

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-486/2018

ACTOR: JOSÉ LUIS ESPINOSA
PIÑA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE JUSTICIA DEL
CONSEJO NACIONAL DEL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: PEDRO ANTONIO
PADILLA MARTÍNEZ Y LUIS
RODRIGO GALVÁN RÍOS Y
ANTONIO SALGADO CÓRDOI

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de diez de octubre de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver, los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuyos datos de identificación se citan al rubro.

RESULTANDO:

1. Promoción del juicio ciudadano. El dos de octubre de dos mil dieciocho, José Luis Espinosa Piña, quien se ostenta como militante del Partido Acción Nacional y aspirante a Presidente e integrante del Comité Ejecutivo Nacional del citado instituto político, presentó ante esta Sala Superior, demanda de juicio

para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para controvertir la resolución dictada por la Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional, en el medio de impugnación intrapartidista CJ/JIN/239/2018.

2. Turno. Mediante acuerdo de dos de octubre del año en curso, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, acordó integrar el expediente y ordenó su turno a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual, se cumplimentó mediante oficio **TEPJF-SGA-6963-2018**, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos.

3. Recepción, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó recibir, admitir a trámite el juicio en estudio y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia.

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro indicado, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso g) y 83,

párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, por tratarse de un medio de impugnación, promovido por un ciudadano en contra de una resolución emitida por la Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional, para controvertir la Convocatoria para la elección de las personas que ocuparán la Presidencia e integrarán el Comité Ejecutivo Nacional para el periodo 2018-2021.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.

En el caso, se satisfacen los requisitos de procedibilidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, apartado 1 y 80, inciso g) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se demuestra a continuación.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella se hace constar el nombre del actor; se identifica el acto impugnado; se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación; los preceptos presuntamente violados, así como la firma autógrafa del promovente.

2. Oportunidad. El juicio ciudadano se promovió dentro del plazo legal de cuatro días, previsto para tal efecto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello es así, porque la resolución controvertida se emitió el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho y fue notificada al actor personalmente el mismo día, según lo manifiesta en su escrito de demanda y se advierte de la cédula de notificación por estrados de esa misma fecha.

Por tanto, como el plazo de cuatro días para promover el juicio transcurrió del veintinueve de septiembre al dos de octubre y la demanda fue presentada el último día del plazo, es decir, el dos de octubre de dos mil dieciocho, es evidente que la presentación fue oportuna.

3. Legitimación. El medio de impugnación fue promovido por parte legítima, esto es, por un ciudadano, por su propio derecho, en su calidad de militante y aspirante a un cargo intrapartidista en términos de lo dispuesto por el artículo 80, numeral 1, inciso g) de la Ley General citada.

4. Interés. En el caso, resulta evidente que el actor tiene interés jurídico para promover el medio de impugnación, debido a que controvierte la resolución emitida por la Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional en el medio de impugnación intrapartidista CJ/JIN/239/2018, que él y otros militantes promovieron.

Al respecto, el promovente aduce que la resolución impugnada le genera agravio, porque vulnera, entre otros, los principios de certeza y legalidad.

Por lo anterior, es evidente que se satisface el requisito en estudio, con independencia de que le asista o no razón al actor, en el fondo de la controversia planteada.

5. Definitividad. Se tiene por cumplido este requisito, toda vez que se trata de una determinación emitida por la Comisión de Justicia del Partido Acción Nacional, respecto de la cual no procede medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia federal.

TERCERO. Hechos relevantes.

Los hechos que originan la sentencia impugnada son, esencialmente, los siguientes:

1. Convocatoria. El diez de septiembre de dos mil dieciocho, la Comisión Organizadora Nacional de la Elección del Comité Ejecutivo Nacional emitió la **CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DE LA O EL PRESIDENTE E INTEGRANTES DEL COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL, PARA EL PERIODO 2018-2021.**

2. Juicio ciudadano. El catorce de septiembre, el actor y otros militantes promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para controvertir la convocatoria precisada en el numeral anterior, el cual se radicó en el expediente identificado con la clave **SUP-JDC-474/2018.**

3. Reencauzamiento. El dieciocho de septiembre, esta Sala Superior determinó reencauzar el aludido medio de impugnación a la Comisión de Justicia del Partido Acción

Nacional, para que esta resolviera, en plenitud de atribuciones, la controversia planteada.

4. Resolución impugnada. El veintiocho de septiembre, la Comisión de Justicia del Partido Acción Nacional resolvió el medio de impugnación intrapartidista radicado en el expediente CJ/JIN/239/2018, en el sentido de confirmar la convocatoria impugnada.

CUARTO. Determinación de la controversia.

