

**Actor:** Ricardo Monreal Ávila  
**Responsable:** Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA

**Hechos**

**Tema:** Un órgano de justicia partidista amonestó públicamente a un Senador por la supuesta influencia en la conformación de la Mesa Directiva del Senado de la República.

|   |  |
|---|--|
| Proceso de elección                       | El 19/08/19, se llevó a cabo el proceso de elección para integrar la Mesa Directiva del Senado de la República para el segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura en donde resultó electa Mónica Fernández Balboa como Presidenta.  |
| Recurso intrapartidista (CNHJ-NAC-457/19) | El 22/09/19, el senador Martí Batres Guadarrama presentó queja ante la CNHJ en contra del proceso de elección. El 29/09/19 se determinó, entre otras cuestiones, reponer todo el procedimiento de renovación de los integrantes de la Mesa Directiva.  |
| Juicios federales                         | El 30/08/19, el actor y Mónica Fernández Balboa promovieron juicios electorales en contra de la resolución de la CNHJ, mismos que fueron reencauzados a juicios ciudadanos por ser la vía idónea para conocer la controversia. El 2/09/19 se determinó revocar derivado de la incompetencia formal y material del órgano partidista responsable al tratarse de un asunto del ámbito del derecho parlamentario. |
| Recurso intrapartidista (CNHJ-NAC-456/19) | El 16/12/19, derivado de la queja presentada por Martí Batres Guadarrama, la CNHJ emitió resolución que impuso una amonestación pública al actor por la presunta persuasión para la elección de la ahora Presidenta de la Mesa Directiva del Senado, vulnerando así los estatutos partidistas.   |
| Juicio ciudadano                          | El 18/12/19. Inconforme, el actor presentó ante esta Sala Superior juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.   |

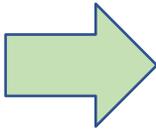
**Consideraciones**

**Agravio**

**Respuesta**

**VULNERACIÓN A LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS**

El promovente considera que la resolución controvertida es indebida, porque la sujeción a un procedimiento partidista vulnera las **funciones parlamentarias** de la que gozan los legisladores.

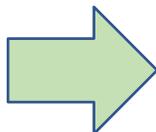


Los conceptos de agravio son **fundados**, porque los legisladores gozan de protección respecto a la manifestación de opiniones en el contexto del desempeño de su cargo, lo que evidencia que se trata de cuestiones estrictamente parlamentarias, por lo que la Comisión de Justicia carece de competencia formal y material para conocer ese tipo asuntos.

En efecto, los partidos políticos carecen de atribuciones para revisar, modificar o revocar las actuaciones que al respecto realicen sus grupos parlamentarios o sus integrantes e inclusive no pueden sancionar las actuaciones, pues implicaría una intervención que no está permitida conforme a la Ley y a los estándares fijados por esta Sala Superior.

**INCOMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA**

El actor argumenta que la **Comisión de Justicia excedió sus atribuciones**, porque carece de competencia para sancionar a senadores por actuaciones en el ejercicio de sus funciones parlamentarias.



De ahí que, la Comisión de Justicia carece de competencia para sancionar a un legislador, con motivo de su actuación en el procedimiento de selección de presidencia de la Mesa Directiva.

Dado lo fundado de los conceptos de agravio sobre la función parlamentaria e incompetencia de la Comisión de Justicia es suficiente para la revocación de la resolución controvertida, **se considera innecesario el estudio de los demás agravios** vinculados con el indebido emplazamiento y valoración de pruebas.

**Apercibimiento**

Se apercibe a los integrantes de la Comisión de Justicia para que en lo subsecuente atiendan de manera puntual los estándares fijados por esta Sala Superior en asuntos que involucren actos de derecho parlamentario, pues no atendieron el criterio fijado en precedentes (SUP-JDC-1212/2019).

Lo anterior, porque a pesar de que esta Sala Superior ha establecido estándares de actuación en asuntos que involucren derecho parlamentario, la Comisión de Justicia ha insistido en resolver asuntos sobre ese tema.

**Conclusión:** Se **revoca** la resolución reclamada.

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-1878/2019

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE DE LA MATA PIZANA<sup>1</sup>

Ciudad de México, a quince de enero de dos mil veinte.

**SENTENCIA** que **revoca** la resolución emitida por la **Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA<sup>2</sup>**, que amonestó públicamente a Ricardo Monreal Ávila por la supuesta vulneración a la norma estatutaria del partido al influir en la conformación de la Mesa Directiva del Senado de la República.

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>GLOSARIO</b> .....                   | <b>1</b>  |
| <b>I. ANTECEDENTES</b> .....            | <b>2</b>  |
| <b>II. COMPETENCIA</b> .....            | <b>3</b>  |
| <b>III. REQUISITOS PROCESALES</b> ..... | <b>4</b>  |
| <b>IV. ESTUDIO DEL FONDO</b> .....      | <b>5</b>  |
| 1. PROBLEMA PRINCIPAL .....             | 5         |
| 2. CONTEXTO .....                       | 6         |
| 3. METODOLOGÍA .....                    | 7         |
| 4. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS .....       | 8         |
| <b>V. CONCLUSIÓN</b> .....              | <b>23</b> |
| <b>VI. APERCIBIMIENTO</b> .....         | <b>23</b> |
| <b>VII. RESUELVE</b> .....              | <b>24</b> |

## GLOSARIO

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| <b>Actor:</b>                       | Ricardo Monreal Ávila.   |
| <b>Comisión de Justicia o CNHJ:</b> | Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA.                  |
| <b>Constitución:</b>                | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.                 |
| <b>GPMS:</b>                        | Grupo Parlamentario de Morena en el Senado                             |
| <b>Mesa Directiva:</b>              | Mesa Directiva del Senado de la República del Congreso de la Unión.    |
| <b>Ley Electoral:</b>               | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.             |
| <b>Ley de Medios:</b>               | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. |
| <b>Ley de Partidos:</b>             | Ley General de Partidos Políticos.                                     |
| <b>Ley Orgánica:</b>                | Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.                      |

<sup>1</sup> Instructor: Fernando Ramírez Barrios. Secretariado: Isaías Trejo Sánchez, Daniel Alejandro García López y German Vásquez Pacheco.

<sup>2</sup> En el expediente CNHJ-NAC-456/2019.



## SUP-JDC-1878/2019

|                                  |            |   |
|----------------------------------|------------|---|
| <b>Ley Orgánica del Congreso</b> | <b>del</b> | Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos                                 |
| <b>MORENA:</b>                   |            | Partido Político Movimiento Regeneración Nacional.  |
| <b>Resolución controvertida:</b> |            | Resolución CNHJ-NAC-456/2019 emitida por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA. |
| <b>Sala Superior:</b>            |            | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.                         |
| <b>Senado:</b>                   |            | Senado de la República del Congreso de la Unión.  |

### I. ANTECEDENTES.

**1. Proceso de elección.** El diecinueve de agosto,<sup>3</sup> se llevó a cabo el proceso de elección para integrar la Mesa Directiva del Senado de la República para el segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura en donde resultó electa Mónica Fernández Balboa como Presidenta.

**2. Recurso intrapartidista (CNHJ-NAC-457/19).** El veintidós de agosto, el senador Martí Batres Guadarrama presentó escrito de queja ante la CNHJ en contra del proceso de elección, el veintinueve siguiente el órgano de justicia partidista determinó, entre otras cuestiones, reponer todo el procedimiento de renovación de los integrantes de la Mesa Directiva.

**3. Juicios electorales (SUP-JE-85/2019 y SUP-JE-86/2019).** El treinta de agosto, el actor y Mónica Fernández Balboa promovieron juicios electorales en contra de la resolución de la CNHJ, los medios de impugnación fueron reencauzados a juicios ciudadanos por ser la vía idónea para conocer de la controversia planteada por los actores.

**4. Juicios ciudadanos (SUP-JDC-1212/2019 y SUP-JDC-1213/2019).** El dos de septiembre, se determinó revocar la resolución controvertida derivado de la incompetencia formal y material del órgano partidista responsable para conocer de los actos relacionados con la integración de la Mesa Directiva del Senado, los cuales se encuentran en el ámbito del Derecho Parlamentario y no a un asunto interno del partido político al

---

<sup>3</sup> En lo subsecuente las fechas harán referencia al año dos mil diecinueve, salvo que se especifique año diverso.

referirse a la integración y funcionamiento del órgano legislativo.

**5. Nueva denuncia.** El veintidós de agosto, Martí Batres Guadarrama presentó escrito de queja ante la Comisión de Justicia, en la denunció a Ricardo Monreal Ávila por supuestas irregularidades relacionadas con el procedimiento de designación de presidencia de la Mesa Directiva.

**6. Resolución controvertida (CNHJ-NAC-456/19).** El dieciséis de diciembre, la Comisión de Justicia emitió resolución en la que se impuso una amonestación pública al actor por la presunta persuasión para la elección de la presidencia de la Mesa Directiva del Senado.

**7. Juicio Ciudadano.** El dieciocho de diciembre, el ahora actor presentó directamente ante esta Sala Superior juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

**8. Recepción y turno.** Recibidas las constancias del medio de impugnación, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente **SUP-JDC-1878/2019**, y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

**9. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite el medio de impugnación al rubro citado y, al encontrarse debidamente integrado el expediente, declaró cerrada la instrucción, quedando los presentes autos en estado de dictar sentencia.

## II. COMPETENCIA.

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el juicio al rubro indicado,<sup>4</sup> porque se controvierte una resolución de un órgano nacional de justicia partidista mediante la cual sancionó a un Senador

---

<sup>4</sup> Con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución; 184, 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso g) y 83, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley de Medios.

perteneciente al grupo parlamentario de MORENA por vulneración a la norma estatutaria del partido al supuestamente persuadir en la designación de la Presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República.

### **III. REQUISITOS PROCESALES.**

El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia:<sup>5</sup>

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la Sala Superior, donde se hace constar el nombre del actor; domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; resolución controvertida; el órgano partidista responsable; los hechos; los conceptos de agravio; ofrece medios de prueba, y asienta su firma autógrafa; cumpliendo con los requisitos formales previstos en el artículo 9 párrafo 1, de la Ley de Medios.

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación fue presentado de manera oportuna dentro del plazo de cuatro días, <sup>6</sup> ya que la resolución impugnada fue dictada el pasado dieciséis de diciembre y la demanda se presentó ante esta Sala Superior el dieciocho del mismo mes, es decir transcurrido dos días de la emisión del acto impugnado, por lo que se considera oportuna su presentación.

**c) Legitimación.** El medio de impugnación fue promovido por parte legítima, en tanto que lo presenta un ciudadano quien se ostenta como Senador de la LXIV Legislatura y Coordinador del grupo parlamentario de MORENA en ese órgano legislativo.

De igual forma el promovente alega una afectación directa al imponérsele una amonestación pública derivada de su derecho de ser votado en su vertiente de ejercer la función legislativa para el que fue electo, pues considera que la resolución combatida fue emitida por un órgano carente

---

<sup>5</sup> Lo anterior con fundamento en los artículos 4, 7, párrafo 1, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley de Medios.

<sup>6</sup> Con fundamento en el Artículo 8 de la Ley de Medios.

de competencia para pronunciarse sobre la validez o invalidez de un acto aprobado por un órgano del Senado de la República.

Similar criterio en cuanto a la legitimación se estableció al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-1212/2019, en el que el ahora actor también fungió como parte en el juicio.

**d) Interés Jurídico.** La parte actora cumple el requisito, porque impugna la resolución de la Comisión de Justicia en la que se le impuso una sanción consistente en amonestación pública, lo cual considera afecta su desempeño como integrante de un órgano legislativo.

El actor alega una indebida injerencia de la Comisión de Justicia, en actos que considera eminentemente de derecho parlamentario.

**e) Definitividad.** La resolución controvertida es un acto definitivo y firme, además de que no existe algún medio de impugnación previsto que deba agotarse previo a recurrir ante esta instancia federal, por ello se considera que no es aplicable al caso concreto la procedencia del conocimiento *per saltum*, como lo solicita el actor, pues no existe algún medio que se deba agotar con anterioridad.

En consecuencia, toda vez de que se encuentran satisfechos los requisitos procesales antes descritos, se procede al análisis del estudio del fondo del presente juicio.

#### **IV. ESTUDIO DEL FONDO.**

A fin de analizar de manera contextual los argumentos del actor, en primer lugar, se planteará el problema general; posteriormente, se precisarán las razones de la Comisión de Justicia para sancionar con amonestación pública al actor y, por último, se procederá al análisis de los conceptos de agravio.

##### **1. PROBLEMA PRINCIPAL.**

Determinar si fue conforme a Derecho la resolución intrapartidista, mediante la que la Comisión de Justicia sancionó al actor, con base en

que supuestamente influyó, incidió y persuadió a diversos senadores a votar por una mujer para presidir la mesa directiva, siendo que quien desempeñaba ese cargo ya había expresado su deseo de reelegirse.

