directivos Estatales expedir la convocatoria a la Asamblea Estatal y las Normas Complementarias correspondientes, previa autorización del CEN.⁸

Una vez que los militantes acrediten el cumplimiento de los requisitos referidos, podrán participar como aspirantes en las asambleas municipales, de las cuales surgirán los candidatos propuestos como consejeros estatales.⁹

De todo lo anterior, se advierte que, dada la trascendencia de las facultades y determinaciones de los consejos estatales, la normativa interna exige, por un lado, que se integren de modo directo por militantes que desempeñan funciones relevantes en la organización interna del partido en la entidad, o por aquellos que ocupan cargos de elección popular representativos en el estado.

⁷ Artículo 75 inciso i, de los Estatutos.

⁸ Artículos 34, segundo párrafo y 35, segundo párrafo, de los Estatutos y 2 del Reglamento de Órganos.

⁹ En este sentido, el tercer párrafo del artículo 18 del Reglamento de Órganos señala:
Artículo 18. Conocidos los resultados de la evaluación, se celebrarán las Asambleas Municipales donde únicamente podrán participar como candidatos quienes la hayan acreditado. [...] Serán propuestos a consejeros estatales, los candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos. [...]

Por otro lado, los requisitos y el método de selección del resto de consejeros, electos por votación en la Asamblea Estatal, tienden a procurar que los candidatos propuestos cuenten con una antigüedad mínima en el partido que permita presumir cierta lealtad al instituto político, además de la observancia de una conducta y actuación del militante acorde a la exigida por los documentos del partido, así como conocimiento y congruencia con la ideología y postulados del instituto político. De hecho, el Reglamento de Órganos, en su artículo 19, inciso d), señala que el criterio de selección de consejeros en la referida asamblea deberá ser el de la “capacidad intelectual, rectitud lealtad al Partido, generosidad y espíritu de servicio que el candidato haya demostrado”.

4.4 Los aspirantes a consejeros estatales que no hayan sido electos vía asamblea deben presentar y acreditar la evaluación por computadora.

8

En la convocatoria y Normas Complementarias para la Asamblea Estatal celebrada el trece de octubre de dos mil trece, se exigió como uno de los requisitos para acceder a la calidad de aspirante a consejero estatal, acreditar la evaluación formulada y aplicada por la Secretaría de Formación. Al efecto podrían consultarse los lineamientos correspondientes en la página de Internet del partido.¹⁰

Además, los interesados que tuvieran la calidad de consejeros estatales electos por asamblea o consejeros nacionales debían presentar la evaluación en la modalidad de “entrevista en línea”, mientras que al resto de los miembros activos que cumplieran con los demás requisitos les correspondía acreditar la evaluación “por computadora”.¹¹

En consonancia con lo dispuesto por las Normas Complementarias, los lineamientos emitidos para ello por el Comité Directivo Estatal y por la Secretaría de Formación, dispusieron las mismas exigencias en la calidad de los aspirantes para la presentación de uno u otro tipo de evaluación¹² y las particularidades específicas de cada una de ellas –como los requisitos para la

¹⁰ Numerales 12, inciso d), y 13 de las Normas Complementarias.

¹¹ Los numerales 16 y 17 de las Normas Complementarias prevén:

16.- Para quienes actualmente sean Consejeros Estatales electos por asamblea o Consejeros Nacionales la evaluación correspondiente será por entrevista en línea [...]

17.- La evaluación en computadora se aplicará únicamente para los miembros activos que habiendo cumplido con los requisitos estatutarios, que no sean actualmente Consejeros Nacionales o Consejeros Estatales; [...]

¹² Ver apartados “DE LA EVALUACIÓN EN COMPUTADORA” y “DE LA EVALUACIÓN ENTREVISTA EN LÍNEA” de los lineamientos emitidos para la evaluación exigida por las Normas Complementarias, precisados en el apartado 1.2 de los antecedentes de esta resolución.

inscripción, fechas de presentación, consulta de resultados y presentación de aclaraciones—.

Como se puede advertir, estas normas y lineamientos exigieron a los interesados en integrar el Consejo Estatal el cumplimiento del requisito consistente en la presentación y acreditación de una evaluación elaborada y aplicada por la Secretaría de Formación, misma que es de dos tipos: la “entrevista en línea” aplicable para los consejeros locales electos vía asamblea y los consejeros nacionales, y la evaluación “en computadora” exigida para el resto de militantes.