La **pretensión** del recurrente es que se revoque la resolución impugnada, a fin de que no subsistan los requisitos establecidos en la Convocatoria controvertida en la instancia partidista, relativos al porcentaje y dispersión del apoyo ciudadano necesario para registrarse como candidato para integrar el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

La **causa de pedir** la sustenta en que, en su opinión, dichas exigencias son desproporcionadas e inconstitucionales, pues no son equivalentes con lo exigido por la legislación electoral para los ciudadanos que se postulen como candidatos independientes a los cargos de Presidente de la República (1%), Senadores y Diputados Federales (2%).

En este sentido, la **litis** en el presente asunto consiste en determinar si los aludidos requisitos para ser registrado como candidato a integrar el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional son proporcionales y, por tanto, válidos en el contexto constitucional.

QUINTO. Estudio de fondo.

I. Metodología de estudio

Por razón de método, se analizarán los motivos de agravio del promovente atendiendo a las temáticas con las que guardan relación en orden distinto al que expuso en su demanda, sin que lo anterior le cause perjuicio alguno en tanto que se analizará la totalidad de los agravios, lo anterior de conformidad con la jurisprudencia 4/2000, de rubro **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.¹

En este contexto, en primer lugar, se analizarán los agravios relacionados con faltas formales del acto impugnado, pues de resultar fundados sería innecesario el estudio de los restantes motivos de inconformidad.

Posteriormente, se examinarán los planteamientos relacionados con la proporcionalidad de los requisitos de la convocatoria que objeta y, finalmente, se estudiarán los agravios relacionados con cuestiones particulares que en opinión del promovente generan inequidad y falta de certeza en el procedimiento de renovación de integrantes del Comité Ejecutivo Nacional.

I. Formalidades procedimentales

1. Tesis de la decisión.

¹ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

A juicio de esta Sala Superior los agravios del actor son **ineficaces**, ya que, si bien la autoridad responsable no resolvió el juicio de inconformidad partidista CJ/JIN/239/2018 en el plazo concedido por este órgano jurisdiccional para tal efecto en el juicio ciudadano SUP-JDC-474/2018, lo cierto es que dicha circunstancia, por si misma, no genera la invalidez del acto impugnado.

2. Concepto de agravio

El actor manifiesta que la Comisión de Justicia del Partido Acción Nacional vulneró en su perjuicio el principio de certeza, ya que de la resolución impugnada no se advierte el lugar ni la fecha en que se reunieron los integrantes del citado órgano partidista para resolver el asunto.

En ese sentido, aduce que, si se toma en cuenta que la autoridad responsable le notificó la determinación impugnada hasta el veintiocho de septiembre, por tanto, es evidente que dicha resolución se emitió fuera del plazo de cinco días hábiles otorgado por esta Sala Superior al resolver el reencauzamiento del juicio ciudadano SUP-JDC-474/2018.

Lo anterior, ya que de los autos del juicio ciudadano referido, se advierte que la autoridad responsable fue notificada del reencauzamiento el veintiuno de septiembre (sic), de ahí que tenía hasta el veinticinco de septiembre para dictar su resolución, en atención a que la propia Convocatoria determinó que, en el procedimiento de elección de la dirigencia nacional, todos los días y horas son hábiles.

Asimismo, alega que, incluso de computarse los cinco días sin contemplar el sábado veintidós y domingo veintitrés de septiembre, la resolución sería de igual forma emitida fuera del plazo concedido, ya que el último día para resolver hubiera sido el veintisiete de septiembre.

Lo anterior, en su concepto, genera que el acto impugnado carezca de validez legal y, por consiguiente, que subsistan las inconformidades que se plantearon en el juicio ciudadano primigenio SUP-JDC-474/2018.

Por tanto, manifiestan que dicha circunstancia lo llevó a repetir de manera textual los agravios que inicialmente fueron planteados en el citado juicio ciudadano².

3. Consideraciones que sustentan la decisión

Al respecto, resulta necesario precisar que al resolver los autos del juicio ciudadano **SUP-JDC-474/2018**, esta Sala Superior determinó **reencauzar** la impugnación promovida *per saltum* por Manuel Gómez Morín Martínez del Río, Mirelle Alejandra Montes Agredano, Ernesto Ruffo Appel y el aquí actor, **José Luis Espinosa Piña**, en contra de la “*Convocatoria para la elección de la o el presidente e integrantes del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional para el periodo 2018-2021.*”

Lo anterior, al considerar que el juicio era improcedente, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo

² Página 8 del escrito de demanda.

10, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, derivado de que los recurrentes no acreditaron que los medios de impugnación partidistas existentes sean ineficaces para alcanzar su pretensión o que el acto impugnado les pudiera haber causado un perjuicio de naturaleza irreparable a sus derechos.

En ese sentido, al considerar que aún existía tiempo suficiente para agotar la cadena impugnativa, se ordenó la remisión de los autos a la Comisión de Justicia del Partido Acción Nacional, por ser el órgano jurisdiccional partidista competente para conocer y resolver la controversia planteada, vía juicio de inconformidad partidista, concediéndole a dicho órgano un **plazo de cinco días hábiles contados a partir de su notificación**.