## **2. CONTEXTO.**

### **a. ¿Cuál es el contexto de la emisión de la sanción controvertida?**

**1. Convocatoria.** El GPMS emitió convocatoria para la elegir propuesta para la conformación de la Mesa Directiva durante el segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura.

**2. Selección de la propuesta.** El diecinueve de agosto, el GPMS realizó el procedimiento de votación para determinar la reelección o, en su caso, la selección de una propuesta para integrar la Mesa Directiva, en la cual resultó ganadora la senadora de Morena, Mónica Fernández Balboa.

**3. Impugnación partidista (CNHJ-NAC-457/19).** El veintidós de agosto, el senador Martí Batres Guadarrama presentó escrito de queja ante la Comisión de Justicia, a fin de impugnar la Convocatoria y la aludida designación. El denunciante consideró que el procedimiento fue indebido, porque se permitió votar a senadores de otros partidos políticos.

Ese mismo día, el aludido senador presentó escrito de queja en contra del senador Ricardo Monreal Ávila por la supuesta vulneración a la normativa interna de Morena por influir en varios senadores para que votaran por una propuesta distinta a la suya. Con esa queja se integró el expediente **CNHJ-NAC-456/19**.

**4.- Resolución de la Comisión de Justicia en el expediente CNHJ-NAC-457/19.** El veintinueve de agosto, la Comisión de Justicia declaró fundados los planteamientos del senador denunciante, porque consideró que indebidamente se permitió participar a senadores de un partido político diverso a Morena (PES), por lo que ordenó la reposición del procedimiento para la verificación de un nuevo proceso electivo.

**5.- Juicios federales.** El treinta de agosto, dos senadores promovieron sendos medios de impugnación de forma directa ante esta Sala Superior, en los cuales se ordenó revocar la resolución de la Comisión de Justicia, pues se consideró que los actos relacionados con el procedimiento de selección de presidencia de la Mesa Directiva están fuera del ámbito de competencia de los órganos de justicia partidista.

**6.- Resolución del expediente CNHJ-NAC-456/19.** El dieciséis de diciembre, la Comisión de Justicia resolvió el procedimiento sancionador iniciado en contra del senador Ricardo Monreal Ávila, en el que determinó sancionar con amonestación por persuadir a los senadores para que eligieran a una propuesta distinta a la del senador que se pretendía reelegir.

**b. ¿Por qué la Comisión de Justicia sancionó al actor?**

La Comisión de Justicia consideró que el senador Ricardo Monreal Ávila incurrió en un acto de deslealtad, porque durante el procedimiento de renovación de la presidencia de la Mesa Directiva persuadió a diversos senadores para que apoyaran la propuesta de una mujer, siendo que conocía que Martí Batres Guadarrama pretendía reelegirse en ese cargo.

La Comisión de Justicia consideró que se vulneró el artículo 6, inciso b), del estatuto, en el que se prevé que los protagonistas del cambio verdadero tienen el deber de combatir toda forma de coacción, presión o manipulación en los procesos electorales.

**3. METODOLOGÍA.**

Del análisis del escrito de demanda se advierten conceptos de agravio que pueden ser englobados en los siguientes temas: **1)** Vulneración a la función parlamentaria; **2)** Indebido emplazamiento y valoración de pruebas, y **3)** Cuestionamientos sobre la falta de competencia de la Comisión de Justicia para sancionar a un senador por actos relacionados con el procedimiento de renovación de la presidencia de la Mesa

Directiva, por lo que los conceptos de agravio se analizarán conforme a esos tres ejes temáticos.

Por cuestión metodológica se analizarán en primer lugar, de manera conjunta, los conceptos de agravio relacionados con la supuesta vulneración a las funciones parlamentarias y la falta de competencia de la Comisión de Justicia y, en segundo término, de ser necesario, se analizarán las cuestiones vinculadas con indebido emplazamiento e indebida valoración de pruebas.<sup>7</sup>

#### **4. ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS.**

De la lectura del escrito de demanda, se advierte que el actor expone que la resolución controvertida es indebida, porque la sujeción a un procedimiento partidista vulnera las funciones parlamentarias de la que gozan los legisladores y por otra parte sostiene que la Comisión de Justicia carece de competencia para someterlo a un procedimiento sancionador por actuaciones relacionadas con su actividad parlamentaria.

Como se ha explicado en el apartado sobre metodología, enseguida se analizarán de manera conjunta los planteamientos sobre la supuesta vulneración a las funciones parlamentarias y la falta de competencia de la Comisión de Justicia.

##### **Planteamiento.**

El actor aduce que fue indebido el pronunciamiento de la responsable por el que se determinó amonestarlo públicamente, pues considera que **se vulneraron principios constitucionales**, porque al sujetarlo a un procedimiento sancionador partidista incidió en sus funciones parlamentarias.

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia 4/2000 “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**” Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

Por otra parte, el actor argumenta que la Comisión de Justicia excedió sus atribuciones, porque **carece de competencia** para sancionar a senadores por actuaciones en el ejercicio de sus funciones parlamentarias.

### **Decisión.**

Los conceptos de agravio son **fundados**, porque los legisladores gozan de protección respecto a la manifestación de opiniones en el contexto del desempeño de su cargo, lo que evidencia que se trata de cuestiones estrictamente parlamentarias, por lo que la Comisión de Justicia carece de competencia formal y material para conocer ese tipo de asuntos.

### **Justificación.**

#### **A) Vulneración a la función parlamentaria**

La Constitución establece para el ejercicio de la función legislativa una serie de disposiciones que conforman el estatuto jurídico de los miembros del Congreso de la Unión, entre éstas, que los diputados y senadores tienen protección especial por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.<sup>8</sup>

La Sala Superior ha reconocido el derecho de las legislaturas y sus grupos parlamentarios a la libertad de pensamiento, expresión y actuación, así como a defender, aplicar y orientar sus actos de acuerdo con la ideología y principios del partido político del que provienen.

En estos términos, las y los diputados o senadores gozan de prerrogativas constitucionales para no ser sometidos a procedimiento alguno por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones, esta institución jurídica está dirigida a brindar protección a la libertad, autonomía e independencia del Poder Legislativo.

---

<sup>8</sup> Artículo 61 de la Constitución.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso también reconoce que los diputados y senadores tienen protección por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.<sup>9</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los legisladores gozan de protección especial para propiciar la libre discusión y decisiones realizadas por los legisladores en ejercicio de su función, la cual se delimita a tres condiciones:

- a) Se actualiza cuando el diputado o senador actúa en el desempeño de su cargo;
- b) Tiene por finalidad proteger la libre discusión y decisión parlamentarias que los legisladores llevan a cabo como representantes públicos; y,
- c) Produce, como consecuencia, la dispensa de una protección de fondo, absoluta y perpetua, llevada al grado de irresponsabilidad, de tal suerte que prácticamente los sitúa en una posición de excepción.

Del criterio expuesto debe señalarse que **el bien jurídico protegido por la norma constitucional es la función del Poder Legislativo**, por lo que mediante esta figura no se protege cualquier opinión emitida por un diputado o por un senador, sino únicamente cuando lo haga en el desempeño de su función parlamentaria.

Cuando el legislador desempeña una actividad en ejercicio de sus atribuciones de diputado o de senador, se actualiza la función parlamentaria como bien jurídico protegido en términos del artículo 61 constitucional.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Artículo 11, párrafo 2, de la Ley Orgánica del Congreso.

<sup>10</sup> Tesis: P. I/2011: **INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, febrero de 2011, Novena Época, Pág. 7.

Así, los partidos políticos en su ámbito sancionador se encuentran condicionados a regir su actuación conforme a los mandatos jurídicos establecidos en la Constitución, sin que tengan atribuciones para someter a procedimiento sancionador a los legisladores por actuaciones en el ejercicio de su actividad parlamentaria.<sup>11</sup>

La potestad sancionadora partidaria no se debe dirigir a alterar, condicionar, restringir o reprimir el ejercicio de la función pública de un legislador en ejercicio del cargo público para el que fue electo.

En ese sentido, los legisladores gozan de una plena libertad de expresión respecto de las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, dentro del ejercicio de sus competencias y funciones como parlamentarios.<sup>12</sup>

En el presente asunto, la materia de controversia se centra en la sanción impuesta al actor derivada de supuestos actos en ejercicio de sus funciones parlamentarias como Senador y Coordinador de un Grupo Parlamentario, en los que supuestamente influyó sobre algunos de sus pares, a fin de elegir una propuesta para la presidencia de la Mesa Directiva del Senado.

Por esa presunta influencia en diversos senadores, la Comisión de Justicia determinó emplazar y, en su oportunidad procedimental, valorar pruebas con lo que tuvo por acreditada la supuesta persuasión a sus pares.

Inclusive, la Comisión de Justicia sancionó con amonestación pública al senador ahora actor, porque consideró desleal que un servidor público solicitara cualquier tipo de apoyo para una persona en particular dentro de un proceso electivo.

---

<sup>11</sup> Tesis XXXVII/2013: **DIPUTADOS. NO PUEDEN SER SANCIONADOS POR LOS PARTIDOS, POR ACTOS EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DE JALISCO).**

<sup>12</sup> Similares criterios se han adoptado en los expedientes SUP-JDC-439/2017 y acumulados, SUP-JDC-1711/2016, SUP-JDC-2777/2014, SUP-JDC-29/2013 y SUP-JDC-14852/2011.

Le **asiste razón al actor**, pues la responsable no tomó en consideración que la actuación por la que sometió a procedimiento sancionar al senador actor se enmarca en un ejercicio electivo eminentemente parlamentario.

Los órganos de justicia partidista carecen de atribuciones para reconvenir o amonestar a un Senador cuando actúe exclusivamente en ejercicio de sus funciones parlamentarias, pues de lo contrario se incurriría en vulneración a la norma constitucional en la que se prevé esa protección y tal cuestión excede la competencia de la Comisión de Justicia.

La elección de la presidencia de la Mesa Directiva del Senado es una función exclusiva del órgano legislativo, por lo que las actuaciones de los integrantes del Senado relacionadas con ese procedimiento se deben entender como actuaciones en ejercicio de atribuciones parlamentarias.

Esta Sala Superior ha sostenido que la conformación de la Mesa Directiva del Senado, así como los correspondientes procedimientos y actos realizados al respecto por los grupos parlamentarios corresponden al Derecho Parlamentario.

Esto, porque se trata de una especie de acto intraprocesal, en el marco de un proceso de designación de la mesa directiva del Senado que, eventualmente, tendrá repercusiones en la dirección de este órgano.

En ese sentido, y dado que se trata de un acto interno que repercute directamente en la dirección de la Cámara de Senadores, es que esta Sala Superior estima que los grupos parlamentarios deben tener garantizada suficiente autonomía para tomar este tipo de decisiones.

Así, los actos tendentes a la integración de tal Mesa Directiva no trascienden más allá de la organización interna del propio Senado, de forma que, los partidos políticos carecen de atribuciones para intervenir o tener injerencia en una determinación que tomen las y los senadores de un grupo parlamentario que tenga repercusiones al interior de ese órgano legislativo.

Considerar lo contrario, implicaría la indebida injerencia de un partido político en asuntos y atribuciones que corresponden exclusivamente a un Poder del Estado, como lo es el Legislativo.<sup>13</sup>

Conforme a lo expuesto, este órgano jurisdiccional considera que le asiste razón al actor, pues el motivo del sometimiento a un procedimiento sancionador está relacionado exclusivamente con su actuación en el marco del procedimiento de elección de la presidencia de la Mesa Directiva del Senado.

Inclusive, en el supuesto de que estuviera acreditado que el actor influyó sobre otros senadores del mismo partido político para la elección de la presidencia de la Mesa Directiva (lo cual no sucede en el caso concreto) no se podría sancionar al legislador, porque al tratarse de una actuación exclusiva de su ámbito de atribuciones, está protegida por la norma constitucional.

En consecuencia, le asiste razón al actor en cuanto a que es contrario a derecho que la Comisión de Justicia haya emplazado, valorado pruebas y sancionado, con motivo de la actuación de un legislador vinculada exclusivamente con el procedimiento de selección de la presidencia de la Mesa Directiva del Senado, pues con ello **se vulnera la función parlamentaria**.

## **B) Alegada incompetencia de la Comisión de Justicia**

### **1. Los partidos políticos ante los representantes populares.**

Conforme a lo previsto en nuestra Constitución federal, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como

---

<sup>13</sup> Este criterio se estableció por la Sala Superior al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-1212/2019 y acumulados.

organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

Sin embargo, en esa norma fundamental no se prevé ni se permite que los partidos políticos intervengan en las decisiones que tomen los legisladores, de ahí que los operadores jurídicos deban valorar en cada caso concreto las supuestas intromisiones en actos de derecho parlamentario.

Esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que es posible sustentar que se conserva un vínculo entre los grupos parlamentarios y sus integrantes con el partido político que los postuló.