De acuerdo con la normatividad referida, es factible conocer las características de estos dos modelos, de la manera que enseguida se muestra:

Evaluación “Entrevista en Línea”¹³

- Consiste, en términos generales, en conocer y analizar las aportaciones y experiencias dentro del partido que el aspirante ofrecerá al Consejo Estatal.
- Durará una hora.

9

Evaluación “En Computadora”¹⁴

- La guía de estudio para la evaluación se integra por cuadros sinópticos que sintetizan los documentos que deberán consultarse a fondo, preguntas tipo y casos prácticos encaminados a que el aspirante estudie y analice las áreas doctrinales y estatutarias del partido.
- La evaluación consiste en preguntas y casos prácticos y se contará con un tiempo máximo de dos horas para responderlo.
- Una parte de la evaluación debe ser resuelta necesariamente con los Estatutos y Reglamentos vigentes del partido, por lo que el aspirante debe acudir con dicha normativa a la evaluación.

Las características propias de cada tipo de evaluación permiten advertir que, mientras la finalidad perseguida por la “entrevista en línea” es conocer y analizar las aportaciones que el aspirante ofrecerá al Consejo Estatal, la evaluación “en computadora” se centra en la normativa y documentos básicos

¹³ Ver numeral 3. Apartado DE LA EVALUACIÓN “ENTREVISTA EN LÍNEA ESTATAL” Incisos a) y b), de los Lineamientos para el Proceso de Evaluación a Consejeros Estatales.

¹⁴ Ver numerales 2. inciso a), y 3. Apartado DE LA “EVALUACIÓN EN COMPUTADORA” Incisos e) y f), de los Lineamientos para el Proceso de Evaluación a Consejeros Estatales, que obran agregados a fojas 96 a 99 del cuaderno principal del expediente SM-JDC-31/2014.

SM-JDC-31/2014 y ACUMULADOS

del partido a fin de que, por medio de preguntas y casos prácticos, se acredite que el militante conoce las áreas doctrinales y estatutarias de dicho instituto político.

Por ende, es razonable concluir que el examen por computadora es exigible a los aspirantes que no sean consejeros electos en asamblea, y que, por tal motivo, no se les haya exigido en un proceso previo la acreditación de este tipo de evaluación, como sí acontece con los electos por Asamblea Estatal.

4.5 Juicio de igualdad: inexistencia de violación al principio respectivo

10

La igualdad es uno de los principios vertebradores de nuestro ordenamiento, manifestado en diversas disposiciones, pero especialmente en el quinto párrafo del artículo 1° de la Constitución Federal, que en lo que interesa proscribiera toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. El principio de igualdad es, en este sentido, predicable en el ámbito interno de los partidos políticos en la medida en que el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (vigente durante el periodo que tuvieron verificativo las conductas de las cuales ha surgido la presente controversia) impone como obligación de estos entes la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta (y la de sus militantes) “a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación de los demás partidos y los derechos de los ciudadanos”.

Desde luego, en el aspecto que aquí resulta relevante destacar, del deber constitucional de igualdad en la ley no se deriva un mandato de tratar a todos del mismo modo en todo momento, sino que, por el contrario, dado que el legislador (en su acepción amplia) está obligado a distinguir en las normas que emita tanto situaciones de hecho y de derecho como a los sujetos involucrados en las mismas, el deber se traduce en el imperativo de prever una diferencia de trato normativo únicamente ante la existencia de circunstancias de peso¹⁵ que así lo justifiquen.¹⁶ De tal suerte, se estará ante la vulneración del principio de

¹⁵ En este sentido, se pronuncia la tesis de jurisprudencia 1a./J. 81/2004 de rubro “IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO”; 9ª época; 1ª sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; octubre de 2004; tomo XX; p. 99, así como las tesis aisladas CXLV/2012 y 1ª CXXXIX/2013 de rubros: “IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL” e “IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS”, la primera en 10ª época; 1ª sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; libro XI; agosto de 2012; tomo 1; p. 487, y la segunda en 10ª época; 1ª sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; libro XX; mayo de 2013; tomo 1; p. 541.