Dicha determinación fue notificada por oficio a la mencionada Comisión de Justicia, el **veinte de septiembre del presente año**, lo cual constituye un hecho notorio que se invoca en términos del artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de una constancia que forma parte de los autos del juicio ciudadano **SUP-JDC-474/2018**, que obra en el archivo de este órgano jurisdiccional.

Posteriormente, el veintiocho de septiembre, la citada comisión partidista resolvió el juicio intrapartidista CJ/JIN/239/2018, en el sentido de declarar infundados e improcedentes los agravios hechos valer por los entonces recurrentes y, por tanto, **confirmó** la Convocatoria impugnada.

Con la precisión de que, efectivamente en la determinación impugnada no se advierte el lugar ni la fecha de su emisión como lo señala el recurrente; sin embargo, aun cuando subsista dicha falta formal en la resolución, lo cierto es que del análisis integral de los autos se advierte que fue emitida por la Comisión de Justicia del partido político, por lo que se presume que fue emitida en la sede de dicho órgano partidista, el veintiocho de septiembre del año en curso, fecha en la que fue publicada en los estrados del partido político, sin que ello le haya generado un perjuicio irreparable al recurrente, en la medida de que le fue notificada la resolución y pudo impugnarla en tiempo.

Con base en lo anterior, es cierto que la Comisión de Justicia del Partido Acción Nacional tenía hasta el veinticinco de septiembre para resolver el juicio de inconformidad intrapartidista, si se toma en consideración que el plazo concedido por este órgano jurisdiccional corrió del veintiuno al veinticinco de septiembre de la presente anualidad; lo anterior, en la inteligencia de que el artículo 9 de la Convocatoria impugnada establece que todos los días son hábiles en el cómputo de los plazos relativos al proceso electivo interna³.

Sin embargo, como se señaló, dicha circunstancia, por si misma, no genera la invalidez del acto impugnado, como lo plantea el recurrente, ya que ello únicamente puede derivar del estudio de los agravios planteados en el presente juicio ciudadano.

³ Por lo cual, se toman en cuenta para el cómputo el sábado veintidós y domingo veintitrés de septiembre.

Esto es, la legalidad y subsistencia de la resolución partidista CJ/JIN/239/2018, emitida en cumplimiento al acuerdo de reencauzamiento dictado por este órgano jurisdiccional, únicamente podrá ser revocada, modificada o, en su caso, confirmada por este órgano jurisdiccional, tomando como punto de partida los motivos de disenso que el accionante expone en el escrito de demanda del presente juicio ciudadano; y no como lo alega, en base a la contumacia de la autoridad partidista.

Por tanto, dada la inviabilidad de lo planteado por el recurrente, es que se consideran **ineficaces** sus agravios encaminados a buscar la nulidad de la resolución intrapartidista CJ/JIN/239/2018.

II. Proporcionalidad de los requisitos cuestionados

1. Tesis de la decisión.

Los conceptos de agravio expuestos por el actor para controvertir la razonabilidad de los requisitos relacionados con el apoyo ciudadano son, en principio, **inoperantes**, porque se trata de una reiteración de los motivos de inconformidad expuestos en la instancia partidista; no obstante, del análisis de la proporcionalidad de los requisitos objetados, se advierte que dichas exigencias superan el examen de proporcionalidad, por lo que son conformes con la Norma Fundamental.

2. Conceptos de agravio.

El promovente considera irracional y desproporcionado el porcentaje de respaldo requerido en la Convocatoria,

consistente en **reunir las firmas del 10% de militantes del listado nominal de electores definitivo, las cuales no podrán ser más del 5% de una misma entidad federativa**, ya que, desde su perspectiva, dicho requisito no es equivalente con lo exigido por la legislación electoral para los ciudadanos que se postulen como candidatos independientes a los cargos de Presidente de la República (1%), Senadores y Diputados Federales (2%).

Aduce que, si bien dicho requisito fue establecido en ejercicio de la libre determinación y autoorganización de los partidos políticos, lo cierto es que, no existe una razón sensata para exigir un mayor porcentaje a quien contiende por la dirigencia del partido, que, a un candidato independiente postulado a un cargo federal de elección popular, aunado a que el incremento no es menor, pues son ocho puntos porcentuales de diferencia.

Por lo que hace al requisito de dispersión geográfica, consistente en que las firmas de apoyo de los militantes, no podrán ser más del 5% de una misma entidad federativa, también alega que es **irracional y desproporcionado**, ya que no es equivalente al porcentaje de dispersión que se les exige a los candidatos independientes, dado que a los que pretenden acceder al cargo de Presidente de la República se les exige el 50% de dispersión en las entidades federativas y el 1% de firmas en cada uno; para Senador y Diputado Federal, el 50% de los distritos o secciones electorales y el 1% de firmas en cada uno de esos distritos o secciones.