Ese vínculo trasciende hacia el desarrollo de las funciones legislativas que se sustentan en plataformas políticas y corrientes ideológicas, que permite, inclusive, que los partidos políticos fijen en su normativa interna pautas de organización y funcionamiento de tales grupos legislativos.<sup>14</sup>

Sin embargo, ese vínculo no implica que los partidos políticos en todos los supuestos puedan validar, modificar o revocar los actos o actuaciones de esos grupos relacionados con la función legislativa que tienen encomendada sus integrantes, pues **existen actuaciones que escapan de la competencia de los órganos internos de los partidos, al corresponder al ámbito parlamentario.**

Al respecto, este órgano jurisdiccional ha establecido de manera puntual que, si una actuación estrictamente parlamentaria<sup>15</sup> **implica como acto previo una deliberación al interior de un partido**, tal deliberación

---

<sup>14</sup> Este criterio se sostuvo en las sentencias emitidas por este órgano jurisdiccional, al resolver el **SUP-REC-95/2017** (en el cual se analizó la conformación de los grupos parlamentarios) y el **SUP-JDC-1212/2019** (en el que se examinó una controversia vinculada precisamente con la designación de presidencia de la Mesa Directiva).

<sup>15</sup> Como lo es **la elección** de la persona encargada de presidir la Mesa Directiva del Senado.

interna se debe considerar parte de la función parlamentaria, al constituir un presupuesto del acto complejo de selección.<sup>16</sup>

Así, aun cuando se reconoce la existencia de un vínculo entre los partidos políticos y los legisladores o los grupos parlamentarios que integren, este órgano jurisdiccional ha establecido el criterio respecto a que ello no justifica la intervención partidista en el ejercicio de actividades meramente parlamentarias.

## **2. Los actos parlamentarios escapan a la materia electoral.**

El Derecho Parlamentario tiene por objeto regular el comportamiento, administración, funcionamiento y procedimientos que como parte de su tarea cotidiana deben llevar a cabo los Congresos y dentro de las cuales está la selección de las propuestas de los grupos parlamentarios al correspondiente Pleno para integrar la Mesa Directiva.<sup>17</sup>

Esta Sala Superior ha establecido una línea jurisprudencial amplia respecto a que, en términos generales **los actos parlamentarios escapan a la materia electoral.**

Los precedentes de este órgano jurisdiccional los podemos organizar, solamente con fines metodológicos, en tres apartados: aquellos casos vinculados con la organización o vida interna de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión; aquellos asuntos relacionados con el procedimiento legislativo de creación de normas, y los asuntos

---

<sup>16</sup> Este criterio se estableció al resolver el juicio ciudadano **SUP-JDC-1212/2019** y en la sentencia del **SUP-JDC-4372/2015** y acumulados en el que se analizó la constitucionalidad de la porción normativa del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática que le confería la facultad a su Comité Ejecutivo Nacional de remover a los coordinadores de sus fracciones parlamentarias. El criterio se reproduce en la tesis LXXXVII/2016, de rubro **GRUPOS O FRACCIONES PARLAMENTARIAS O LEGISLATIVAS DE UN PARTIDO POLÍTICO. ES CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE EN LA NORMATIVA INTERNA PARTIDISTA SE REGULEN ASPECTOS SOBRE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 57 y 58.

<sup>17</sup> Véase la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-29/2013 y SUP-JDC-1212/2019, en los que se ha sostenido que el Derecho Parlamentario comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes, privilegios de los integrantes, así como las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y la designación de los integrantes de los órganos internos de la propia Legislatura.

relacionados con los procedimientos de designación a cargo del Senado que no tengan incidencia en la materia electoral.

**a) Organización interna del parlamento.**

Esta Sala Superior ha establecido que **la designación de integrantes de comisiones o algún otro órgano** dentro de las cámaras del Congreso de la Unión es un aspecto de derecho parlamentario, que **queda excluido de la jurisdicción electoral**.<sup>18</sup>

Recientemente la Sala Superior resolvió que la conformación de la Mesa Directiva del Senado, así como el correspondiente procedimiento y actos realizados al respecto por los grupos parlamentarios corresponden al Derecho Parlamentario Administrativo.

Lo anterior, porque se refiere a la naturaleza orgánica del Senado de la República, de manera que los actos tendentes a la integración de tal Mesa Directiva no trascienden más allá de la organización interna del propio Senado, de forma que, los partidos políticos no pueden intervenir o tener injerencia en las determinaciones que al respecto tomen las y los senadores integrantes del grupo parlamentario.<sup>19</sup>

La remoción de los coordinadores parlamentarios no es impugnabile a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.<sup>20</sup>

Tampoco se ha conocido de los acuerdos legislativos para integrar la junta de gobierno, grupos y fracciones parlamentarias, así como

---

<sup>18</sup> El mencionado criterio quedó plasmado en la jurisprudencia **44/2014 COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO**; y, la jurisprudencia **34/2014 DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO**, en las que se sostiene de manera destacada que la integración de las comisiones legislativas no involucra aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho político electoral de ser votado de los actores, toda vez que no incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo, por lo que se regula por el derecho parlamentario administrativo. Esas materias están excluidas de la jurisdicción electoral.

<sup>19</sup> El criterio se estableció al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-122/2019 y acumulado.

<sup>20</sup> Tesis XIV/2007. **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE)**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 79 a 81.

comisiones legislativas (Congresos de Coahuila<sup>21</sup>, Tabasco<sup>22</sup>, Puebla<sup>23</sup>, Senado de la República<sup>24</sup>).

Asimismo, no se conoció en sede electoral la improcedencia de la solicitud de un diputado local de integrarse a un grupo parlamentario distinto al del partido político que lo postuló en la respectiva elección (Congreso de Campeche).<sup>25</sup>

**b) Temas inherentes al procedimiento legislativo.**

Con motivo de las opiniones solicitadas por la SCJN, en el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que las violaciones al procedimiento legislativo en cualquiera de sus etapas escapan al ámbito jurisdiccional de la materia electoral, porque se trata de cuestiones relacionadas con la Ciencia del Derecho en lo general y del Derecho Parlamentario en lo particular, por lo que no se ha emitido opinión al respecto.<sup>26</sup>

En este sentido, esta Sala Superior ha considerado que las presuntas violaciones al procedimiento legislativo de creación de leyes electorales, escapa a la competencia de este Tribunal Electoral.

**c) Procedimiento para la designación de autoridades.**

También escapan a la competencia jurisdiccional de esta Sala Superior los procedimientos que constitucionalmente tenga encomendado el Senado para la designación de autoridades, cuando no estén directamente vinculados con la materia electoral o no incidan en algún procedimiento comicial.

---

<sup>21</sup> Sentencia emitida en los expedientes SUP-JDC-745/2015 y acumulados.

<sup>22</sup> Sentencias emitidas en los siguientes expedientes: SUP-JDC-89/2013 y SUP-JRC-7/2013

<sup>23</sup> Sentencia correspondiente a los juicios ciudadanos SUP-JDC-67/2008 y acumulados.

<sup>24</sup> Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-1711/2016.

<sup>25</sup> Sentencia emitida en el juicio ciudadano SUP-JDC-2817/2014.

<sup>26</sup> El criterio se ha sostenido al emitir diversas opiniones solicitadas por la SCJN con motivo del trámite de acciones de inconstitucionalidad, a saber, SUP-OP-10/2015, SUP-OP-14/2015, SUP-OP-17/2015, SUP-OP-18/2015, SUP-OP-23/2015, SUP-OP-25/2015, SUP-OP-27/2015, SUP-OP-29/2015, SUP-OP-31/2015, SUP-OP-32/2015 y SUP-OP-1/2016.

En consecuencia, esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que los partidos políticos tienen atribuciones limitadas para intervenir en los actos realizados por los legisladores en el ejercicio de sus funciones al amparo del Derecho Parlamentario y, en definitiva, no pueden válidamente a través de alguno de sus órganos afectar el procedimiento de decisiones soberanas del órgano legislativo.

**3. Los partidos políticos carecen de competencia para sancionar a un legislador por el desempeño de funciones parlamentarias.**

Esta Sala Superior considera que le asiste razón al actor, porque **efectivamente la Comisión de Justicia carece de competencia para sancionar a un legislador**, con motivo de su actuación en el procedimiento de selección de presidencia de la Mesa Directiva.

En el caso concreto, el GPMS determinó seleccionar sus propuestas a integrar la Mesa Directiva para el segundo año del ejercicio de la Legislatura, conforme con la convocatoria que emitió su coordinador, para lo cual, celebro la sesión correspondiente y seleccionó tales propuestas.

Con motivo de la designación, un senador se inconformó de la actuación del ahora actor, pues consideró que persuadió e influyó en varios senadores para que votaran por una mujer, siendo que sabía del interés del quien ocupaba la presidencia para reelegirse en ese cargo.

Así fue como la Comisión de Justicia determinó sancionar al ahora actor porque supuestamente se acreditó que sugirió a algunos senadores que votaran por una propuesta distinta a la del senador que se pretendía reelegir.

Como se advierte, el motivo de la sanción fue la actuación del ahora actor dentro del procedimiento de designación de la presidencia de la Mesa Directiva del Senado, lo cual como se ha expuesto escapa a la tutela

jurisdiccional electoral, pues es un acto eminentemente de derecho parlamentario.

La naturaleza de los actos tendentes a la integración de la Mesa Directiva del Senado no reviste una naturaleza jurídico-electoral, sino que corresponden al ámbito del Derecho Parlamentario Administrativo, porque están referidos a la organización y funcionamiento interno del Senado de la República.

Así, los partidos políticos carecen de atribuciones para revisar, modificar o revocar las actuaciones que al respecto realicen sus grupos parlamentarios o sus integrantes e inclusive no pueden sancionar las actuaciones, pues implicaría una intervención que no está permitida conforme a la Ley y a los estándares fijados por esta Sala Superior.

Constituye un presupuesto de validez de todo proceso, que los órganos jurisdiccionales tengan las atribuciones constitucionales y legales para conocer y resolver los asuntos que se pongan a su consideración, de forma tal que, si carece de competencia, el órgano estará impedido de examinar, en cuanto al fondo, la pretensión que le sea sometida.

Por estas razones, las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que le confieren atribuciones a los órganos jurisdiccionales, incluidos, los de los partidos políticos, deben interpretarse de forma estricta, esto es que, su jurisdicción y competencia deben analizarse conforme al principio de legalidad que rige la actuación de toda autoridad, en el sentido de que, estas sólo pueden hacer lo que la ley les faculta.

De manera que, debe existir autorización normativa para que el órgano jurisdiccional de un partido político conozca de un asunto; pero si del análisis de las disposiciones que regulan la actuación de esos órganos jurisdiccionales no se advierte tal, es claro que, la única determinación

respecto de la cual pueden pronunciarse es, precisamente, esa falta de competencia.

#### **4. La justicia partidista**

De la revisión de la normativa aplicable a la justicia interna de los partidos políticos no se advierte en forma alguna que puedan ejercer control respecto de los actos realizados por los legisladores o los grupos parlamentarios en ejercicio de la función pública que desarrollan.<sup>27</sup>

La Ley de Partidos es clara en establecer que la competencia de los órganos jurisdiccionales de los partidos políticos se constriñe a la impartición de justicia interna, esto es, a la resolución de las controversias sobre los asuntos internos de los partidos políticos.

No es óbice que en el artículo 12 del Estatuto del GPMS se establezca que las controversias al interior de la fracción legislativa estarán a lo dispuesto en los documentos básicos de Morena, ello de forma alguna puede interpretarse en el sentido de que se le otorga competencia al órgano de justicia partidista para resolverlos y, menos aún, para ejercer control respecto de actos emitidos en ejercicio de la función pública que tienen encomendada.

Respecto a esa norma, esta Sala Superior ya decidió lo que se debe entender cuando dispone que las controversias al interior de la fracción parlamentaria estarán a lo dispuesto en los documentos básicos del partido, debe ser en el sentido de que para su solución podrá atender a los principios, programas e ideología del partido, más no a que el órgano de justicia partidaria sea el que deba resolverlas.<sup>28</sup>

Así, los partidos políticos pueden establecer cierta normativa relacionada con la organización y funcionamiento de sus grupos parlamentarios e,

---

<sup>27</sup> Artículos 46, 47 y 48 de la Ley de Partidos.

<sup>28</sup> Al resolver el juicio SUP-JDC-1212/2019.

incluso, los principios ideológicos o planes o programas en los que deben basarse tales grupos y sus legisladores para realizar su función pública.

Sin embargo, los partidos políticos, en principio, carecen de atribuciones para ejercer algún tipo de control sobre determinaciones o actos que tengan una repercusión en la gestión del Senado, tal como los procesos internos de un grupo parlamentario para la elección de quienes integrarán la Mesa Directiva de ese órgano, lo cual les excluye de iniciar procedimientos sancionadores con motivo de la actuación de un legislador en el marco de ese procedimiento de selección.

Ahora bien, los partidos políticos en su ámbito sancionador se encuentran condicionados a regir su actuación conforme a los mandatos jurídicos establecidos en la Constitución y las leyes, de manera que su normativa interna está condicionada a los límites previstos en esos ordenamientos jurídicos.