¹⁶ Por ello, la doctrina ha distinguido cuatro situaciones o mandatos correlativos al principio de igualdad: (1) uno de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas –trato igual a iguales–; (2) uno de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común –trato desigual a desiguales–; (3) uno de

igualdad cuando un grupo de destinatarios de una norma es tratado de manera distinta en relación a otros destinatarios de la misma norma, a pesar de que entre ambos grupos no existan diferencias de tal tipo y tal peso que puedan justificar el trato diferente.¹⁷

Conforme criterios metodológicos acuñados tanto por la doctrina¹⁸ como por la jurisprudencia¹⁹ en los últimos años, las presuntas conculcaciones al principio de igualdad en la ley se analizan ya sea mediante un juicio de racionalidad (el cual se centra fundamentalmente en estudiar si la diferencia de trato descansa en parámetros que admitan ser calificados de objetivos y racionales) o a través de un juicio reforzado con elementos del test de proporcionalidad (que incorpora, además de la racionalidad de la distinción, si ésta resulta idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto).

En lo que sigue se emprende el segundo tipo de análisis, que en lo sucesivo se identifica únicamente como juicio de igualdad, dado que ofrece mayores exigencias de respeto del principio de igualdad, por cuanto no basta que la diferencia normativa encuentre justificación objetiva y racional, sino que requiere, asimismo, que esta sea proporcional en sentido lato o amplio, con lo que se garantiza que la diferenciación de trato se justifique exclusivamente dentro de parámetros admisibles o con la menor intensidad posible.

11

La Constitución Federal reconoce en los partidos políticos, dado el papel clave que desempeñan en el sistema democrático y, con carácter general, en el

trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias –trato igual a pesar de la diferencia–; y (4) uno de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso, las diferencias sean más relevantes que las similitudes –trato diferente a pesar de la similitud–. Véase: Bernal Pulido, Carlos, *El derecho de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 257.

¹⁷ No toda diferencia, entonces, puede justificar una desigualdad normativa, dado que tiene que ser “esencial” o “relevante”. Leibholz, Gerhard, “*Equality as a principle in german and swiss constitutional law*” en *id.*, *Politics and Law*, Holanda, A. W. Sythoff – Leyden, 1965, pp. 305 y 306.

¹⁸ Sobre el particular véase: Giménez Glück, David, *Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Editorial Bosch, 2004, pp. 55-120; Gavara de Cara, Juan Carlos, *Contenido y función del término de comparación en la aplicación del principio de igualdad*, Cizar Menor, Thomson-Aranzadi, 2005, pp. 51-63; Pérez Portilla, Karla, *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, México, UNAM-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005, pp. 87-108; Chemerinsky, Erwin, *Constitutional Law. Principles and Policies*, 4ª ed., Nueva York, 2011, pp. 683-809; y Tribe, Laurence H., *American Constitutional Law*, 2ª ed., Mineola, N.Y., Foundation Press, 1988, pp. 1436-1672.

¹⁹ Confróntense las jurisprudencias 1a./J. 55/2006, 2a./J. 42/2010 y P./J. 28/2011 cuyos rubros y datos de localización son los siguientes: “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”, 9ª época; 1ª sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 2006; tomo XXIV; p. 75; “IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA”, 9ª época; 2ª sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; abril de 2010; tomo XXXI; p. 427; y “ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN”, 9ª época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; agosto de 2011; tomo XXXIV; p. 5.

SM-JDC-31/2014 y ACUMULADOS

funcionamiento de las instituciones estatales, la calidad de entidades de interés público.²⁰ No obstante, el reconocimiento constitucional anotado, que se refleja en la intensidad de la injerencia legislativa en todas sus facetas de actuación, los partidos políticos no son órganos estatales sino el resultado normativo del derecho de asociación por parte de los ciudadanos que lo integran y, consecuentemente, no pierden por completo su naturaleza privada, al amparo de la cual ejercen con libertad el derecho humano recién mencionado, esto es, gozan de la prerrogativa de definir la forma en que han de organizar su funcionamiento interno, espacios de decisión que no obstante los condicionamientos legales existentes en este aspecto,²¹ abren la posibilidad de modelos diversos de organización y participación internas, extremo que ciertamente diferencia a estas entidades del aparato estatal, “pues es bien sabido que la democracia y sus reglas no siempre coinciden con la libertad y las suyas”.²²