Asimismo, aduce que dicho requisito no toma en cuenta las características y condiciones de cada entidad federativa, ya que existen entidades federativas que, asumiendo una participación del 100% de los militantes en esos Estados, podrían dar apoyo hasta a 17 candidatos distintos, mientras que otras, por el número de militantes, no alcanzarían el tope de un solo candidato, por lo anterior afirma que el mecanismo de dispersión es irracional, desproporcional e inequitativo.

3. Consideraciones que sustentan la decisión.

En primer lugar, del análisis de los agravios que el actor expone para controvertir la proporcionalidad de los requisitos relacionados con la obtención del apoyo de la militancia para poder ser registrado como candidato a integrar el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, se advierte que son una reiteración exacta de los planteamientos expuestos ante la instancia intrapartidista.

Incluso, en la página ocho de su demanda se observa que manifiesta lo siguiente:

En tanto que al quedar insubsistentes los razonamientos hechos por la Comisión de Justicia, al no ser válidos, por haberse violado el principio de certeza y por lo tanto de legalidad,

Razones anteriores que me llevan a repetir de manera textual los agravios en el fondo de las cuestiones que fueron inicialmente planteadas.

Como se aprecia de lo trasunto, el actor hace depender de las presuntas violaciones formales, analizadas en el agravio anterior, la invalidez absoluta de la resolución impugnada,

motivo por el cual reitera de manera textual los planteamientos expuestos en la instancia partidista, lo que, en principio, genera la inoperancia de los agravios.

No obstante, con la finalidad de maximizar la protección del derecho de acceso a la justicia del promovente, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º y 17 de la Constitución Federal, esta Sala Superior considera necesario verificar si los requisitos impugnados superan el examen de proporcionalidad, toda vez que podrían representar una restricción irrazonable al derecho de afiliación del actor.

En este contexto, en primer lugar se considera necesario señalar que los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano se rigen por un postulado esencial que consiste en que su ejercicio se sujetará a las limitaciones establecidas en la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general o bien común en una sociedad democrática.

Dicho principio encuentra fundamento en los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 32 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y, 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Para cumplir ese objetivo, el examen de proporcionalidad está diseñado para resolver si una restricción prevista en la ley o en la normativa de un partido político nacional, como el Reglamento del Comité Ejecutivo Nacional, así como la Convocatoria impugnada, resulta proporcional por perseguir un fin legítimo sustentado constitucional, convencional y legalmente.

Además, el mencionado escrutinio permite determinar si la restricción bajo análisis es adecuada, necesaria e idónea para alcanzar ese fin.

En caso de no cumplir con estos estándares, la restricción resultará injustificada y, por ende, contraria a la Norma Fundamental.

De esta forma, cuando la restricción en el ejercicio de un derecho humano no sea proporcional, razonable e idónea, debe rechazarse y optar por aquella que se ajuste a las reglas y principios relevantes para la solución del caso.

En este orden de ideas, es necesario precisar el contenido de la normativa partidista que sirve de sustento a los requisitos establecidos en la Convocatoria impugnada, relacionados con la obtención del apoyo de la militancia mediante la recolección de firmas.

El artículo 52, numeral 2, inciso a), de los Estatutos del Partido Acción Nacional establece lo siguiente:

Los interesados en ser electos como Presidentes presentarán solicitud de registro, acompañando la planilla de nombres de los

militantes que propone como titular de la Secretaría General y de los siete militantes del Partido a que hacen referencia los incisos b y f del numeral anterior; y el porcentaje de firmas de militantes señalado en el reglamento, para lo cual los interesados contarán con por lo menos dos días por cada punto porcentual.

Por su parte, el artículo 39 del Reglamento del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional prevé lo siguiente:

Artículo 39. El registro de candidatos a Presidente y su planilla se hará por escrito ante la Comisión. Los candidatos deberán cumplir respectivamente con los requisitos establecidos en los artículos 42, párrafo 4, y 46 de los Estatutos sobre elegibilidad, presentar un proyecto de trabajo, así como cumplir con el número de firmas del 10% de militantes del listado nominal de electores definitivo. Del total de firmas presentadas, no podrá haber más del 5% de una misma entidad federativa.

En este contexto, el artículo 16, numerales 1 y 2, de la Convocatoria, establecen lo siguiente:

La solicitud de registro (de conformidad con el formato que se anexa a esta convocatoria F-01_2018) deberá señalar domicilio dentro de la Ciudad de México para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para tales efectos, y acompañarse de la siguiente documentación:

1. Proyecto de trabajo
2. El 10% de firmas de apoyo de militantes que aparezcan en el Listado Nominal de Electores Preliminar, que corresponde a 28,033 firmas, de las cuales no podrá haber más del 5% de una entidad federativa, es decir 1,402 firmas;

...