Las sanciones que impongan los partidos políticos no se deben traducir en instrumentos coercitivos para los legisladores, pues se podría mermar el ámbito de su actuación parlamentaria.

Así, al interior de los partidos políticos, la conducta de un militante puede ser tipificada como infracción si con ello se inhiben conductas que afecten la imagen de un partido político nacional y las decisiones que tome para cumplir con sus finalidades constitucionales.

Sin embargo, las actuaciones de los legisladores en el ejercicio del cargo público se encuentran exentas de ese control, porque el ejercicio de la potestad sancionadora partidaria, en manera alguna, debe dirigirse a alterar, condicionar, restringir o reprender el ejercicio de la función pública de un ciudadano que ejerce un determinado cargo legislativo.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Es aplicable la tesis XXXVII/2013 de rubro: **DIPUTADOS. NO PUEDEN SER SANCIONADOS POR LOS PARTIDOS, POR ACTOS EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DE JALISCO)**, consultable en gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 98, 99 y 100.

De lo contrario, se podría alterar el normal funcionamiento del órgano legislativo y se invadiría el ámbito de atribuciones de los representantes de elección popular.

#### **5. Disciplina al interior de los grupos parlamentarios.**

Una vez que quedó expuesto que la Comisión de Justicia excedió sus atribuciones al sancionar a un senador por actuaciones vinculadas con el ejercicio de su función legislativa, esta Sala Superior considera necesario precisar el procedimiento al que, en todo caso podrían quedar sujetos los integrantes de un grupo parlamentario.

Esta Sala Superior ha establecido que el marco constitucional, legal y estatutario que rigen la actuación de los órganos de justicia partidista se limita a aspectos vinculados con la vida interna del partido, sin que forme parte de esta, los actos inherentes al trabajo legislativo de las legisladoras y legisladores que conforman el grupo parlamentario del partido en las cámaras del Congreso de la Unión.

No obstante, que esta Sala Superior ha establecido que los órganos de justicia partidista carecen de atribuciones para incidir en el derecho parlamentario, ello no quiere decir que los legisladores queden exentos de que se le siga algún procedimiento disciplinario al interior de su correspondiente grupo parlamentario.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>30</sup> prevé que los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo.

Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

---

<sup>30</sup> Artículo 71.

En consonancia con lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72, párrafo 2, inciso c), de la Ley del Congreso, se advierte que los grupos parlamentarios deben contar con estatuto, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.

Así, será en el ámbito parlamentario en el que correspondan sustanciarse los procedimientos sancionadores por faltas desarrolladas por las y los legisladores en el ejercicio de sus funciones, y la consecuente determinación de su probable responsabilidad e imposición de una sanción que incida en la conformación, permanencia o expulsión de alguno de los integrantes del grupo parlamentario.

Y es en este específico campo de acción, y de competencia, en el que, en su caso, correspondería sustanciar un procedimiento disciplinario en contra de alguna de las legisladoras o los legisladores integrantes de la bancada.

#### V. CONCLUSIÓN.

En consecuencia, toda vez que los agravios planteados por el actor son **fundados**, procede la **revocación lisa y llana** de la resolución reclamada.

Por último, dado que lo fundado de los conceptos de agravio sobre la función parlamentaria e incompetencia de la Comisión de Justicia es suficiente para la revocación de la resolución controvertida, **se considera innecesario el estudio de los demás agravios** vinculados con el indebido emplazamiento y valoración de pruebas.

#### VI. APERCIBIMIENTO.

Al resolver el diverso juicio ciudadano SUP-JDC-1212/2019, esta Sala Superior revocó una determinación de la Comisión de Justicia, pues se consideró que los actos relacionados con el procedimiento de selección

de presidencia de la Mesa Directiva están fuera del ámbito de competencia de los órganos de justicia partidista.

Sin embargo, como se advierte del análisis de la controversia que se analiza, la Comisión de Justicia ha insistido en resolver asuntos precisamente relacionados con el aludido procedimiento parlamentario de designación en cuestión, sin tener competencia para ello.

Ese tipo de actitudes procedimentales implican desconocimiento de los precedentes dictados por la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, lo cual repercute en el sometimiento de causas respecto a las cuales esta Sala Superior ya ha fijado criterios claros y vinculantes.

Por lo anterior, se apercibe a los integrantes de la Comisión de Justicia, para que en lo subsecuente atiendan de manera puntual los estándares fijados por esta Sala Superior en asuntos que involucren actos de derecho parlamentario.

#### **VII. RESUELVE.**

**PRIMERO.** Se **revoca** la resolución reclamada de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena.

**SEGUNDO.** Se apercibe a los integrantes de la Comisión de Justicia en los términos precisados.

**Notifíquese** como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS**

**VOTO CONCURRENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN CON RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-1878/2019 (FACULTAD DE LOS PARTIDOS POLITICOS DE SANCIONAR A SUS MILITANTES POR ACTOS REALIZADOS EN EL DESEMPEÑO DE UNA FUNCIÓN LEGISLATIVA)<sup>31</sup>**

Formulo este voto concurrente en el que, respetuosamente, expreso las razones por las cuales difiero de las consideraciones expuestas en la sentencia, si bien comparto el sentido, me separo de la línea argumentativa que sostiene para revocar de forma lisa y llana la resolución de la Comisión de Honestidad y Justicia de MORENA.

Mi postura parte de la premisa normativa de que los partidos políticos sí están facultados, a través de sus órganos de justicia intrapartidaria, para sancionar las conductas que realicen sus militantes en el desempeño de un cargo legislativo. No obstante, considero que por regla general las expresiones o conductas que realicen los integrantes de un grupo parlamentario al interior de este corresponden a acciones políticas inherentes al ejercicio del debate interno que debe realizarse en la discusión de ideas y propuestas de un determinado grupo político.

Lo anterior significa que esta potestad disciplinaria, en relación con los actos realizados en el desempeño de una función legislativa, debe desplegarse de manera excepcional, como ultima ratio solo ante situaciones que de manera clara y objetiva se traduzcan en una afectación grave de los principios ideológicos del partido o en un incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de la militancia.

---

<sup>31</sup> Formulo este voto concurrente con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con la colaboración de Julio César Cruz Ricárdez, Ana Cecilia López Dávila, Hiram Octavio Piña Torres y Oliver González Garza y Ávila.

En ese sentido, el órgano de justicia intrapartidaria debe asegurar las condiciones para un debido proceso, justificar de manera adecuada y suficiente por qué la conducta reprochada implica una infracción grave y observar el principio de proporcionalidad al momento de determinar la sanción correspondiente.

Los razonamientos de los que me separo en la sentencia aprobada por la mayoría determinan que:

- i)* La protección al ejercicio de la función parlamentaria (principio de inviolabilidad parlamentaria) es aplicable en relación con la disciplina intrapartidista, y
- ii)* Las conductas denunciadas forman parte de la función parlamentaria, por lo que la circunstancia de que la CNHJ hubiese valorado la (i)licitud de actos realizados en el desempeño de la función parlamentaria supuso que controlara cuestiones que están comprendidas en el ámbito parlamentario y que, por ende, exceden su competencia.

A pesar de lo expuesto, de la revisión a la resolución impugnada arribo a la conclusión de que las conductas denunciadas no entrañaron –de manera objetiva– una contravención a los principios y a la normativa de MORENA. Los razonamientos de la CNHJ de MORENA son insuficientes para reprocharle una conducta sancionable al senador Ricardo Monreal Ávila, puesto que se trata de conductas que se realizaron en el libre ejercicio de la discusión y procedimientos estrictamente políticos al interior del partido y del Senado, las cuales no se encuentran tipificadas como sancionables en la normativa partidista.

En los siguientes párrafos desarrollaré con mayor profundidad las razones y los argumentos en las que se sustenta mi postura.

## **1) Razones de la mayoría**

### **a) Antecedentes**

El diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, se llevó a cabo el proceso de elección para integrar la mesa directiva del Senado de la República durante el Segundo Año de Ejercicio de la LXIV Legislatura, resultando electa la senadora Mónica Fernández Balboa como presidenta (integrante del grupo parlamentario de MORENA).

El veintidós de agosto siguiente, el senador Martí Batres Guadarrama presentó un escrito de queja ante la CNHJ de MORENA en contra del proceso de elección (el órgano de justicia partidista escindió el estudio de la queja en dos procedimientos; el primero, relativo a la validez de la elección de la Mesa Directiva del Senado de la República - recurrido y resuelto por la Sala Superior a través del SUP-JDC-1212/2019-<sup>32</sup>, y el segundo, resuelto a través del expediente CNHJ-NAC-456/19 (incumplimiento a los principios y obligaciones estatutarias) y que es objeto de este Juicio ciudadano.

La resolución del órgano de justicia partidista determinó amonestar públicamente al senador Ricardo Monreal Ávila, porque concluyó que su actuar perjudicó al quejoso, entre otras cuestiones, las cuales retomaré en los siguientes apartados.

### **b) Sentencia mayoritaria**

La mayoría consideró que los agravios relativos a la vulneración de la función parlamentaria son fundados y determinó la falta de competencia formal y material de la CNHJ de MORENA para reconvenir o amonestar

---

<sup>32</sup> En este asunto se determinó revocar la resolución de la CNHJ de MORENA derivado de la incompetencia formal y material del órgano partidista para conocer de actos regidos en el Derecho Parlamentario al referirse a la integración y funcionamiento del cuerpo legislativo.

públicamente a diputados y senadores en el ejercicio de sus funciones parlamentarias.

La premisa esencial de la sentencia establece que los legisladores cuentan con una protección especial por la manifestación de opiniones en el contexto del desempeño de su cargo <sup>33</sup>, lo que evidencia la incompetencia de la CNHJ de MORENA.

En este sentido, la sentencia considera que la conducta denunciada se enmarca en un ejercicio de la función parlamentaria, por lo que los partidos políticos no pueden intervenir o tener injerencia en las determinaciones que tomen las senadoras y senadores de un grupo parlamentario, que tengan consecuencias al interior del órgano legislativo. Señala que, con independencia de los criterios de esta Sala Superior, los legisladores no están exentos de que se les siga algún procedimiento disciplinario al interior del grupo parlamentario.

Finalmente, apercibe al órgano de justicia partidista para que en lo subsecuente atienda los estándares fijados por esta Sala Superior en asuntos que involucren actos de Derecho parlamentario.

## **2) Razones que sustentan mi disenso**

### **a) El alcance de la “inmunidad parlamentaria” y su no aplicabilidad en relación con la disciplina partidista**

En el proyecto se parte de la premisa de que la inviolabilidad parlamentaria prevista en el artículo 61 de la Constitución general protege, de forma absoluta, las opiniones y votos que emiten las y los legisladores. En virtud de dicha protección, los partidos políticos carecen de competencia para evaluar el apego de sus militantes a los documentos

---

<sup>33</sup> Artículo 61 de la Constitución general.

básicos del partido, cuando estos, a la vez, tengan el carácter de legisladores.

Considero que esta premisa es incorrecta, porque ignora el sentido y los objetivos de institución de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria, la cual –en lo relevante para el presente caso– no se creó para proteger de manera absoluta a los legisladores, sino para garantizar que el legislativo, como poder, tuviera libertad frente al resto de los poderes del Estado y frente a los poderes fácticos o grupos de interés que pudieran tener una injerencia negativa sobre la libre deliberación que debe regir las actuaciones parlamentarias<sup>34</sup>.

A mi juicio, los partidos políticos en los que militan los legisladores no son un poder respecto al cual se requiera esta protección reforzada, pues no representan un riesgo hacia la libertad de decisión del órgano legislativo; por el contrario, son un mecanismo de protección hacia los legisladores en lo individual y hacia las ideologías que estos defienden.

En principio, la figura de la inviolabilidad parlamentaria está estrechamente vinculada con el principio de separación de poderes. El Poder Legislativo se configuró como la expresión y representación del pueblo soberano y como el contrapeso popular del Poder Ejecutivo y de los feudos de poder que caracterizaban a los regímenes absolutistas. Esta naturaleza impulsó la necesidad de implementar mecanismos que aseguraran la independencia y libertad de los legisladores como una garantía del debido ejercicio de su función y de su carácter de representantes populares. Conforme a ello, las opiniones y expresiones de los legisladores se convirtieron en objeto indispensable de protección,

---

<sup>34</sup> Sobre la importancia de distinguir los alcances de la inviolabilidad parlamentaria, véase Franco González Salas, José Fernando, Voto concurrente en el amparo directo en revisión 27/2009, resuelto en la sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación, el 22 de febrero de 2010. Lo anterior, en el entendido de que el Tribunal Pleno no abordó en ese caso dicha protección parlamentaria en relación con la cuestión jurídica del presente caso.

en virtud de que la función legislativa en una democracia es participativa y deliberativa por excelencia.