12

El postulado precedente se encuentra implícitamente reconocido por el Poder Revisor de la Constitución Federal, que ha establecido en el artículo 41, base I, que las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos señalados por la propia Constitución y la ley. Tales asuntos internos “comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento”²³ y, de manera específica, la “elección de los integrantes de sus órganos de dirección”.²⁴

Dado el margen de libertad que constitucional y legalmente tienen reconocido los partidos políticos para definir, dentro de los cauces legales, su funcionamiento y organización internos, el nivel de escrutinio que debe aplicarse con motivo del análisis de la normativa partidista a la luz de las exigencias del principio de igualdad debe ser consecuente con esos contornos de apreciación más o menos extensos con que cuentan los partidos.

En este sentido, por regla general bastará que las diferencias de tratamiento en la normativa interna respondan a una finalidad u objeto legítimo para la organización partidista, que el mismo no resulte contrario a disposiciones

²⁰ “Artículo 41.- [...]”

I. Los partidos políticos son entidades de interés públicos; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden [...].”

²¹ El artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece cuáles son los contenidos mínimos que deberán tener los estatutos de los partidos. Este artículo se reproduce en el artículo 39 de la recién aprobada Ley General de Partidos Políticos.

²² Salvador Coderch, Pablo (coord.); Von Münch, Ingo y Ferrer Silva, Josep, *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Madrid, Civitas, 1997, p. 15.

²³ Véase artículo 46, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, actual artículo 34, párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos.

²⁴ Artículo 46, párrafo 3, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, actual artículo 34, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos.

prohibitivas de orden público y que el trato distinto sea potencialmente adecuado para la consecución del objetivo pretendido. Conclusión diversa tendría que adoptarse cuando el tratamiento diferenciado se encuentre amparado en clasificaciones o categorías manifiestamente contrarias al orden constitucional, como ocurre con las consideradas sospechosas por nuestra Constitución Federal,²⁵ o bien cuando la consecuencia de la diferenciación normativa sea la de excluir de la participación política al seno de la organización partidista a determinado grupo o sector (pues en semejante supuesto se enervaría irremediablemente el derecho de afiliación mismo) o de alguna otra forma se produzca una incompatibilidad fundamental con el objeto de que la propia ley fundamental contempla para los partidos políticos en su artículo 41, base I.

En tales supuestos, se tornaría necesario un escrutinio más riguroso, que exija del trato diferenciado una vinculación estrecha, ya no sólo a un objetivo no prohibido, sino por el contrario a una finalidad constitucionalmente imperiosa o importante, y que la diferenciación resulte necesaria o indispensable para alcanzar el objetivo de que se trate (y no sólo potencialmente adecuada).²⁶

En el presente asunto, como ya se ha visto, el trato diferenciado radica exclusivamente en la modalidad o método de evaluación que debe realizarse por parte de quienes aspiren a ser consejeros estatales del PAN en Zacatecas, por lo que, en cualquier caso, se trata de una exigencia contemplada a todo

13

²⁵ El empleo del término "sospechoso" en este campo proviene, probablemente, de la opinión elaborada por el *justice* Black en la opinión de *Korematsu v. United States*, 323 U.S., 214, 216 (1944). Hoy en día es pacíficamente aceptado que la afirmación de la igualdad humana está estrechamente asociada con la enérgica oposición de que las diferencias de credo, raza, nacimiento, entre otras, sean significativas o relevantes a la hora de decidir cómo deben ser tratados los hombres, de ahí que suela presumirse la inconstitucionalidad de las leyes que emplean esos rasgos definitorios y, consecuentemente, los tribunales deben examinarlas con un juicio más estricto. Rey Martínez, Fernando, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, Madrid, McGraw-Hill, 1995, pp. 51 y 52. En el caso mexicano los rasgos que se encuentran en esa situación, conforme la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son los previstos en el artículo 1º constitucional (origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales o estado civil). Véase: Silva Meza, Juan N. y Silva García, Fernando, *Derechos fundamentales. Bases para la reconstrucción de la jurisprudencia mexicana*, 2ª ed, México, Porrúa, 2009, p. 478.