Cabe destacar que las mencionadas normas intrapartidistas, así como la parte correspondiente de la Convocatoria superan el examen de proporcionalidad, en atención a las siguientes consideraciones.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos

fundamentales, desde la perspectiva del bien común y el orden público no pueden derivar en la supresión de un derecho fundamental.

En ese sentido, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

En consecuencia, los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados que no puedan ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que se encuentren previstas en la legislación y no sean irracionales, injustificadas o que se traduzcan en privar de su esencia cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Siguiendo esa misma lógica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que toda restricción a un derecho fundamental debe cumplir con criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Es decir, deben existir razones suficientes que justifiquen la restricción o limitación, a efecto de que sean asequibles y no arbitrarias o caprichosas.

Así, cualquier restricción debe ser interpretada de forma tal que garantice el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución, más aun, cuando la interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances

jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

En este contexto, la limitación o restricción debida de los derechos fundamentales tendrá tal cualidad, al cumplir las condiciones siguientes:

1. Que la restricción tenga un fin constitucionalmente válido.
2. La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto, es decir, su implementación debe contribuir de algún modo a la consecución del fin propuesto.
3. La restricción debe ser necesaria, siendo inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado.
4. La restricción debe ser proporcional en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.

En este contexto, a continuación, se analiza la pertinencia en el contexto constitucional de los requisitos que el actor aduce que son indebidos y desproporcionados.

- **Finalidad constitucionalmente válida.**

En este punto, debe analizarse si la medida intrapartidista cuestionada persigue una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

Así, al realizar este escrutinio, se debe comenzar por identificar los fines que persigue el partido político con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente.⁴

En esta tesitura, constituirán fines que legítimamente justifican la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos: los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes garantizados como principios constitucionales.⁵ Entre dichos principios, precisamente, se encuentra el de **autodeterminación** de los partidos políticos, quienes en ejercicio de su libertad estatutaria fijan las reglas para la renovación de sus órganos de dirección.

Dicho principio está reconocido en el artículo 41, base I, y 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establezcan la Constitución y la ley.

De esta manera, es posible advertir que **la medida partidista en estudio cumple con la característica de tener un fin legítimo**, ya que busca identificar a quiénes en su ámbito social y político de desarrollo, pueden representar una opción política viable para representar a los militantes del partido en su máximo órgano de dirección.

⁴ Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro: "**PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA**", emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, noviembre del 2016.

⁵ Ídem.

Además, se tiene como finalidad que quien obtenga el registro como candidato a integrar el Comité Ejecutivo Nacional efectivamente cuente con el respaldo necesario de la militancia para asegurar que es una opción seria, es decir, que represente una auténtica alternativa política, de conformidad con el liderazgo inicialmente acreditado a través del citado requisito.

En ese sentido, la medida también busca fortalecer la representatividad de todas las corrientes de opinión al interior del instituto político que tengan una posibilidad real de ser elegidos para representar a la militancia que los apoya.

Finalmente, la dispersión establecida busca que quien se postule para ocupar un lugar en el Comité Ejecutivo Nacional efectivamente cuente con una representatividad mínima en las entidades federativas, al tratarse, en el particular, de un órgano de dirección nacional, cuyas determinaciones tienen efectos en todo el país.

Por lo anterior, se concluye que la medida estatutaria analizada **tiene un fin constitucionalmente válido.**

- **Idoneidad de la medida estatutaria.**

El análisis de la idoneidad de la medida consiste en definir si ésta tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador o en este caso, por el partido político. En consecuencia, el examen de idoneidad presupone la existencia de una **relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación**, siendo suficiente que la medida

contribuya en algún modo a conseguir el propósito que buscó el legislador.⁶

Por consiguiente, se debe analizar si la exigencia del apoyo de la militancia en un 10% del listado nominal de electores preliminar, así como la dispersión de dicho apoyo en no más del 5% por entidad federativa es una medida idónea, por cuanto constituye un medio para lograr las finalidades constitucionalmente válidas, apuntadas en el apartado anterior.

Al respecto, la medida partidista bajo escrutinio fue implementada por el partido para lograr el fin perseguido, es decir, tiene el propósito de que quien se registre como candidato a integrar el Comité Ejecutivo Nacional sea una opción seria y viable para representar a la militancia y además cuente con el liderazgo necesario para lograr la consecución de los fines del partido.

Asimismo, la dispersión garantiza que quien se postule para ocupar un lugar en el citado órgano nacional de dirección cuente con legitimidad y respaldo en por lo menos veinte entidades federativas.

Ahora bien, dado que en el presente apartado se estudia la **idoneidad** de la medida cuestionada y **esto se colma** siempre que en el examen pueda advertirse que con dicha medida **se contribuye en algún modo a lograr la finalidad**

⁶ Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro: “**SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**”, emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, noviembre del 2016.

constitucionalmente válida buscada por el partido, se debe considerar satisfecha esa etapa del examen de proporcionalidad.