Es en esa circunstancia en la que surge la figura de la inviolabilidad parlamentaria como mecanismo para evitar la intromisión de los Poderes Ejecutivo y Judicial en la esfera de actuación del Poder Legislativo y en el control interno y autónomo de dicho órgano<sup>35</sup>. Surge en un contexto en el que el parlamento inicia su consolidación como un poder de contrapeso, por lo que era común que los otros poderes buscaran evitar críticas de los legisladores a través de la imposición de procedimientos o sanciones que afectaban de manera directa el desarrollo de la función legislativa.

La inviolabilidad protege la libre opinión de los legisladores en el desempeño de su encargo y evita que incurran en cualquier tipo de responsabilidad penal, civil, administrativa o laboral derivada de dichas expresiones<sup>36</sup>. Lo anterior, con el objetivo de evitar inhibiciones a la función legislativa que pudieran poner en riesgo su independencia y su carácter de contrapeso en el Estado democrático.

Ahora, si bien esta figura ha tenido diferentes desarrollos y alcances en cada sistema jurídico, en ningún caso puede estimarse como una prerrogativa absoluta que otorgue a los legisladores irresponsabilidad ilimitada en el ejercicio de sus funciones. Por el contrario, el alcance de dicha figura debe definirse en la medida en la que sea estrictamente necesaria para cumplir con la finalidad para la cual fue prevista.

Esta perspectiva encuentra justificación cuando evaluamos la figura de la inviolabilidad no solo como un mecanismo de salvaguarda sino

---

<sup>35</sup> Silva Meza, Juan (2011): "Los límites de la inviolabilidad parlamentaria. A propósito del amparo directo en revisión 27/2009" en *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, González Oropeza Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

<sup>36</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1997): "El Estatuto de los Parlamentarios" en *El Congreso de la Unión. Integridad y Regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, págs. 115-136.

también como una excepción justificada al principio de igualdad en favor de los legisladores. Desde ese punto de vista, si bien la naturaleza de la función legislativa justifica que los parlamentarios tengan una protección reforzada sobre sus expresiones frente al resto de la ciudadanía, también implica que dicha protección solo es válida cuando resulte estrictamente necesaria y tenga una base objetiva y razonable<sup>37</sup>.

Además, ambas figuras, la de inviolabilidad como la de inmunidad de los parlamentarios, deben guardar su justa medida frente a otras garantías y mecanismos que también están diseñados para proteger y garantizar un debido ejercicio parlamentario. En ese sentido, algunos límites a la inviolabilidad no solo no perjudican la labor legislativa, sino que pueden tener el efecto de protegerla. Tal es el caso de las reglas de conducta que el parlamento se autoimpone para propiciar el debate político en su interior.

Conforme a ello, resulta evidente que la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias no pueden entenderse como de alcance absoluto, sino que son sujetas de delimitación y restricciones en la medida en que cumplan con su función de proteger la labor legislativa frente a injerencias externas. Esta actividad implica considerar, al menos: *i)* el contexto de la expresión, es decir, si se emitió como parte de un proceso deliberativo del parlamento; *ii)* la calidad en la cual se estaría responsabilizando o evaluando a su emisor, en su carácter de legislador y representante popular o en algún otro carácter, y *iii)* frente a quien se estaría protegiendo al legislador, es decir, identificar si se está frente a algún poder externo que pretenda interferir o afectar la función y el debate legislativo.

Considerando lo anterior, no existen razones suficientes para considerar que la llamada “inmunidad parlamentaria”, en los términos en que está reconocida en la Constitución general y en la Constitución local, excluye

---

<sup>37</sup> Gómez Sánchez, Yolanda (1986): “Sobre las garantías parlamentarias” en *Revista de Derecho Político*, número 23, págs. 67-110.

de modo absoluto la potestad disciplinaria de los partidos políticos respecto a los actos que realizan sus militantes en ejercicio de un mandato representativo, como miembros del órgano legislativo. Por el contrario, en el orden constitucional se reconocen otros valores y mandatos que justifican que dicha inviolabilidad parlamentaria se entienda como relativa, ya que admite excepciones justificadas o tiene un alcance limitado en el ámbito interno del parlamento y en relación con la disciplina parlamentaria y partidista, y, por otro lado, absoluta frente a posibles intromisiones mediante acciones o persecuciones legales de tipo externo.

Esto significa que sí son necesarios y legítimos ciertos tipos de control respecto a las conductas, manifestaciones o decisiones que los representantes populares adoptan en el seno del órgano legislativo. Por una parte, se ha reconocido que en la noción de inmunidad parlamentaria no están comprendidas las reglas sobre medidas de disciplina interna en el parlamento. Se trata de reglas de procedimiento o códigos de conducta conforme a los cuales los miembros pueden ser silenciados o sancionados disciplinariamente por sus manifestaciones o comportamiento<sup>38</sup>.

Como se observa, la inviolabilidad o no responsabilidad tiene un enfoque distinto, puesto que protege a los miembros del órgano legislativo de agentes externos; mientras que las medidas disciplinarias son reglas internas que se aplican por el propio parlamento<sup>39</sup>. Este régimen tiene por objeto el adecuado desarrollo de las actividades legislativas y la toma de decisiones, a partir de generar un ambiente de respeto entre quienes

---

<sup>38</sup> Así, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (desde 1824) se establece, como ámbito de la disciplina parlamentaria, la facultad de reclamar el orden y de reconvención por parte del presidente de las cámaras a los legisladores (artículos 105 y 107).

<sup>39</sup> Comisión de Venecia. "The scope and lifting of parliamentary immunities". CDL-AD(2014)011. 14 de mayo de 2014, párrs. 55 y 56. Disponible en: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e)>.

integran el órgano legislativo que propicie las condiciones para la deliberación.

Por otra parte, también se ha admitido la posibilidad de que los partidos políticos instrumenten un régimen sancionatorio. La atribución de los partidos políticos de velar porque sus integrantes observen los documentos básicos y normativa interna, así como de un cierto control respecto a las personas que cumplen con las condiciones para formar parte de la organización y permanecer en ella, tiene fundamento en el derecho de autodeterminación y autoorganización de dichas entidades, el cual es reflejo de una dimensión colectiva de la libertad de asociación en materia política<sup>40</sup>, reconocida en los artículos 9º y 35, fracción III, de la Constitución general<sup>41</sup>.

La Comisión de Venecia establece en el *Código de Buenas Prácticas en el Ámbito de los Partidos Políticos*, que “[l]os partidos pueden negar la afiliación de cualquier solicitante que rechace los valores que defienden o cuya conducta va en contra de los valores e ideales del partido. La mejor práctica requiere la existencia de órganos disciplinarios y procedimientos claros para tomar decisiones razonadas”<sup>42</sup>. En ese sentido, se considera que “[c]omo norma interna, los estatutos también tienen la muy importante función de establecer procedimientos

---

<sup>40</sup> La Corte Interamericana ha determinado en relación con la libertad de asociación en materia laboral, que: “[e]n su dimensión social la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”, razonamiento que puede aplicarse de manera análoga al ejercicio de ese derecho con fines político-electoral. Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 71.

<sup>41</sup> El artículo 9 de la Constitución General establece textualmente lo siguiente: “[n]o se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país [...]”. En tanto, en la fracción III del artículo 35 del mencionado ordenamiento se establece entre los derechos de la ciudadanía: “[a]sociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

<sup>42</sup> Comisión de Venecia. “Código de Buenas Prácticas en el Ámbito de los Partidos Políticos”. CDL-AD (2009)021. 3 de junio de 2009, párr. 21. Disponible en: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-spa)>.

disciplinarios que pueden afectar los derechos de los miembros. En los casos de incumplimiento de estos requisitos o de serias infracciones a las reglas del partido, se podrán adoptar medidas disciplinarias, siendo la medida más severa la expulsión del partido. Las medidas deben estar regidas por un procedimiento establecido en los estatutos del partido, respetando los derechos de defensa. Para eliminar cualquier impresión de arbitrariedad, la existencia de un mecanismo de [remedio] es un elemento importante”<sup>43</sup>.

En consonancia con el mencionado estándar, en el artículo 39, párrafo 1, inciso k), de la Ley General de Partidos Políticos, se señala que “[l]os estatutos establecerán: [...] [l]as sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, mediante un procedimiento disciplinario intrapartidario, con las garantías procesales mínimas que incluyan los derechos de audiencia y defensa, la descripción de las posibles infracciones a la normatividad interna o causales de expulsión y la obligación de motivar y fundar la resolución respectiva”.

A partir de corroborar la legitimidad del establecimiento de un régimen que favorezca las medidas disciplinarias de los partidos, surge la interrogante respecto a si está justificado que se excluyan los actos y manifestaciones de militantes en el desempeño de su función parlamentaria. Al respecto, cabe recordar que en la base I del artículo 41 constitucional se establece que los partidos políticos, como entidades de interés público y organizaciones de ciudadanas y ciudadanos, tienen entre sus fines “contribuir a la integración de los órganos de representación política” y “hacer posible el acceso de [la ciudadanía] al ejercicio del poder público, **de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan [...]**”<sup>44</sup>. (Énfasis añadido).

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, párr. 31.

<sup>44</sup> Esta concepción de la vida democrática corresponde a lo que en Ciencia Política se denomina una democracia de partidos. “**Democracia de partidos, en la concepción valorativa neutral.** [E]n una democracia en la cual los partidos desempeñan un importante papel en el proceso de formación de voluntad política y decisión (*party*

Además, en el tercer párrafo del artículo 70 de la Constitución general se dispone que “[l]a ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las *corrientes ideológicas* representadas en la Cámara de Diputados”. (Énfasis añadido)

En el texto de la Constitución general se destaca que el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público se logra a partir de una plataforma político-electoral que atiende a los principios ideológicos postulados por el partido político en cuestión. Ello evidencia un nexo fuerte entre el partido político y las personas que acceden a un órgano de representación popular a través de este, con independencia del mandato de representatividad que también adquiere el legislador respecto del electorado y de la ciudadanía en general. Es relevante destacar que se presume que la ciudadanía se posicionó a favor de esa opción electoral con conocimiento del partido que realizó la postulación.

Los partidos políticos entablan una relación de cooperación armónica con sus legisladores, la cual fue legitimada a través de un procedimiento de elección popular en la que se respaldó a una plataforma político-electoral basada en determinados principios y valores. Ese vínculo cobra mayor relevancia tratándose de los parlamentarios que están afiliados al partido político, pues se parte de que asumen y aceptan expresamente los documentos básicos y la normativa partidista, así como los principios ideológicos en que se sustentan.

Los partidos políticos cumplen así un papel de facilitadores de información para los ciudadanos <sup>45</sup>. Es decir, debido a que los

---

*government*.” Véase: Bendel, Petra (2006): “Democracia de Partidos” en Nohlen, Dieter *et. al.*, *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*. México, Porrúa, Tomo I. págs. 355-356

<sup>45</sup> Véase: Holcombe, Randall G. y James D. Gwartney (diciembre 1989): “Political Parties and the Legislative Principal-Agent Relationship” en *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, vol. 145, núm. 4, págs. 669-675. Disponible en: <<https://www.jstor.org/stable/40751249?read-now=1&seq=1>> (consulta: 13 de enero de 2020).

legisladores que militan en un partido político comparten su ideología, esto permite a la ciudadanía identificar cómo se comportarían siendo miembros del Poder Legislativo. De forma que gracias al partido político y su ideología es que más ciudadanos cuentan con esa información y pueden tomar mejores decisiones de acuerdo con su preferencia<sup>46</sup>. Sin embargo, para que realmente se puedan utilizar la plataforma del partido como una aproximación al comportamiento del candidato a elegir, se requiere mantener la cohesión e identidad ideológica. Para lograrlo, es fundamental que el partido político pueda exigir la rendición de cuentas a los legisladores que militan en él. Esta rendición solo funciona si se cuenta con información (cómo se comportará el legislador), explicaciones(qué motivó su forma de comportarse) y la posibilidad de implementar sanciones (poder generarle costos al legislador por actuar en contra de la ideología del partido definida por los documentos básicos y la normativa aceptada al convertirse en militante)<sup>47</sup>. Esto significa que, para que la cohesión partidista ocurra, es indispensable que el partido tenga la posibilidad de sancionar, de ser necesario, a los legisladores que están afiliados a él.

Entonces, se puede decir que, en principio, es razonable que el partido político prevea que las conductas realizadas por sus militantes en el desempeño de la función legislativa estén orientadas al cumplimiento de los intereses, plataforma y principios básicos que postula; sin que ello implique desconocer la posibilidad de deliberación y disenso al interior del propio partido respecto a cuestiones parlamentarias de gran complejidad, tales como cuestiones que involucran cuestiones morales.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha desarrollado diversas líneas jurisprudenciales que parten del

---

<sup>46</sup> Fungen como un atajo informativo que en la teoría de elección racional implica menores costos para obtener la información, por lo que las decisiones y relaciones a partir de esa información se vuelven más eficaces y deseables. Véase: Popkin, Samuel L. (1995): "Information shortcuts and the reasoning voter" en *Information, participation and choice: An economic theory of democracy in perspective*, págs.17-35.

<sup>47</sup> Véase: Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, pág. 30.

reconocimiento de la relación estrecha entre los partidos políticos y sus grupos parlamentarios o quienes los integran.