²⁶ Véanse en este sentido la tesis de jurisprudencia 1ª./J. 37/2008 de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)", 9ª época; 1ª sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; tomo XXVII; abril de 2008; p. 175, y la tesis 2ª. LXXXV/2008 de rubro "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD", 9ª época; 2ª sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; tomo XXVII; junio de 2008; p. 439. Asimismo, véanse las tesis CI/2013 y XCIX/2013 de rubros: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DEL ESCRUTINIO ESCRITO" e "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESCRITO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO", ambas en: 10ª época; 1ª sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; libro XIX; abril de 2013; tomo 1; pp. 958 y 961 respectivamente.

SM-JDC-31/2014 y ACUMULADOS

aspirante que pretenda ser electo. En este tenor, el tipo de escrutinio a emplear es el enunciado en primer término, al no estarse en alguno de los casos en los que sea exigible un análisis estricto o más intenso.

Ahora bien, el juicio de igualdad debe partir de que existe un trato diferenciado para un grupo de destinatarios que alega estar en situaciones jurídicas iguales o similares. Así, para poder determinar si el trato desigual estaba justificado es necesario establecer, en primer lugar, un término de comparación, es decir, una situación jurídica que se contrapone con otra.²⁷ Esto, para demostrar que el grupo en específico está situado en una categoría menos beneficiada por el trato legal, cuando se encuentra ubicado en un supuesto de derecho que es igual o similar a otro que está situado en una categoría más beneficiada.

14

Una situación jurídica está compuesta por un supuesto de hecho y una consecuencia normativa, mismas que en el caso particular, se extraen de los artículos 16 y 17 de las Normas Complementarias, previamente referidos. Su análisis evidencia que los lineamientos para evaluar a los aspirantes a consejeros estatales, en efecto, contemplan dos tipos de examen que pueden catalogarse como consecuencias jurídicas distintas: por un lado, la evaluación en la modalidad de entrevista en línea, reservada para los aspirantes que ya cuentan con la calidad de consejeros estatales, siempre y cuando la hubieren adquirido mediante elección por asamblea estatal; y por el otro, la evaluación por computadora, diseñada para los aspirantes que no tengan la calidad de consejeros, así como para aquellos que teniéndola no sea derivada de una elección por asamblea estatal.

De la revisión de los lineamientos generales para el proceso de evaluación, se puede concluir que la categoría de “evaluación por computadora” es menos benéfica, pues conforme a lo ya expuesto, requiere de mayor tiempo para realizarse e implica el estudio de la normatividad interna del PAN, así como la habilidad de los aspirantes de aplicarla a casos concretos. Estas exigencias no se deducen de la “entrevista en línea”, pues la misma conlleva, como se resaltó, la exposición de aportaciones y experiencias del aspirante a consejero estatal, y dura únicamente una hora.

En conclusión, se está ante consecuencias jurídicas diversas –evaluación por computadora y entrevista en línea–, que aplican a supuestos normativos –

²⁷ “La igualdad que se predica de un conjunto de entes diversos ha de referirse... no tanto a su existencia misma, sino a uno o varios rasgos o calidades en ellos discernibles... Toda igualdad es siempre, por eso, relativa, pues sólo en relación con indeterminado *tertium comparationis* puede ser afirmada o negada...”. Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 3ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, vol III, p. 1150.

consejeros electos por asamblea y consejeros designados—, cuyo trato diferenciado ha sido objeto de la controversia.

Una vez establecido el término de comparación, se puede proceder a comprobar si los supuestos de hecho en que la clasificación normativa divide a un conjunto de sujetos son realmente diferentes respecto al fundamento en el que la norma los ha dividido o, por el contrario, son situaciones jurídicamente homogéneas. Para estos efectos, se utilizan dos parámetros: a) que la clasificación normativa tenga una razón de ser o fundamento constitucionalmente admisible; y b) que respecto de esa razón de ser, las situaciones jurídicas que se categorizan sean diferentes. Es decir, el rasgo que determina la diferenciación ha de estar lo suficientemente conectado a la razón de ser o fundamento de la clasificación como para que los dos grupos en que divide al conjunto de individuos, y a los que trata de forma desigual, posean realmente una situación de desigualdad respecto al fundamento en que se basa la distinción.

Al hacer un análisis de las características propias de cada tipo de evaluación, se puede advertir que mientras la finalidad perseguida por la evaluación “entrevista en línea” es conocer y analizar las aportaciones que el aspirante ofrecerá al Consejo Estatal, la evaluación “en computadora” requiere un mayor estudio de la normativa y documentos básicos del partido que acrediten, por medio de preguntas y casos prácticos, que el militante conoce las áreas doctrinales y estatutarias de dicho instituto político.