De esta manera, dada la relación de la medida establecida con el fin perseguido, se debe considerar que la porción normativa analizada cumple con el parámetro de **idoneidad**.

- **Necesidad.**

Una vez que la medida legislativa analizada ha superado las dos primeras fases del examen de proporcionalidad, al tener un fin constitucionalmente válido y ser idónea, procede ahora estudiar si ésta no implica una intervención innecesaria del derecho fundamental.

De esta forma, a juicio de esta Sala Superior, es necesaria la medida bajo estudio porque permite que quienes participen en el proceso de renovación del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional y, en su caso, lleguen a integrar dicho órgano de dirección cuenten con el respaldo de la militancia necesario para representar sus intereses.

Además, se observa que el Reglamento del Comité Ejecutivo Nacional y la Convocatoria respectiva en lo que atañe al citado requisito, circunscribe sus efectos exclusivamente a la renovación de la dirigencia nacional de ese instituto político.

Resulta importante destacar, que la necesidad de esa medida desde la óptica del interés público que representa ese partido político nacional tiene como imperativo que en la renovación de

su dirigencia nacional participen quienes representen auténticos liderazgos a nivel nacional, lo cual efectivamente se puede conocer, si los aspirantes cumplen el requisito de firmas de apoyo a su respectiva postulación y la dispersión de dicho respaldo.

Finalmente, se debe precisar que no se advierte alguna otra medida que permita cumplir con la finalidad apuntada y que resulte menos invasiva del derecho de afiliación y tampoco el actor expone alguna otra opción viable que permita cumplir los objetivos constitucionalmente legítimos que persigue la medida partidista.

- **Proporcionalidad en sentido estricto.**

Esta etapa de examen de proporcionalidad consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

En otras palabras, **en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente**

se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.⁷

Como se ha señalado, el derecho de afiliación en su vertiente de acceso a los cargos de dirección partidistas admite restricciones que permitan la realización y tutela de otros bienes o valores jurídicos; sin embargo, ello debe realizarse bajo parámetros razonables y proporcionales, lo que en el caso implica que no constituyan un obstáculo en detrimento del acceso a cargos públicos.

Así, en supuestos como el que se analiza, en los que las personas buscan acceder a los cargos partidistas de dirección, existen puntos de encuentro entre el principio de autoorganización partidista y el derecho de afiliación.

El principio constitucional de autodeterminación concede a los partidos la libertad para definir su propia organización, siempre que sea conforme a los principios democráticos, y ello implica la posibilidad de establecer los mecanismos para la selección de sus candidatos, desde luego, en el entendido de que ello debe ser acorde con el alcance del derecho a ser votado.⁸

El derecho de autodeterminación está reconocido en el artículo 41, base I, y 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Política

⁷ Tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.), de rubro: **“CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”**, emitida por la Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, noviembre del 2016.

⁸ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración **SUP-REC-24/2013**.

de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establezcan la Constitución y la ley.

Es decir, por mandato constitucional y legal, a nivel federal y local, los partidos políticos tienen la libertad de autodeterminación, y esto implica el derecho a crear y establecer sus propias normas.

De esta manera, los partidos políticos tienen derecho para definir la forma de gobierno y organización que estimen adecuada, conforme a su ideología e intereses políticos, incluidos los mecanismos que estimen más apropiados para la renovación de sus órganos de dirección.

Lo anterior, siempre que los requisitos y procedimientos internos no restrinjan irrazonablemente el ejercicio de los derechos de su militancia y demás ciudadanos.

Esto, con la consecuencia y lógica implicación de que una vez regulada una situación, las autoridades, órganos partidistas, integrantes de éste y ciudadanos que se vinculen al instituto político, tienen el deber de apegarse a dichas normas, por tratarse de actos jurídicos que el propio instituto político se ha dictado y en los que ha concretizado su libertad de organización.

En este sentido, al privilegiar la prevalencia del principio de autodeterminación de los partidos políticos, frente al derecho de afiliación, no se advierte una incidencia irrazonable en este

último, pues con la medida en estudio se alcanza la finalidad perseguida, en tanto permite que los candidatos a integrar el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional tengan la posibilidad seria de resultar electos y cuenten con la representatividad necesaria que legitime su postulación.

De conformidad con lo anterior, se considera que el porcentaje del 10% de las firmas correspondientes al listado nominal definitivo distribuido en los términos de la normativa impugnada, es decir, que del total de firmas presentadas no podrá haber más del 5% de una misma entidad federativa, constituyen un elemento objetivo que permite conocer a quiénes cuentan con esa representatividad, entendida como una cualidad necesaria dentro del mencionado instituto político para contender en la renovación del órgano directivo nacional.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior que el enjuiciante pretende contrastar la regulación relativa a la obtención del respaldo ciudadano de las candidaturas independientes con las exigencias que al interior del partido se establecen para ser registrado como candidato a integrar el Comité Ejecutivo Nacional; sin embargo, se debe resaltar que las candidaturas independientes tienen un marco constitucional y finalidades distintas, que no pueden ser equiparados con la integración de los órganos de dirección de los partidos políticos.