En primer lugar, tal como se reconoce en la sentencia, en el asunto SUP-JDC-4372/2015 y acumulados se adoptó el criterio relativo a que es válido que los partidos políticos contemplen en su normativa interna una reglamentación sobre la organización y funcionamiento de sus fracciones parlamentarias. En el caso se analizó la constitucionalidad de una norma del estatuto de un partido político en el que se facultaba al comité ejecutivo nacional para remover a quienes coordinaran las fracciones parlamentarias.

Se determinó la validez del precepto sobre la base de que el ordenamiento constitucional contempla un principio que permite la agrupación de legisladores y legisladoras a partir de su afiliación partidista, lo que se traduce en la conservación del vínculo político entre la persona que ha sido electa y el instituto político que la postuló. Ello trasciende incluso durante el desarrollo de las funciones de las y los legisladores que deben de desempeñarlas siguiendo la plataforma política y la corriente ideológica del partido.

Por tanto, se estimó que el partido puede válidamente fijar las pautas de organización y funcionamiento de sus grupos parlamentarios, por la relación de interdependencia que se da entre el partido y sus legisladores. Se debe partir de que una persona que resulte electa lleva a cabo el ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que sostenga el partido al que pertenece.

Además, se señaló que la normativa partidista que desde su ámbito pretenda regular la conducta de sus militantes en el ejercicio de algún tipo de cargo público, en atención a los valores y posturas ideológicas del instituto político, no implica un exceso de la facultad regulatoria de los partidos políticos, puesto que se busca que los militantes se conduzcan

con independencia del ámbito personal o cargo público a ejercer, conforme a los valores promovidos en la normativa interna.

El asunto derivó en la publicación de la tesis LXXXVI/2016, de rubro **GRUPOS O FRACCIONES PARLAMENTARIAS O LEGISLATIVAS DE UN PARTIDO POLÍTICO. ES CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE EN LA NORMATIVA INTERNA PARTIDISTA SE REGULEN ASPECTOS SOBRE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.**

Por otro lado, en la sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados, la Sala Superior consideró que la sola asistencia de un legislador o legisladora a un acto de carácter partidista, político-electoral o proselitista, en días y horas hábiles o inhábiles, no implica un uso indebido de recursos públicos. Entre otras variables, se partió de que los sujetos cuentan con un doble carácter, pues son tanto miembros del órgano legislativo como militantes o afiliados de un partido político, de modo que mantienen una estrecha relación con este, al propalar su ideología en el desarrollo de su función y organizar sus actividades en grupos parlamentarios por partido. Es de esta relación que se deriva la necesidad de que participen en las actividades partidistas, por lo que se reconoció la posibilidad de participar en este tipo de eventos bajo la condición de que no implicara el descuido de las funciones encomendadas en el carácter de integrantes de la legislatura.

En este sentido, la estrecha relación o vínculo entre los integrantes de un grupo parlamentario y el partido político que postuló sus candidaturas trasciende hacia el desarrollo de las funciones legislativas que se sustentan en plataformas políticas y corrientes ideológicas, que permite, inclusive, que los partidos políticos fijen en su normativa interna pautas de organización y funcionamiento de estos grupos; así como la representación en cuestiones electorales (relativas al registro de

candidatos) de dirigentes nacionales que tiene además el carácter de legisladores<sup>48</sup>.

Ahora bien, en sintonía con los criterios expuestos, en la sentencia bajo análisis se establece que “es viable afirmar que entre los grupos parlamentarios y sus integrantes se conserva un vínculo con el partido político que los postuló, lo que hace posible, por un lado, que el desarrollo de las funciones legislativas se sustente en plataformas políticas y corrientes ideológicas y, por otro, que los partidos políticos fijen en su normativa interna pautas de organización y funcionamiento de tales grupos legislativos”. No obstante, se precisa que la circunstancia de que un partido mantenga un vínculo con sus legisladores no implica que pueda validar, modificar o revocar actos que están comprendidos en el ámbito parlamentario.

Estoy de acuerdo con estas ideas. La cuestión es que el objeto de un procedimiento disciplinario, en relación con las expresiones o actos que realiza una militante en el desempeño de un cargo legislativo, no sería propiamente el análisis respecto a la **validez** del acto parlamentario. Por el contrario, ese tipo de mecanismos tendría por finalidad la evaluación respecto a la **licitud** de las conductas denunciadas a la luz de los estándares previstos en los documentos básicos, así como en función de las responsabilidades y obligaciones de la militancia previstas en la normativa partidista.

Por tanto, considero que la sentencia confunde enfoques y niveles de análisis, pues los procedimientos disciplinarios únicamente serían idóneos para analizar si las conductas denunciadas implican que un militante, en el ejercicio de su función legislativa, se hubiese apartado de la plataforma política o de los principios ideológicos del partido, o bien, por la inobservancia de sus obligaciones o por la contravención de alguna disposición de la normativa interna. En otras palabras, el órgano de

---

<sup>48</sup> Criterios sostenidos en los asuntos SUP-JDC-1212/2019, SUP-REP-62/2019 y SUP-REP-95/2017.

justicia intrapartidaria valoraría el cumplimiento de los documentos básicos y demás ordenamientos del partido, lo cual es un asunto interno respecto al cual es competente, tanto en un sentido formal como en uno material.

De esta manera, estimo que la disciplina interna puede ser utilizada en forma legítima por los partidos políticos para procurar que sus militantes desempeñen su función legislativa, tomando en consideración tanto la satisfacción de los principios, valores y plataformas que sustentan al partido como el cumplimiento de sus responsabilidades y obligaciones, con el objetivo de que se logre una cierta unidad o identidad ideológica, ya que, como se indicó, la libertad ideológica de los partidos políticos está garantizada constitucionalmente en el artículo 41.

Para respaldar mis reflexiones, destaco que Kędzia y Hauser sostienen que el libre mandato –el cual califican de irrevocable– no lleva a la conclusión de que los partidos políticos no deben aplicar las medidas disciplinarias a los miembros del parlamento. Defienden la necesidad de un balance entre las herramientas para asegurar, por un lado, la cohesión y efectividad del partido y, por el otro, un grado de independencia del legislador<sup>49</sup>.

El Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria ha reconocido la posibilidad de que una figura política sea excluida de su partido político por expresar ideas consideradas como inaceptables por ese instituto, pero se ha posicionado en contra de que –por esa razón– se sancione con la revocación del mandato parlamentario<sup>50</sup>. En tanto, la Comisión de Venecia ha señalado que las violaciones graves a la ideología partidista pueden derivar en la expulsión del grupo parlamentario y/o del partido político, con la consecuente

---

<sup>49</sup> Kędzia, Zdzisław; y Hauser, Agata (2011): "The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate". Inter-parliamentary Union, pág. 21. [Recup.: xxxx] Disponible en: <<http://archive.ipu.org/conf-e/129/control-study.pdf>>.

<sup>50</sup> Ibidem, pág. 21.

pérdida de posiciones especiales y privilegios relativos a esta membresía, aunque también destaca que esa circunstancia no puede resultar en la pérdida del mandato<sup>51</sup>.

De conformidad con lo expuesto, considero que la Comisión sí es competente para sustanciar y, en su caso, resolver las quejas presentadas en contra de sus militantes por actos o expresiones realizados en el desempeño de su función legislativa, pues estos procedimientos de disciplina intrapartidaria únicamente tendrían por objeto valorar la licitud de las conductas denunciadas de conformidad con las infracciones a los principios del partido o a la normativa interna, en términos de lo dispuesto en el artículo 39, párrafo 1, inciso k), de la Ley de Partidos.

Cabe señalar que el criterio mayoritario incurre en una incongruencia al establecer, por un lado, que la Comisión carece de competencia para conocer de las quejas presentadas porque se referían a actos realizados en el desempeño de la función legislativa, y, por otro, pues en varios puntos insiste en que puede acudir a la potestad sancionatoria para asegurar el funcionamiento interno del partido y la imagen que pretende proyectar hacia la ciudadanía. Ciertamente, el incumplimiento de la normativa interna se refiere al funcionamiento interno, sumado a que algunas conductas que pudieran ser contrarias a los documentos básicos y normativa de MORENA podrían traducirse en una afectación de la imagen del partido. En consecuencia, el criterio asumido por la mayoría no ofrece parámetros claros ni objetivos para definir cuándo se está ante una situación que válidamente podría ser conocida por la Comisión por suponer una posible afectación a la imagen del partido político.

---

<sup>51</sup> Comisión de Venecia. "Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist". CDL-AD(2019)015. 24 de junio de 2019, párr. 52. Disponible en: <<http://www.cepc.gob.es/docs/default-source/comisionveneciadoc/relationship-b-parliamentary-majority-v-opposition-in-democracy.pdf?sfvrsn=0>>.

Al respecto, en el artículo 49 del Estatuto de MORENA se establecen entre las atribuciones de la Comisión: *i)* velar por el respeto de los principios democráticos en la vida interna de MORENA (inciso b); *ii)* actuar de oficio en caso de flagrancia y evidencia pública de violación a la normatividad por algún o alguna protagonista del cambio verdadero, y *iii)* conocer las controversias relacionadas con la aplicación de las normas que rigen la vida interna de MORENA, con excepción de las que el Estatuto confiera a otra instancia (inciso g).

Adicionalmente, el artículo 53 del mencionado ordenamiento considera las siguientes faltas sancionables, que son competencia de la Comisión: *i)* cometer actos de corrupción y falta de probidad en el ejercicio de su encargo partidista o público (inciso a); *ii)* la transgresión a las normas de los documentos básicos de MORENA y sus reglamentos (inciso b); *iii)* el incumplimiento de sus obligaciones previstas en los documentos básicos de MORENA, sus reglamentos y acuerdos tomados por sus órganos (inciso c), y *iv)* atentar en contra de los principios, el programa, la organización o los lineamientos emanados de los órganos de MORENA (inciso d).

En ese sentido, la garantía de inviolabilidad parlamentaria no es aplicable en relación con los procedimientos de disciplina intrapartidaria orientados a velar por el debido cumplimiento de los principios ideológicos y disposiciones internas, porque dicha atribución tiene fundamento en el derecho de autodeterminación y autoorganización de los partidos, puesto que se corresponde con la conservación de un vínculo fuerte entre el partido político y sus legisladores, bajo la lógica de las líneas jurisprudenciales del Tribunal Electoral.

Insisto, esta potestad disciplinaria no implica una habilitación para que el partido revise la **validez** de las decisiones tomadas por los órganos legislativos o por su fracción legislativa. Reconozco que ello implicaría una intromisión indebida sobre aspectos comprendidos en el ámbito estrictamente parlamentario. No obstante, debemos reconocer que la

actividad legislativa puede tener un rol primordial en el cumplimiento de los principios ideológicos y plataformas políticas de los partidos, los cuales guían la deliberación sobre la toma de decisiones de las cuestiones de mayor importancia en el desarrollo de la vida pública y social. Por tanto, también cobra relevancia lo realizado por los legisladores en términos de observancia de esos principios, valores y programas partidistas, de manera que se justifica un cierto control al respecto por parte de los partidos, considerando el vínculo estrecho que se mantiene. Este es el motivo central por el que se justifica que los actos realizados por militantes en su carácter de legisladores también puedan ser sujetos a los procedimientos disciplinarios de sus partidos.

**b) Criterios para el despliegue de la potestad disciplinaria en relación con las conductas realizadas en ejercicio de una función legislativa**

A pesar de que considero que la inviolabilidad parlamentaria no limita la potestad disciplinaria de los partidos políticos, destaco que esta debe desarrollarse de tal manera que se equilibre armónicamente con el libre mandato de los parlamentarios y con el vínculo representativo que guardan frente al electorado, privilegiando a su vez el ejercicio de su libertad de expresión mediante sus intervenciones, el ejercicio del voto, la interacción política, entre otras. Esto significa que la potestad disciplinaria, tratándose de actos y expresiones de militantes en el ejercicio de su función legislativa, debe aplicarse de manera verdaderamente excepcional, cuando se esté ante situaciones que de manera clara y objetiva supongan una violación grave a los principios ideológicos y normas fundamentales del partido político.

Como he señalado, la propia Ley General de Partidos Políticos exige que en el diseño del régimen disciplinario se establezcan reglas claras que aseguren un debido proceso y sobre las conductas que implican una infracción a la normativa interna y que, en su caso, podrían justificar la expulsión del militante o alguna otra sanción. Las infracciones deben

formularse en forma clara, de modo que se reduzca al máximo cualquier posibilidad de aplicación arbitraria. Aunque se reconoce que es común que se prevean como infracción genérica la violación a los documentos básicos y a la normativa interna del partido político, lo cual evidencia la relevancia de la posibilidad de revisión de las decisiones de los órganos de justicia intrapartidaria por parte de una autoridad jurisdiccional.