15

Ahora bien, se justifica la distinción prevista en las Normas Complementarias y en los lineamientos respectivos pues, por una parte, exige a los militantes, que no sean consejeros estatales electos por asamblea, interesados en integrar el Consejo Estatal, la presentación y acreditación de los requisitos exigidos por los Estatutos y el Reglamento de Órganos, entre los que se encuentra la presentación de la respectiva evaluación, con los que se procura, como previamente se mencionó, que los candidatos propuestos cuenten con una antigüedad mínima en el partido, misma que permita presumir cierta lealtad al instituto político, además de la observancia de una conducta y actuación del militante acorde a la exigida por los documentos del partido, así como conocimiento y congruencia con la ideología, postulados y normativa del instituto político.²⁸

²⁸ Además, al procurar que los candidatos a consejeros electorales cuenten con esas características, también se incentivan los valores de capacidad intelectual, rectitud lealtad al Partido, generosidad y espíritu de servicio que refiere el Reglamento de Órganos en su artículo 19, inciso d), como los criterios de selección de los consejeros en la asamblea.

SM-JDC-31/2014 y ACUMULADOS

Mientras que, al eximir de la evaluación “en computadora” a los consejeros estatales que accedieron vía asamblea al propio órgano, y aplicarles el método de “entrevista en línea”, se conocen las aportaciones y experiencias en el partido que el aspirante ofrecerá al Consejo Estatal, sin que se deje de procurar salvaguardar los valores de lealtad, observancia de conducta acorde a los documentos del partido y conocimiento y congruencia con la ideología y normativa interna, pues previamente el aspirante acreditó los requisitos –entre ellos someterse al proceso de evaluación respectivo– exigidos por la normativa emitida para la celebración de la asamblea en la cual fue electo. Es decir, la clasificación que contiene la norma tiene como razón de ser, que accedan al cargo de consejero estatal, las personas más adecuadas para ello, tomando en consideración la trayectoria que dentro del partido hayan realizado, y los procesos de elección interna a los que se hayan sometido.

16

Adoptar un criterio distinto, como el sostenido por el Tribunal Responsable, y dar un trato igual a los consejeros electos por la asamblea estatal, y los que no lo son –como en el caso de los designados como sustitutos– conllevaría la exención injustificada de un requisito exigido por la normativa partidista a militantes que integran un órgano fundamental del partido en las entidades federativas, y a los que atendiendo a la normativa interna les resultan exigibles acreditar su adhesión, lealtad, compromiso ético con los valores e ideología que representa el partido, así como el debido conocimiento de la normativa y documentos del instituto político.

Por lo que lejos de reconocer los mismos derechos a los militantes que ocupan el cargo de consejeros electorales, se estaría vulnerando una de las finalidades de las exigencias requeridas para ocupar un cargo en los órganos directivos del partido, en detrimento de los militantes que previamente acreditaron el cumplimiento de todos los requisitos y del debido funcionamiento del propio Consejo Estatal, atendiendo a la relevancia de sus funciones en la entidad federativa.

En consecuencia, como la clasificación hecha por la normativa partidista es racional, procede estudiar si la misma resulta proporcional. El principio de proporcionalidad, aplicado al juicio de igualdad, contempla tres sub-principios que debe satisfacer toda diferencia normativa para poder superar esta parte del test:

- La diferencia de trato ha de ser congruente o idónea con la finalidad que se persigue –idoneidad–;

- La medida adoptada ha de ser la opción menos gravosa en la consecución de dicha finalidad –necesidad–; y
- La finalidad debe ser proporcional a la limitación de derechos o intereses jurídicamente relevantes de los miembros del grupo no beneficiado por la diferencia normativa –proporcionalidad en sentido estricto–.

Como a continuación se argumenta, el trato diferenciado a consejeros electos mediante asamblea estatal respecto de aquellos que no fueron electos, cumple con los tres sub-principios del juicio de proporcionalidad.

La medida de aplicar un tipo distinto de evaluación es idónea, pues reconoce la trayectoria de los militantes y otorga un peso al cumplimiento que se haya hecho previamente, de los requisitos para ser consejero estatal, garantizando con ello, que el Consejo Estatal esté conformado por personas de probada lealtad al partido político y con conocimientos y propuestas suficientes para establecer objetivos concretos y mejorar el desempeño del partido. Es decir, establecer filtros específicos basados en la comprensión de la doctrina y estatutos del PAN, así como en los años de militancia y la lealtad a la institución, es una medida idónea para lograr tener los consejeros estatales con mayor experiencia y conocimiento, lo cual es importante, dada la trascendencia del órgano directivo que conforman.

17

Ahora bien, por cuanto hace al sub-principio de necesidad, no se advierte, de forma manifiesta, la existencia de otra medida diferenciadora menos gravosa e igualmente efectiva para conseguir la finalidad planteada en el principio de idoneidad. En este sentido, como consecuencia del amplio margen de libertad que tienen los partidos para definir su organización interna y dado que el nivel de escrutinio que aquí debe emplearse es el ordinario, sólo en caso de que se advirtiera un sacrificio patentemente innecesario en la diferenciación cabría tener por no satisfecho este requisito.²⁹

Finalmente, se considera que la aplicación de exámenes diferenciados, es una medida proporcional, pues someter a los consejeros que no fueron electos en una asamblea estatal a un examen de conocimientos sobre la doctrina y los estatutos del partido al que aspiran a representar, sirve para garantizar que éstos posean una preparación similar a la que tienen aquéllos consejeros que

²⁹ Al respecto, González Beilfuss, Markus, *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2003, p. 73. En sentido similar Giménez Gluck destaca que “el principio de necesidad es una de las características que... marca las diferencias entre juicio ordinario y juicio agravado de igualdad. Mientras en el juicio estricto jugará, en algunos países, un papel muy importante, en el juicio ordinario o de «mínimos» no se tiene para nada en cuenta, ni siquiera desde el punto de vista formal”. Ob. cit., p. 116.

SM-JDC-31/2014 y ACUMULADOS

fueron electos. Esto, considerando que los que ya habían sido electos, en su momento se tuvieron que someter al cumplimiento de los requisitos que, en ese entonces, se hayan establecido para aspirar a la calidad referida, por lo que resulta proporcional que en reconocimiento de esa experiencia previa, sólo tengan que hacer entrevista en línea.

Atendiendo a estas consideraciones, es factible concluir que el tratamiento normativo desigual otorgado a los aspirantes a consejeros estatales que ya tengan esta calidad en función de si fueron o no electos por una asamblea estatal, está justificado y es proporcional de ahí que no se viole el principio de igualdad.

5. EFECTOS

En las relatadas condiciones, al haberse alcanzado la pretensión de los actores de los juicios resulta innecesario el estudio del agravio restante y procede revocar la sentencia emitida por el Tribunal Responsable y, consecuentemente, confirmar la declaración de inelegibilidad de los terceros interesados dictada por el CEN mediante el acuerdo CEN/CG/025/2014, por el que se ratificaron las providencias SG/070/2014 y SG/071/2014.

18

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se decreta la acumulación de los juicios SM-JDC-32/2014 al SM-JDC-36/2014, al diverso SM-JDC-31/2014.

SEGUNDO. Se revoca la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, en los juicios locales SU-JDC-073/2014 y SU-JDC-074/2014 acumulados.

TERCERO. Se confirma la inelegibilidad de Horacio Sánchez Dueñas y Jose Manuel Balderas Castañeda, como aspirantes a integrantes del Consejo Estatal del Partido Acción Nacional, en Zacatecas, determinada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, en el acuerdo CEN/SG/025/2014.

NOTIFÍQUESE. En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida por la responsable.

Así lo resolvió la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinomial, por

unanimidad de votos de los magistrados y la Secretaria General de Acuerdos, como magistrada en funciones, que la integran, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.³⁰

MAGISTRADO PRESIDENTE

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

**SECRETARIA GENERAL DE
ACUERDOS EN FUNCIONES DE
MAGISTRADA**

MAGISTRADO

IRENE MALDONADO CAVAZOS REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

JESSICA LAURA JIMÉNEZ HERNÁNDEZ

19

³⁰ Habilitadas mediante acuerdo del Magistrado Presidente de esta sala regional de veintinueve de mayo de dos mil catorce.