Ello porque, en primer lugar, el principio constitucional de **autodeterminación** concede a los partidos la libertad para definir su propia organización, siempre que sea conforme a los principios democráticos, y ello implica la posibilidad de

establecer los mecanismos y requisitos para la renovación de sus órganos de dirección, desde luego, en el entendido de que ello debe ser acorde con el alcance del derecho a ser votado y el derecho de afiliación.

De esta manera, los partidos políticos tienen la facultad de definir la forma de gobierno y organización que estimen adecuada, conforme a su ideología e intereses políticos, incluidos los mecanismos que estimen más apropiados para la selección de las personas que integren sus órganos de dirección.

Lo anterior, siempre que los requisitos y procedimientos internos de selección de candidatos que establezcan no restrinjan irrazonablemente el ejercicio de los derechos político-electorales de sus militantes y demás ciudadanos.

Por tanto, al analizar las determinaciones que tomen los partidos políticos en la renovación de sus órganos de dirección es necesario que dicha revisión se lleve a cabo a la luz de dicho principio constitucional.

Por otra parte, la regulación relacionada con las candidaturas independientes corresponde al Congreso de la Unión, a nivel federal, y a los Congresos en las entidades federativas, a nivel local, conforme a las directrices establecidas en la Norma Fundamental.

De ahí que no es factible jurídicamente equiparar instituciones jurídicas que tiene fundamento constitucional y finalidades distintas.

Similares consideraciones sostuvo esta Sala Superior al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-285/2014**.

III. Restantes conceptos de agravio

1. Tesis de la decisión.

Esta Sala Superior considera que son **inoperantes** los restantes conceptos de agravio, ya que las manifestaciones del actor constituyen una reiteración de los agravios que hizo valer en la instancia partidista, que no combaten frontalmente las consideraciones de la responsable ni plantea argumentos que permitan un análisis de constitucionalidad.

2. Conceptos de agravio.

Plazo para recabar el apoyo de la militancia

El actor considera que el plazo para recabar el apoyo de militantes es limitado, *porque en una comparación con el plazo que se les otorga a los ciudadanos para buscar el apoyo ciudadano en un distrito es de treinta 30 días, en una geografía fundamentalmente distinta a una campaña nacional (sic).*

Lo anterior, aunado a que la Convocatoria impugnada prevé dos días menos que el otorgado a los contendientes que participaron en la pasada renovación de la dirigencia del Partido Acción Nacional, para el periodo 2015-2018; situación que agudiza la inequidad en el proceso.

Formato para recabar firmas y el uso de medios electrónicos

El recurrente, manifiesta que el formato impreso para recabar las firmas de apoyos de los militantes constituye una carga excesiva para los militantes, ya que se desestima el uso de medios tecnológicos para recabar el apoyo, siendo que el Instituto Nacional Electoral, en la pasada elección federal, aprobó el uso de una aplicación móvil para que los candidatos independientes pudieran recolectar las firmas de apoyo de los ciudadanos.

Lo anterior, aunado a que el Consejo Nacional del partido, en el año dos mil quince, aprobó la creación de la Comisión de Transparencia y Reingeniería del Padrón de Militantes, que según refiere, *utilizó los biométricos de los militantes para utilizar de forma remota los medios tecnológicos para fomentar la participación democrática.*

Finalmente, señala que el formato impreso restringe a los militantes manifestar su apoyo.

Agravios relacionados con la inequidad y falta de certeza en el proceso de renovación de los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional

El actor expresa que la convocatoria fue publicada conforme a los tiempos que benefician a la planilla que encabeza Marko Cortés.

Aduce que hay inequidad en el proceso, ya que en diversos medios electrónicos se dio cuenta de que Marko Cortés contaba con el padrón y, por ende, realizaba llamadas mediante servicios call center a sus militantes.

Expone también que no se puede garantizar la certeza del padrón de militantes panistas, en razón de su crecimiento atípico, ya que aún se encuentran diversos elementos que demuestran manipulación y control de este.

3. Consideraciones que sustentan la decisión

Del análisis de la demanda del presente juicio ciudadano, se advierte que, como se refirió en el apartado anterior, su contenido es una reproducción del escrito de demanda promovido en contra de la *Convocatoria para la elección del Presidente e integrantes del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, para el periodo 2018-2021*, el cual fue reencauzado por este órgano jurisdiccional a la Comisión de Justicia del referido partido para su resolución.