Kędzia y Hauser identifican los siguientes aspectos para generar un equilibrio entre la coherencia partidista y el libre mandato de quienes desempeñan una función legislativa: *i)* que la disciplina partidista solo se imponga cuando sea indispensable; *ii)* que se evite desplegar la potestad disciplinaria respecto a situaciones relacionadas con cuestiones morales de gran complejidad; *iii)* que las medidas disciplinarias se apliquen sobre la base del mandato de proporcionalidad; *iv)* que se asegure que los procedimientos disciplinarios cumplen con las exigencias del debido proceso, y *v)* que no se adopten medidas disciplinarias que puedan interferir con la esencia del libre mandato parlamentario <sup>52</sup> . Según destaque, también es fundamental la revisión judicial de la determinación del procedimiento disciplinario.

Por otra parte, cabe destacar que el Tribunal Electoral cuenta con una línea jurisprudencial que se ha orientado por la tutela de la libertad de expresión de la militancia, particularmente respecto a la protección de las expresiones y críticas hacia la dirigencia o a ciertas decisiones del partido político, así como a la posibilidad de disidencia respecto a temas fundamentales, como la definición de candidaturas para los procesos electorales.

En la sentencia SUP-JDC-641/2011 se razonó que las declaraciones críticas de la militancia, aunque puedan afectar la imagen del partido en cierto grado, no pueden calificarse como infracciones a la normativa interna, pues ello suprimiría el debate público a su interior. Solo cuando

---

<sup>52</sup> Kędzia, Zdzisław; y Hauser, Agata. Op. cit, pág. 21.

## **SUP-JDC-1878/2019**

tales declaraciones son un ataque, ya sea por su contenido, por su carácter sistemático o generalizado u otros efectos, es que pueden considerarse infracciones y, atendiendo a su gravedad, podrían dar lugar a una sanción, inclusive a la expulsión, cuando afectan de manera grave y evidente a los principios o programas básicos del partido.

Por otra parte, en las sentencias SUP-JDC-32/2018, SUP-JDC-10/2019 y acumulado; y SUP-JDC-557/2018, se definieron estándares para valorar cuándo algunas expresiones de militantes efectivamente impiden que el partido político cumpla con sus fines, de manera que se traduzcan en deslealtad.

En congruencia con la postura que he asumido en este tipo de casos, recalco que es necesario proteger el disenso a través de la expresión de los militantes, pues ello fortalece la vida interna de los partidos políticos y beneficia a cada uno de los individuos que forman parte del colectivo, así como a la deliberación en un Estado democrático. Por el contrario, inhibir la disidencia, pone en riesgo la permanencia del partido político como institución democrática.

Con apoyo en estos estándares, considero que en el seguimiento de los procedimientos disciplinarios se debe ponderar debidamente la importancia de la libertad de expresión en el marco del desempeño de la función legislativa, en el que es necesario incentivar la deliberación y permitir la disidencia, incluso al interior de una fracción parlamentaria. En consecuencia, cuando los órganos de justicia intrapartidaria analicen si determinadas expresiones o acciones realizadas por sus militantes en el desempeño de un cargo legislativo, se debe privilegiar la libertad de expresión, por lo que solamente es legítimo que se determine la responsabilidad a partir de situaciones que se traduzcan –de manera clara y objetiva– en una violación grave de los principios ideológicos o de las normas fundamentales del partido.

La mera crítica a la coordinación de un grupo parlamentario no actualiza una situación grave que amerite ser sancionada a través de los procedimientos disciplinarios. Asimismo, la circunstancia de que un legislador o legisladora emita un voto en un sentido distinto a la fracción parlamentaria o realice manifestaciones relacionadas con la política interna de un grupo parlamentario en ejercicio del libre debate partidista no puede calificarse, por sí mismo, como una violación grave a los principios y documentos básicos del partido. Deben actualizarse condiciones de las que se desprendan razones suficientes para considerar que una determinada situación supone una violación grave de la normativa interna.

Adicionalmente, en la determinación de las sanciones correspondientes se debe atender el mandato de proporcionalidad, lo cual implica que la expulsión del partido debe entenderse como una de las sanciones más graves y, por ende, solamente está justificada respecto a situaciones que generen una afectación del mismo grado. Asimismo, el órgano de justicia intrapartidaria no tiene atribuciones para ordenar o imponer como sanción la expulsión del grupo parlamentario, pues ello sería propio de los procedimientos disciplinarios que se sustancien al interior de dicho órgano, por lo que implicaría una incidencia injustificada del partido sobre un aspecto de organización que está comprendido en el ámbito parlamentario.

De esta manera, resulta indispensable que los partidos políticos establezcan de manera clara las infracciones correspondientes y que el órgano de justicia intrapartidaria observe la obligación de fundar y motivar de manera exhaustiva y congruente la resolución en los procedimientos disciplinarios, debiendo abstenerse de sustentar la expulsión de sus militantes en actos que impliquen un ejercicio legítimo de la libertad de expresión y, en específico, del derecho a disentir.

**c) Aplicación de los estándares señalados al caso concreto**

Superado el agravio de falta de competencia de la CNHJ de MORENA, se debe analizar si las conductas denunciadas se encuentran protegidas por la función parlamentaria.

Como lo he sustentado en este voto, hay conductas que un órgano de justicia partidista puede reprocharles a los legisladores de un grupo parlamentario, como aquellas en las que se cuestione un actuar contrario a los valores y corriente ideológica establecidos en la normativa del partido político que representan.

No obstante, en este caso, considero que las conductas denunciadas en contra de Ricardo Monreal Ávila no son reprochables, pues las reuniones formales o informales que tenga el senador con miembros de su fracción parlamentaria y las manifestaciones ahí expresadas son parte inherente de su actividad política que atienden a la necesidad del libre debate interno entre los integrantes del grupo parlamentario.

El tipo de actividad que realiza un coordinador parlamentario requiere de un debate libre con los integrantes de su grupo parlamentario, ya que regularmente existen distintos argumentos, intereses y objetivos políticos al interior del partido en los procesos de elección de determinados cargos en el Senado.

Por ello, la conducta denunciada debe considerarse como un actuar intrínseco de la función política y, en consecuencia, no puede estar blindado por la protección constitucional amplísima que propone el criterio de la mayoría.

Además, las conductas atribuidas al senador no se traducen en la violación de alguna prohibición o en el incumplimiento de alguna obligación contenida en el Estatuto y demás normativa de MORENA, así como tampoco se advierte que exista una afectación directa al partido político.

Al respecto, en la denuncia presentada por el senador Martí Batres Guadarrama ante la CNHJ de MORENA, entre otras cuestiones, se señaló una ilegal, antidemocrática y perjudicial actuación del senador Ricardo Monreal Ávila, coordinador del grupo parlamentario de MORENA, quien, a juicio del quejoso, expresó una postura política para bloquear su posible reelección a través de los medios de comunicación y de la presión directa a senadores y senadoras, razón por la cual califica esta actuación como parcial e insidiosa en contra del denunciante.

La CNHJ de MORENA resolvió que la conducta del senador Ricardo Monreal Ávila era contraria al principio de equidad al realizar actos que influyeron en la voluntad de dos senadores para la toma de decisión en la elección de la presidencia de la mesa directiva de la Cámara de Senadores, lo cual se tradujo en un acto desleal y de presión contrario a los principios establecidos en la normativa interna del instituto político. [artículo 6, inciso b), del Estatuto<sup>53</sup>].

Además, consideró que el senador no se condujo bajo los principios de honestidad, fraternidad y rectitud en la conducción de su vida pública y/o privada que deben de tener los protagonistas del cambio verdadero [artículo 6, inciso h), del Estatuto<sup>54</sup>]

Para tratar de acreditar lo anterior, la autoridad responsable valoró los elementos de prueba presentados y obtenidos en la instrucción del procedimiento, en especial las declaraciones de cargo de la senadora Minerva Citlalli Hernández Mora y del senador José Carlos Narro Céspedes, en concreto por lo manifestado en la posición cinco respecto

---

<sup>53</sup> Artículo 6. *Las y los Protagonistas del cambio verdadero tendrán las siguientes responsabilidades (obligaciones):*

...

*b. combatir toda forma de coacción, presión o manipulación en los procesos electorales y defender activamente el voto libre y auténtico."*

<sup>54</sup> *"h. Desempeñarse en todo momento como digno integrante de nuestro partido, sea en la realización de su trabajo, sus estudios o su hogar, y en toda actividad pública y de servicio a la colectividad"*

a que si el senador Ricardo Monreal Ávila les pidió personal y expresamente votar por una mujer y no por el senador Martí Batres.

La resolución de la CNHJ de MORENA, respecto a estos puntos estableció que *“persuadir, sugerir o inducir a los CC. Minerva Citlalli Hernández Mora y José Narro Céspedes a apoyar la propuesta de una mujer con conocimiento de que el C. Martí Batres había expresado su deseo de reelección, se traduce en un acto desleal”,* que *“en ninguna circunstancia, es ético y moralmente correcto que quien ostenta un cargo de autoridad solicite cualquier tipo de apoyo para una persona en particular dentro de cualquier proceso electivo, mucho menos si se dice compartir los postulados de MORENA”*.

Además, consideró que vulneró el principio constitucional de equidad en la contienda que debe prevalecer en todo proceso democrático, de conformidad con el artículo 9 del Estatuto<sup>55</sup>.

No obstante, de las declaraciones aludidas se advierte que las manifestaciones y acciones realizadas por el senador son parte de su actividad política, desarrollada como militante del partido político, coordinador del grupo parlamentario y presidente de la junta de coordinación política de ese órgano legislativo, las cuales forman parte del libre debate de ideas en la organización interna del instituto político en el órgano legislativo.

En un primer orden, quienes desahogan las declaraciones, no aceptan que hubiera una presión o coacción por parte del senador denunciado, por el contrario, exponen situaciones relacionadas con posibles escenarios políticos y sugerencias en la toma de decisión, pero no se

---

<sup>55</sup> Artículo 9. En MORENA habrá libertad de expresión de puntos de vista divergentes. No se admitirá forma alguna de presión o manipulación de la voluntad de las y los integrantes de nuestro partido por grupos internos, corrientes o fracciones, y las y los protagonistas del cambio verdadero velarán en todo momento por la unidad y fortaleza del partido para la transformación del país.

desprende que en ambas confesionales se afirme que hubo una presión a ambos, la senadora y el senador.

En estas declaraciones se hace evidente que las conductas cuestionadas corresponden a la dinámica propia de la política interna como parte del debate político que debe existir entre estos, por ejemplo, al desahogar la posición cinco, el senador José Carlos Narro Céspedes hizo la referencia a la postura de la presidenta del partido en la integración de los grupos parlamentarios y los cambios a realizarse en su caso, manifestaciones que corresponden a planteamientos políticos conforme a las posturas ideológicas de los legisladores.

Por otra parte, la normativa estatutaria del partido no establece como conducta sancionable la deslealtad a un miembro partidista; por lo que la coacción y presión al electorado se relaciona con los procesos electorales y no con las actividades políticas que realicen los legisladores en el desarrollo de cuestiones internas de los grupos parlamentarios. En efecto, si bien he reconocido que los órganos de justicia partidista pueden ejercer un control disciplinario con la militancia en el ejercicio del cargo, también es cierto que las conductas reprochables deben de estar tipificadas en la normativa (con independencia de que la resolución controvertida argumente que el Estatuto del grupo parlamentario de MORENA en el Senado de la República haga referencia a las normas que sirvieron de fundamento), situación que en la especie no acontece y, por ende, no puede ser sancionable..

El artículo 53 del Estatuto<sup>56</sup> se establece cuales son las conductas sancionables competencia de la CNHJ de MORENA, sin embargo, de su

---

<sup>56</sup> *i)* cometer actos de corrupción y falta de probidad en el ejercicio de su encargo partidista o público (inciso a); *ii)* la transgresión a las normas de los documentos básicos de MORENA y sus reglamentos (inciso b); *iii)* el incumplimiento de sus obligaciones previstas en los documentos básicos de MORENA, sus reglamentos y acuerdos tomados por sus órganos (inciso c), y *iv)* atentar contra los principios, el programa, la organización o los lineamientos emanados de los órganos de MORENA.

contenido no se desprende que las conductas realizadas por el senador Ricardo Monreal Ávila sean sujetas de reproche.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 14, párrafo tercero de la Constitución general, establece que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

Esta disposición constitucional reconoce expresamente como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, por lo que ha sido un criterio reiterado por esta Sala Superior que los principios y garantías típicas del proceso penal son aplicables en los procedimientos sancionadores de naturaleza administrativa.

La garantía de exacta aplicación de la ley es aplicable para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral, considerando que las contravenciones administrativas se integran en el supraconcepto de lo ilícito<sup>57</sup>. Sin embargo, la conducta reprochada no se encuentra tipificada en la normativa partidista, además de que se trata de conducta políticas inherentes al debate interno en el grupo parlamentario. Por estas razones considero que debe revocarse la resolución controvertida y, en congruencia con mi postura sobre el tema de la competencia del órgano de justicia partidista, me aparto del apercibimiento realizado a la CNHJ de MORENA.

En tal virtud, se presenta este voto concurrente respecto a las consideraciones de la sentencia.

---

<sup>57</sup> Sirve como criterio orientador la tesis XLV/2001 de rubro **ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**VOTO CONCURRENTES <sup>58</sup> QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS <sup>59</sup> , EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-1878/2019.**

**I. Introducción**

En el presente voto expreso las razones por las cuales me permito insistir en algunas temáticas, lo anterior, atendiendo a las consideraciones desarrolladas en el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, aprobado por quienes integramos el Pleno de la Sala Superior.

A mi juicio, no obstante que acompaño el apercibimiento que se aprobó, considero que éste también debe sustentarse en diversos asuntos resueltos por la Sala Superior en la sesión pública de esta fecha, puesto que giran en torno a temáticas análogas.

Ello, porque, desde mi punto de vista, se advierte la **sistematicidad** de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena<sup>60</sup> de conocer cuestiones que guardan un impacto directo en el ámbito parlamentario, y no así en su vida interna.

---

<sup>58</sup> Con fundamento en el artículo 187, párrafo séptimo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>59</sup> Elaboran: Sergio Moreno Trujillo y Carla Rodríguez Padrón.

<sup>60</sup> En adelante Comisión de Justicia.

A mi parecer, en el presente asunto la actuación que motivó la decisión de la Comisión de Justicia se encuentra relacionada únicamente con aspectos orgánicos del Senado de la República, en especial con la organización interna del parlamento, cómo lo es la renovación de la Presidencia de la Mesa Directiva.

## **II. Determinación aprobada por el Pleno de la Sala Superior**

La sentencia aprobada por quienes integramos el Pleno de la Sala Superior, respecto al apercibimiento formulado a la Comisión de Justicia, precisa que, al resolver el diverso juicio SUP-JDC-1212/2019 se revocó una determinación de la Comisión de Justicia, al considerar que el acto impugnado estaba relacionado con el procedimiento de selección de la presidencia de la Mesa Directiva, lo cual se encuentra fuera del ámbito de competencia de los órganos de justicia partidista.

Asimismo, en el presente juicio —SUP-JDC-1878/2019—, la Comisión de Justicia insiste en resolver asuntos precisamente relacionados con el aludido procedimiento parlamentario de designación, sin tener competencia para ello.

Por lo anterior, se apercibe a los integrantes de la Comisión de Justicia, para que en lo subsecuente atiendan de manera puntual los estándares fijados por esta Sala Superior en asuntos que involucren actos de derecho parlamentario.

## **III. Consideraciones de la suscrita**

Tal como lo sostiene la presente sentencia, comparto que en el juicio ciudadano 1212/2019 —resuelto por la Sala Superior el dos de septiembre de dos mil diecinueve—, se determinó que la Comisión de Justicia, en principio, carecía de competencia para conocer cuestiones vinculadas con el derecho parlamentario, en especial con la organización interna de una cámara, como lo es la renovación de la mesa directiva, toda vez que se encuentra relacionada únicamente con aspectos

orgánicos del Senado de la República en los que de forma alguna puede tener injerencia un órgano de justicia de un partido político.

No obstante ese precedente, la Comisión de Justicia ha insistido en sustanciar y resolver asuntos de la similar naturaleza. Incluso ha sancionado a militantes por hechos que se encuentran vinculados con el ejercicio de la función legislativa <sup>61</sup> , **los cuales, dadas sus particularidades, no trascienden a la vida interna del partido.**

En este sentido, considero necesario que el apercibimiento formulado en el presente asunto —SUP-JDC-1878/2019—, también contemple los medios de impugnación resueltos por la Sala Superior en los juicios ciudadanos SUP-JDC-1851/2019 y su acumulado, así como SUP-JDC-1877/2019, puesto que giran en torno a temáticas análogas, con la finalidad de evidenciar el grado de sistematicidad.

En los juicios de la ciudadanía 1851 y su acumulado 1876, la Sala Superior analizó la resolución emitida por la Comisión de Justicia de Morena, por la cual sancionó a los actores, con la cancelación del registro en el padrón nacional de protagonistas del cambio verdadero del partido político, así como la inmediata separación del Grupo Parlamentario en el Congreso del Estado de Veracruz.

Dicha sanción derivó de la queja presentada por militantes de Morena contra los actores, porque en la sesión del Congreso local —celebrada el veintidós de febrero de dos mil diecinueve—, José Magdaleno Rosales Torres y Jessica Ramírez Cisneros, actores en los presentes juicios, el primero se abstuvo de votar y, la segunda, votó en contra de la procedencia del juicio político, instaurado al entonces Fiscal General del Estado.

---

<sup>61</sup> Además del presente asunto, véanse los juicios para la ciudadanía SUP-JDC-1851/2019 y acumulado, así como SUP-JDC-1877/2019.

Asimismo, porque dichos diputados, junto con Augusto Nahúm Álvarez Pellico —actor en el JDC-1876—, así como con un legislador del Partido del Trabajo, solicitaron a la Mesa Directiva del Congreso local, la creación de un grupo legislativo mixto denominado “Juntos Haremos Historia”.

Por su parte, en el juicio ciudadano 1877, la Sala Superior resolvió sobre la legalidad del oficio por el cual la Comisión de Justicia requirió al Coordinador de la Bancada de Morena en el Senado de la República para que, a la brevedad, realizara todas las diligencias necesarias para la inmediata separación de la bancada de María Lilly del Carmen Téllez —actora en el juicio—.

Ello, al estimar que la actora no es una Protagonista del Cambio Verdadero de Morena y no comparte, respeta, ni representa lo establecido en los Documentos Básicos del aludido partido.

Por lo anterior, estimo que resulta pertinente y necesario **apercibir** a quienes integran **la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena, tomando en cuenta la sistematicidad de sus determinaciones**, a efecto de que se abstengan de continuar sustanciando y resolviendo de fondo asuntos vinculados con el derecho parlamentario y, como consecuencia de ello, imponiendo sanciones a las y los legisladores por acciones efectuadas en el ejercicio de su cargo, cuyo efecto se materializa en reprender el disenso propio de la actividad parlamentaria, sin que en los hechos, en realidad trasciendan a la vida interna del partido, pues no se advirtió que trastoquen los ideales o principios que sustentan su ideología.

A mi modo de ver, en la totalidad de los asuntos referidos, sin desconocer sus particularidades, se sigue la premisa sostenida por la Sala Superior respecto a que los partidos políticos, a través de sus órganos de justicia interna, en principio, se encuentran impedidos para ejercer algún tipo de

control sobre los actos o actuaciones de las y los legisladores en el ámbito de su función pública<sup>62</sup>.

Siendo que, en este tipo de asuntos, debe encontrarse el equilibrio correcto entre proteger a los representantes parlamentarios de interferencias externas y la viabilidad de que el partido al cual pertenecen les instaure un procedimiento, a la luz de los ideales y principios trazados en su filosofía partidista<sup>63</sup>.

Del artículo 41 de la Constitución federal, con relación a los diversos 46, 47 y 48 de la LGPP, se obtiene que la justicia partidaria pueda ejercer control respecto de los actos realizados por las y los legisladores o los grupos parlamentarios en ejercicio de la función pública que desarrollan, cuando trasciende a la vida interna del partido, debiéndose valorar si en verdad los hechos denunciados son contrarios a los ideales y principios trazados en su filosofía partidista.

Tales preceptos disponen, en lo que interesa:

- El órgano colegiado responsable de la impartición de justicia partidaria deberá **conducirse** con independencia, imparcialidad y **legalidad** [artículo 46, apartado 2].
- Todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos [artículo 47, apartado 2].
- En las resoluciones de los órganos de decisión colegiados se deberán ponderar los derechos políticos de las y los ciudadanos en relación con los principios de auto organización y auto determinación de que gozan los partidos políticos para la consecución de sus fines [artículo 49, apartado 3].

---

<sup>62</sup> Ver sentencia SUP-JDC-1212/2019 y acumulado.

<sup>63</sup> Ver voto concurrente de la suscrita en la sentencia correspondiente al expediente SUP-JDC-1851/2019 y acumulado.

En este sentido, se ha sostenido que la legislación es clara en establecer que la competencia de los órganos jurisdiccionales de los partidos políticos se constriñe a la impartición de **justicia interna**, esto es, a la resolución de las controversias sobre sus asuntos internos.

Asimismo, tampoco resulta suficiente, a fin de justificar la competencia de la Comisión de Justicia para conocer de los actos del Grupo Parlamentario de Morena en el Senado de la República, el contenido del artículo 12 del Estatuto del Grupo Parlamentario del Partido Morena en el Senado de la República para la LXIV y LXV legislaturas, ni la normativa interna del partido.

El referido artículo 12 señala que las controversias al interior del Grupo Parlamentario estarán a lo dispuesto en el Estatuto, la Declaración de Principios y el Programa de Acción.

Por su parte, el Estatuto de Morena señala:

- El Comité Ejecutivo Nacional establecerá los lineamientos, fundados en los documentos básicos del propio partido, que regulen la actuación de gobiernos y grupos parlamentarios [artículo 38°].
- En Morena funcionará un sistema de justicia partidaria pronta, expedita y con una sola instancia [artículo 47°].
- Para una eficaz impartición de justicia, el reglamento respectivo considerará los medios alternativos de solución de controversias sobre asuntos internos de Morena, como el diálogo, arbitraje y la conciliación, como vía preferente para el acceso a una justicia pronta y expedita [artículo 48°].
- Entre las atribuciones de la Comisión de Justicia, se encuentran [artículo 49°, incisos a, b, n y g]:
  - Salvaguardar los derechos fundamentales de todos los miembros de Morena.

- Velar por el respeto de los principios democráticos en la vida interna de Morena.
- Dictar las resoluciones de los asuntos sometidos a su consideración y resolver las consultas que se le planteen en los términos de este Estatuto.
- Conocer las controversias relacionadas con la aplicación de las normas que rigen la vida interna de Morena.
- **A fin de resolver las controversias entre miembros de MORENA y/o entre sus órganos**, la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia contará con medios alternativos de solución de controversias sobre asuntos internos [Artículo 49° Bis].
- **Sólo podrán iniciar un procedimiento ante la Comisión de Justicia o intervenir en él, los integrantes de Morena y sus órganos**, que tengan interés en que el órgano jurisdiccional intrapartidario declare o constituya un derecho o imponga una sanción y quien tenga interés contrario [artículo 56°].

De esta manera, la Sala Superior ha sostenido que la normativa invocada limita la competencia de la Comisión de Justicia a los asuntos internos del partido político, sin que se advierta disposición expresa que le permita conocer de aquellos relacionados con los actos que sus fracciones parlamentarias o sus integrantes lleven a cabo por cuanto a la función pública que ostentan, cuando no trasciende a la vida interna del partido.

Por tanto, si bien el mencionado artículo 12 del Estatuto del Grupo Parlamentario establece que las controversias al interior de la fracción legislativa estarán a lo dispuesto en los documentos básicos de Morena, **ello de forma alguna puede interpretarse en el sentido de que se le otorga competencia al órgano de justicia partidista para resolverlos** y, menos aún, para ejercer control respecto de actos emitidos en ejercicio de la función pública que tienen encomendada las y los legisladores.

Lo anterior, porque la Ley del Congreso y el Reglamento del Senado, refieren que los grupos parlamentarios gozan de autonomía en cuanto a

su organización y funcionamiento interno, de forma que, pueden emitir su propia normativa interna a través del correspondiente Estatuto.

Tal normativa del Grupo Parlamentario debe contener, en lo que interesa, los mecanismos de solución de sus controversias internas, así como el respectivo régimen disciplinario.

En suma, corresponde al propio Grupo Parlamentario establecer esos mecanismos y régimen, incluidos los órganos competentes para resolver las controversias que puedan darse a su interior, justamente por la actuación de las y los integrantes de la fracción o su dirigencia.

Esto es, en principio, corresponde a la fracción legislativa analizar esos conflictos derivados de la actuación realizada en ejercicio de la función legislativa, que desempeñan sus integrantes o el propio Grupo Parlamentario.

En consecuencia, al existir una similitud en diversos asuntos resueltos por la Sala Superior, advierto la necesidad de **apercibir a la Comisión de Justicia tomando como base la sistematicidad de sus determinaciones**, máxime que su actuación puede generar un efecto amedrentador o inhibitor en las actividades del parlamento.

De esta manera, si bien el apercibimiento aprobado en el presente asunto hace referencia a la sentencia correspondiente al expediente SUP-JDC-1212/2019, a mi parecer, también deben sumarse las determinaciones correspondientes a los juicios ciudadanos SUP-JDC-1851/2019 y su acumulado, así como SUP-JDC-1877/2019.

Ello, porque, a mi parecer, en el presente asunto la actuación seguida por la Comisión de Justicia se encuentra relacionada únicamente con la renovación de la Presidencia de la Mesa Directiva, lo que representa un aspecto orgánico del Senado de la República, que de ninguna forma tiene una injerencia sobre los principios o ideología que sustenta el partido político.

Tales reflexiones llevan a la suscrita a emitir el presente **voto concurrente**.

**MAGISTRADA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**