En ese sentido, la **inoperancia** de los agravios radica en que las manifestaciones vertidas por el recurrente no controvierten frontalmente las consideraciones expuestas por la autoridad responsable para justificar su determinación de confirmar la Convocatoria impugnada, **sino que se trata de una reproducción de agravios hechos valer en la instancia partidista.**

En efecto, con relación a los motivos de inconformidad, el órgano responsable sostuvo lo siguiente:

Plazo para recabar el apoyo de la militancia

Declaró **infundados** los motivos de disenso, al considerar que: **a)** el plazo es concreto y resulta aplicable a todos los contendientes de la elección partidista; **b)** el plazo es sistémico

con los subsecuentes actos previstos en la Convocatoria impugnada, por lo que no puede leerse de manera aislada, sino en el contexto de todo el proceso interno, pues modificar dicho plazo necesariamente afectaría las siguientes etapas de la elección; y **c)** el plazo no es irracional pues se encuentra vinculado con el cargo de mayor jerarquía al interior del partido político, de ahí que solo puedan ser candidatos quienes demuestren contar con posibilidades reales de competitividad, que implica contar con una estructura que les permita recabar el apoyo en los tiempos establecidos en la normativa interna.

Formato para recabar firmas y el uso de medios electrónicos

La responsable calificó como **infundados** los agravios porque: **a)** la libertad configurativa del partido político mediante el principio de autodeterminación le permite decidir la forma en que deberá acreditarse el respaldo de la ciudadanía, como lo es el formato impreso aprobado; **b)** el uso de una aplicación móvil no se encuentra regulada en la normativa interna del partido político; **c)** no existen elementos para suponer que el partido político cuenta con los medios económicos y tecnológicos para llevar a cabo la recopilación en la manera que lo proponen los recurrentes; **d)** la Comisión Organizadora de la Elección tiene un amplio margen para aprobar los formatos respectivos, en términos de lo establecido en el artículo 38 de la propia Convocatoria; y **e)** no se exigió la clave del Registro Nacional de Militantes, porque buena parte de la militancia no ha tramitado su credencial del partido.

Agravios relacionados con la inequidad y falta de certeza en el proceso de renovación de los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional

Con relación a los planteamientos relacionados con la inequidad de la contienda partidista en favor de Marko Cortés, el órgano responsable consideró que se trataba de manifestaciones sin sustento probatorio, por lo que determinó que no existían elementos suficientes para tenerlos por acreditados.

Sobre las manifestaciones relacionadas con la falta de certeza en el padrón de militantes, el órgano responsable declaró infundados dichos planteamientos, al considerar que la integración del padrón no es la misma que existía ente dos mil trece y dos mil dieciséis, además de que entre el cinco de septiembre de dos mil dieciséis y el ocho de noviembre de dos mil diecisiete, el Registro Nacional de Militantes llevó a cabo un programa de actualización, depuración y registro de datos, en cada una de las entidades federativas y la Ciudad de México, con la finalidad de dotar de certeza al padrón nacional de militantes.

En este sentido, el actor no combate las razones y fundamentos en que la responsable basó su determinación, de ahí que tales alegaciones resulten **inoperantes**.

Resulta aplicable *mutatis mutandis*, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS**

QUE REPRODUCEN, CASI LITERALMENTE, LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.

De igual forma, la jurisprudencia de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. RESULTAN INOPERANTES SI SON UNA REPETICIÓN DE LOS AGRAVIOS EN LA APELACIÓN.**

Se debe precisar que, en los aludidos motivos de disenso, el enjuiciante no efectúa un planteamiento de constitucionalidad, como sí ocurre con los requisitos relativos al porcentaje de apoyo de la militancia y la dispersión de dicho respaldo, los cuales fueron objeto de análisis de fondo por esta Sala Superior.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior también advierte que el recurrente nunca expuso las razones jurídicas por las cuales considera que el plazo concedido en la Convocatoria le generaba agravio en su esfera jurídica de derechos, en tanto que no precisó alguna situación o condición particular que le hiciera imposible recabar las firmas en la temporalidad prevista.

Además, cabe resaltar que el partido político determinó, en ejercicio de su libertad de autodeterminación, prever la temporalidad para la obtención del apoyo de la militancia en el artículo 52, numeral 2, inciso a), de sus Estatutos, al establecer que se otorgaría por lo menos dos días por punto porcentual para obtener dicho apoyo.

Tal circunstancia no es controvertida por el actor, ni aporta elemento alguno para sustentar su afirmación de que el plazo establecido en la Convocatoria es limitado, sino que únicamente

formula dicha manifestación de manera genérica, intentando realizar una comparación con el plazo que se otorga a los candidatos independientes para obtener el apoyo ciudadano.

SEXTO. Decisión.

Ante lo infundado e inoperante de los conceptos de agravio, lo procedente en **confirmar** la sentencia impugnada.

Por lo expuesto, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE; como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y de los Magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y Felipe de la Mata Pizaña. Ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SUP-JDC-486/2018

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE