

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

**EXPEDIENTE: SUP-JDC-2884/2008.**

**ACTOR: HÉCTOR GUZMÁN FERRER.**

**ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL  
ELECTORAL.**

**MAGISTRADO PONENTE: PEDRO  
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.**

**SECRETARIOS: GABRIEL PALOMARES,  
JORGE ORANTES, SERGIO  
GUERRERO, LEOBARDO LOAIZA.**

México, Distrito Federal, a treinta de septiembre de dos mil  
nueve.

**VISTOS**, para resolver los autos del juicio para la protección  
de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-  
2884/2008**, promovido por Héctor Guzmán Ferrer, en contra  
de la resolución CG511/2008, de veintinueve de octubre de  
dos mil ocho, emitida por el Consejo General del Instituto  
Federal Electoral, sobre la procedencia constitucional y legal  
de las modificaciones a la declaración de principios,  
programa de acción y estatutos del Partido Revolucionario  
Institucional y,

#### **R E S U L T A N D O:**

**PRIMERO. Antecedentes.** En las constancias de autos y en lo  
narrado en la demanda, se advierten los siguientes:

**1. Aprobación modificación estatutaria.** El veintitrés de agosto de dos mil ocho, el Partido Revolucionario Institucional celebró su XX Asamblea Nacional Ordinaria, en la cual aprobó diversas modificaciones a sus documentos básicos.

**2. Informe a autoridad sobre modificaciones.** El cuatro de septiembre siguiente, el partido informó a la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral los acuerdos tomados en la Asamblea, y le solicitó la declaración sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones realizadas.

**3. Impugnación administrativa de modificaciones.** El dieciocho del mismo mes, entre otros, el actor impugnó ante el Instituto Federal Electoral la constitucionalidad de diversas modificaciones realizadas a los estatutos del partido, mediante el recurso administrativo previsto en la ley.

**4. Declaración de procedencia constitucional y legal de modificaciones.** El veintinueve de octubre de dos mil ocho, el Consejo General del Instituto Federal Electoral desestimó la impugnación presentada por el actor y declaró la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los documentos básicos del Partido Revolucionario Institucional. El actor tuvo conocimiento de dicha resolución el trece de noviembre del mismo año.

**SEGUNDO. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** El diecisiete de noviembre de dos mil ocho, Héctor Guzmán Ferrer, por derecho propio y en su carácter de militante del Partido Revolucionario Institucional, presentó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, demanda de juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

El referido carácter de militante se acredita porque en autos obre copia certificada de la credencial respectiva, además de que le fue reconocido por el Instituto Federal Electoral en la resolución que se impugna en este juicio y tal calidad no es cuestionada por el Partido Revolucionario Institucional, lo que basta para tenerla por demostrada.

**Trámite.** El veintiuno de noviembre, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, la demanda y anexos, el informe circunstanciado y la documentación relativa a la tramitación de este medio de impugnación, a fin de sustanciar el juicio correspondiente.

**Turno.** El veinticuatro siguiente, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior tuvo por recibida la demanda y anexos, ordenó integrar el expediente SUP-JDC-2884/2008 y lo turnó al Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos del artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**Radicación.** El veintiséis de noviembre, el Magistrado instructor radicó la demanda y requirió al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral diversa información necesaria para la sustanciación del juicio. El veintiocho del mismo mes, la responsable dio cumplimiento al requerimiento formulado.

**Diferimiento de resolución.** Por acuerdo de Sala de diecinueve de marzo de dos mil nueve, se acordó diferir la resolución de este juicio hasta que concluyera el proceso electoral federal para la renovación de los Diputados del Congreso de la Unión.

**Incidente de aclaración.** El actor promovió incidente de aclaración respecto de la resolución de diferimiento, mismo que se declaró infundado el primero de abril del año en curso.

**Admisión y cierre.** Por auto del nueve de septiembre de dos mil nueve, el magistrado instructor admitió la demanda y cerró la instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

#### **C O N S I D E R A N D O:**

**PRIMERO.** Esta Sala Superior ejerce jurisdicción y tiene competencia para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, base VI y 99, fracción V de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos; 184 y 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, incisos f) y g), y 83, párrafo 1, inciso a), fracción II y III, parte final, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, en el que el actor, en su carácter de militante, controvierte una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que declara la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los documentos básicos del partido en el que milita.

**SEGUNDO.** La resolución impugnada, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

“...  
Artículos 85, fracción X.

Los CC. Arturo Oropeza Ramírez, Agustín Antonio Jiménez Alvarado, Eleazar López Ortiz y Héctor Guzmán Ferrer, sostienen que el artículo 85, fracción X de los estatutos es inconstitucional, debido a que violenta la garantía de debido procedimiento prevista en los artículos 14 y 17 constitucionales, además de que la autoridad intrapartidaria competente para la suspensión de los miembros integrantes de las dirigencias es la Comisión de Justicia Partidaria y no el Comité Ejecutivo Nacional ni los Comités Directivos Estatales del Partido Revolucionario Institucional.

Los argumentos hechos valer por los impugnantes son considerados infundados, y bajo esa lógica, la presente resolución sostiene la constitucionalidad y legalidad de las modificaciones efectuadas al artículo 85, fracción X con base en los siguientes razonamientos:

La disposición normativa que se analiza en este apartado, es del tenor literal siguiente:

*“artículo 85.- El Comité Ejecutivo Nacional tendrá las atribuciones siguientes: ...*

*X.- Suspender al o los miembros de la dirigencia de los comités directivos estatales y nombrar un delegado que asumirá temporalmente la dirigencia y convocará en los términos de estos estatutos a la elección de la misma, cuando incurran en las siguientes causales:*

*A) Realizar conductas u omisiones en forma sistemática contrarias a sus atribuciones y responsabilidades estatutarias o que impliquen el abandono de las mismas.*

*B) Cuando se le encuentre en flagrancia en la comisión de un delito doloso y grave o medie sentencia judicial en su contra.*

*C) Disponer en provecho propio o de terceros, de fondos o bienes del partido.*

*D) Por evidencia de traición al Partido.*

*La garantía de audiencia se llevará a cabo en los términos que establezca el reglamento respectivo.”*

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base I, párrafo 3 y 46, fracciones c) y e) y 47 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende el derecho de los partidos políticos a regir su estructura y funcionamiento en ejercicio de su libertad de auto organización y a ser sujetos de examen en sus actos internos, por parte de las autoridades electorales, en los términos que prevén la Constitución Federal y la ley.

En este sentido y dado que el artículo 46 del Código electoral define como un asunto interno de los partidos políticos, la elección de los integrantes de sus órganos de dirección y los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados, debe entenderse que la atribución concedida al Comité Ejecutivo Nacional para suspender a uno o todos los miembros que integran la dirigencia de un comité directivo estatal, y para en forma complementaria, nombrar a un delegado que asuma temporalmente la dirigencia y convoque a la elección de la misma, constituye un asunto interno.

Siendo así, el Consejo General del Instituto Federal

Electoral debe tener especial cuidado al estudiar los artículos estatutarios relativos a los mecanismos de organización interior que impone el partido a sus militantes, a fin de no transgredir la ya de auto organización del partido político.

En este tenor, debe advertirse que el artículo que se analiza, versa sobre una facultad que únicamente puede ejercer el Comité Ejecutivo Nacional cuando uno o todos los integrantes de un Comité Directivo Estatal incurre en cuatro hipótesis específicas, que implican una seria afectación para el partido político y una transgresión de su normatividad interna.

Al actualizar dichos supuestos, resulta lógico que el partido se encuentre en una situación de emergencia, puesto que no puede tolerar que se lleven a cabo más actuaciones que pudieran afectarlo.

En consecuencia, y únicamente para estos casos, se faculta a un órgano colegiado para que designe a un delegado, eminentemente temporal, para que remedie la situación de emergencia, evite mayores afectaciones al partido y convoque a un proceso electoral, con el fin de integrar de nuevo al órgano colegiado, volviendo la organización del partido a la normalidad.

Adicionalmente, debe recordarse que en el CONSIDERANDO identificado con el número 36, la autoridad administrativa electoral observó que tanto el artículo 85, fracción X como el artículo 122, fracción XV de los estatutos del partido político, deben ser interpretadas en el sentido de que el delegado nombrado por el Comité Ejecutivo Nacional o Estatal, asumirá la dirigencia respectiva y convocará a elecciones, únicamente cuando sean el Presidente o el Secretario General del Comité quienes incurran en las causales señaladas; es decir, en el caso de que cualquiera de los demás integrantes del Comité respectivo incurra en dichos supuestos, será el Comité competente quien suspenda al dirigente, pero el Presidente, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 86, fracción IV y 123 de los Estatutos, según corresponda, será quien nombre a quien sustituya al suspendido.

Ahora bien, para que una medida disciplinaria contenida en los estatutos de un partido político sea congruente con el sistema normativo electoral y en consecuencia, no esté

viciada de constitucionalidad y legalidad, debe de cumplir con los elementos previstos en la tesis de rubro ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS, identificable con el número S3ELJ 03/2005.

Dicho criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial señala los siguientes requisitos en materia de procedimientos disciplinarios:

- 1.- El establecimiento de garantías procesales mínimas.
- 2.-El derecho de audiencia y defensa.
- 3.- La tipificación de las irregularidades y la proporcionalidad de las sanciones.
- 4.- Motivación en la determinación o resolución y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad.

Por lo tanto, la constitucionalidad y legalidad del ejercicio de la facultad prevista en el artículo 85, fracción X, estará sujeta al cumplimiento de los cuatro requisitos anteriormente mencionados.

En esta tesitura, de la simple lectura de la disposición normativa que se estudia, se deduce el cumplimiento de los requisitos consistentes en el derecho de audiencia y la tipificación de irregularidades.

En efecto, el último párrafo del artículo reza: "La garantía de audiencia se llevará a cabo en los términos que establezca el reglamento respectivo". Luego entonces, se prevé el derecho de defensa que tienen el/los miembro(s) de la dirigencia del Comité Directivo Estatal para impedir su remoción.

Además, el artículo señala también que esta facultad será ejercitada: "...cuando incurran en las siguientes causales: A) Realizar conductas u omisiones en forma sistemática contrarias a sus atribuciones y responsabilidades estatutarias o que impliquen el abandono de las mismas, B) Cuando se le encuentre en flagrancia en la comisión de un delito doloso y grave o medie sentencia judicial en su contra, C) Disponer en provecho propio o de terceros, de fondos o bienes del partido y D) Por evidencia de traición al Partido."

Por lo tanto, tipifica exactamente los supuestos en los cuales el Comité Ejecutivo Nacional podrá ejercitar esta

facultad extraordinaria.

Ahora bien, en cuanto al establecimiento de garantías procesales mínimas, debe entenderse que en tanto el artículo 85, fracción X remite expresamente al Reglamento de la materia, es en dicho instrumento normativo en que deberán de estar previstos los derechos procesales mínimos que tendrán el/los miembro(s) de la dirigencia del Comité Directivo Estatal para impedir su remoción. Tales derechos, deben consistir esencialmente en ser notificados del ejercicio de la facultad prevista en el artículo 85, fracción X por parte del Comité Ejecutivo Nacional, tener la posibilidad de contestar dicha modificación, ofrecer pruebas que acrediten su dicho, alegar lo que a su derecho convenga y ser sujetos de una resolución definitiva en que se decida su situación, teniendo además la posibilidad de impugnar esa determinación del Comité Ejecutivo Nacional.

En consecuencia, debe estimarse que el artículo analizado cumple también con este requisito.

Por último, la motivación en la determinación o resolución y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad, lleva a estudiar el segundo de los argumentos hechos valer por los impugnantes, en el sentido de que la autoridad intrapartidaria competente para la suspensión de los miembros integrantes de las dirigencias es la Comisión de Justicia Partidaria y no el Comité Ejecutivo Nacional ni los Comités Directivos Estatales del Partido Revolucionario Institucional.

Al respecto, el artículo 214 de los estatutos del partido político es del tenor literal siguiente:

*“Artículo 214.- Las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria, tendrán las atribuciones siguientes:*

*I. Garantizar el orden jurídico que rige al partido.*

*II. Evaluar el desempeño de los militantes del Partido que ocupen cargos de elección popular o que funjan como servidores en los poderes públicos, para que informen sobre el resultado de su gestión, a fin de constatar si lo han hecho con apego a los Documentos Básicos y con el fin de responder de sus demás actividades ante el Partido, su base electoral en su caso, y los demás entes partidistas.*

**III. Emitir las recomendaciones que considere necesarias para corregir actos irregulares de los militantes, informando de ellas al Presidente del Comité respectivo.**

*IV. Otorgar los estímulos que correspondan a los militantes.*

**V. Fincar las responsabilidades que resulten procedentes en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normatividad del Partido;**

**VI. Aplicar sanciones, amonestaciones y suspensiones, temporales o definitivas, de los derechos de los militantes.**

*VII. Conocer de la expulsión de servidores públicos priístas, sentenciados por delitos patrimoniales en el manejo de recursos públicos.*

*VIII. Difundir en el órgano oficial "La República" y en la página electrónica del Partido, los nombres de los militantes que se hagan acreedores al otorgamiento de estímulos y a la aplicación de sanciones, así como llevar el registro correspondiente.*

*IX. Presentar al Consejo Político el respectivo informe anual de labores.*

*X. Garantizar la imparcialidad, legalidad de los actos, acuerdos y resoluciones de las Comisiones de Procesos Internos*

*XI. Elaborar y someter a la aprobación del Consejo Político Nacional, los siguientes reglamentos: a) De estímulos y reconocimientos, b) De sanciones, c) De medios de impugnación.*

*XII. Conocer, sustanciar y resolver, las controversias derivadas del desarrollo de los procesos internos de elección de dirigentes y postulación de candidatos; y*

*III. Las demás que le confieran estos Estatutos y la normatividad partidaria aplicable".*

Dichas atribuciones, resultan complementarias a lo previsto por el artículo 85, fracción X. Así se deduce de la siguiente interpretación sistemática y funcional:

Si una de las atribuciones de las Comisiones de Justicia consiste en emitir las recomendaciones que considere necesarias para corregir actos irregulares de los militantes, informando de ellas al Presidente del Comité respectivo, y a la vez el Comité Ejecutivo Nacional está facultado para suspender al o los miembros de la dirigencia de los comités directivos estatales cuando incurren en hipótesis específicas, es posible entender que es la vista o informe

que emite la Comisión de Justicia al presidente del Comité Ejecutivo Nacional, el acto que da inicio al ejercicio de esta facultad de remoción.

Luego entonces, es falso que el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 85, fracción X deba corresponder a la Comisiones de Justicia, puesto que el partido político, en ejercicio de su libertad de auto organización, consideró que la función de la Comisión es del conocimiento del Comité los actos transgresores de la normatividad en que incurrir los miembros de las dirigencias los Comités Directivos Estatales, mientras que la facultad del Comité Ejecutivo Nacional consiste en suspender al/los miembro(s) responsables y designar al delegado temporal que convocará a elecciones para su nueva integración.

Asimismo, las posibles sanciones y amonestaciones que impongan las Comisiones de Justicia, deben entenderse como actos independientes de la suspensión que ordene el Comité Ejecutivo Nacional.

En otras palabras, la comisión de alguno de los supuestos contemplados por el artículo 85, fracción X, da lugar a dos responsabilidades intrapartidarias: Una, que será conocida y resuelta por la Comisión Nacional de Justicia competente y otra que será conocida y resuelta por el Comité Ejecutivo Nacional y que consistirá exclusivamente en la suspensión y designación del delegado temporal.

Bajo esta interpretación, no existe contradicción alguna entre estas dos normas y por vía de consecuencia, se cumple con el último requisito de la medida disciplinaria prevista en el artículo que se analiza, consistente en que sea conocida y resuelta por la autoridad competente. Esto, en tanto que es el Comité Ejecutivo Nacional quien conoce y resuelve el ejercicio de su facultad de suspensión, tal y como dispone el artículo en forma expresa.

...

Una vez que se han estudiado la totalidad de los artículos impugnados por los CC. Arturo Oropeza Ramírez, Agustín Antonio Jiménez Alvarado y Eleazar López Ortiz, resulta necesario que esta autoridad se pronuncie respecto de los artículos impugnados por el C. Héctor Guzmán Ferrer, que no fueron combatidos por ningún otro de los impugnantes antes señalados.

Así pues, el C. Héctor Guzmán Ferrer hizo valer la

inconstitucionalidad de los siguientes artículos:

- **Artículos 85, fracción X y 122, fracción XV**

Debe de recordarse que el artículo 85, fracción X de los estatutos, fue estudiado y se sostuvo su **constitucionalidad** y **legalidad** al analizar los escritos de impugnación presentados por los CC. Arturo Oropeza Ramírez, Agustín Antonio Jiménez Alvarado y Eleazar López Ortiz.

En consecuencia y en obvio de repeticiones, esta autoridad administrativa electoral evitará pronunciarse de nueva cuenta respecto a esta disposición normativa.

Por lo que hace al artículo 122, fracción XV de los estatutos del Partido Revolucionario Institucional, es del tenor literal siguiente:

*“Artículo 122.- Los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal, tendrán las atribuciones siguientes:*

*...XV. La facultad conferida al Comité Ejecutivo Nacional en el artículo 85, fracción X de estos Estatutos, se entenderá otorgada a los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal, previo acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional, para los casos de los dirigentes de los comités directivos municipales o delegacionales”*

Los argumentos hechos valer por el impugnante en contra de este artículo son considerados **infundados**, y bajo esa lógica, la presente resolución sostiene la **constitucionalidad** y **legalidad** de su modificación, con base en los siguientes razonamientos:

Primero, debe partirse de la semejanza que existe entre el texto del artículo 85, fracción X y 122, fracción X de los estatutos del partido político. La primera de estas disposiciones normativas, otorga al Comité Ejecutivo Nacional la atribución de suspender al o los miembros de la dirigencia de los Comités Directivos Estatales y nombrar un delegado que asumirá la dirigencia y convocará a la elección de la misma, cuando ocurran cuatro hipótesis específicas. A su vez, el artículo 122, fracción XV señala que esta misma facultad se entenderá otorgada a los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal, con previo acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional, respecto de los dirigentes de los Comités Directivos Municipales o Delegacionales.

En consecuencia, si esta autoridad administrativa electoral sostuvo la constitucionalidad y legalidad del artículo 85, fracción X, debe pronunciarse en el mismo sentido respecto del artículo 122, fracción XV, bajo el principio jurídico que reza que a la misma razón se debe aplicar la misma disposición.

No obstante, conviene señalar que de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base I, párrafo 3 y 46, fracciones c) y e) y 47 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende el derecho de los partidos políticos a regir su estructura y funcionamiento en ejercicio de su libertad de auto organización y a ser sujetos de examen en sus actos internos, por parte de las autoridades electorales, en los términos que prevén la Constitución Federal y la ley.

En este sentido y dado que el artículo 46 del Código electoral define como un asunto interno de los partidos políticos, la elección de los integrantes de sus órganos de dirección y los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados, debe entenderse que la atribución concedida a los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal para suspender a uno o todos los miembros que integran la dirigencia de un comité municipal o delegacional, y para en forma complementaria, nombrar a un delegado que asuma temporalmente la dirigencia y convoque a la elección de la misma, constituye un asunto interno.

Siendo así, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe tener especial cuidado al estudiar los artículos estatutarios relativos a los mecanismos de organización interior que impone el partido a sus militantes, a fin de no transgredir la ya de auto organización del partido político.

En este tenor, debe advertirse que el artículo que se analiza, debe interpretarse en el sentido de que otorga una facultad que únicamente pueden ejercer los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal cuando uno o todos los integrantes de un comité municipal o delegacional incurran en alguna de las cuatro hipótesis específicas que prevé el artículo 85, fracción X, que implican una seria afectación para el partido político y una

transgresión de su normatividad interna.

Al actualizarse dichos supuestos, resulta lógico que el partido se encuentre en una situación de emergencia, puesto que no puede tolerar que se lleven a cabo más actuaciones que pudieran afectarlo.

En consecuencia, y únicamente para estos casos, se faculta a un órgano colegiado para que designe a un delegado, eminentemente temporal, para que remedie la situación de emergencia, evite mayores afectaciones al partido y convoque a un proceso electoral, con el fin de integrar de nuevo al órgano colegiado, volviendo la organización del partido a la normalidad.

Al respecto, debe recordarse que en el CONSIDERANDO identificado con el número 36, la autoridad administrativa electoral observó que tanto el artículo 85, fracción X como el artículo 122, fracción XV de los estatutos del partido político, deben ser interpretadas en el sentido de que el delegado nombrado por el Comité Ejecutivo Nacional o Estatal, asumirá la dirigencia respectiva y convocará a elecciones, únicamente cuando sean el Presidente o el Secretario General del Comité quienes incurran en las causales señaladas; es decir, en el caso de que cualquiera de los demás integrantes del Comité respectivo incurra en dichos supuestos, será el Comité competente quien suspenda al dirigente, pero el Presidente, en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 86, fracción IV y 123 de los Estatutos, según corresponda, será quien nombre a quien sustituya al suspendido.

Ahora bien, para que una medida disciplinaria contenida en los estatutos de un partido político sea congruente con el sistema normativo electoral y en consecuencia, no esté viciada de constitucionalidad y legalidad, debe de cumplir con los elementos previstos en la tesis de rubro ***ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS***, identificable con el número S3ELJ 03/2005.

Dicho criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial señala los siguientes requisitos en materia de procedimientos disciplinarios:

- 1.- El establecimiento de garantías procesales mínimas.
- 2.- El derecho de audiencia y defensa.

3.- La tipificación de las irregularidades y la proporcionalidad de las sanciones.

4.- Motivación en la determinación o resolución y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad.

Por lo tanto, la constitucionalidad y legalidad del ejercicio de la facultad prevista en el artículo 122, fracción XV, está sujeta al cumplimiento de los cuatro requisitos antes mencionados.

En este tenor, si bien es cierto que a diferencia del artículo 85, fracción X, esta disposición normativa no señala expresamente el respeto a la garantía de audiencia y la tipificación de las irregularidades, debe interpretarse que al ser ejercitada esta facultad por los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal, en semejanza a la facultad que posee el Comité Ejecutivo Nacional respecto de los Comités Directivos Estatales, se rigen por las mismas normas y principios.

En consecuencia, queda salvaguardada la garantía de audiencia de el/los integrante(s) del comité municipal o delegacional y se entiende vigente la tipificación de las irregularidades.

Además, debe entenderse que a fin de ejercitarse la facultad, se acudirá al Reglamento de la materia, siendo en dicho instrumento normativo donde deberán estar previstos los derechos procesales mínimos que tendrán los afectados.

Por último, la motivación en la determinación o resolución y la competencia a órganos sancionadores, se considera cumplida al entender que el ejercicio de esta atribución, en modo alguno transgrede lo dispuesto por los artículos 211 a 215 de los estatutos del partido político nacional.

• **Artículos 9, 161 y 200.**

Señala el impugnante que los artículos citados resultan inconstitucionales, debido a que concentran el poder de decisión en ciertos órganos, en vez de otorga facultades a militantes u órganos de mayor representación, vulnerando un supuesto principio de división de facultades y atentando contra el régimen federal al que deben estar sujetos los partidos políticos nacionales, puesto que restringe la autonomía de los órganos estatales.

Estos argumentos se consideran **infundados** y bajo esa lógica, la presente resolución sostiene la **constitucionalidad** y **legalidad** de su modificación, con base en los siguientes razonamientos:

Los artículos impugnados, disponen:

*“Artículo 9. Para la formación de coaliciones y candidaturas comunes, acuerdos de participación o cualquier alianza con partidos políticos o agrupaciones políticas cuya aprobación corresponda conforme a los presentes Estatutos a los Consejos Políticos Nacionales o del Distrito Federal se observará lo siguiente:*

*I. Tratándose de elecciones de Gobernador o jefe de Gobierno, Diputado Local por el principio de mayoría relativa, Ayuntamiento, Diputado a la Asamblea Legislativa por el principio de mayoría relativa y Jefe Delegacional en el Distrito Federal, el Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal que corresponda, previo acuerdo con el Comité Ejecutivo Nacional, deberá presentar la solicitud para formar la coalición o postular la candidatura común ante el Consejo Político respectivo, el cual discutirá y, en su caso, aprobará;*

*II. Los Consejos Políticos Estatales o del Distrito Federal deberán escuchar las opiniones de los consejos políticos municipales o delegacionales cuando la naturaleza de la elección lo requiera;*

*III. Tratándose de coaliciones para la elección por el principio de representación proporcional, ya sea de Diputado Local o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Presidente del Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal, según corresponda, previo acuerdo con el Comité Ejecutivo Nacional presentará la solicitud directamente ante el Consejo Político respectivo, para su conocimiento y, en su caso, aprobación; y*

*IV. Para todas las coaliciones, alianzas o candidaturas comunes, concertadas para cargos de elección popular en las entidades federativas, cada Comité Directivo Estatal y del Distrito Federal actuará de acuerdo con los plazos y procedimientos que determine la ley electoral que corresponda.*

*Artículo 161.- La convocatoria para la elección de dirigentes, será expedida por el comité del nivel inmediato superior y conforme al procedimiento estatutario que hubiere determinado el Consejo Político del nivel al que corresponda la elección, según establezcan las disposiciones contenidas en esta sección y el reglamento respectivo.*

*Toda convocatoria se expedirá, previo acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional.*

*En el caso de la elección correspondiente al Comité Ejecutivo Nacional, la convocatoria será expedida por la Comisión Nacional de Procesos Internos, previa aprobación del Consejo Político Nacional.*

*La convocatoria deberá contener los requisitos que se señalan en los presentes Estatutos o en el reglamento respectivo.*

*Artículo 200.- En el caso de que un candidato no cumpla con lo dispuesto en el Artículo anterior, el Comité Ejecutivo Nacional podrá disponer la cancelación de su registro ante las autoridades electorales competentes, en los términos de las leyes respectivas. Lo anterior, independientemente de las responsabilidades de tipo partidario a las que se haga acreedor, de conformidad con lo dispuestos en los presentes Estatutos”.*

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base I, párrafo 3 de la Constitución Federal y 46 y 47 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende el derecho de los partidos políticos a regir su estructura y funcionamiento en ejercicio de su libertad de auto organización, y a ser sujetos de examen en sus actos internos por parte de las autoridades electorales, en los términos que prevén la Constitución Federal y la ley.

En este sentido, y dado que el artículo 46, párrafo 3, fracciones d) y e) del Código electoral definen como un asunto interno de los partidos políticos, los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, y los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, debe entenderse que los mecanismos que prevea el partido político para la formación de coaliciones y candidaturas comunes, constituye un asunto interno del partido.

Siendo así, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe tener especial cuidado al estudiar los artículos estatutarios relativos a dichos mecanismos, a fin de no transgredir la libertad de auto organización del partido político.

Este razonamiento es reforzado por la tesis de rubro: **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**

***DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,*** identificable con el número S3EL 008/2005, citada anteriormente.

En este tenor, debe señalarse que si la XX Asamblea Nacional ordinaria determinó en el artículo 9 de los estatutos que para elecciones de Gobernador, Jefe de Gobierno, Diputado Local por mayoría relativa, Ayuntamiento, Diputado a la Asamblea Legislativa por mayoría relativa y Jefe Delegacional, el Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal deberá acordar con el Comité Ejecutivo Nacional, previamente a la presentación de la solicitud para formar la coalición o postular la candidatura común, y que para las coaliciones por el principio de representación proporcional, ya sea de Diputado Local o a la Asamblea Legislativa, se seguirá el mismo procedimiento, fue bajo el ejercicio de su libertad de auto organización.

En adición a ello, no se vulnera el principio de representatividad de los militantes del partido político, puesto que el Comité Ejecutivo Nacional, meramente acuerda con el Comité Ejecutivo Estatal o del Distrito Federal, pero no emite la decisión definitiva respecto a la formación de la coalición o la postulación de la candidatura común.

Dicha determinación, corresponde al Consejo Político respectivo, mismo que está constituido por una pluralidad de militantes y bajo esa lógica tiene la naturaleza de órgano colegiado. Así, la decisión no depende de un solo dirigente o un grupo reducido de ellos, sino que por el contrario, requiere del concierto de tres órganos integrados por diversos militantes. Luego entonces, es falso que exista una concentración de poder en el ejercicio de esta facultad.

Por otro lado, si la XX Asamblea Nacional Ordinaria determinó que toda convocatoria para la elección de dirigentes, se expida previo acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional, debe también de estimarse que dicha modificación fue realizada bajo el ejercicio de su libertad de auto organización.

Al respecto, cabe recordar que el Comité Ejecutivo Nacional tiene a su cargo la representación y la **dirección**

**política del partido en todo el país**, además de la finalidad de desarrollar las tareas de coordinación y vinculación para la operación política de los programas nacionales que apruebe el Consejo Político Nacional. Ello, en términos de lo dispuesto por el artículo 83 de los estatutos del Partido Revolucionario Institucional.

En consecuencia, resulta acorde con la naturaleza y fines del Comité Ejecutivo Nacional, que acuerde la expedición de convocatorias para la elección de dirigentes. Puesto que al dirigir políticamente al partido en todo el país, es lógico que conozca de las elecciones para ocupar cargos al interior del partido que se lleven a cabo.

Adicionalmente, debe considerarse que el Comité Ejecutivo Nacional está integrado por diversos dirigentes y en consecuencia, posee la naturaleza de órgano colegiado. Por lo tanto, su decisión no se limita a un solo dirigente o un grupo reducido de ellos, sino que por el contrario, requiere del concierto del presidente, secretario general, secretarios de diversos órganos del partido, las secretarías que es establezcan conforme al artículo 86, fracción IV, tres coordinadores de acción legislativa y un coordinador de cada sector, movimiento territorial, organismo nacional de mujeres priístas y frente juvenil revolucionario.

Por lo tanto, no hay concentración de poder y se cumple con el principio de representatividad de los militantes del partido político nacional.

Por último, en cuanto al artículo 200 de los estatutos, es necesario atender al artículo 199 del mismo instrumento normativo, que dispone:

*“Artículo 199. Los candidatos postulados por el Partido desarrollarán sus campañas conforme a las características políticas, sociales y económicas del ámbito electoral respectivo. Al efecto, se apegarán a las siguientes disposiciones:*

*I. Los recursos económicos deberán ser manejados con legalidad, honestidad y racionalidad que permita su mejor aprovechamiento y se eviten dispendios.*

*II. Los órganos directivos del Partido, en el nivel correspondiente y en función del ámbito electoral de que se trate, definirán criterios generales de campaña.*

*III. Se sujetarán invariablemente a lo establecido en las leyes electorales y demás disposiciones reglamentarias y administrativas.*

*IV. Establecerán la coordinación necesaria con los candidatos del Partido a otros cargos, cuya campaña coincida en la misma circunscripción, con el propósito de sumar esfuerzos, recursos y lograr su mejor aprovechamiento.*

*V. Entregarán al Partido oportunamente los documentos suficientes que permitan comprobar el movimiento de ingresos y egresos de su campaña, a fin de que se cumpla con lo establecido en las leyes de la materia. En caso de no hacerlo, quedarán obligados de manera solidaria con el pago de las multas que pudiese generar su falta, y*

*VI. Los demás criterios y lineamientos que dicten los órganos directivos.*

*Lo dispuesto en las fracciones I, II, III, V y VI aplicará en su caso, para los precandidatos a puestos de elección popular”.*

De la lectura de la disposición normativa antes trascrita, se desprende que el partido político en ejercicio de su libertad de auto organización, determinó que los candidatos que postule a cargos de elección popular, sujeten sus campañas a determinadas disposiciones.

En ese sentido, si conforme a lo dispuesto por el artículo 46, párrafo 3, inciso e) del COFIPE, constituye un acto interno de los partidos políticos los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, debe concluirse que las disposiciones previstas por el artículo 199 de los estatutos del Partido Revolucionario Institucional, tienen la naturaleza de un acto interno de la entidad política.

Dicho acto, obedece a la lógica de que el partido político al postular a un candidato, pretende cerciorarse del cumplimiento por parte de este de la normatividad electoral. Ello, con el propósito de evitar que las responsabilidades derivada de las irregularidades en que incurra, se hagan efectivas al partido político.

En efecto, pudiera interpretarse que al exigir que los recursos económicos de que dispongan sean manejados con legalidad, honestidad y racionalidad y que se entregue al partido los documentos suficientes que permitan comprobar el movimiento de ingresos y egresos de su campaña, el partido político pretende dar cumplimiento a sus obligaciones que en materia de fiscalización le impone el Código electoral.

De la misma manera, al exigir que se sujeten a los criterios generales de campaña y que se sujeten a lo establecido en las leyes electorales y disposiciones reglamentarias y administrativas, el partido político pretende que los candidatos que postule no incurran en violaciones en materia de propaganda electoral, que pudiese incluso ocasionar la pérdida de registro para el candidato al cargo público.

En esta tesitura, el artículo 200 consiste en la medida disciplinaria que prevé el partido político para aquellos precandidatos o candidatos que no cumplan con las disposiciones de campaña que emita la misma entidad política. Dicha medida disciplinaria, de conformidad con lo señalado en la tesis de rubro **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS**, identificable con el número S3ELJ 03/2005, debe satisfacer los siguientes requisitos:

- 1.- El establecimiento de garantías procesales mínimas.
- 2.- El derecho de audiencia y defensa.
- 3.- La tipificación de las irregularidades y la proporcionalidad de las sanciones.
- 4.- Motivación en la determinación o resolución y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad.

Al respecto, el artículo 299 de los estatutos señala expresamente que el Comité Ejecutivo Nacional *“podrá disponer la cancelación de su registro ante las instancias partidarias correspondientes o las autoridades electorales locales, en los términos de las leyes respectivas”*. Por lo tanto, la disposición normativa no es ejercitada por el Comité Ejecutivo Nacional en forma exclusiva, sino que es tramitada por él ante las instancias correspondientes del partido o ante esta autoridad administrativa electoral y sujetándose a lo dispuesto por el Código de la materia.

Luego entonces, los elementos requeridos por el criterio antes citado son debidamente satisfechos y bajo esa lógica se concluye, la constitucionalidad y legalidad del artículo estudiado.

Por último, al actualizarse el supuesto de que algún militante del partido que se postule a un cargo de elección popular, sea afectado por esta norma, tiene la posibilidad de acudir al juicio para la protección de los derechos

político electorales del ciudadano previsto en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. En consecuencia, se desvirtúa de nueva cuenta el argumento de concentración de poder que hace valer el impugnante.

• **Artículo 60, fracción VIII, inciso a), párrafo segundo y artículo 225, fracciones III y VI.**

Debe de recordarse que el artículo 60, fracción VIII, inciso a) de los estatutos, fue estudiado y se sostuvo su **constitucionalidad** y **legalidad** al analizar los escritos de impugnación presentados por los CC. Arturo Oropeza Ramírez, Agustín Antonio Jiménez Alvarado y Eleazar López Ortiz, en apartados anteriores del presente considerando.

En consecuencia y en obvio de repeticiones, esta autoridad administrativa electoral evitará pronunciarse de nueva cuenta respecto a esta disposición normativa.

Sin embargo, en este apartado se pronunciará acerca de la constitucionalidad del artículo 225, fracción III y VI de los estatutos, que es del tenor literal siguiente.

*“Artículo 225. La suspensión temporal de derechos o de cargos podrá ser impuesta por cualquiera de las causas siguientes:*

*III. Por incumplimiento reiterado en el pago de sus cuotas. En el caso de que el infractor sea militante con las características a que se refiere la fracción VIII del artículo 60 de estos estatutos, la suspensión procederá a petición de algún militante interesado ante la Comisión Nacional de Justicia Partidaria.*

*VI. Por incumplimiento en el pago de las multas o adeudos derivados de la responsabilidad solidaria que establecen estos Estatutos.*

*La suspensión en ningún caso podrá exceder de 3 años. En caso de reincidencia se hará acreedor a la expulsión.”*

Argumenta el impugnante que la inconstitucionalidad de la norma deriva de que ambas fracciones establecen sanciones específicas que no dan lugar a la valoración de cada caso concreto para elegir la sanción prevista en el catálogo general. En consecuencia, se contraviene lo dispuesto por los artículos 22 y 31, fracción IV de la Constitución.

Estos argumentos se consideran **infundados** y bajo esa

lógica, la presente resolución sostiene la **constitucionalidad** y **legalidad** de su modificación, con base en los siguientes razonamientos:

El artículo 225 de los estatutos del Partido Revolucionario Institucional, se ubica dentro del Título Sexto titulado "Justicia Partidaria", Capítulo VI denominado "De las sanciones". En consecuencia, de una interpretación sistemática de la disposición normativa que se analiza, en relación con los artículos 209, 211 y 214 de los mismos estatutos, se llega a concluir que reviste la naturaleza jurídica de una medida disciplinaria intrapartidaria.

Ahora bien, para que una medida disciplinaria contenida en los estatutos de un partido político sea congruente con el sistema normativo electoral y en consecuencia, no esté viciada de constitucionalidad y legalidad, debe de cumplir con los elementos previstos en la tesis de rubro **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS**, identificable con el número S3ELJ 03/2005.

Dicho criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial señala los siguientes requisitos en materia de procedimientos disciplinarios:

- 1.- El establecimiento de garantías procesales mínimas.
- 2.- El derecho de audiencia y defensa.
- 3.- La tipificación de las irregularidades y la proporcionalidad de las sanciones.
- 4.- Motivación en la determinación o resolución y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad.

Por lo tanto, la constitucionalidad y legalidad artículo 225 en su fracciones III y VI, estará sujeta al cumplimiento de los cuatro requisitos anteriormente mencionados.

Así pues, resulta necesario atender a los ya citados artículos 209, 210, 211 y 214 de los estatutos del Partido Revolucionario Institucional, que disponen:

*"Artículo 209. El Partido Instrumentará un Sistema de Justicia Partidaria, cuyos objetivos serán aplicar las normas internas, otorgar los estímulos a sus afiliados, imponer las sanciones y resolver los asuntos que en materia de procesos internos o inconformidades de militantes le sean sometidos a su conocimiento, en los*

***términos de los presentes Estatutos y de los instrumentos normativos del Partido.***

***Artículo 210. El Sistema de Justicia Partidaria estará a cargo de las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria y de las Defensorías Nacional, Estatales y del Distrito Federal, de los Derechos de los Militantes en sus respectivos ámbitos.***

***Artículo 211. Las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria en el ámbito de sus respectivas competencias, son los órganos encargados de llevar a cabo la justicia partidaria en materia de estímulos y sanciones y de derecho y obligaciones de los militantes y resolver sobre las controversias que se presenten en los procesos de elección de dirigentes y postulación de candidatos para garantizar el cumplimiento de las normas y acuerdos que rigen al Partido; así como reconocer y estimular el trabajo desarrollado, enaltecer la lealtad de los priistas, evaluar el desempeño de los servidores públicos priistas, señalar las deficiencias y sancionar las conductas equívocas.***

***Artículo 214. Las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria, tendrán las atribuciones siguientes:***

***I. Garantizar el orden jurídico que rige al Partido.***

***II. Evaluar el desempeño de los militantes del Partido que ocupan cargos de elección popular o que funjan como servidores en los poderes públicos, para que informen sobre el resultado de su gestión, a fin de constatar si lo han hecho con apego a los Documentos Básicos y con el fin de responder de sus demás actividades ante el Partido, su base electoral, en su caso, y los demás militantes partidistas...***

***V. Fincar las responsabilidades que resulten procedentes, en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normatividad del Partido.***

***VI. Aplicar sanciones, amonestaciones y suspensiones, temporales o definitivas, de los derechos de los militantes.***

***VII. Conocer de la expulsión de servidores públicos priistas, sentenciados por delitos patrimoniales en el manejo de recursos públicos.***

***VIII. Difundir en el órgano oficial "La República" y en la página electrónica del Partido, los nombres de los militantes que se hagan acreedores al otorgamiento de estímulos y a la aplicación de sanciones, así como llevar el registro correspondiente....***

***XI. Elaborar y someter a la aprobación del Consejo Político Nacional los siguientes reglamentos: a) De estímulos y reconocimientos, b) De sanciones, c) De medios de***

*impugnación.*

***XII. Conocer, sustanciar y resolver las controversias derivadas del desarrollo de los procesos internos de elección de dirigentes y postulación de candidatos y***

***XIII. Las demás que le confieran estos Estatutos y la normatividad partidaria aplicable.”***

Así pues, al atender a estas disposiciones estatutarias, se deduce el cumplimiento de los cuatro requisitos señalados con antelación. Ello, toda vez que las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria, tienen las atribuciones de fincar responsabilidades a los militantes del partido por el incumplimiento de sus obligaciones y aplicar las suspensiones temporales o definitivas de los derechos de los militantes.

A su vez, son también dichas comisiones quienes elaboran el Reglamento de sanciones, en el cual se deben prever las formalidades esenciales del procedimiento y el cumplimiento del derecho de audiencia, relativo a la aplicación del artículo 225 en sus fracciones III y VI.

En esta medida, resulta falso lo argumentado por el impugnante respecto a que la referida disposición normativa posee vicios de inconstitucionalidad, por cuanto cumple con los requisitos que se exigen a las medidas disciplinarias intrapartidarias para estimarse válidas.

Por otro lado, de la simple lectura del último párrafo del artículo 225, fracción VI, se prevé que no constituye una sanción fija, pues literalmente señala que la suspensión no podrá exceder de 3 años. Luego entonces, debe interpretarse que las Comisiones de Justicia Partidaria cuentan con un margen de tiempo respecto del cual sancionar al militante con la suspensión.

- **Artículo 86, fracción XXII**

Sostiene el impugnante que este artículo es inconstitucional, al exceder el ámbito de competencia que debe tener el presidente del Comité Ejecutivo Nacional. Alegan se trata de una facultad discrecional que por su importancia requiere que se lleve a cabo por un órgano colegiado de mayor jerarquía y representación, como el Consejo Político Nacional o el Comité Ejecutivo Nacional. Estos argumentos se consideran **infundados** y bajo esa lógica, la presente resolución sostiene la **constitucionalidad** y **legalidad** de su modificación, con base en los siguientes

razonamientos:

La norma estatutaria impugnada es del tenor literal siguiente:

*“Artículo 86. El Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, tendrá las atribuciones siguientes:*

*XXII. Determinar lo necesario para el ejercicio de las atribuciones en materia de radio y televisión considerando a los comités directivos estatales en la producción y creatividad de sus mensajes y en los criterios para la distribución de los tiempos asignados en esta materia.”*

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base I, párrafo 3 de la Constitución Federal y 46 y 47 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende el derecho de los partidos políticos a regir su estructura y funcionamiento en ejercicio de su libertad de auto organización, y a ser sujetos de examen en sus actos internos por parte de las autoridades electorales, en los términos que prevén la Constitución Federal y la ley.

En este sentido, y dado que el artículo 46, párrafo 3, fracciones d) y e) del Código electoral definen como un asunto interno de los partidos políticos, los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, y los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, debe entenderse que los mecanismos que prevea el partido político para hacer efectiva su prerrogativa de acceso permanente a los medios de comunicación en los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, constituye un asunto interno.

Siendo así, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe tener especial cuidado al estudiar los artículos estatutarios relativos a dichos mecanismos, a fin de no transgredir la libertad de auto organización del partido político.

Contrario a lo sostenido por el impugnante, la fracción XXII del artículo 86 no otorga al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional una facultad discrecional que le permita transgredir la normatividad electoral vigente en materia de acceso a la radio y la televisión.

La frase *“determinar lo necesario”* implica una facultad

administrativa del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, acorde a su naturaleza jurídica, que le permite llevar a cabo las actuaciones que resulten necesarias para el ejercicio de las atribuciones en materia de radio y televisión.

Esta atribución no es ejercitada en forma unilateral, puesto que de una interpretación gramatical se desprende su obligación de considerar a los Comités Directivos Estatales, que poseen la naturaleza de órganos colegiados, en la producción y creatividad de mensajes, pero también, en los criterios para la distribución de tiempos asignados en otra materia.

En otras palabras, se trata de una disposición normativa que permite al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, contactar a los Comités Directivos Estatales y llevar a cabo las actuaciones que resulten pertinentes para hacer efectiva la producción y creatividad de mensajes y la distribución de tiempos que en materia de radio y televisión les asigne el Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, el artículo 86, fracción XXII tampoco puede ser interpretado en el sentido de que sea el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional quien determine en forma unilateral la distribución de tiempos asignados al partido político por la autoridad administrativa electoral.

Una interpretación que sostuviera dicho razonamiento, llevaría al absurdo de desconocer el texto del artículo 85, fracción IX de los estatutos del partido político, que ordena:

*“Artículo 85. El Comité Ejecutivo Nacional, tendrá las atribuciones siguientes:*

*IX. Vigilar el uso adecuado de las prerrogativas que se otorgan al Partido por las autoridades electorales federales y locales”.*

En esta tesitura y bajo el entendido de que en términos de lo dispuesto por el artículo 48, fracción a) del Código de la materia, el acceso a la radio y la televisión constituye una prerrogativa de los partidos políticos, se fortalece lo antes razonado, en el sentido de que es el Comité Ejecutivo Nacional quién vigila el uso de los tiempos de Estado que corresponden al Partido Revolucionario Institucional, de conformidad con la Constitución Federal y la normatividad electoral, y el Presidente del mismo Comité, sólo tiene

atribuciones ejecutivas para definir lo necesario, en conjunto con los Comités Directivos Estatales, en cuanto a la producción de mensajes y la distribución de tiempos.

- **Omisión de cumplir con el artículo 27, párrafo 1, inciso g) del COFIPE.**

Señala el impugnante que en la modificación estatutaria sometida a consideración de la autoridad administrativa electoral por el Partido Revolucionario Institucional, este debió adecuar sus estatutos a lo establecido en el artículo 27, párrafo 1, inciso g) sin mencionar a que instrumento normativo pertenece dicha disposición.

No obstante, de su lectura y análisis, se deduce que se trata del artículo 27, párrafo 1, inciso g) del Código electoral, que prevé que los estatutos establecerán las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes, encargados de la sustanciación y resolución de las controversias.

Este agravio, se estima **inoperante**, toda vez que la autoridad administrativa electoral se encuentra facultada para pronunciarse respecto de aquellas disposiciones estatutarias que fueron modificadas por el partido político en su XX Asamblea Nacional Ordinaria. En cambio, no puede resolver respecto de aquellas disposiciones que no hayan sido sujetas a una modificación.

Lo anterior, de conformidad con el criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada con el número SUP-RAP-40/2004.

Una interpretación contraria, implicaría que el Consejo General estudiase la totalidad de los estatutos de un partido político, cada que este efectuara modificaciones a alguna de sus normas, pudiendo analizar no sólo las disposiciones normativas que fueron reformadas, sino también aquellas que permanecieron incólumes, lo que resultaría contrario a los principios de certeza y seguridad jurídica que deben revestir todas las resoluciones electorales.

- **Artículo 163, derogación del último párrafo.**

La constitucionalidad de este artículo ya fue analizada al estudiar las impugnaciones promovidas por los CC. Arturo Oropeza Ramírez, Agustín Antonio Jiménez Alvarado y

Eleazar López Ortiz, por lo que en obvio de repeticiones, no se analizará de nueva cuenta.

1. Que en razón de los considerandos anteriores, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, con fundamento en el artículo 116, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, somete a la consideración del Consejo General la presente Resolución.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41, Bases I y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 23, 24, párrafo 1, inciso a), 27, 38, párrafo 1, inciso l), 47, párrafo 2, 105, párrafo 2, 116, párrafo 2 y 118, párrafo 1, inciso h), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y en ejercicio de las facultades que le atribuyen los artículos 117, párrafo 1 y 118 párrafo 1, incisos h) y z), del mismo ordenamiento legal, dicta la siguiente:

**TERCERO.** El actor expone en su demanda los siguientes agravios:

**“Primero. Incumplimiento al principio de exhaustividad.** El principio de exhaustividad, que subyace del artículo 16 de la Constitución y que ha sido ampliamente recogido en la jurisprudencia de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, impone a las autoridades el deber de atender cuidadosamente en la sentencia todos y cada uno de los planteamientos tal como fueron planteados por las partes durante la integración de la litis, en aras de garantizar el principio de certeza.

En adición a lo anterior, la Sala Superior ha considerado que tal exigencia se acentúa tratándose de las autoridades cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, porque sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar.

En la especie, el órgano responsable omitió hacer un pronunciamiento congruente sobre los aspectos

destacados en la impugnación administrativa, lo cual contraviene el artículo 16 de la Constitución, por lo siguiente.

En el recurso primigenio, se planteó un primer tema denominado *Concentración de facultades del Comité Ejecutivo Nacional*, en el cual se impugnó la constitucionalidad de los artículos 85, fracción X y 122, fracción XV de los Estatutos. Los argumentos para evidenciar su incompatibilidad con la Constitución, se hicieron consistir en las siguientes afirmaciones (desde luego cada una argumentada en la impugnación):

— *Como una exigencia del estado democrático, resulta indispensable asegurar la posibilidad de revocar el encargo y el establecimiento de periodos cortos de mandato.*

— *Para que los militantes puedan revocar un cargo democrático, deben establecerse las suficientes garantías, como la exigencia de amplias mayorías y de un quórum elevado para la asunción de dicha determinación, y sobre todo, establecer claramente cuáles son los hechos constitutivos que integran el supuesto normativo generador de esa medida.*

— *Como lo ha sostenido la Sala Superior, la centralización en la toma de decisiones al interior de los partidos políticos es inconstitucional, ya que limita la participación de los miembros del partido en esa toma de decisiones.*

— *Se considera indispensable que en los estatutos, además de descentralizar la toma de decisiones, con la finalidad de dotar de la mayor participación posible en la organización y dirección del partido a los militantes, se establezca un sistema de pesos y contrapesos, a través de la instauración de mecanismos de control del poder.*

— *Resulta contrario al funcionamiento democrático de los partidos, la previsión estatutaria de concentración de facultades y poderes en una sola persona o en un grupo muy reducido, sobre todo cuando se trata de separar a un dirigente de su encargo, pues se podrían presentar arbitrariedades o interpretaciones parciales de la normativa partidista.*

— *Por esa razón, sólo debe considerarse constitucional la previsión de revocación de mandato o de separación de un cargo partidista, cuando dicha decisión recae en los*

*afiliados, ya sea de manera directa o bien, a través de los máximos órganos de representación.*

*— Las causas y motivos para tomar una determinación de tal entidad, tienen que estar establecidas expresamente, de manera que no exista duda alguna respecto de cuál o cuáles son las actuaciones o hechos que ubican en el supuesto de sanción.*

*— En el caso, la previsión de que los Comités Ejecutivos, Nacional y estatales tienen facultades para **suspender al o los miembros de la dirigencia de los comités directivos y nombrar delegados en sustitución**, se traduce en un poder de decisión de gran entidad, que recae en órganos que no cuentan con la suficiente legitimación democrática, pues sólo se trata de órganos ejecutivos.*

*— También resulta contrario a la constitución el hecho de que, conforme a la reforma estatutaria que se impugna, las causas de revocación de mandato o separación del cargo no están expresamente señaladas, con lo cual se viola el principio de tipicidad, porque la redacción de los artículos impugnados permitiría un amplísimo margen de discrecionalidad y arbitrariedad para establecer cuál o cuáles conductas concretas ubican en el supuesto de sanción al dirigente de que se trate, pues sólo se señalan generalidades o bien, se utilizan términos ambiguos.*

De la síntesis precedente, es fácil observar que en la impugnación administrativa se expresó un conjunto de argumentos que pueden enmarcarse en tres líneas argumentativas: a) La necesidad de preveer que la revocación de mandato tiene que recaer en la militancia o en los órganos de mayor legitimidad democrática, b) En un sistema de pesos y contrapesos, los órganos ejecutivos no pueden tener la facultad de remover a los dirigentes electos democráticamente; c) Los supuestos para la revocación de mandato tienen que estar previstos expresamente y de manera concisa, en aras de reducir el arbitrio e interpretación de los órganos competentes.

No obstante la exposición metodológica empleada en el agravio, la responsable se limitó a hacer diversas afirmaciones que no responden a lo planteado en los agravios.

Ciertamente, al analizar el motivo de disenso, la responsable señaló, como razones para desestimarlos, las

siguientes:

— *La atribución concedida al Comité Ejecutivo Nacional para suspender a uno o a todos los miembros que integran la dirigencia de un comité directivo estatal y para, en forma complementaria, nombrar a un delegado que asuma temporalmente la dirigencia y convoque a la elección de la misma, constituye un asunto interno.*

— *La facultad del Comité Ejecutivo se ejerce porque, por las conductas en que pueden incurrir los integrantes de un comité directivo, implican una seria afectación al partido político y una transgresión de su normatividad interna, por lo que resulta lógico que el partido se encuentre en una situación de emergencia, puesto que no puede tolerar que se lleve a cabo más actuaciones que pudieran afectarlo.*

— *Por esta razón y únicamente para estos casos, se faculta a un órgano colegiado para que designe a un delegado, eminentemente temporal, para que remedie la situación de emergencia, evite mayores afectaciones al partido y convoque a un proceso electoral, con el fin de integrar de nuevo al órgano colegiado, volviendo la organización del partido a la normalidad.*

— *La norma debe interpretarse en el sentido de que la facultad del Comité Ejecutivo Nacional está referida únicamente al presidente y secretario de los comités directivos estatales, pues, cuando se trate de otros funcionarios, será el propio comité directivo estatal quien asuma la facultad correspondiente.*

— *De la simple lectura de la disposición normativa, se deduce el cumplimiento de los requisitos consistentes en el derecho de audiencia y la tipificación de irregularidades, ya que tipifica exactamente los supuestos en los cuales el Comité Ejecutivo Nacional podrá ejercitar esta facultad extraordinaria.*

— *La propia norma estatutaria remite al reglamento, para normar lo relativo al procedimiento, el cual deberá reunir las formalidades esenciales de todo procedimiento.*

— *Es falso que la facultad en examen deba corresponder a la Comisión de Justicia Partidaria, puesto que el partido político, en ejercicio de su libertad de organización, consideró que la función de la Comisión es el conocimiento de actos transgresores de la normatividad en*

*que incurren los miembros de las dirigencias estatales, mientras que la facultad del Comité Ejecutivo Nacional consiste en suspender a los miembros responsables y designar al delegado temporal.*

*— En otras palabras, la comisión de alguno de los supuestos contemplados por el artículo 85, fracción X, da lugar a dos responsabilidades: Una, que será conocida y resuelta por la Comisión Nacional y otra que será conocida y resuelta por el Comité Ejecutivo Nacional y que consistirá exclusivamente en la suspensión y designación del delegado temporal.*

Como se observa de la síntesis precedente, la responsable no estudió los motivos de disenso planteados en la inconformidad administrativa, sino que se limitó a realizar un estudio sobre cuestiones que, por lo menos en mi escrito, no fueron hechas valer.

No se trata de la omisión de algún argumento planteado en la demanda, sino de una falta de estudio total de los agravios expuestos en la inconformidad, puesto que, como es fácil advertir, la autoridad administrativa electoral no realizó algún pronunciamiento específico sobre las cuestiones destacadas en los agravios.

Ahora, aun si se considerara que los argumentos esgrimidos en el acto reclamado constituyen una respuesta a los agravios, entonces la responsable no cumplió con el principio de congruencia, porque, lo afirmado en la resolución, no responde a lo planteado en la demanda, lo cual también contraviene el artículo 16 de la Constitución General de la República.

Ciertamente, en la argumentación contenida en la demanda primigenia no se discutió la pertinencia de la medida de, en determinados casos, suspender a los integrantes de un Comité Directivo Estatal, sino que dicha facultad recayera en el Comité Ejecutivo Nacional, no obstante, en la resolución impugnada la responsable dirige todas sus razones a justificar dicha medida, pero nada dice acerca de las razones que se dieron para demostrar que el hecho de que se depositara la facultad en el Comité Ejecutivo Nacional atenta contra los requisitos mínimos democráticos, lo cual, como se ha dicho, constituye un vicio de incongruencia externa.

**Segundo. Argumentos contra la intelección del derecho a**

**la libertad de organización.** Del análisis de la resolución impugnada, se advierte que la responsable partió de una premisa que aplicó a todos los casos para analizar los argumentos de los inconformes. Esta premisa se hizo consistir en que, en concepto del órgano responsable, la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base I, párrafo 3 de la Constitución, y 46 y 47 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales conduce a estimar que los partidos políticos tienen derecho a regir su estructura y funcionamiento en ejercicio de su libertad de auto organización (sic), y a ser sujetos de examen en sus actos internos por parte de las autoridades electorales, en los términos que prevén la Constitución y la ley.

Por esta libertad de organización, según dijo la responsable, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe tener especial cuidado al estudiar los artículos estatutarios relativos a dichos mecanismos, a fin de no transgredir la libertad de auto organización (sic) del partido político.

Las anteriores consideraciones de la responsable se estiman incorrectas, por lo siguiente.

En principio, debe destacarse que la naturaleza de la revisión de estatutos por parte de la autoridad administrativa electoral, se equipara a lo que en la doctrina se conoce como un control previo de constitucionalidad, esto es, un control preventivo antes de que la norma entre en vigor, pero que constituye, en la realidad, un verdadero control de constitucionalidad.

La finalidad de este control no es, como sucede con el control posterior, la de resolver una antinomia. Lo que se busca es precisamente evitar ese conflicto, toda vez que el objeto de control es una norma aún no vigente, de modo tal que lo pretendido con este control es comprobar una eventual inconstitucionalidad de la norma, que si entrara al ordenamiento jurídico sería contraria a la Constitución.

Desde esta óptica, la premisa fundamental a partir de la cual se construye la argumentación de la responsable para analizar cada uno de los motivos de disenso constituye una falacia de petición de principio, porque en un análisis constitucional no puede partir, a priori, por establecer la supremacía de un principio constitucional sobre otro.

La responsable no puede iniciar su estudio a partir de la idea de que debe privilegiarse la libertad de organización de los partidos políticos y que, por lo mismo, debe ser muy cuidadosa al analizar cada norma jurídica, por el contrario, un verdadero control de constitucionalidad debe verificar, en cada caso, si dicha libertad no trastoca alguna otra norma de carácter constitucional.

De esta forma, un análisis que, de antemano, supone la prevalencia de un derecho sobre otro, no puede considerarse un verdadero control de constitucionalidad, por lo que las argumentaciones de la responsable que se construyeron sobre la premisa destacada, se encuentran afectadas por un vicio de petición de principio y, por lo mismo, no pueden servir de base para sustentar la resolución impugnada.

En adición a lo anterior, la responsable entiende erróneamente el derecho de libertad de organización, porque dicho derecho no quiere decir que el partido político pueda realizar cualquier modificación de forma indiscriminada, sino que dicho partido puede autorregularse siempre que no afecte otros principios constitucionales.

Ciertamente, la libertad de organización de los partidos políticos supone la emisión de reglas para normar sus principios ideológicos; sus programas de gobierno o legislativo y la manera de realizarlos; su estructura partidaria; los mecanismos para el control de la regularidad partidaria; los derechos y obligaciones de los afiliados, miembros o militantes; los procedimientos democráticos para elegir a los candidatos; el régimen disciplinario de dirigentes, servidores partidarios, afiliados y militantes, etcétera.

Sin embargo, esa libertad de los partidos políticos no es omnímoda ni ilimitada, sino que se encuentra sujeta a los principios constitucionales, pues el derecho a organizarse, como cualquier otro derecho fundamental, no tiene carácter absoluto, ilimitado e irrestricto, sino que posee ciertos alcances jurídicos que se precisan en la propia Constitución y en las leyes.

Una interpretación distinta implicaría prohiar la existencia de feudos o zonas de inmunidad, cuya existencia o permanencia es incompatible con un Estado constitucional

democrático de derecho, porque no puede haber democracia sin el sometimiento pleno al derecho de todos los sujetos jurídicos, incluidos todos y cada uno de los órganos del poder público y los partidos políticos en tanto entidades de interés público.

De esta forma, la libertad de organización de los partidos políticos únicamente limita la intervención de la autoridad para imponer un concreto tipo de organización y reglamentación, pero no impide realizar un estudio de constitucionalidad para determinar si las normas dictadas en ejercicio de su derecho de autorregulación, se ajustan o no a los principios constitucionales.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, es claro que el proceder de la responsable, al anteponer el derecho a la libertad de organización como supuesto para que los partidos políticos puedan emitir cualquier tipo de norma, excede los límites de dicho derecho, porque, como se ha dicho, debe analizarse cada caso en particular para determinar si la norma cuestionada se aparta o no de la Constitución.

Las consideraciones precedentes sirven de base para invalidar la premisa normativa a partir de la cual la responsable emprendió el estudio de cada motivo de disenso.

**Tercero. Argumentos contra la desestimación de la inconstitucionalidad del artículo 85, fracción X.** Como punto de partida de su análisis, la responsable afirma que la facultad contenida en el referido precepto constituye un asunto interno, sin embargo, como se expuso en el apartado anterior, dicha premisa carece de sustento.

En otro grupo de razones, la responsable afirma que la facultad conferida al Comité Ejecutivo Nacional únicamente tiende a superar una situación de emergencia, lo cual justifica que, en los supuestos expresamente consignados, se faculte a un órgano colegiado para que designe a un delegado, de forma temporal, para que remedie la situación de emergencia, evite mayores afectaciones y convoque a un proceso electoral, para que el partido vuelva a la normalidad.

Las afirmaciones de la responsable son incorrectas.

En principio, cabe destacar que la inconstitucionalidad de

la norma no deriva de la idoneidad o no de la medida de suspender a los dirigentes estatales, como por error lo entendió la responsable, sino de que dicha facultad recaiga en un órgano ejecutivo, que no goza de legitimidad democrática.

Ciertamente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis de jurisprudencia **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS**, consideró, como uno de esos elementos esenciales, a los mecanismos de control del poder en la siguiente forma: La democracia exige, entre otras cosas, la renovación periódica de los órganos directivos, por lo que no basta que los dirigentes sean elegidos mediante procedimientos democráticos, también deben asegurarse la posibilidad de su revocación o limitación de los mandatos.

Para conseguir este objetivo, se pueden distinguir los siguientes mecanismos: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido; el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos, y acortamiento de mandatos.

De esta forma, cuando un dirigente partidista incurra en una falta grave o en responsabilidad política por su inadecuada gestión, los afiliados deben tener la oportunidad de revocar el cargo o nombramiento que le habían conferido; empero, para llevar a cabo un acto de esa magnitud, deben establecerse las suficientes garantías, como la exigencia de amplias mayorías y de un quórum elevado.

Del criterio anterior se puede advertir con claridad que, tratándose de cargos partidarios electos democráticamente, deben preverse mecanismos de remoción de igual naturaleza, por ejemplo, la revocación de mandato.

De esta forma, es válido afirmar que resulta contrario al funcionamiento democrático de los partidos, la previsión estatutaria de que un órgano ejecutivo, a través de un mecanismo donde no interviene la militancia, pueda revocar un cargo que ha sido electo de manera democrática.

Ahora bien, aun de considerar que, por la situación de

emergencia a la que alude la responsable, no pudiera sustanciarse un procedimiento democrático para revocar el cargo de elección democrática, en todo caso, la facultad de sustanciar el procedimiento respectivo debe recaer en un órgano imparcial al interior del partido político.

En efecto, entre otro de los requisitos mínimos que deben contener los Estatutos de los partidos políticos, la Sala Superior, en la tesis de jurisprudencia citada, también incluyó el establecimiento de procedimientos disciplinarios con las garantías procesales mínimas y, como garantía de esa obligación, precisó que debe otorgarse competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad. Debe existir un órgano previamente establecido en el cual recaiga la atribución de conocer de los asuntos disciplinarios, cuya independencia e imparcialidad puede garantizarse por el señalamiento de alguna temporalidad para su ejercicio, y tener señaladas expresamente sus atribuciones.

En la especie, la facultad de sancionar a los integrantes de un comité directivo municipal debe recaer, en todo caso, en el órgano interno encargado de resolver los conflictos disciplinarios, pero no en el Comité Ejecutivo Nacional, ya que no es un órgano creado para resolver ese tipo de controversias.

No obsta a lo anterior, la conclusión de la responsable en el sentido de que la comisión de alguno de los supuestos previstos en el artículo 85, fracción X da lugar a dos responsabilidades. Por un lado, la que será conocida y resuelta por el Comité Ejecutivo Nacional, que consistirá exclusivamente en la suspensión y la designación del delegado temporal y, por otro lado, la que corresponde a la Comisión de Justicia Partidaria.

Lo anterior es así, porque de aceptar lo propuesto por la responsable se contravendría lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución, en el sentido de que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos. Ciertamente, la facultad conferida al Comité Ejecutivo Nacional constituye propiamente un acto privativo, en términos del artículo 14 constitucional, ya que impone una sanción consistente en la privación del cargo partidario, no se trata de una medida provisional o cautelar, como erróneamente lo entiende la responsable, pues si el delegado debe convocar a una elección para renovar la dirigencia, es claro que la privación del cargo tiene efectos definitivos.

De esta forma, si se aceptara que además de la privación del cargo, el militante puede ser sancionado por la Comisión de Justicia Partidaria, es claro que se le estaría juzgando y sancionando dos veces por los mismos hechos, de manera que la interpretación sostenida por la responsable es abiertamente inconstitucional y, por lo mismo, no puede servir de base para sustentar el sentido de la resolución impugnada.

Por otro lado, la responsable argumentó que de la simple lectura de la disposición normativa se advierte la previsión concreta de las irregularidades, ya que tipifica exactamente los supuestos en los cuales el Comité Ejecutivo Nacional podrá ejercitar la facultad extraordinaria.

Este argumento es incorrecto, porque lo que se planteó en la inconformidad es que los supuestos establecidos en la norma son vagos e imprecisos, que dejan un arbitrio amplio para que el Comité Ejecutivo Nacional haga una interpretación arbitraria.

Por ejemplo, la norma no define a qué *conductas u omisiones contrarias a sus atribuciones y responsabilidades o que impliquen el abandono de las mismas* se refiere, de tal forma que los militantes estuvieran en condiciones de prever las situaciones concretas que pudieran dar margen a la imposición de una sanción como la privación del cargo partidista.

Tampoco se precisa qué se entiende por evidencia de traición al partido, no obstante que se trata de vocablos o expresiones que requieren de una interpretación para dotarlos de contenido.

De esta forma, las normas cuestionadas dejan un amplio margen al operador jurídico para dotarlas de contenido, lo cual, tratándose de la previsión de sanciones, es inadmisibles, pues al respecto resulta aplicable el principio de tipificación estricta, conforme al cual deben detallarse con claridad los supuestos que dan origen a una sanción y con el mínimo margen de arbitrio al órgano encargado de imponerla, sobre todo tratándose de sanciones sumamente graves como en el caso en estudio. Por poner un ejemplo, en los códigos penales se define con toda nitidez qué se entiende por el delito de robo, con lo cual se deja un margen mínimo de interpretación al juez, y esta regla debe

observarse, en la medida de lo posible, en el ámbito interno de los partidos políticos, porque de lo contrario, se haría nugatorio el principio de seguridad jurídica que debe permear tratándose de la imposición de sanciones.

Los argumentos expuestos evidencian la inconstitucionalidad del artículo en examen.

**Cuarto. Argumentos contra la desestimación de la inconstitucionalidad del artículo 122, fracción XV.** Al analizar este planteamiento, la responsable reprodujo los argumentos expuestos con relación al diverso precepto 85, fracción X, con las precisiones necesarias para adecuarlos al ámbito de los órganos directivos estatales.

Por lo anterior, solicito que en este agravio se tengan por reproducidas las razones expuestas en el apartado precedente, con la salvedad de que, cuando se utiliza la expresión Comité Ejecutivo Nacional, debe entenderse referida a los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal, en aras de un principio de economía en la exposición de los argumentos.

**Quinto. Argumentos contra la desestimación de la inconstitucionalidad de los artículos 9, fracciones I y II, 161 y 200.** Como punto de partida de su análisis, la responsable afirma que la facultad contenida en el referido precepto constituye un asunto interno, sin embargo, como se expuso en el apartado segundo de los agravios, dicha premisa carece de sustento.

En otro aspecto, la responsable afirma que no se vulnera el principio de representatividad de los militantes, porque el Comité Ejecutivo Nacional meramente acuerda con el Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal, pero no emite la decisión definitiva respecto a la formación de la coalición o a la postulación de una candidatura común.

Tal afirmación es incorrecta e incongruente, porque en ningún momento se planteó en los motivos de disenso que la facultad de decisión recayera en el Comité Ejecutivo Nacional, sino lo realmente hecho valer fue la indebida intromisión de ese órgano en asuntos de nivel estatal, pues, como las propias normas lo señalan, la aprobación del Comité Ejecutivo Nacional constituye un requisito esencial para que se puedan celebrar coaliciones y postular candidaturas comunes a nivel estatal, lo cual constituye una violación al principio federal consignado en

el artículo 40 de la Constitución.

Ciertamente, como en reiteradas ocasiones lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los partidos políticos, por su propia naturaleza, requieren del establecimiento de un conjunto de reglas que delimiten la esfera competencial entre sus órganos nacionales y estatales, según se infiere de diversas disposiciones constitucionales, de su naturaleza y de la semejanza que su organización tiene con la del estado de derecho, ya que deben ser entidades regidas por los postulados democráticos, dentro de los cuales se incluyen, como indispensables, conforme a lo establecido en el artículo 27, apartado 1, inciso c), fracciones I a III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la institución de órganos nacionales y estatales.

La previsión de órganos en distintos niveles de gobierno equipara la organización de los partidos políticos con la de un régimen federal, acogido expresamente en el artículo 40 de la Constitución. Conforme a este régimen, las entidades federativas gozan de soberanía y autonomía para conducirse internamente.

Desde esta óptica, resulta claro que si las normas cuestionadas dotan de una facultad a un órgano nacional para intervenir en asuntos de carácter estatal que sólo incumben a órganos de ese nivel, es claro que se trata de una indebida intromisión que atenta contra un régimen federal de distribución de competencias.

Por otro lado, resulta intrascendente lo destacado por la responsable, en el sentido de que finalmente la decisión recae en el Consejo Político, pues, como se ha dicho, la inconstitucionalidad de la norma recae en que se dé intervención a un órgano nacional en asuntos que sólo incumben a órganos estatales, como anteriormente se preveía en las disposiciones estatutarias.

Además, la intervención del Comité Ejecutivo Nacional sí puede tener el carácter de definitiva, pues, en caso de negarse a celebrar una coalición o a postular un candidato común, entonces no se daría el supuesto para que la decisión se elevara al Consejo Político, de manera que en esos casos la intervención del órgano nacional tendría efectos definitivos, por lo que, se reitera, se trata de una indebida intromisión en asuntos que atañen únicamente a

nivel estatal.

Tampoco obsta lo advertido por la autoridad administrativa electoral, al afirmar que el Comité Ejecutivo Nacional, al tener entre sus facultades la dirección política del partido en todo el país, la atribución conferida en las normas ahora cuestionadas resulta acorde con su finalidad, porque si tiene a su cargo la dirección política, es lógico que conozca de las elecciones para ocupar cargos al interior del partido.

Lo anterior, porque, en principio, las normas cuestionadas no tienen que ver con la elección de cargos al interior del partido, sino con la celebración de coaliciones o con la postulación de candidaturas comunes, de manera que sobre tal aspecto la consideración de la responsable resulta incongruente.

Asimismo, la facultad de dirección política otorgada al Comité Ejecutivo Nacional no puede llevarse al extremo de que, todos los actos a nivel estatal deban estar subordinados a la autorización de ese órgano, pues, de aceptar tal postura, se estaría convirtiendo al partido político en una organización centralizada, lo cual se aleja del principio federal.

Pretender sostener la validez de las normas cuestionadas en otra norma del Estatuto, como lo hizo la responsable, se aparta de la naturaleza de un control de constitucionalidad, pues, en la demanda primigenia, se planteó la afectación a un principio de ese rango y la responsable lo desestima con la valoración de otra norma del estatuto, por lo que su análisis resulta incorrecto.

Carece también de sustento lo afirmado en la resolución reclamada, en el sentido de que la decisión no se limita a un sólo dirigente o grupo reducido de ellos, sino que requiere del concierto de todos los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, el cual tiene una integración plural.

Esto, porque la inconstitucionalidad no deriva del número de integrantes del órgano, sino del carácter del órgano, como entidad de nivel nacional. La concentración de poder a que se hizo referencia en la demanda inicial es a la que se deposita en un órgano, con independencia de la cantidad de miembros que lo componga, pues, de aceptar lo propuesto por la responsable, se llegaría al extremo de considerar que, como el Comité Ejecutivo Nacional se

integra por un número considerable de miembros, entonces puede realizar cualquier acto al interior de partido político, incluso las modificaciones necesarias a los Estatutos, lo cual, como se ha evidenciado, es inadmisibles.

Por otro lado, en cuanto a la constitucionalidad del artículo 200 de los Estatutos, la responsable señala que la facultad no es ejercitada por el Comité Ejecutivo Nacional en forma exclusiva, sino que es tramitada ante las instancias correspondientes del partido o ante la autoridad administrativa electoral y sujetándose a lo dispuesto por el código de la materia, por lo que se cumple con las garantías exigidas para el establecimiento de procedimientos disciplinarios, conforme con los criterios emitidos por la Sala Superior.

Esta consideración se estima incorrecta, porque, contrariamente a lo afirmado por la responsable, la inconstitucionalidad de la norma deriva de la naturaleza del órgano encargado de imponer las sanciones, no de que no se prevean los procedimientos necesarios para tal efecto.

La cancelación de registro como precandidato o candidato constituye un acto privativo, en términos del artículo 14 constitucional, por lo que dicha sanción debe, en todo caso, ser emitida por el órgano previamente establecido para tal efecto.

Ciertamente, entre otro de los requisitos mínimos que deben contener los estatutos de los partidos políticos, la Sala Superior, en la tesis de jurisprudencia citada en apartados precedentes, también incluyó el establecimiento de procedimientos disciplinarios con las garantías procesales mínimas y, como garantía de esa obligación, precisó que debe otorgarse competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad. Debe existir un órgano previamente establecido en el cual recaiga la atribución de conocer de los asuntos disciplinarios, cuya independencia e imparcialidad puede garantizarse por el señalamiento de alguna temporalidad para su ejercicio, y tener señaladas expresamente sus atribuciones.

En la especie, la facultad de sancionar a los precandidatos y candidatos debe recaer, en todo caso, en el órgano interno encargado de resolver los conflictos disciplinarios, pero no en el Comité Ejecutivo Nacional, ya que no es un órgano creado para resolver ese tipo de controversias ni

para imponer sanciones.

Por todo lo anterior, es claro que al depositarse las facultades de intervenir en la celebración de convenios de coalición y postulación de candidatos comunes a nivel estatal, y de sancionar a precandidatos y a candidatos, en el Comité Ejecutivo Nacional, constituye una concentración de facultades que atenta contra el principio federal, que también debe observarse en el ámbito interno de los partidos políticos.

**Sexto. Argumentos contra la desestimación de la inconstitucionalidad de los artículos 60, fracción VIII, inciso a), párrafo segundo y 225, fracción VI, segundo párrafo, última parte.** Al analizar los planteamientos atinentes a estas normas, la responsable vuelve a incurrir en el vicio de incongruencia externa, porque en ningún momento se planteó que, para la imposición de las sanciones, no se previera el procedimiento atinente o que el órgano encargado de imponerlas no fuera el competente, de manera que su estudio acerca del cumplimiento de esos requisitos no sirve de base para desestimar los argumentos hechos valer en la impugnación primigenia.

Por otro lado, la responsable señala que las normas impugnadas no prevén una sanción fija, porque establecen que la suspensión no podrá exceder de 3 años, lo cual deja margen para realizar una graduación en el *quantum* de dicha sanción.

Tal consideración también se aparta de lo planteado en la demanda, porque la inconstitucionalidad se hizo consistir en que, para determinada conducta, se prevé de manera directa la sanción de suspensión, sin dar lugar a que el operador jurídico escoja la sanción correspondiente, dentro del abanico previsto en la norma interna del partido político.

Además, la responsable omitió estudiar el argumento relativo a que la previsión de la sanción de suspensión atenta contra el principio de proporcionalidad.

Por tanto, como respecto de este tema las consideraciones de la responsable se apartan del principio de congruencia externa, es claro que no pueden servir de base para sustentar el sentido de la resolución.

Cabe aclarar que, por el vicio de incongruencia, no resulta necesario controvertir las razones dadas por la responsable, pues, como se ha dicho, dichas manifestaciones se encuentran viciadas de origen, por no atender a lo planteado en la demanda.

De este modo, solicito a esta Sala Superior que asuma plenitud de jurisdicción y analice los planteamientos cuyo estudio omitió la autoridad administrativa electoral, para lo cual los transcribo a continuación:

*La inconstitucionalidad de las normas deriva de que ambas establecen sanciones específicas que no dan lugar a la valoración de cada caso concreto para elegir la sanción atinente del catálogo general, lo cual contraviene lo dispuesto en los artículos 22 y 31, fracción IV de la Constitución, como se evidencia enseguida.*

*El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha sustentado el criterio de que las multas fijas son inconstitucionales en tanto que la autoridad facultada para imponerla se encuentra en imposibilidad de, en cada caso, determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, así como cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.*

Dicho criterio se encuentra plasmado en las tesis de jurisprudencia que se citan a continuación:

**“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.”** (Se transcribe)

**“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.”** (Se transcribe)

*Consecuentemente, si las normas impugnadas establecen, por un lado, que el incumplimiento reiterado en el pago de sus cuotas dará lugar a la suspensión del cargo partidista y, por otro, que la reincidencia en esa conducta ocasionará la expulsión del militante, es claro que resultan contrarias al artículo 22 constitucional, porque no dejan al arbitrio del operador la elección de la sanción que, en su caso, corresponde imponer al infractor, lo cual contraviene el sistema de imposición de sanciones en materia electoral.*

*En efecto, en el derecho administrativo sancionador*

*electoral, el sistema de imposición de sanciones se caracteriza porque el legislador tipifica como conducta ilícita, en términos generales, la infracción de cualquiera de las disposiciones legales contenidas en los ordenamientos electorales, lo cual le impide ponderar separadamente la forma de afectación general de cada uno de esos valores con las conductas infractoras, para establecer de antemano en la ley la clase de sanción que debe imponerse ante cada tipo de infracción, y las bases para la graduación correspondiente, y ante esa imposibilidad práctica, las legislaciones electorales, entre ellas las de los partidos políticos, establecen un catálogo general de sanciones, de diversa naturaleza y caracteres.*

*Esto es, la selección y graduación de las sanciones en materia electoral se realiza a través de una valoración que se formaliza en dos pasos. El primer paso corresponde a la selección de la sanción, y para tal efecto es necesario verificar que el margen de graduación establecido por la sanción permita dar cabida a la magnitud del reproche que se realiza, y sólo hasta que se verifique esa circunstancia, en un segundo paso, será posible establecer la graduación concreta que amerite, para evitar el riesgo de que el tipo de sanción no tenga el alcance para satisfacer la intensidad que pretende o que aun en su extremo menor pueda resultar excesiva y, de este modo, alcanzar la finalidad disuasoria de dicha sanción.*

*En la especie, las normas impugnadas establecen de antemano una sanción específica para determinado hecho, con lo cual hacen nugatoria la valoración que debe llevar a cabo el operador a efecto de seleccionar la sanción que estime pertinente, dentro del catálogo establecido para tal efecto, lo cual, además de contravenir el artículo 22 constitucional, se aparta del sistema que rige el derecho administrativo sancionador electoral.*

*La inconstitucionalidad se evidencia, además, por la violación al principio de proporcionalidad, ya que la afectación al valor que se pretende proteger con las normas impugnadas, puede tener distintos grados, desde leve hasta muy grave, y en ese sentido, no siempre tendría que sancionarse con la suspensión.*

*Como en el supuesto legal no hay distinción alguna en ese sentido, la falta puede ser mínima o que exista razón justificable, para lo cual sería desproporcional suspender al militante en el cargo que desempeñe. Lo anterior, porque*

*en el ejemplo, la afectación sería mínima, y el reproche deberá ser menor.*

*En tal virtud, la proporcionalidad, en el supuesto de que se trata dependerá del caso concreto, por lo cual no siempre la falta de pago de cuotas justificará la suspensión del militante.*

**Séptimo. Argumentos contra la desestimación de la inconstitucionalidad del artículo 86, fracción XXII.** Al analizar el planteamiento atinente, la responsable, entre otras razones, afirmar que tal facultad debe interpretarse de manera sistemática con lo dispuesto en el artículo 85, fracción IX de los estatutos, lo cual conduce a estimar que es el Comité Ejecutivo Nacional quien vigila el uso de los tiempos de Estado que corresponden al Partido Revolucionario Institucional, y el presidente sólo tiene atribuciones ejecutivas para definir lo necesario, en conjunto con los Comités Directivos Estatales, en cuando a la producción de mensajes y la distribución de tiempos.

De lo que se advierte de la resolución es que, para la responsable, la facultad de distribuir tiempos en radio y televisión recae en el Comité Ejecutivo Nacional, y que el presidente sólo tendrá atribuciones ejecutivas en esa materia.

La resolución de la responsable constituye propiamente una sentencia interpretativa, porque, para analizar la constitucionalidad del precepto impugnado, descartó que la facultad prevista en el artículo 86, fracción XXII pudiera ejercerse de forma unilateral por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, sino que dicha atribución tiene que ejercerse por el órgano colegiado.

Con dicha interpretación se coincide, porque se deja de lado cualquier decisión unilateral que pueda recaer en la arbitrariedad del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, sin embargo, como toda sentencia interpretativa, la responsable debió hacer la declaratoria correspondiente en un punto resolutivo, en el sentido de que el precepto impugnado es constitucional siempre que se interprete de la forma destacada en la sentencia.

Por tanto, a fin de dar certeza jurídica, se solicita a esta Sala Superior que haga esa declaración y que ordene su inclusión en los estatutos del partido político. Es decir, que la facultad prevista en el artículo 86, fracción XXII de los

Estatutos se entiende referida al Comité Ejecutivo Nacional, en aras de garantizar el principio de certeza.

**Octavo. Argumentos contra la desestimación de la inconstitucionalidad por omisión.** La responsable desestimó esta alegación por considerar que únicamente tiene competencia para analizar los preceptos modificados, no así los que no hayan sido objeto de modificación, y para tal efecto invoca un precedente de la Sala Superior.

Es por demás evidente que la consideración de la responsable se aparta de lo planteado en la demanda, ya que en ningún momento se impugnó norma alguna que no hubiera sido modificada, sino que la materia de inconformidad consistió en la omisión de realizar las modificaciones atinentes conforme con la normativa electoral federal.

Es decir, lo que se intentó en la demanda es una acción por *omisión legislativa*, la cual debe garantizarse en aras de respetar diversos instrumentos internacionales.

Ciertamente, el artículo 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos señala:

***“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.***

*Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”*

Conforme a esta disposición, existe obligación de los estados de prever las garantías para hacer efectivos los derechos humanos consignados en el tratado internacional, de manera que si no se prevé un mecanismo específico para impugnar la inconstitucionalidad de una omisión legislativa, resulta claro que se estará incumpliendo con el referido instrumento internacional.

En el derecho electoral, la autoridad administrativa electoral cuenta con las atribuciones necesarias para velar que los partidos políticos ajusten su conducta a los

principios del estado democrático. Dentro de esa obligación debe entenderse incluida la de vigilar que dichos entes ajusten su normatividad a los cánones expresamente previstos en la Constitución y en las leyes, pues, de lo contrario, se crearía una zona de inmunidad constitucional para dichas organizaciones.

En la especie, conforme a lo invocado en la demanda primigenia, el artículo 27, apartado 1, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece una obligación expresa para los partidos políticos, en el sentido de que deben prever las instancias internas de solución de conflictos y que éstas nunca serán más de dos.

Como se dijo, la autoridad administrativa electoral cuenta con facultades para vigilar que los partidos cumplan con este tipo de normas que establecen una obligación expresa, pues, de lo contrario, se desdibujaría el sistema de control de constitucionalidad y de legalidad de las normas de los partidos políticos, porque se estaría haciendo nugatorio el derecho de los afiliados a contar con normas que prevean expresamente la solución de conflictos en los términos consignados en la normativa electoral federal.

La acción contra una omisión legislativa es el cauce idóneo para solucionar la inactividad de los partidos políticos, de manera que, en cumplimiento al artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, debe concluirse que el Consejo General sí tiene atribuciones para estudiar la inactividad legislativa de los partidos políticos.

En su caso, por las mismas razones, debe entenderse que el juicio ciudadano también resulta procedente para impugnar ese tipo de actos.

Por tanto, procede que esta Sala Superior analice el motivo de disenso, en los términos expuestos en la demanda, porque las razones argumentadas por la responsable para desestimarlos, carecen de todo sustento jurídico y se apartan de lo planteado en el recurso primigenio.

**Noveno. Argumentos contra la desestimación de la modificación al artículo 163.** Al analizar el argumento expresado en este tema, la responsable remite a lo

razonado en un apartado anterior. En ese análisis, la responsable se limitó a señalar que la facultad de determinar si los procesos internos de renovación de dirigencias pueden llevarse a cabo en procesos de selección interna o procesos electorales quedaba dentro del ámbito de libertad de organización del partido político, por lo que la supresión del párrafo cuestionado era constitucional.

Este argumento es totalmente dogmático, pues, como se expuso al inicio de los agravios, la premisa fundamental a partir de la cual se construye la argumentación de la responsable constituye una falacia de petición de principio, porque en un análisis constitucional no puede partir, a priori, por establecer la supremacía de un principio constitucional sobre otro.

La responsable no puede iniciar su estudio a partir de la idea de que debe privilegiarse la libertad de organización de los partidos políticos y que, por lo mismo, debe ser muy cuidadosa al analizar cada norma jurídica, por el contrario, un verdadero control de constitucionalidad debe verificar, en cada caso, si dicha libertad no trastoca alguna otra norma de carácter constitucional.

De esta forma, un análisis que, de antemano, supone la prevalencia de un derecho sobre otro, no puede considerarse un verdadero control de constitucionalidad, por lo que las argumentaciones de la responsable que se construyeron sobre la premisa destacada, se encuentran afectadas por un vicio de petición de principio y, por lo mismo, no pueden servir de base para sustentar la resolución impugnada.

Por estas razones, la consideración de la responsable no puede servir de base para sustentar su conclusión y, por tanto, procede que esta Sala Superior la revoque y analice, con plenitud de jurisdicción, el agravio planteado en la demanda inicial, para lo cual se transcribe a continuación:

*"...Ciertamente, con la supresión de ese párrafo, la redacción actual del precepto abre la posibilidad de que los procesos internos de renovación de dirigencias puedan coincidir con la celebración de procesos internos de selección de candidatos o con procesos electorales constitucionales, lo cual afectaría de modo considerable la necesidad de enfrentar y resolver prioritariamente una situación de importancia y trascendencia para la vida o el*

*mejor cumplimiento de finalidades fundamentales del partido político, en tanto que dicha concurrencia podría traer como consecuencia la perturbación del funcionamiento adecuado de la organización, su debilitamiento considerable para el ejercicio de sus funciones primordiales, la afectación al cumplimiento de sus finalidades principales, o incluso, de ponerla en riesgo o de destruirla. En cambio, la norma suprimida era una medida idónea para auspiciar las condiciones adecuadas para que en lo sucesivo se impidan esos estados tácticos anómalos y prevalezca permanentemente el régimen democrático.*

*Lo anterior, porque cuando la norma disponía que los procesos internos de renovación de candidatos no coincidieran con procesos internos o constitucionales propiciaba la concentración de todos los esfuerzos y recursos del partido para superar, con eficacia y prontitud, las etapas que involucran dichos procesos.*

*De este modo, con la supresión del párrafo aludido, el actual texto provocaría la concurrencia y esto afectaría de modo determinante las funciones prioritarias del partido político, entre ellas la de ser el vehículo para que los ciudadanos accedan a los cargos de elección popular...”*

Por las razones expuestas a lo largo de los conceptos de agravio, procede que esta Sala Superior revoque la resolución impugnada, analice con plenitud de jurisdicción los motivos de disenso y, en su caso, declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

**Décimo. Petición de declaración de certeza.** La responsable no se pronunció acerca de la vigencia de las modificaciones Estatutarias aprobadas, lo cual genera incertidumbre por las circunstancias particulares de que el proceso electoral federal ha iniciado, al igual que procesos electorales en diversas Entidades Federativas.”

**CUARTO. Estudio de fondo.** Para evitar redundancias y con el objeto de simplificar la estructura de la exposición, el análisis de los agravios se llevará a cabo agrupándolos en torno al tema al que se refieran, el cual será identificado al inicio del estudio correspondiente, con independencia del

número con que aparezca identificado en la demanda o el número del artículo que sirva para identificar la norma impugnada.

**1. Facultad del Comité Ejecutivo Nacional y de los directivos estatales o del Distrito Federal para suspender a los dirigentes estatales, municipales o delegacionales del partido (agravios primero, tercero y cuarto).**

Tocante a este tema, el actor expone diversos argumentos, algunos de los cuales son genéricos porque no combaten las razones por las que las normas correspondientes se consideraron constitucionales, mientras que otros son planteamientos particulares con los que se enfrentan las consideraciones en que la responsable sustentó la constitucionalidad de las mismas disposiciones, por lo que su análisis se efectuará de conformidad con esos dos grandes apartados.

**A. Agravios genéricos.**

En el agravio primero, el actor afirma que la responsable no contestó los motivos de inconformidad que hizo valer en el escrito de impugnación para sostener la inconstitucionalidad de las facultades del Comité Ejecutivo Nacional para remover a los integrantes de los comités estatales y municipales, porque para cumplir con el principio de exhaustividad, se debieron abordar los temas planteados, que fueron: a) la

necesidad de prever que la revocación de mandato debe recaer en la militancia o en órganos con legitimidad democrática, **b)** en un sistema de contrapesos los órganos ejecutivos no pueden tener la facultad de remover a los dirigentes, y **c)** los supuestos de revocación deben estar expresamente previstos.

Es infundada la alegación.

En la instancia administrativa, el impugnante adujo que es inconstitucional la facultad otorgada al Comité Ejecutivo Nacional de suspender a los miembros de las dirigencias de los comités directivos estatales y nombrar un delegado que asuma temporalmente el cargo, y que convoque a elecciones, cuando incurran en determinadas causales.

La causa de pedir se sustentó en dos aspectos torales:

El primero, encaminado a demostrar que la previsión de revocación de mandato o de separación de un cargo partidista sólo puede recaer en los afiliados de manera directa o en los máximos órganos de representación, por lo que resulta indebido el otorgamiento de esa facultad a un órgano ejecutivo como el Comité Ejecutivo Nacional que carece de legitimidad democrática.

El segundo, relativo a la falta de prever expresamente las causas de revocación de mandato o separación del cargo, en

contravención al principio de tipicidad. Agrega que la redacción del precepto impugnado permitiría un amplio margen de discrecionalidad y arbitrariedad para ubicar el supuesto de sanción de que se trate.

En contestación a lo anterior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral expuso diversos argumentos por los cuales sostuvo la constitucionalidad y legalidad de la medida de llamó de "destitución", a saber, que su aplicación era una cuestión interna del partido válidamente empleada para casos urgentes que exigieran la salvaguarda de la integridad del partido ante situaciones específicas que lo pusieran en riesgo.

Asimismo, justificó que la aplicación de la medida de "remoción" recayera en el Comité Ejecutivo Nacional, por tratarse de un órgano de naturaleza colegiada, siempre y cuando cumpliera con la garantía de audiencia, tipificación de supuestos expresos, garantías mínimas procesales, motivación y competencia, con la finalidad de no dejar en estado de indefensión al dirigente "removido" de su cargo.

En este sentido, la responsable sostuvo que el Comité Ejecutivo Nacional es el órgano competente del partido para llevar a cabo la suspensión de dirigentes estatales que incurran en los supuestos previstos en la norma impugnada; y tomó en consideración que, con independencia de su naturaleza ejecutiva o que adoleciera de legitimidad

democrática, es el idóneo y se encuentra validado para llevar a cabo la suspensión referida.

Por otro lado, en cuanto a la falta de previsión expresa de los supuestos de procedencia de la facultad de “destitución” a cargo del Comité Ejecutivo Nacional, determinó que la disposición normativa cumplía con *“...el derecho de audiencia y la tipificación de irregularidades, ya que tipifica exactamente los supuestos en los cuales el Comité Ejecutivo Nacional podrá ejercitar esa facultad extraordinaria...”*.

Como se observa, la autoridad responsable se pronunció sobre la competencia y legitimidad del órgano sobre el cual recae la facultad de “destituir” dirigentes, así como de la falta de previsión expresa de las causas de revocación del cargo partidista, aspectos que constituyen, en esencia, los planteamientos del actor en la instancia original.

De esta forma, resulta inconcuso que la responsable sí atendió de manera exhaustiva lo pedido por el enjuiciante en la impugnación de origen, pues con independencia de que tales consideraciones satisfagan sus pretensiones particulares, para tener por colmado el requisito de exhaustividad, basta la existencia de la respuesta o pronunciamiento de la autoridad en torno a la petición de aquél.

Consecuentemente, carece de razón el actor cuando señala en su agravio tercero, que la autoridad responsable vulnera el principio de congruencia, pues como quedó demostrado, sí se avocó al análisis de los tópicos que constituyen la *petitium* del actor, a saber, la naturaleza del órgano que aplica la medida de suspensión y la falta de previsión expresa de las causas de revocación de mandato, razón por la cual, resulta inexistente la incongruencia aducida.

#### **B. Agravios particulares.**

Previo al estudio de los agravios con los que el actor combate las consideraciones en que la responsable sustentó la constitucionalidad del artículo 85, fracción X, del Estatuto del Partido Revolucionario Institucional, es conveniente conocer el contenido de dicho precepto, para apreciar en qué consistió la modificación impugnada.

NORMA ANTERIOR	NORMA REFORMADA
<p>Artículo 85. El Comité Ejecutivo Nacional, tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>X. Solicitar a la Comisión Nacional de Justicia Partidaria, dicte la suspensión temporal de los derechos y de cargos partidistas a los militantes que incurran en cualquiera de las causales de suspensión de derechos, inhabilitación para ocupar cargos, o de expulsión, según lo dispuesto en el Capítulo</p>	<p>Artículo 85. El Comité Ejecutivo Nacional, tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>X. Suspende al o los miembros de la dirigencia de los comités directivos estatales y nombra un delegado que asumirá temporalmente la dirigencia y convocará en términos de estos estatutos a la elección de la misma, cuando incurran en las siguientes causales:</p>

V, Título Sexto, de los presentes Estatutos y en tanto dicha Comisión resuelva lo conducente; y

a) Realizar conductas u omisiones en forma sistemática contrarias a sus atribuciones y responsabilidades estatutarias o que impliquen el abandono de las mismas.

b) cuando se le encuentre en flagrancia en la comisión de un delito doloso y grave o medie sentencia judicial en su contra.

c) Disponer, en provecho propio o de terceros, de fondos o bienes del Partido;

d) Por evidencia de traición al Partido;

La garantía de audiencia se llevará a cabo en los términos que establezca el reglamento respectivo.

De lo anterior se colige lo siguiente:

- En la norma anterior, la intervención del Comité Ejecutivo Nacional en la suspensión de dirigentes era indirecta en tanto que su actuar se limitaba a solicitar a la Comisión de Justicia Partidaria que se pronunciara al respecto.
- La suspensión al efecto emitida por dicha Comisión, era de naturaleza temporal y se encontraba orientada a dirigentes partidistas en general.

- Señalaba expresamente que las causas o supuestos de esa suspensión temporal eran las que el propio estatuto preveía para ese tipo de sanción en el apartado correspondiente.

En el precepto reformado se desincorpora expresamente esa intervención de la Comisión de Justicia Partidaria, y se confiere al Comité Ejecutivo Nacional la facultad de suspender por determinadas causas, exclusivamente a dirigentes de los comités directivos estatales.

- Por otra parte, se incorpora la atribución de designar a un delegado temporal que asuma la dirigencia hasta en tanto convoque a las elecciones correspondientes.

-Señala de manera expresa cinco hipótesis por las cuales el Comité Ejecutivo Nacional podrá ejercer la “destitución” del dirigente (incumplimiento sistemático de atribuciones o abandono del cargo, comisión de delitos dolosos, desviación de recursos y traición al partido).

Pues bien, los argumentos con que el actor combate las consideraciones de la responsable relativas a la constitucionalidad de la referida norma estatutaria, se refieren a los siguientes aspectos: **a)** Competencia del órgano facultado para decretar la suspensión. **b)** La medida debe recaer en un órgano especializado del partido, previo cumplimiento de garantías procesales mínimas. **c)** Se sanciona dos veces la misma conducta pues, en contra de la

lectura de la responsable, no es una medida cautelar o provisional, sino una sanción en sí; y **d)** Redacción de tipos vaga e imprecisa.

**a)** En cuanto al tema de la competencia o legitimidad democrática del órgano en que recae la facultad de suspensión del cargo de dirigente estatal, municipal o del Distrito Federal, se tiene lo siguiente.

En principio, cabe destacar que el actor no cuestiona la naturaleza de la facultad de suspensión de los comités estatales, pues al respecto señaló *"...no se discutió la pertinencia de la medida de, en determinados casos, suspender a los integrantes de un Comité Directivo Estatal, sino que dicha facultad recayera en el Comité Ejecutivo Nacional... nada dice acerca de las razones que se dijeron para demostrar el hecho de que se depositara la facultad en el Comité Ejecutivo Nacional atenta contra los requisitos mínimos democráticos... la idoneidad de la norma no deriva de la idoneidad o no de la medida de suspender a los dirigentes estatales como por error lo entendió la responsable, sino que dicha facultad recaiga en un órgano ejecutivo que no goza de legitimidad democrática"*.

Su causa de pedir en cuanto a este tópico es que la facultad conferida al Comité Ejecutivo Nacional de suspender a los dirigentes estatales es inconstitucional porque recae en un órgano ejecutivo que no goza de legitimidad democrática.

Para arribar a esta determinación, parte del hecho de que el Comité Ejecutivo Nacional es un órgano en el cual no interviene la militancia para revocar un cargo electo democráticamente.

Por tanto, la litis sobre el punto en análisis se constriñe a determinar si el referido comité nacional del Partido Revolucionario Institucional puede ser el órgano autorizado para realizar la referida suspensión de dirigentes.

En conformidad con la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 65, 83, 84, 154, fracción XIV y 159 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, el Comité Ejecutivo Nacional es *per se* un órgano democrático del partido para suspender a los dirigentes de los comités estatales a que se refiere el artículo 85, fracción X, porque con independencia de su naturaleza ejecutiva, resulta idóneo para lograr el cumplimiento de su fin precautorio, como se demuestra a continuación.

El artículo 65 establece que la Asamblea Nacional es el órgano supremo del partido y se integra, entre otros órganos, con el Consejo Político Nacional, el Comité Ejecutivo Nacional y la Comisión de Justicia Partidaria.

El artículo 83 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional establece que el Comité Ejecutivo Nacional tiene

a su cargo la representación y dirección política del partido en todo el país y desarrollará tareas de coordinación y vinculación política de los programas nacionales que apruebe el Consejo Político Nacional.

En términos del artículo 84 siguiente, el Comité Ejecutivo Nacional se integra, entre otros miembros, por un Presidente y un Secretario General, por tres coordinadores de acción legislativa que a su vez ocupen los cargos de diputado federal, senador de la república y legislador local, así como un coordinador por los presidentes municipales y otro, por cada sector del partido.

Por su parte, el artículo 153, fracción XIV, prevé entre otros requisitos para ser Presidente y Secretario General de los comités ejecutivo nacional y directivo de los estados, contar con apoyos en determinado porcentaje, de la estructura territorial, a través de sus comités seccionales, municipales o delegacionales, directivos estatales, según sea el caso, así como de los sectores, consejeros políticos y afiliados en el registro partidario.

El artículo 159 siguiente establece que la elección de Presidente y Secretario General de los comités ejecutivo nacional y directivo estatal se realizará por el procedimiento estatutario que seleccione el Consejo Político del nivel que corresponda, en las modalidades de elección directa,

asamblea de consejeros políticos y asamblea nacional o estatal.

De la intelección de los numerales expuestos se pueden advertir las siguientes cuestiones:

- El Comité Ejecutivo Nacional es un órgano de alta jerarquía dentro del partido (después de la Asamblea Nacional y el Consejo Político Nacional) que tiene a su cargo la representación y dirección política del Partido en todo el país.
- El Comité Ejecutivo Nacional desarrolla las tareas de coordinación y vinculación política de los programas nacionales que apruebe el Consejo Político Nacional.
- Los dirigentes que lo integran (Presidente y Secretario General) son electos democráticamente, a través de los propios medios de elección establecidos por la norma estatutaria del Partido.
- La integración de este tipo de órganos es representativa pues además de que sus más altos dirigentes son electos democráticamente, también comprende a sus funcionarios parlamentarios (coordinación de diputados y senadores) y demás electos popularmente (presidentes municipales), así como a los más destacados sectores de la militancia, los cuales participan según el género, edad, clase vulnerable o movimiento al que pertenezcan los militantes.

En síntesis, contrario a lo afirmado por el actor, el Comité Ejecutivo Nacional es un alto órgano del partido que cuenta con legitimación democrática, en la cual interviene indirectamente la militancia, a través de sus representantes populares, sectores y dirigentes partidistas electos democráticamente.

Por otro lado, en cuanto a su afirmación en el sentido de que la facultad de suspensión de dirigentes debe recaer en el Consejo Político, por ser uno de los órganos más representativos del partido, no le asiste la razón, por lo siguiente.

La finalidad que persigue la previsión estatutaria de otorgar a los comités una facultad de remover a determinados dirigentes se traduce en la necesidad del partido de implementar acciones eficaces para evitar la afectación irreversible que con motivo de una conducta irregular de sus dirigentes, puedan ocasionarse a su integridad, imagen y buen funcionamiento.

Cabe destacar, que los bienes jurídicos tutelados con la medida de suspensión de dirigentes contenida en la norma impugnada son de naturaleza colectiva, y prevalece sobre cualquier otro individual, pues su cobertura está enfocada a un ente de interés público como lo son los partidos políticos,

en donde converge toda una estructura ideológica que representa múltiples sectores del conglomerado social.

Para lograr lo anterior, esto es, la acción emergente que el partido político puede emprender para resarcir o evitar la continuación de esos daños, se dependerá de la celeridad del órgano del partido encargado de su ejecución, de lo contrario se haría nugatoria la finalidad de evitar la afectación jurídica de los bienes que tutela, haciendo irreparables los perjuicios que por tal motivo se pudieran suscitar.

En este orden de ideas, de estimar que la medida de suspensión tuviera que recaer, como pretende el actor, en los órganos de mayor representatividad como el Consejo Político Nacional tornaría ineficaz la medida, porque dada su compleja integración y los trámites estatutarios que preceden a su toma de decisiones (convocatoria de sesión, realización de asamblea, votación, publicación de los acuerdos tomados, etcétera) demoraría sin duda alguna su aplicabilidad, lo que como se dijo, es contrario a su naturaleza precautoria.

Cierto, el artículo 69 de los Estatutos expresa que el Consejo Político Nacional es el órgano deliberativo de dirección colegiada de carácter permanente, subordinado a la Asamblea Nacional, en el que las fuerzas más significativas del partido serán corresponsables de la decisión política del partido.

El siguiente artículo 70 menciona que el Consejo Político Nacional se integra, entre otros, por el Presidente y Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional, sus expresidentes, presidentes de los comités directivos estatales, un presidente de los comités municipales por cada estado y otro de comité delegacional; así como por la tercera parte de los senadores de la república y diputados federales, dos diputados locales por cada entidad federativa, los gobernadores priístas, presidentes municipales; diez consejeros de la Fundación Colosio, diez consejeros del Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, cincuenta consejeros del sector agrario, cincuenta consejeros del sector obrero, cincuenta consejeros del Movimiento Territorial, cincuenta del Organismo Nacional Mujeres Priístas, cincuenta del Frente Juvenil Revolucionario, cinco de la Asociación Nacional de la Unidad Revolucionaria, cinco de la Asociación Revolucionaria General Leandro Valle, tres consejeros de cada organización adherente y cuatrocientos ochenta consejeros electos democráticamente, entre otros.

Por su parte, el artículo 75 de los referidos estatutos, establece que el Consejo Político Nacional sesionará en forma pública o privada, según se señale en la convocatoria correspondiente, y en pleno o en comisiones, el pleno sesionará semestralmente de manera ordinaria y cuantas veces sea necesario en forma extraordinaria y las comisiones mensualmente.

El artículo 76 dispone que para sesionar en pleno, se requerirá la asistencia de la mayoría de sus integrantes, entre los cuales deberá estar su presidente; sus resoluciones se acordarán por mayoría de votos de los consejeros preceptos.

Los artículos 78 y 79 establecen que la Comisión Política Permanente del Consejo Político Nacional se integra por el quince por ciento de los consejeros que serán elegidos por el pleno, formando parte de ella, cuando menos la tercera parte de los presidentes de los comités directivos estatales, y del Distrito Federal; asimismo, funcionará de manera mensual o extraordinaria y podrá ejercer las funciones del pleno del Consejo Político Nacional, en los periodos entre una sesión ordinaria y la siguiente, para lo cual dará cuenta al Consejo.

El artículo 82 prevé que la facultad de convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias será atribución del Presidente del Consejo Político Nacional.

Ahora bien, en términos del artículo 22 del Reglamento del Consejo Político Nacional, se celebrarán sesiones extraordinarias cuando así lo determine el Presidente de la Mesa Directiva o lo soliciten más de las dos terceras partes del total de los consejeros, para tratar sólo los asuntos específicos de la convocatoria respectiva.

El artículo 24 siguiente establece que el quórum del Consejo Político Nacional, tanto en pleno como en comisiones, se

comprobará invariablemente con la lista de asistencia respectiva.

En caso de no existir quórum se citará en el acto a una nueva sesión, que deberá celebrarse veinticuatro horas después con los consejeros que se encuentren presentes. Solo en caso de urgencia, cuando así lo determine la Mesa Directiva, se citará a una nueva sesión que se realizará con dos horas de diferencia, efectuándose con los consejeros que se encuentren presentes.

El artículo 27 establece que las sesiones del pleno del Consejo Político se desarrollarán de conformidad con el orden del día que integrará su Presidente y concluirán al desahogarse los puntos del orden del día que fuere aprobado y únicamente se podrá declarar un receso por la aprobación de la mayoría de los consejeros presentes.

Finalmente, el Presidente de la Mesa Directiva se reunirá antes de cada sesión con los integrantes de la misma para complementar, en su caso, el orden del día y para ordenar el desahogo de los asuntos que se discutirán en el curso de la sesión.

De la intelección de los numerales expuestos se pueden advertir las siguientes cuestiones:

- El Consejo Político Nacional es, después de la Asamblea Nacional, el órgano de máxima jerarquía en el Partido Revolucionario Institucional.
  
- El Consejo Político Nacional es un órgano colegiado de gran fuerza representativa, con una compleja integración de dirigentes partidistas electos, funcionarios de elección popular que militan en el instituto político y los sectores de mayor fuerza moral e histórica dentro del mismo (expresidentes del Comité Ejecutivo Nacional, diputados, senadores, organizaciones obreras, campesinas, delegados municipales, estatales, nacionales, etcétera).
  
- Para el ejercicio de sus funciones deberá reunirse en pleno o en comisiones, previa convocatoria que al efecto emita su Presidente.
  
- Para el caso de sesiones ordinarias, el pleno se reunirá una vez cada seis meses, y de manera extraordinaria cuantas veces sea necesario, en cambio, las comisiones se reunirán una vez al mes.
  
- Para la validez de sus decisiones es necesario que se reúna la mayoría de sus integrantes y sus votaciones se darán por mayoría de votos.
  
- En caso de realizarse una sesión extraordinaria, será necesario que así lo determine el presidente de la mesa

directiva o dos terceras partes de sus integrantes y únicamente podrán tratar los asuntos vinculados a la convocatoria.

- Para la realización de sus sesiones se atenderán algunas formalidades como pasar la lista de asistentes, desarrollar el orden del día previsto en la convocatoria, citar de nueva cuenta en caso de no existir quórum, realizar recesos, etcétera.

- Previo la realización de sus sesiones, el Presidente de la Mesa Directiva deberá reunirse con el resto de integrantes para acordar cuestiones relativas al orden del día y desahogo correspondiente.

- La Comisión Política Permanente del Consejo Político Nacional es un órgano colegiado que, en su caso, puede ejercer las atribuciones del pleno y se reúne de manera mensual y cuantas veces sea necesario por cuestiones extraordinarias.

Como se advierte, las acciones del Consejo Político Nacional en modo alguno revisten la característica de inmediatas, lo cual resulta indispensable para la medida de suspensión de dirigentes, pues para la toma de sus decisiones precede una convocatoria y una amplísima gama de integrantes que la conforman, cuya reunión rebasaría en exceso el tiempo que se requiere para la ejecución de esa clase de medida lo cual

redundaría en la causación de daños irreparables al Partido Político.

Basta con mencionar que la posibilidad de reunir el quórum de un órgano con tan compleja integración, en la que participan incluso, dirigentes, funcionarios y representantes de todos los sectores, en los ámbitos nacional, estatal y municipal, los cuales suman más de mil trescientos miembros, excedería con creces, el tiempo necesario para el ejercicio de una medida urgente como la aquí controvertida.

Para demostrar lo anterior, resulta suficiente calcular el tiempo ordinario o natural que conlleva, por ejemplo, el traslado de los integrantes del Consejo Político domiciliados en las entidades federativas al centro del país, que es donde el órgano nacional en estudio tiene su sede principal.

Además, aun cuando la norma no establezca expresamente el plazo que debe mediar entre convocatoria y sesión, la Sala Superior ha sostenido que éste debe ser el razonable para que los convocados se enteren debidamente de su contenido, y con la premura necesaria, realicen los actos previos indispensables para asistir, lo cual retardaría la ejecución de la medida precautoria referida, máxime si se trata de alguno de los órganos colegiados que también participan en la integración del Consejo Político Nacional, como es el caso de los comités directivos estatales o el propio comité nacional.

Incluso, puede ocurrir que no se haya reunido el quórum y que por tal motivo, se requiera de una segunda sesión que no podrá realizarse sino hasta en veinticuatro horas siguientes, para que a partir de ahí se desarrollen las actividades comprendidas en el orden del día respectivo, tiempo que también podría tornar nugatoria la medida cuestionada.

En el mejor de los casos, aun cuando la facultad de suspensión de dirigentes, dado el carácter de urgente, recayera sobre la Comisión Política Permanente del Consejo Político Nacional, tampoco podría considerarse un órgano suficientemente ágil para la aplicación de tal medida.

Ello, porque aun cuando dicha comisión puede ejercer las atribuciones del Pleno del Consejo Político Nacional, reunirse no solo de manera mensual sino extraordinaria en determinados casos y su integración se reduce al quince por ciento de los consejeros nacionales, lo cierto es que estos últimos no son menos de ochenta, entre los cuales se encuentran presidentes municipales, gobernadores, dirigentes de comités estatales y municipales, consejeros de sectores y organismos que residen en las entidades federativas.

Como se advierte, la Comisión Política Permanente tampoco es un órgano del partido viable para cumplir con la celeridad que distingue la aplicabilidad de esta clase de medidas

urgentes, porque, al igual que el Consejo Político Nacional, para reunirse y tomar sus acuerdos, exige una serie de acciones previas que dificultan la operatividad del órgano como son emitir la convocatoria y notificar, trasladarse a la sede nacional, instalar quórum, etcétera.

Con base en lo expuesto, resulta viable sostener que el ejercicio de esa medida (suspensión de dirigentes de comités estatales) recaiga en órganos de ágil operatividad en la toma de decisiones, como resulta el caso del órgano ejecutivo del partido (Comité Ejecutivo Nacional) que tiene a su cargo la dirección política del país y cuyas actuaciones, para casos urgentes, no requieren del cúmulo de formalidades que tiene el Consejo Político Nacional.

Ello, en principio, porque como se dijo, es un órgano representativo y de gran jerarquía en el partido, sin embargo, su integración es de menor envergadura a la del Consejo Político Nacional, lo que simplifica integrar quórum para la toma de sus decisiones.

Para la toma de sus acuerdos, el Comité Ejecutivo Nacional no requiere de la participación de otros órganos colegiados como lo serían los comités directivos estatales o municipales, lo que si acontece en el Consejo Político Nacional, pues según vimos, se integra entre otros, por el propio comité nacional, los estatales y los municipales.

Incluso, el artículo 86, fracción XII de los estatutos menciona que para casos de urgencia, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional podrá ejercer las funciones del órgano, y en sesión darle cuenta del uso que haya hecho de ellas, de esta manera, basta que el Presidente –sin necesidad de convocar al órgano, sesionar o dar aviso a un órgano superior para la toma de una decisión emergente– ejecute de inmediato alguna de las facultades de aquél.

De ahí que entre los altos órganos del partido, los comités se encuentren facultados para ejercer la facultad contenida en la norma impugnada.

Hay que precisar que la validez de la medida estará acotada al cumplimiento de los principios de legalidad que correspondan, en estricto apego a la garantía de audiencia que el propio artículo 85, fracción X, establece en su último párrafo y entendida en sentido amplio, como el estricto respeto a las garantías mínimas procesales (ser informado de la razón que origina la medida de suspensión, la cual deberá estar debidamente fundada y motivada, aportar pruebas, alegatos, impugnarla ante las instancias competentes, etcétera), la cual debe de presentarse previamente al dictado de la medida.

En síntesis, en cuanto al tema que nos ocupa, contrariamente a lo señalado por el actor, el Comité Ejecutivo Nacional sí goza de la legitimación democrática mínima

indispensable para ejercer la atribución contenida en el artículo 85, fracción X.

Por otro lado, en el agravio cuarto el actor cuestiona la medida de suspensión de dirigentes contenida en el artículo 122, fracción XV, de los Estatutos, para lo cual reproduce los mismos agravios que enderezó respecto al artículo 85, fracción X.

El contenido de la norma impugnada es el siguiente:

“Artículo 122, fracción XV.

(...)

XV. La facultad conferida al Comité Ejecutivo Nacional en el artículo 85, fracción X de estos Estatutos, se entenderá otorgada a los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal, previo acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional, para los casos de los dirigentes de los comités municipales o delegacionales.”

Como se advierte, en el artículo 122 se agregó la fracción XV, por la cual, se delega a los comités estatales o del Distrito Federal, la misma facultad de remover a los dirigentes que incurran en conductas irregulares que pongan en riesgo la integridad del partido, pero respecto de los comités municipales o delegacionales, previo acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional.

De esta manera, las consideraciones expuestas en torno a la facultad contenida en el artículo 85, fracción X operarán en

igualdad de circunstancias -en el correspondiente ámbito de competencia- respecto a la prevista en el numeral 122, fracción XV.

Esto es así, porque los comités estatales o del Distrito Federal, al igual que los nacionales, resultan órganos investidos de representatividad democrática e idoneidad para la aplicación de medidas como la relativa a suspender a los dirigentes de los comités municipales o delegacionales, que con motivo de su conducta irregular, causaran al partido político una afectación seria e irreversible.

En efecto, en términos del artículo 160 de los Estatutos, los más altos integrantes de los comités estatales y del Distrito Federal, también son electos democráticamente, a través del procedimiento estatutario que determine el Consejo Político correspondiente, tal y como ocurre respecto al Comité Ejecutivo Nacional.

De igual forma, su idoneidad para ejercer la suspensión de dirigentes municipales y delegacionales, deriva de que se trata de un órgano ejecutivo, ágil y operativo en la toma de decisiones urgentes, como las relativas a medidas urgentes.

Ello, porque los comités estatales, al igual que el Comité Ejecutivo Nacional, el cual fue analizado en líneas precedentes, son órganos de fácil integración (no comprende a otros órganos colegiados u otros que tengan sedes en todo

el país), lo que le permite actuar con celeridad en la toma de sus decisiones, aspectos que resultan esenciales para lograr la eficacia pretendida por la norma, de evitar o impedir la causación de daños que el partido pudiera sufrir con la eventual conducta ilícita de determinados dirigentes.

No obsta a lo anterior, que en estos casos, la facultad de suspensión dependa del previo acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional, porque respecto de dicho órgano, quedó acreditado en líneas precedentes, que sí es democrático e idóneo para la aplicación de este tipo de medidas.

**b)** Por lo que hace a las alegaciones del actor relativas a que la facultad de “destitución” de dirigentes debió recaer, en todo caso, en el órgano especializado para resolver conflictos e imponer sanciones, a través de un procedimiento imparcial ante órgano competente previamente establecido que colme las garantías procesales mínimas, el agravio resulta inoperante porque omite controvertir las consideraciones que la responsable emitió a ese respecto.

En efecto, la autoridad responsable, mediante una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 85, fracción X y 214 fracciones II, III, V y VI, concluyó que el primer acto que daba lugar a la revocación del cargo de dirigente, lo constituía la vista que la Comisión de Justicia Partidaria hace al Comité Ejecutivo Nacional respecto de conductas irregulares de los militantes.

Asimismo, la propia responsable consideró que la Comisión de Justicia Partidaria era el órgano evaluador permanente del incumplimiento de las obligaciones en que incurrieran los dirigentes partidistas.

De esta manera, para el ejercicio de la medida de suspensión, el Consejo General del Instituto Federal Electoral estableció que intervenían tanto los comités ejecutivos (nacional y estatales), como las comisiones de justicia partidaria (órganos que a juicio del actor resultan especializados para su ejecución), y que en dicho procedimiento sí se preveía la garantía de audiencia.

Sin embargo, el actor se limita a afirmar que la medida debe recaer en los órganos especializados del partido, sin desvirtuar lo dicho por la responsable en cuanto a que el órgano especializado sí tiene ingerencia en la determinación de la suspensión, ni argumentar en relación a que es indispensable que las comisiones de justicia partidaria dentro del ámbito de su competencia detenten la facultad de forma exclusiva y no en participación conjunta con los comités ejecutivos, como lo consideró la responsable.

De la misma forma, sólo asevera que en el ejercicio de la facultad de "destitución" se deben colmar las garantías procesales mínimas, pero sin combatir las consideraciones de la responsable relativas a que la norma impugnada privilegia expresamente la garantía de audiencia, la cual ha de llevarse

a cabo en términos del reglamento respectivo, que deberá de señalar los derechos de esta índole a favor del dirigente revocado, tales como la notificación previa del ejercicio de la facultad, la posibilidad de contestar, ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga, ser sujetos de una resolución y la posibilidad de combatirla.

c) Por lo que se refiere a la contravención al artículo 23 constitucional aducida por el impugnante, el planteamiento resulta infundado.

El actor sostiene lo siguiente:

“No obsta de lo anterior, la conclusión de la responsable en el sentido de que la comisión de alguno de los supuestos previstos en el artículo 85, fracción X da lugar a dos responsabilidades. Por un lado, la que será conocida y resuelta por el Comité Ejecutivo Nacional, que consistirá exclusivamente en la suspensión y la designación del delegado temporal y, por otro lado, la que corresponde a la Comisión de Justicia Partidaria.

Lo anterior es así, porque de aceptar lo propuesto por la responsable se contravendría lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución, en el sentido de que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos. Ciertamente, la facultad conferida al Comité Ejecutivo Nacional constituye propiamente un acto privativo, en términos del artículo 14 constitucional, ya que impone una sanción consistente en la privación del cargo partidario, no se trata de una medida provisional o cautelar, como erróneamente lo entiende la responsable, pues si el delegado debe convocar a una elección para renovar la dirigencia, es claro que la privación del cargo tiene efectos definitivos.

De esta forma, si se aceptara que además de la privación del cargo, el militante puede ser sancionado por la Comisión de Justicia Partidaria, es claro que se le estaría

juzgando y sancionando dos veces por los mismos hechos, de manera que la interpretación sostenida por la responsable es abiertamente inconstitucional y, por lo mismo, no puede servir de base para sustentar el sentido de la resolución reclamada.” (Página 14 del escrito de demanda)

Asimismo, en la página dieciséis del escrito de demanda solicita que los planteamientos relacionados con el artículo 85 fracción X, con las precisiones necesarias para adecuarlos al ámbito de los órganos directivos estatales, se tengan por formulados con relación al artículo 122, fracción XV de los Estatutos porque las razones expuestas por la responsable fueron reproducidas con sólo ajustarlas al ámbito competencial del órgano partidista.

De conformidad con lo anterior, el actor sostiene que resultan contrarias al artículo 23 constitucional las consideraciones de la responsable relativas a que los supuestos previstos en los artículos 85, fracción X y 122, fracción XV constituyen medidas precautorias y no sanciones independientes y que, por tanto, implican la posibilidad de que se juzgara y sancionara dos veces por los mismos hechos, primero con la suspensión por el Comité Ejecutivo y después por la Comisión de Justicia Partidaria.

El agravio es de desestimarse porque, si bien las facultades atribuidas a los comités ejecutivos en los artículos 85 fracción X y 122 fracción XV no constituyen una medida precautoria, sino una sanción, lo cierto es que de la

redacción de dichos preceptos se advierte que no implican la posibilidad de una doble sanción.

Los preceptos impugnados disponen:

“Artículo 85. El Comité Ejecutivo Nacional, tendrá las atribuciones siguientes:

...

X. Suspender al o los miembros de la dirigencia de lo comités directivos estatales y nombrar un delegado que asumirá temporalmente la dirigencia y convocará en términos de estos estatutos a la elección de la misma, cuando incurran en las siguientes causales:

a) Realizar conductas u omisiones en forma sistemática contrarias a sus atribuciones y responsabilidades estatutarias o que impliquen el abandono de las mismas.

b) cuando se le encuentre en flagrancia en la comisión de un delito doloso y grave o medie sentencia judicial en su contra.

c) Disponer, en provecho propio o de terceros, de fondos o bienes del Partido;

d) Por evidencia de traición al Partido;

La garantía de audiencia se llevará a cabo en los términos que establezca el reglamento respectivo.

Artículo 122. Los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal, tendrán las atribuciones siguientes:

...

XV. La facultad conferida al Comité Ejecutivo Nacional en el artículo 85, fracción X de estos Estatutos, se entenderá otorgada a los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal, previo acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional, para los casos de los dirigentes de los comités directivos municipales o delegacionales.”

De conformidad con lo anterior, ciertamente la atribución de suspender a dirigentes prevista en los dos artículos

anteriores constituye una sanción porque se prevén supuestos específicos que, de actualizarse, darán lugar a la suspensión de mérito, la cual no tiene el carácter de “provisional” o “temporal” porque, además de no utilizarse tales frases, ni precisarse duración alguna para la suspensión, en las normas referidas se dispone que junto con la suspensión se nombrará a un delegado temporal que convocará a elección.

Por tanto, fue incorrecto que la responsable las catalogara como una medida precautoria, dado que se trata de actos de carácter privativo respecto de cargos partidistas, pero el sólo hecho de tratarse de actos privativos no los hace inconstitucionales porque en la propia disposición se establece que para esta clase de suspensión deberá observarse la garantía de audiencia en los términos del reglamento, lo que pone de manifiesto que se trata de procedimientos autónomos que culminan con la referida sanción.

Así, la facultad para que los comités ejecutivos puedan decretar la suspensión de los dirigentes a que se refieren los aludidos preceptos estatutarios está supeditada al respeto de la garantía de previa audiencia y a la acreditación de los supuestos específicos previstos en la propia disposición estatutaria, de ahí que no resulte contraria a la Constitución General de la República.

La mencionada atribución no es inconstitucional en sí misma porque, como ya se explicó, el Comité Ejecutivo Nacional y los Comités Ejecutivos Estatales cuentan con legitimación democrática para decretar esa clase de sanciones, además de que expresamente se prevé que deben respetar la garantía de previa audiencia.

Además, el texto modificado del artículo 85, fracción X, excluyó la previsión contenida en la norma anterior relativa a que la suspensión estaría supeditada a que *“la Comisión resuelva lo conducente”*.

De esta manera, en la redacción de los preceptos impugnados no existe elemento alguno para suponer que con el texto modificado exista la posibilidad de que el Comité Ejecutivo Nacional o los comités estatales decreten la suspensión y después la Comisión de Justicia Partidaria, con base en los mismos hechos, instaure un procedimiento disciplinario distinto que concluya con la imposición de una segunda sanción, porque las normas modificadas no remiten a un procedimiento sancionatorio posterior ni supeditan la imposición de la suspensión a trámite alguno, como sí sucedía en la redacción anterior del artículo 85 fracción X, que disponía:

“Artículo 85. El Comité Ejecutivo Nacional, tendrá las atribuciones siguientes:

X. Solicitar a la Comisión Nacional de Justicia Partidaria,

dicte la suspensión temporal de los derechos y de cargos partidistas a los militantes que incurran en cualquiera de las causales de suspensión de derechos, inhabilitación para ocupar cargos, o de expulsión, según lo dispuesto en el Capítulo V, Título Sexto, de los presentes Estatutos y en tanto dicha Comisión resuelva lo conducente; ...”

Por tanto, las disposiciones en estudio no son contrarias al artículo 23 constitucional porque al modificarse su redacción se excluyó de su texto el mandato relativo a que la imposición de la medida quedaría supeditada a lo que resolviera la Comisión de Justicia Partidaria.

Por ende, si bien se trata de una facultad que priva de un cargo partidista, lo cierto es que prevé el respeto a la garantía de previa audiencia y se trata de un procedimiento autónomo, en la medida que no remite a ninguna clase de procedimiento disciplinario posterior ni condiciona la imposición de la suspensión al resultado de trámite ulterior alguno, de ahí que no asista razón al actor en cuanto a que con las referidas modificaciones estatutarias se abre la posibilidad para que por esos mismos hechos haya lugar a iniciar un diverso procedimiento sancionatorio derivado del primero.

En abundancia de razones, las modificaciones a los artículos 85 fracción X y 122 fracción XV de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, no dan lugar a un doble juzgamiento y sanción por los mismos hechos, en virtud de que si bien entre las facultades de la Comisión de Justicia

Partidaria también se encuentra la de imponer sanciones de suspensión de derechos, inhabilitación para desempeñar cargos partidistas y expulsión del partido, no se prevé para los mismos sujetos específicos.

En efecto, el artículo 214 de los Estatutos y el 8 del Reglamento de las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria, establecen como atribución de las Comisiones de Justicia Partidaria, aplicar sanciones, amonestaciones y suspensiones temporales o definitivas de los derechos de los militantes.

El artículo 223, fracción II de los Estatutos y su correlativo 32, fracción II del Reglamento establecen que las sanciones que puede imponer la Comisión de Justicia partidaria son la suspensión temporal de derechos del militante, la inhabilitación temporal para desempeñar cargos partidistas y la expulsión.

Por su parte, el artículo 225 de los Estatutos prevé como causas de suspensión temporal de derechos o de cargos partidistas: la negativa a desempeñar comisiones, indisciplina, incumplimiento al pago de cuotas o multas, estar sujeto a proceso penal. La parte final de ese artículo determina que esta suspensión en ningún caso podrá exceder de tres años.

El artículo 226 establece como causas de inhabilitación temporal para desempeñar cargos: la comisión de faltas de probidad, la desviación de recursos, proporcionar información reservada, ofender militantes e incumplir con las obligaciones de campaña.

Por otro lado, el artículo 227 establece como causas de expulsión: atentar de manera grave contra el partido, propagar principios contrarios a la normativa, realizar actos de desprestigio u obstaculizar campañas, provocar divisiones, apoyar a otros partidos, enajenar o adjudicarse indebidamente bienes o fondos del partido, comisión de delitos en ejercicio de funciones públicas y denunciar hechos infundados ante los órganos del partido.

A mayor precisión, el contenido de los referidos preceptos es:

**“Artículo 225.** La suspensión temporal de derechos o de cargos partidistas, podrá ser impuesta por cualquiera de las causas siguientes:

I. Por negativa a desempeñar, sin causa justificada, las comisiones que confieran los órganos directivos del Partido;

II. Por indisciplina, que no sea grave, a las determinaciones de las asambleas y demás órganos del Partido;

III. Por incumplimiento reiterado en el pago de sus cuotas;

IV. Por encontrarse sujeto a proceso penal, en el caso de delitos dolosos. La suspensión durará en tanto se dicte la sentencia definitiva al inculpado; y

V. Por desviaciones estatutarias, deshonestidad o ineficiencia política de los dirigentes.

La suspensión en ningún caso podrá exceder de tres años; en caso de reincidencia en ese periodo se harán acreedores a la expulsión.

**Artículo 226.** La inhabilitación temporal para desempeñar cargos partidistas podrá ser impuesta por cualquiera de las causas siguientes:

- I. Cometer faltas de probidad en el ejercicio de cargos o comisiones partidistas;
- II. Disponer, en provecho propio, de fondos o bienes del Partido;
- III. Proporcionar a organizaciones políticas contrarias al Partido información reservada que conozca en virtud de desempeñar un cargo partidista; y
- IV. Ofender públicamente a militantes, dirigentes, cuadros o candidatos del Partido.

**Artículo 227.** La expulsión procede por alguna de las causas siguientes:

- I. Atentar, de manera grave, contra la unidad ideológica, programática y organizativa del Partido;
- II. Sostener y propagar principios contrarios a los contenidos en los Documentos Básicos;
- III. Realizar acciones políticas contrarias a los Documentos Básicos o a los lineamientos concretos de los órganos competentes del Partido;
- IV. Realizar actos de desprestigio de las candidaturas sostenidas por el Partido u obstaculizar las campañas respectivas. Llevar a cabo actos similares respecto de los dirigentes o sus funciones, u otros que atenten en contra de la integridad moral o la vida privada de candidatos o dirigentes, funcionarios o representantes populares priístas;
- V. Difundir ideas o realizar actos con la pretensión de provocar divisiones en el Partido;
- VI. Solidarizarse con la acción política de partidos o asociaciones políticas antagónicas al Partido;
- VII. Promueva y apoye actos de proselitismo de candidatos de otros partidos;
- VIII. Proceder con indisciplina grave, en relación con las determinaciones de las asambleas y demás órganos del Partido;
- IX. Enajenar o adjudicarse indebidamente bienes o fondos del Partido;
- X. Cometer faltas de probidad o delitos en el ejercicio de las funciones públicas que se tengan encomendadas; y
- XI. Presentar de manera dolosa, una denuncia con hechos infundados ante los órganos disciplinarios a que se refiere este Capítulo."

Al confrontar los anteriores supuestos con los del artículo 85, fracción X, de los mismos estatutos, a simple vista se advierte que los sujetos a que se refieren son distintos y, además, con excepción de lo dispuesto en el inciso c) de la fracción X del artículo 85 y la fracción II del artículo 226, las hipótesis de hecho que pueden sancionarse por el Comité Ejecutivo Nacional y por la Comisión de Justicia Partidaria, son diferentes, por lo que no existe base para considerar que un mismo hecho o conducta podría ser sancionado de modo simultáneo o sucesivo en dos procedimientos distintos.

En efecto, mientras la facultad de suspensión del Comité Ejecutivo Nacional requiere de una calidad específica en el sujeto, pues únicamente puede decretarse respecto de *“los miembros de la dirigencia de los comités directivos estatales”*, la atribución de la Comisión de Justicia Partidaria para imponer las diversas sanciones se refiere a los militantes del partido en general.

Esto porque en los artículos 211 y 214, fracción VI, de los Estatutos se establece que *“las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria en el ámbito de sus respectivas competencias, son los órganos encargados de llevar a cabo la justicia partidaria en materia de estímulos y sanciones y de derechos y obligaciones de los militantes”* y tendrán atribuciones para *“aplicar sanciones, amonestaciones y suspensiones, temporales o definitivas, de los derechos de los militantes”*, de modo que para las

sanciones de la Comisión Nacional de Justicia partidaria no se requiere de contar con la calidad específica de ser dirigente de un comité directivo estatal, sino que se refiere a los militantes en general.

De este modo, es claro que no existe duplicidad o superposición de esa facultad sancionatoria, porque el principio de especialidad dispone que las reglas generales resultarán desplazadas cuando existan disposiciones especiales, como sería el caso del artículo 85, fracción X, en relación con el 211, 214 y 225 a 227 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional.

En segundo lugar, tampoco cabría suponer que la modificación al artículo 85, fracción X, de los Estatutos implica la posibilidad de una doble sanción respecto de los supuestos en que la Comisión de Justicia Partidaria puede imponer sanciones.

Esto porque ninguna de las hipótesis de los artículos 225 a 227, prevé como elemento de la infracción el que se trate de conductas u omisiones sistemáticas o de evidencia de "traición al partido", lo que, por sí, deja en claro que se regulan conductas diferentes.

De la misma forma, si bien el inciso b) de la fracción X del artículo 85 guarda semejanza con la hipótesis de suspensión prevista en el artículo 225, fracción IV, es claro que, además

de que los sujetos son distintos, pues el primero se refiere a la suspensión de los miembros de las dirigencias y el segundo a los militantes; el primero hace referencia a casos de flagrancia por delito doloso y grave o que medie sentencia judicial, y el segundo prevé el caso de sujeción a proceso por delito doloso hasta que se dicte sentencia, de modo que se relacionan con etapas distintas del proceso penal, uno es con la detención en flagrancia o la sentencia y el otro durante la tramitación del proceso.

Por último, no obstante que los supuestos previstos en los artículos 85, fracción X, inciso c) y 226, fracción II, de los Estatutos, coinciden en lo que se refiere a disponer de bienes o fondos del partido "en provecho propio", es claro que cuando el provecho sea en beneficio de "terceros" la conducta sólo podría ser sancionada en el procedimiento del artículo 85, fracción X, porque ese aspecto no se prevé en la hipótesis del artículo 226.

Además, en la parte que ambos supuestos coinciden, esto es, en la posibilidad de sancionar por la disposición de bienes o fondos del partido en provecho propio, no podría considerarse que, por la sola previsión de ese aspecto en el texto del artículo 85, fracción X, inciso c), de los Estatutos se provoque la posibilidad de una doble sanción porque se refieren a sujetos diferentes.

En el caso específico de los dos preceptos mencionados la diferencia en los sujetos no sólo obedece a que una disposición se refiera expresamente a los miembros de las dirigencias de los comités directivos estatales y otra a la militancia en general, sino también a que la propia naturaleza de las sanciones excluyen la posibilidad de que puedan ser aplicadas a los mismos sujetos.

Esto porque para que pueda aplicarse la facultad prevista en el artículo 85, fracción X, de los Estatutos, consistente en suspender de un cargo partidista a cualquier dirigente, necesariamente se requiere que éste se encuentre en ejercicio de algún cargo.

En cambio, la sanción que se prevé en el artículo 226 consiste en *“la inhabilitación temporal para desempeñar cargos partidistas”*, de modo que por su propia naturaleza, opera hacia el futuro, es decir, se trata de un impedimento (inhabilitación) para que los militantes accedan a futuros cargos partidistas, mientras que la suspensión del artículo 85, fracción X, es para quienes ya están en el cargo.

De esta manera, no cabe la posibilidad de que tanto el Comité Ejecutivo Nacional como la Comisión de Justicia Partidaria decreten la suspensión, puesto que dicha Comisión lo que aplicaría sería inhabilitación; además, sólo puede hacerse en base a sujetos distintos, bajo hipótesis normativas diferentes, de ahí que dichas disposiciones no

son contrarias al artículo 23 constitucional al no prever que una misma conducta podrá ser objeto de una doble sanción.

Bajo ese contexto, la afirmación de la autoridad responsable, en el sentido de que la suspensión de dirigentes estatales, impuesta por el Comité Ejecutivo Nacional es independiente o autónoma de aquella que aplica a los militantes la Comisión de Justicia Partidaria, no debe entenderse como que ambos órganos partidistas puedan revocar del cargo a dirigentes de comités directivos estatales, por la comisión de los mismos hechos.

d) En cuanto a la alegación del actor relativa a que la redacción de los incisos a) al d) del artículo 85 resulta vaga e imprecisa, porque deja al operador jurídico un amplio margen para cometer arbitrariedades, esto es, que no se prevén casos concretos en la norma, se considera infundado porque el contenido de tal norma no es arbitrario ni viola el principio constitucional de tipicidad.

Esta Sala Superior ha sustentado que en el establecimiento de procedimientos disciplinarios han de salvaguardarse las garantías procesales mínimas del afiliado, entre las cuales se encuentra la tipificación de las irregularidades, que forma parte del principio de legalidad previsto en los artículos 14, 41, fracción IV, 99, párrafo cuarto, y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, y se refiere a que la norma estatutaria describa un supuesto de hecho determinado (*lex certa*).

El mandato de tipificación consiste en la descripción suficiente de la hipótesis normativa, es decir, de los elementos esenciales que conforman la infracción administrativa, de manera que el ciudadano, en este caso, miembro del partido político, pueda predecir, de modo razonable, cual es la conducta que da origen a una infracción y a la consecuente sanción administrativa.

En el derecho administrativo sancionador, dada su naturaleza casuística, la tipicidad no implica certeza absoluta, es decir, no obliga a que la precisión del supuesto normativo sea tal que comprenda a detalle todas y cada una de las circunstancias de comisión de la infracción administrativa. Lo que el principio de tipicidad exige es la mayor precisión posible, que dé lugar a la predicción razonable de las consecuencias de la conducta y la posibilidad de que la descripción normativa de la norma se pueda armonizar con el contenido de otra dentro del mismo sistema.

Lo contrario, o sea, la descripción rigurosa de la infracción es una meta imposible, dada la multitud de circunstancias y variaciones que pueden comprender las conductas reguladas.

Es factible entonces que el tipo administrativo incluya conceptos cuya delimitación permita cierto margen de

apreciación, siempre y cuando esta labor se efectúe conforme con criterios objetivos, ya sea lógicos, técnicos o de experiencia. Esto es así, entre otras cosas, porque resulta imposible definir todos los términos del supuesto jurídico.

En el caso, los incisos a) al d) de la fracción X del artículo 85 dicen:

“a) Realizar conductas u omisiones en forma sistemática contrarias a sus atribuciones y responsabilidades estatutarias o que impliquen el abandono de las mismas;

b) Cuando se le encuentre en flagrancia en la comisión de un delito doloso y grave o medie sentencia judicial en su contra;

c) Disponer, en provecho propio o de terceros, de fondos o bienes del Partido;

d) Por evidencia de traición al Partido...”

Como se aprecia, los estatutos prevén supuestos de acciones u omisiones voluntarias realizadas por los miembros del partido político, susceptibles de perjudicar a la organización, dos de las cuales –las contenidas en los incisos b) y c)– prevén supuestos específicos, a saber: encontrar en flagrancia de un delito doloso y grave o que medie sentencia judicial en su contra, y disponer de fondos o bienes del partido.

En los casos mencionados, si bien aparecen vocablos que requieren de ser interpretados para determinar su contenido, por ejemplo, *delito*, *grave*, *doloso*, *disponer*, lo cierto es que

se trata de conceptos que ya han sido definidos en el derecho penal e incluso en el régimen administrativo sancionador, por lo que resulta incorrecto considerar que existe falta de precisión o un amplio margen para que la entidad partidista pueda dotarlos de contenido arbitrariamente.

En cambio, en los incisos a) y d) se prevén supuestos típicos mucho más amplios, pues el primero se refiere a *“conductas u omisiones”, “sistemáticas”,* contrarias a las atribuciones o responsabilidades estatutarias o que impliquen *“abandono”* de las mismas, mientras que el segundo atiende a actos de *“traición al partido”,* pero a pesar de esa amplitud, no se está ante hipótesis de indefinición o que den margen para interpretaciones arbitrarias, sino que se trata de tipos abiertos y complementados con los que se pretende cubrir la variedad de supuestos que pueden producir el resultado de contravenir o abandonar las atribuciones o responsabilidades estatutarias o abarcar al número indeterminado de conductas que pueden revestir un caso de traición al partido, pues de pretender que se previera de forma casuista cada supuesto que se considera de traición o cada hipótesis en que se estimara transgredida o abandonada alguna responsabilidad estatutaria, dichas hipótesis producirían un catálogo infinito de posibles conductas contrarias a esos temas.

Cabe precisar que las hipótesis mencionadas pueden remitir a otras que aporten un supuesto más detallado o específico,

como ocurre con el primer caso (conductas contrarias a las atribuciones de los dirigentes), que puede desprenderse de cualquier precepto de la normativa partidista en la que se prevea alguna conducta que implique el incumplimiento de obligaciones de dirigentes de comités directivos estatales, o bien, el supuesto de traición, armonizado por ejemplo, con el artículo 63 que, entre otras cosas, precisa como causa de pérdida de la militancia el apoyar públicamente a un candidato de otro partido político, o bien, cualquier otro precepto del que se desprenda claramente una acción desleal al partido.

La falta de rigor en la descripción se justifica, porque las conductas que pueden dar lugar a situaciones conflictivas en el interior del partido son muy distintas, de suerte que la norma estatutaria debe abarcar la infinidad de posibles conductas perjudiciales con el fin de prever situaciones futuras.

La lectura de los preceptos materia de impugnación evidencia que las infracciones disciplinarias se dirigen sobre todo, a evitar conductas que puedan poner en riesgo grave al partido. Esto es, se trata de conductas que, desde la perspectiva del partido político, pueden perjudicar a la organización, por lo cual es dable que ese partido establezca los supuestos de irregularidad indicados con la generalidad, que no indefinición, referida.

En esa virtud, es infundada la alegación del demandante en el sentido de que los supuestos previstos en los estatutos no brindan certeza de una conducta específica sancionable, o dejan al operador jurídico un amplio margen de aplicabilidad para cometer arbitrariedades, pues, como se ha visto, las conductas se encuentran suficientemente precisadas, de acuerdo al ámbito de la potestad disciplinaria de los partidos políticos.

## **2. Intromisión del Comité Ejecutivo Nacional en los asuntos del partido a nivel estatal (agravio quinto).**

Dentro de este apartado, se analizan tres diversos agravios relacionados con el tema mencionado, los cuales se identifican con los incisos del **"A)"** al **"C)"**.

**A)** El actor se inconforma en contra del artículo 9, fracciones I y II de los estatutos del partido, donde se establece que para la celebración de acuerdos de participación o cualquier alianza con partidos políticos o agrupaciones políticas el Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal, en su caso, deberá celebrar acuerdo previo con el Comité Ejecutivo Nacional del partido.

Al respecto, el enjuiciante considera que es indebido que el Comité Ejecutivo Nacional intervenga en la decisión de celebrar coaliciones o cualquier alianza con partidos políticos o agrupaciones políticas porque constituye una intromisión

que viola el principio federal, con independencia de que la responsable trate de justificar la legitimación de la intervención del órgano nacional en asuntos de las entidades federativas.

El planteamiento en torno a la constitucionalidad de la norma resulta inoperante porque ésta ya existía desde el estatuto anterior, es decir, no fue parte de la reforma estatutaria impugnada, por lo que no puede ser materia de estudio.

Lo anterior es así porque el artículo 9, fracciones I y II de los estatutos, cuya constitucionalidad cuestiona el actor, señala lo siguiente:

“Artículo 9. Para la formación de coaliciones, candidaturas comunes, acuerdos de participación o cualquier alianza con partidos políticos o agrupaciones políticas cuya aprobación corresponda conforme a los presentes Estatutos a los Consejos Políticos Estatales o del Distrito Federal se observará lo siguiente:

I. Tratándose de elecciones de Gobernador o Jefe de Gobierno, Diputado Local por el principio de mayoría relativa, Ayuntamiento, Diputado a la Asamblea Legislativa por el principio de mayoría relativa y Jefe Delegacional en el Distrito Federal, el Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal que corresponda, **previo acuerdo con el Comité Ejecutivo Nacional**, deberá presentar la solicitud para formar la coalición o postular la candidatura común ante el Consejo Político respectivo, el cual discutirá y, en su caso, aprobará;

II. Tratándose de coaliciones para la elección por el principio de representación proporcional, ya sea de Diputado Local o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Presidente del Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal, según corresponda, **previo acuerdo con el Comité Ejecutivo Nacional** presentará la solicitud

directamente ante el Consejo Político respectivo, para su conocimiento y, en su caso, aprobación;

(...)”

Lo que cuestiona en concreto el demandante es la norma que exige que para la celebración de este tipo de actos de los comités de las entidades federativas se celebre acuerdo previo con el Comité Ejecutivo Nacional.

No obstante, esa norma ya existía desde el estatuto anterior, únicamente que estaba contemplada en el artículo 7 de los mismos estatutos que establece:

“Artículo 7. El Partido podrá constituir frentes, coaliciones, candidaturas comunes y alianzas con partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y otras organizaciones en apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las constituciones políticas de los estados de la Federación y las leyes que de ellas emanan. **Para conformarlas en las entidades federativas el Presidente del Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal correspondiente solicitará el Acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional.**

(...)”

Esto es, desde antes de la reforma el estatuto ya había establecido que previo a la celebración de candidaturas comunes, frentes, coaliciones y ese tipo de acuerdos, los comités directivos en las entidades federativas solicitarán el acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional del partido.

Incluso el artículo 196 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional complementa lo afirmado al señalar que para que el partido suscriba acuerdos de alianza,

coalición o candidaturas comunes, se atenderá a lo dispuesto en los artículos 7, 8 y 9 de los Estatutos.

Así, para justificar el por qué jurídicamente no corresponde ocuparse del planteamiento de fondo relativo a una norma que no fue materia de modificación, es necesario determinar cuáles son las oportunidades con que se cuenta para impugnar estatutos en general y, particularmente, cuándo se estima que una norma ha sido modificada.

Para justificar el estudio de las impugnaciones en contra de las modificaciones a las disposiciones estatutarias del Partido Revolucionario Institucional, se tiene presente lo siguiente.

Ante todo, es pertinente establecer las hipótesis de impugnación de los estatutos de un partido político nacional, conforme a lo dispuesto en el actual artículo 47 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho y que entró en vigor a partir del día siguiente.

Lo anterior, porque con anterioridad a dichas reformas, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regulaba de manera diversa al actual sistema de impugnaciones de los estatutos partidistas y al tenor de sus disposiciones esta Sala Superior estableció, en esencia, que

las hipótesis de impugnación de los estatutos de un partido político o de una coalición podrían consistir en las siguientes:

a) Que la inconstitucionalidad o ilegalidad pretendida, se encontrara en el texto original de los estatutos que se presentaron ante el Instituto Federal Electoral para su aprobación, y que no obstante eso, el Consejo General de dicho instituto haya considerado, expresa o tácitamente, que las normas estatutarias están apegadas a la legalidad y constitucionalidad, y se haya otorgado, en consecuencia, el registro como partido político nacional a la organización solicitante o a la coalición, en términos de los artículos 30 y 31 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente antes del quince de enero del dos mil ocho.

En esta hipótesis, se sostuvo que quien tuviera interés jurídico, especialmente los demás partidos políticos, en cuanto legitimados para deducir acciones para la tutela de intereses difusos o colectivos, podía impugnar el otorgamiento del registro y plantear los vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad de los estatutos admitidos.

b) Que los vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad atribuidos surgieran por alguna modificación posterior a los estatutos, y que al comunicarse al Instituto Federal Electoral se hubiera declarado su procedencia constitucional y legal, a

que se refería el artículo 38, apartado 1, inciso I), del citado código.

c) Que la autoridad electoral emitiera un acto o resolución electoral, cuyo contenido o sentido reconociera, como base fundamental de sustentación, a las normas estatutarias estimadas inconstitucionales o ilegales, o fueran efectos o consecuencias directas de ellas.

En este supuesto, se admitía la posibilidad de presentar la impugnación contra el primer acto de aplicación que afectara el interés jurídico del promovente, con el objeto de impedir la causación de perjuicios en su interés o de ser restituido en los que se le hubieran ocasionado con el acto concreto de aplicación, el cual debería reclamarse destacadamente, para poder argumentar lo conducente contra las normas estatutarias en que se fundara el acto o resolución, por lo cual estos razonamientos sólo serían motivo de examen y pronunciamiento cuando pudieran constituir el medio idóneo para conceder al peticionario el beneficio o derecho que defiende o evitarle el perjuicio del que se quiere librar, y no cuando se advierta que, aunque el órgano jurisdiccional analice dicha argumentación y la acoja, por considerar inconstitucionales o ilegales los estatutos en cuestión, esto es insuficiente para obsequiar al promovente sus pretensiones, por existir otros motivos legales que se opongan a ello.

Estos criterios están plasmados, esencialmente en la tesis 99 de la Sala Superior, publicada en el Apéndice 2000, Tomo VIII, P.R. Electoral, página 118, que dice:

**“ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.** Los estatutos de un partido son uno de los documentos básicos con los que debe contar para su registro como partido político nacional, tal como se dispone en el artículo 24, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tales circunstancias, no obsta el hecho de que los estatutos de un partido hubieren sido aprobados por la autoridad administrativa, para analizar su constitucionalidad, cuestión que podrá ser examinada tanto en el momento de aprobar la solicitud de registro correspondiente o, en su caso, las modificaciones que al respecto de los mismos sean aprobadas, como también en el momento de su aplicación a un caso concreto; resultando el recurso de apelación procedente para ello, en tanto que el mismo se encuentra diseñado no sólo para garantizar la legalidad, sino también la constitucionalidad de todos los actos en materia electoral. De modo que si la autoridad fundamenta su actuar en los estatutos de un partido, que se alegan inconstitucionales, ello debe ser materia de análisis por parte de este órgano jurisdiccional.”

Así como en la tesis S3ELJ 55/2002, publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 92-93, Sala Superior, que dice:

**“ESTATUTOS DE UN PARTIDO POLÍTICO O DE UNA COALICIÓN. HIPÓTESIS DE IMPUGNACIÓN.** El control de la constitucionalidad y legalidad de los estatutos de los partidos políticos o de las coaliciones se ejerce a través de la impugnación de los actos de autoridad que se encuentren vinculados con la regulación estatutaria, en cuanto a su reconocimiento y aplicación, mediante la formulación de los agravios encaminados a la

demostración de la ilegalidad o inconstitucionalidad de los dispositivos de normatividad interna que se combatan, siempre y cuando tales procesos se promuevan o interpongan por personas con interés jurídico respecto al acto o resolución concretos de que se trate. De este modo, las hipótesis de impugnación de los estatutos de un partido político o de una coalición pueden ser las siguientes: a) Que la inconstitucionalidad o ilegalidad pretendida, se encontrara en el texto original de los estatutos que se presentaron ante el Instituto Federal Electoral para su aprobación, y que no obstante eso, el Consejo General de dicho instituto haya considerado, expresa o tácitamente, que las normas estatutarias están apegadas a la legalidad y constitucionalidad, y se haya otorgado, en consecuencia, el registro como partido político nacional a la organización solicitante o a la coalición, en términos de los artículos 30 y 31 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En esta hipótesis, quien tenga interés jurídico, especialmente los demás partidos políticos, en cuanto entes legitimados para deducir acciones para la tutela de intereses difusos o colectivos, puede impugnar el otorgamiento del registro y plantear los vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad de los estatutos admitidos; b) Que los vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad atribuidos surjan por alguna modificación posterior a los estatutos, y que al comunicarse al Instituto Federal Electoral haya sido declarada su procedencia constitucional y legal, a que se refiere el artículo 38, apartado 1, inciso I), del citado código, y c) Que la autoridad electoral emita un acto o resolución electoral, cuyo contenido o sentido reconozca, como base fundamental de sustentación, a las normas estatutarias que se consideran inconstitucionales o ilegales, o fueran efectos o consecuencias directas de ellas. En estas situaciones se puede presentar la impugnación contra el primer acto de aplicación que afecte el interés jurídico del promovente, con el objeto de impedir la causación de perjuicios en su interés o de ser restituido en los que se le hayan ocasionado con el acto concreto de aplicación que se reclame destacadamente, y allí se puede argumentar lo conducente contra las normas estatutarias en que se funde el acto o resolución, por lo cual estos razonamientos sólo serán motivo de examen y pronunciamiento cuando puedan constituir el medio idóneo para conceder al peticionario el beneficio o derecho que defiende o evitarle el perjuicio del que se quiere librar, y no cuando se advierta que, aunque el órgano jurisdiccional analice dicha argumentación y la acoja, por considerar

inconstitucionales o ilegales los estatutos en cuestión, esto es insuficiente para obsequiar al promovente sus pretensiones, por existir otros motivos legales que se opongan a ello. Debe enfatizarse, desde luego, que en todos los casos deben cumplirse los requisitos que fija la ley, en cuanto a los presupuestos procesales, los requisitos de procedibilidad y admisibilidad, especialmente de legitimación e interés jurídico.”

Con motivo de las referidas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicadas el catorce de enero de dos mil ocho, entre otras cuestiones, el legislador introdujo en el artículo 47 el derecho de autorregulación de los partidos políticos, una nueva modalidad de impugnación administrativa de los estatutos partidistas y fijó las condiciones en que, con motivo de su aplicación, podrían impugnarse.

Lo anterior conduce a esta Sala Superior a una nueva interpretación de la legislación actual, a fin de establecer el sistema de impugnación de los estatutos partidistas.

De la interpretación sistemática y funcional del artículo 47 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, se llega a la conclusión de que los militantes tienen tres oportunidades para impugnar los actos relacionados con la creación de los estatutos de un partido político, a saber:

**a) A través de la impugnación administrativa** se pueden impugnar los proyectos de estatutos, dentro de los catorce

días naturales siguientes a la fecha en que sean presentados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral para la declaratoria de procedencia constitucional y legal;

**b) Por medio del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano**, dentro de los cuatro días siguientes a que se notifique, se tenga conocimiento o se hagan sabedores de la declaración de procedencia constitucional y legal de los estatutos, emitida por el Consejo General; y

**c) Por medio del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano**, con motivo de un acto de aplicación de los Estatutos. En las primeras dos hipótesis el control de la constitucionalidad y legalidad es abstracto y en el último caso es concreto. En todos ellos, tanto la autoridad administrativa electoral, como el Tribunal Electoral, en su caso, deben atender a la maximización del derecho de los partidos políticos para dictar las normas y procedimientos de organización que les permitan funcionar de acuerdo a sus fines.

Lo anterior se sostiene tomando en cuenta que el actual artículo 47 del Código, establece:

**“Artículo 47.**

1. Para la declaratoria de procedencia constitucional y legal de los documentos básicos de los partidos políticos,

a que se refiere el inciso l) del párrafo 1, del artículo 38 de este Código, el Consejo General atenderá el derecho de los partidos para dictar las normas y procedimientos de organización que les permitan funcionar de acuerdo con sus fines.

2. Los Estatutos de un partido político podrán ser impugnados exclusivamente por sus afiliados, dentro de los catorce días naturales siguientes a la fecha en que sean presentados ante el Consejo General para la declaratoria respectiva. Dicho órgano, al emitir la resolución que corresponda, resolverá simultáneamente las impugnaciones que haya recibido. Emitida la declaratoria que corresponda y transcurrido el plazo legal para impugnaciones sin que se haya interpuesto alguna, los Estatutos quedarán firmes.

3. En su caso, una vez que el Tribunal Electoral resuelva las impugnaciones que se interpongan en contra de la declaratoria del Consejo General, los estatutos únicamente podrán impugnarse por la legalidad de los actos de su aplicación.

4. Los partidos políticos deberán comunicar al Instituto los reglamentos que emitan, en un plazo no mayor de diez días posteriores a su aprobación. El propio Instituto verificará el apego de dichos reglamentos a las normas legales y estatutarias y los registrará en el libro respectivo.

5. En el caso del registro de integrantes de los órganos directivos, el Instituto deberá verificar, en un plazo de diez días contados a partir de la notificación, que el partido acompañe a la misma los documentos que comprueben el cumplimiento de los procedimientos previstos en los respectivos estatutos.

6. En caso de que el Instituto determine que no se cumplió con el procedimiento interno, deberá emitir resolución, debidamente fundada y motivada, estableciendo un plazo para que el partido reponga la elección o designación de sus dirigentes.

7. Si de la verificación de los procedimientos internos de los partidos el Instituto advierte errores u omisiones, éstas deberán notificarse por escrito al representante acreditado ante el mismo, otorgándole un plazo de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga."

El párrafo primero del precepto transcrito es una forma de concretizar los principios de libertad de decisión política y de derecho a la autoorganización de los partidos políticos, señalado en el artículo 2, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por virtud del cual, para la declaratoria de procedencia constitucional y legal de los documentos básicos de los partidos políticos, a que se refiere el inciso l) del párrafo 1, del artículo 38 de este Código, el Consejo General atenderá el derecho de los partidos para dictar las normas y procedimientos de organización que les permitan funcionar de acuerdo con sus fines.

Estos principios constituyen directivas que deben observarse por las autoridades en la mayor medida posible, sin que ello signifique pasar por alto el resto de los principios y valores constitucionales que rigen la actividad y finalidades de los partidos políticos, de tal manera que en primer término debe buscarse la armonización de la libertad de decisión política y de derecho a la autoorganización de los partidos políticos en relación con el resto de las normas rectoras de los partidos.

Lo anterior significa que la libertad de decisión política y de autoorganización de los partidos políticos es un espacio protegido por el derecho para que los partidos decidan sus cuestiones internas con la menor injerencia externa posible, adoptando los medios que consideren pertinentes para su funcionamiento, aunque dicha protección no es absoluta,

pues su ejercicio depende de la compatibilidad de sus decisiones con la integridad del ordenamiento jurídico en el que están insertos dichos derechos.

Tratándose de los Estatutos, los principios legales en estudio deben observarse en la medida en que las normas que los integran no contravengan las obligaciones, principios y valores constitucionales.

Un punto importante que merece aclaración consiste en señalar que, si bien el artículo 47 en comento, solamente se refiere a la aprobación de Estatutos, lo cierto es que debe entenderse que la regulación respectiva comprende tanto a las normas estatutarias constitutivas, es decir, las que se someten a revisión por primera ocasión, como a las reformas o adiciones a dichos estatutos, pues en ambos casos es aplicable la misma razón, es decir, la necesidad de que las autoridades se pronuncien sobre la constitucionalidad y legalidad de normas que regirán la vida interna de los partidos políticos.

Es cierto que el legislador, no precisó la posibilidad de impugnar dentro del plazo de catorce días la solicitud de declaración de constitucionalidad y legalidad de reformas o adiciones estatutarias en lo particular, pues solamente se refiere a la posibilidad de impugnar los documentos básicos o estatutos en general.

No obstante, una interpretación funcional del precepto en estudio permite concluir que la impugnación administrativa procede en ambos casos, esto es, cuando los Estatutos se presentan para la declaratoria respectiva por primera ocasión, como cuando se presentan reformas, pues estas últimas pretenden formar parte de los Estatutos con la misma jerarquía y validez.

Como conjunto de normas sometidas a flujos dinámicos, los estatutos partidistas se constituyen tanto de su acto creativo, como de los posteriores actos que lo modifican, alteran o suprimen parcialmente.

Por ende, es evidente que al regular las oportunidades para impugnar los estatutos, el legislador quiso referirse tanto a la solicitud de aprobación primigenia, como a todos aquellos actos relacionados con la modificación, alteración, adición o supresión parcial de los estatutos partidistas.

Es lo anterior lo que permite considerar que las normas previstas en el artículo 47 del Código, regulan todos los casos en los que se pretende la declaratoria de validez de normas estatutarias.

De otra manera, se podría llegar al absurdo de que, en términos del citado precepto, solamente se pueda verificar la constitucionalidad y legalidad de los estatutos en su primer acto de creación, pero no cuando son posteriormente

modificados, adicionados, alterados o suprimidos parcialmente, con lo cual se tolerarían reformas o adiciones a Estatutos abiertamente inconstitucionales, tan solo por no formar parte del acto primigenio de creación de los Estatutos.

Hechas las anteriores aclaraciones, es menester determinar cuáles son los medios de impugnación que pueden oponerse a los Estatutos Partidistas.

El párrafo 2 del artículo 47 del Código, establece una primera hipótesis de **impugnación administrativa** de carácter abstracto y preventivo, debido a que prevé la revisión de la solicitud de aprobación de los estatutos de un partido político.

En este tenor, establece que los estatutos podrán impugnarse exclusivamente por sus afiliados, dentro de los catorce días naturales siguientes a la fecha en que sean presentados ante el Consejo General para la declaratoria respectiva.

Como se ve, se trata de un control abstracto, en la medida en que su impugnación se basa en un conjunto de propuestas de normas que no han sido aplicadas a casos concretos, de tal manera que la revisión de constitucionalidad depende de la interpretación genérica que

se hace de las propuestas de normas estatutarias, frente a la constitución y a la ley.

Es también un control preventivo, porque opera antes de que los Estatutos o sus reformas, sean aprobadas, lo que permite analizar la constitucionalidad y legalidad de *proyectos de normas estatutarias* y no de *normas estatutarias propiamente dichas*.

El precepto en estudio establece que el Consejo General debe resolver este medio de impugnación al propio tiempo que resuelve sobre la solicitud de declaración de validez de los Estatutos.

Ahora bien, en el mismo párrafo segundo del artículo 47, se establece que, emitida la declaratoria que corresponda y transcurrido el plazo legal para impugnaciones sin que se haya interpuesto alguna, los Estatutos quedarán firmes.

Esta disposición prevé un segundo tipo de control constitucional y legal de los Estatutos partidistas, claramente diferente al control preventivo, pues es posterior a la aprobación y también de carácter abstracto.

Se trata de un control posterior a la aprobación de los estatutos, pues a diferencia de la anterior hipótesis de la impugnación administrativa, en este caso ya existe una declaración de autoridad que determina la procedencia

constitucional y legal de los mismos, por lo cual, *prima facie*, les reconoce el carácter de normas jurídicas que regirán la vida interna de algún partido político.

El artículo 47 en estudio, parte del supuesto de que la declaratoria de validez de los estatutos es impugnabile, al referir que *emitida la declaratoria que corresponda y transcurrido el plazo legal para impugnaciones sin que se haya interpuesto alguna, los Estatutos quedarán firmes.*

La impugnación a que se refiere el legislador en este apartado es el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, pues conforme a los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, procede dicho juicio cuando el ciudadano, por sí mismo y en forma individual, o a través de sus representantes legales haga valer presuntas violaciones a sus derechos de ser votado en elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

La autoridad competente para resolver sobre la solicitud de declaratoria de validez constitucional y legal de los estatutos es el Consejo General del Instituto Federal Electoral y la constitucionalidad de los estatutos involucra los diversos derechos político electorales del ciudadano en la modalidad

del derecho de afiliación, lo que pone en evidencia la procedencia de dicho medio de impugnación.

Lo anterior revela que la segunda hipótesis de impugnación de los estatutos partidistas se materializa en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, el cual, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Medios en cita, debe interponerse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo excepciones previstas expresamente en dicho ordenamiento.

Finalmente, la tercera hipótesis de impugnación se prevé en el artículo 47, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto establece que una vez que el Tribunal Electoral resuelva las impugnaciones interpuestas contra la declaratoria del Consejo General, los estatutos solamente podrán impugnarse por la legalidad de los actos de su aplicación.

Esta tercera hipótesis constituye un control concreto de constitucionalidad y legalidad de los estatutos, el cual, nuevamente, es a través del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, lo que significa que requiere de un acto concreto de aplicación de los estatutos, en perjuicio de un afiliado, para que puedan impugnarse normas estatutarias previamente declaradas

constitucionales y legales a través de los mecanismos ya precisados.

Lo anterior, porque la aplicación de las normas estatutarias podrían concretizar alguna afectación a los derechos político electorales detallados en el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, lo cual daría lugar a la impugnación con el objeto de impedir la causación de perjuicios en su interés o de ser restituido en los que se le hubieran ocasionado con el acto concreto de aplicación, el cual debe reclamarse destacadamente, para poder argumentar lo conducente contra las normas estatutarias en que se funde el acto o resolución.

Así, tales planteamientos sólo serán motivo de examen y pronunciamiento cuando puedan constituir el medio idóneo para conceder al peticionario el beneficio o derecho que defiende o evitarle el perjuicio del que se quiere librar, y no cuando se advierta que, aunque el órgano jurisdiccional analice dicha argumentación y la acoja, por considerar inconstitucionales o ilegales los estatutos en cuestión, esto sea insuficiente para obsequiar al promovente sus pretensiones, por existir otros motivos legales que se opongan a ello.

En suma, el actual sistema de medios de impugnación de los estatutos, permite la impugnación administrativa preventiva de carácter abstracto de la solicitud de declaración de

constitucionalidad y legalidad de los estatutos y sus reformas; el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, una vez aprobados los estatutos o sus reformas por la autoridad administrativa electoral; y el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano con motivo del acto de aplicación de las normas estatutarias.

Otra cuestión que debe explicarse para integrar el sistema de impugnación de los estatutos partidistas, consiste en determinar si cuando se impugna el proyecto de modificación de estatutos o la declaratoria de constitucionalidad y legalidad de los estatutos emitida por el Consejo General de la modificación estatutaria, se pueden impugnar normas no modificadas, es decir, normas que ya existían antes de las modificaciones aunque en preceptos distintos o redactados de diversa manera.

Al respecto, debe distinguirse entre *“artículo”* y *“norma jurídica”*, pues lo primero sólo constituye un dato de identificación para ubicar los enunciados jurídicos integrados en algún código, ley, reglamento, acuerdo general, etcétera, de modo que lo que es susceptible de impugnación al modificarse los Estatutos de los partidos políticos son las normas y no el mero dato (artículo) que se utiliza para identificarla.

El significado de la palabra *“artículo”*, aplicada al derecho, según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, es *“Cada una de las disposiciones numeradas de un tratado, de una ley, de un reglamento, etc.”*. De este modo, la referida palabra funge como el dato de identificación que permite ubicar dentro de un tratado, ley o reglamento la norma jurídica que se busca, pero no condiciona ni determina el contenido de la disposición así numerada.

En cambio, la norma jurídica está representada por el enunciado previsto por el legislador en el que se describe un supuesto de hecho al que se atribuye una consecuencia jurídica. Así, en un artículo pueden contenerse una o más normas, o incluso sólo parte de una norma jurídica, y en otro artículo hallarse el complemento de la misma.

En tal sentido, Josep Aguiló Regla considera que el concepto *norma jurídica* es muy ambiguo y que puede entenderse de las dos formas antes referidas –como artículo y como norma jurídica en sentido estricto–. Dicho autor refiere: *“En ocasiones se recurre a la expresión “norma jurídica” para designar un documento normativo dotado de autoridad, esto es, una disposición. En efecto, a veces se usa para referirse a la Constitución, a una ley o a un reglamento (o a partes de esos documentos, por ejemplo, el artículo Y de la ley X)... Es común oír decir, por ejemplo, que un artículo de una ley contiene un fragmento de norma, más de una norma o*

*diversos fragmentos de diversas normas... las normas jurídicas así entendidas son reconstrucciones que los juristas hacen de un cierto material normativo (disposiciones y prácticas sociales) con el fin de poder articular el discurso jurídico”<sup>1</sup>.*

Esta distinción entre *artículo* y *norma*, ya ha sido considerada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ejemplo, el diecinueve de agosto de dos mil cuatro, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-40/2004, en lo que interesa, se consideró:

“... sin embargo, en relación con la motivación que debía expresar para apoyar su determinación, su análisis fue incompleto, puesto que se limitó a señalar que como las modificaciones se efectuaron en prácticamente todo el articulado, resultaba procedente su revisión integral, pero sin expresar en qué consistieron los cambios realizados, a saber: si había o no cambio en el texto; si sólo cambió la redacción, pero se conservó el sentido; si se cambió el número de los artículos pero se conservó el texto original; si se suprimió o adicionó alguno de los dispositivos estatutarios; si se modificaron incisos o fracciones; si se fusionaron o dividieron artículos; etcétera.

[...]

Por cuanto hace a lo manifestado por la responsable en los considerandos 19 y 20 del fallo impugnado, tal y como lo señala el actor, no existe justificación para que se hubiera efectuado la revisión de los preceptos que ahí se mencionan, según se acredita a continuación:

[...]

Tal y como se desprende del cuadro elaborado por esta instancia jurisdiccional, en el caso de los artículos 3º y 4º éstos no fueron alterados, conservándose tal y como se encontraban con anterioridad, mientras que tratándose de

---

<sup>1</sup> Teoría General de las Fuentes del Derecho. Editorial Ariel. Barcelona, España. 2000. pp. 64-66.

las demás disposiciones citadas como apoyo para justificar la modificación del numeral 4º antes citado, su esencia no fue alterada ya que sólo se le cambiaron o agregaron palabras o frases que no alteran su sentido.

[...]

En efecto, las disposiciones que se analizan no encuadran en ninguno de los supuestos a que hemos hecho referencia ya que no se trata del texto original de los estatutos; éstos no sufrieron modificaciones sustanciales, y tampoco se está afectando el interés jurídico de un militante por su aplicación a un caso concreto.

Situación distinta se presentaría si los preceptos de referencia hubieran sido reformados en su contenido, o se hubiera sometido alguna propuesta de modificación al Congreso que aprobó la reforma estatutaria, o si se expidiera un nuevo estatuto abrogando el anterior, aunque se repitiera íntegramente el texto.

Luego entonces, si los preceptos cuyo contenido se mantiene, ya fueron motivo de una declaración anterior, conforme al principio de seguridad jurídica, no es factible que se emita un nuevo pronunciamiento respecto de ellos, de ahí lo ilegal de lo resuelto y lo fundado de los agravios que se analizan.

En consecuencia, debe revocarse lo resuelto por la responsable en los considerandos 19 y 20, así como la parte conducente del resolutivo segundo del fallo impugnado.”

De acuerdo con lo anterior, tratándose del control de la legalidad y constitucionalidad de los Estatutos de los partidos políticos, fuera de las hipótesis de creación del Estatuto, o refundación al abrogarse uno anterior, y de los casos de actos concretos de aplicación de la disposición estatutaria que pretenda impugnarse, sólo la modificación al contenido de las normas, entendida como enunciado jurídico y no como *artículo*, es lo que proveerá la oportunidad de impugnar tal modificación, pues cuando sólo cambia el número o ubicación del artículo, o se trata de un cambio formal (por ejemplo que se reitere el contenido de la disposición) o

secundario (por ejemplo una modificación de redacción) que no modifica el sentido de la disposición, se entenderá que la norma no ha sido modificada y, por tanto, no habrá oportunidad de analizar su constitucionalidad.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J.27/2004, que dice:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.** El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad”.<sup>2</sup>

Pero se considera que tal criterio jurídico, establecido en relación con las acciones de inconstitucionalidad, no es

---

<sup>2</sup> Tesis perteneciente a la Novena Época consultable en la página 1155 del tomo XIX, correspondiente a mayo de dos mil cuatro, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

aplicable para determinar la posibilidad de impugnación de modificaciones a los Estatutos de los partidos políticos, porque en este último caso debe prevalecer la previa declaración de constitucionalidad en respeto al principio de seguridad jurídica, lo que no sucede en las acciones de inconstitucionalidad.

En efecto, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República, la acción de inconstitucionalidad es un recurso que tiene por objeto *“plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”*, por lo que la autoridad que conoce de la misma no hace un estudio oficioso de todas las disposiciones contenidas en el ordenamiento que contenga la norma impugnada, sino que el análisis se limita a las que sean impugnadas y sobre éstas versa exclusivamente el planteamiento.

En ese orden de ideas, al reformarse una ley y reproducirse en esa nueva el texto de una disposición anterior, no existe declaración previa de constitucionalidad al respecto por lo que ese nuevo acto legislativo constituye la primera oportunidad para analizar tal aspecto, en caso de ser impugnado. Diferente resultaría si sobre esa norma que se reproduce en una nueva reforma ya existiera un pronunciamiento previo de la autoridad que conoce de la acción de inconstitucionalidad, porque de ser así, por

seguridad jurídica, ordinariamente tendría que estarse a lo decidido en el análisis previo de esa misma norma.

En cambio, en relación a los Estatutos de los partidos políticos, los artículos 29 al 31 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevén que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a través de una comisión de tres consejeros examinarán los documentos básicos del partido, entre ellos los estatutos, para verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución previsto en la ley.

Así, la aprobación de tales estatutos deberá entenderse como una declaratoria general de constitucionalidad y legalidad de todas y cada una de las normas previstas en los mismos, por lo que si con posterioridad se repite el texto de la norma, aunque se divida o se identifique con un número de artículo diferente, la constitucionalidad de su contenido se entenderá cubierta por la declaratoria anterior, de modo que si se trata de la misma norma no habrá lugar a hacer un nuevo pronunciamiento, en respeto al principio de seguridad jurídica.

Además, en la tesis de jurisprudencia 96/2007, el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció una excepción al criterio anterior, al establecer que el cambio de la identificación numérica de una norma general no constituye un nuevo acto legislativo al no existir

la voluntad del legislador de reformar, adicionar o modificar el texto de la norma, sino que el cambio en el número del artículo obedece a la modificación en otras normas. La tesis mencionada dispone:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 27/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con el rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.”**, sostuvo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente la disposición anterior, también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, esto es, al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Tesis de jurisprudencia perteneciente a la Novena Época, consultable en la página 742 del tomo XXVI, correspondiente a diciembre de dos mil siete, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Por tanto, la impugnación de normas estatutarias con motivo de su reforma precisamente es procedente cuando hayan sido objeto de alguna modificación, lo que no sucede en relación con la referida disposición estatutaria, de ahí la imposibilidad jurídica de analizarlo en esta ejecutoria, lo cual provoca la inoperancia del argumento.

**B)** Por otro lado, dentro del mismo agravio quinto, el actor impugna la constitucionalidad del artículo 161 de los estatutos que incorpora la exigencia de que las convocatorias para la elección de dirigentes se expedirán previo acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional.

El actor señala que le causa agravio la intromisión del Comité Ejecutivo Nacional del partido en asuntos de los comités estatales, lo cual constituye una violación al principio federal.

En esencia el argumento de inconstitucionalidad planteado por el actor reproduce los argumentos expuestos para el artículo 9, fracciones I y II, en el sentido de cuestionar la norma que exige la celebración de un acuerdo previo con el comité nacional del partido para celebrar ese tipo de actos en las entidades federativas, lo cual en su concepto contraviene la Constitución en virtud de que atenta contra el régimen federal al que deben estar sujetos los partidos políticos nacionales, pues restringe la autonomía de los órganos estatales.

El planteamiento en que sustenta la pretensión de inconstitucionalidad resulta infundado, porque como lo ha sostenido esta Sala Superior<sup>4</sup> la facultad de intervención que se da a los órganos nacionales de un partido político nacional es un mecanismo de control interorgánico para la celebración de actos partidistas locales, autorizado para el funcionamiento de los partidos, como el que prevé el Estatuto del Partido Revolucionario Institucional al requerir la intervención del Comité Ejecutivo Nacional para la emisión de la convocatoria para la elección de dirigentes locales, pues su funcionamiento incide en la ejecución de políticas y estrategias nacionales, siempre y cuando la negativa de autorización sea fundada y motivada, de ahí que ello no le genera los perjuicios que alega el actor como se demuestra a continuación:

---

4 MEDIO DE CONTROL INTRAPARTIDARIO. LO CONSTITUYE LA AUTORIZACIÓN PREVIA DE LOS ÓRGANOS NACIONALES DEL PARTIDO CONVERGENCIA, PARA LA REALIZACIÓN DE ACTOS PARTIDISTAS LOCALES. De acuerdo con la interpretación sistemática conforme con la Constitución, de lo dispuesto en los artículos 11, párrafo 3; 25, párrafo 2; 27, párrafo 3, inciso c); 33, párrafo 1; 34, párrafo 2, y 35, párrafo 1, de los Estatutos del partido político nacional Convergencia, la atribución conferida al comité ejecutivo nacional de ese instituto político para autorizar previa, expresamente y por escrito las convocatorias a las asambleas estatales y municipales, así como las convocatorias a las convenciones estatales, distritales y municipales, cuando se ejerce en forma oportuna, fundada y motivada, garantiza el respeto a la libertad autoorganizativa de ese partido político y, al mismo tiempo, preserva la coexistencia y armonización de dicha libertad con el ejercicio de los derechos político-electorales de los militantes, pues constituye un medio de control intrapartidario para prevenir conflictos por la expedición irregular de convocatorias, lo cual fortalece la autonomía partidaria al evitar procesos contenciosos sometidos a entidades administrativas o jurisdiccionales externas y, a la vez, coloca a estos últimos como una instancia excepcional de salvaguarda de prerrogativas político-electorales. No obstante, siempre podrá acudir a la jurisdicción estatal para reclamar el abuso de esa atribución, es decir, su utilización arbitraria o caprichosa, incluso sin necesidad de agotar los medios de defensa intrapartidarios cuando la situación lo justifique.

El artículo 161 establece:

**“Art. 161.** La convocatoria para la elección de dirigentes, será expedida por el comité del nivel inmediato superior y conforme al procedimiento estatutario que hubiere determinado el Consejo Político del nivel al que corresponda la elección, según establezcan las disposiciones contenidas en esta sección y el reglamento respectivo.

Toda convocatoria se expedirá previo acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional.

En el caso de la elección correspondiente al Comité Ejecutivo Nacional, la convocatoria será expedida por la Comisión Nacional de Procesos Internos, previa aprobación del Consejo Político Nacional.

La convocatoria deberá contener los requisitos que señalan en los presentes Estatutos o en el reglamento respectivo.”

En relación con lo anterior es importante señalar que un partido político nacional finca sus expectativas de triunfo electoral global con base al cúmulo de estrategias y acciones en los ámbitos locales, desplegando ofertas vinculadas a su realidad, circunstancias, condiciones, entorno, etcétera, donde los resultados electorales locales tienen impacto en la estrategia nacional y de manera inversa.

Por tanto, la determinación de reformar la norma estatutaria tomada por la Asamblea Nacional, que representa el órgano supremo del instituto político, de conformidad con el artículo 65 de sus estatutos, es acorde con sus fines y no atenta contra el régimen federal, ya que jurídicamente, como partido político nacional no se afectan las atribuciones de los órganos locales, sino que más bien son complementarias y

tienen como fin último un control de la legalidad desde el interior del propio partido político.

En ese sentido, al resolverse el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del expediente número SUP-JDC-803/2002, este Tribunal consideró que la facultad de autorización previa del Comité Ejecutivo Nacional de un partido político nacional para emitir convocatorias a las asambleas estatales y municipales no constituye una atribución exacerbada en favor del órgano nacional para controlar y dirigir los destinos del partido ni tampoco se priva a los afiliados, miembros o militantes del derecho a participar en la vida democrática del propio partido, sino debe entenderse como un mecanismo de control interorgánico, es decir, un sistema de control de la regularidad al interior del partido político.

Lo anterior, según consideró este Tribunal en el juicio mencionado, en la inteligencia de que dicha intervención o participación del órgano nacional en asuntos fundamentalmente locales implica que sólo puede concebirse como una constatación del cumplimiento de los respectivos requisitos, por lo que en caso de negarse la autorización deberá hacerse de manera fundada y motivada.

Ello en el entendido de que toda resolución arbitraria que al respecto emita el Comité Ejecutivo Nacional es susceptible de ser corregida por la instancia partidaria competente, e

inclusive por la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Asimismo, es obligación de los órganos partidarios y de los militantes del partido político, conducirse conforme al principio de legalidad electoral, toda vez que unos y otros se encuentran constreñidos a cumplir con lo preceptuado en la Constitución General de la República, en las Constituciones de las entidades federativas y en las leyes secundarias que de ellas emanen, así como conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

En este sentido, debe entenderse que la intervención del Comité Ejecutivo Nacional obliga al cumplimiento de las disposiciones constitucionales, estatutarias y, en su caso, reglamentarias relativas a la elección de dirigentes, de tal suerte que el acuerdo que implique una negativa del Comité Ejecutivo Nacional quedaría justificado cuando la convocatoria de que se trate no cumpla con los requisitos. De manera que si la negativa no se funda y motiva, la misma daría lugar a que operen los medios de defensa previstos en su normativa interna y, en su caso, los administrativos y jurisdiccionales contemplados legalmente.

En el caso, conforme al artículo 83 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional corresponde al Comité

Ejecutivo Nacional, como órgano de dirección ejecutiva, tener a su cargo la representación y dirección política del partido en todo el país y desarrollar las tareas de coordinación y vinculación para la operación política de los programas nacionales que apruebe el Consejo Político Nacional.

Asimismo, de acuerdo con la fracción II del artículo 85 de la misma norma estatutaria, el Comité Ejecutivo Nacional tendrá la atribución de analizar y decidir sobre las cuestiones políticas y organizativas relevantes del partido.

En atención a ello, esto es, a la naturaleza del Comité Ejecutivo Nacional, está justificada su intervención para garantizar el cumplimiento de los requisitos de las convocatorias, el apego a la legalidad y, en general, conocer sobre cualquier asunto de singular significado para los fines e intereses del partido político nacional, de ahí lo infundado del agravio.

**C)** Por otro lado, en el mismo agravio quinto, el actor aduce que la cancelación de registro de un precandidato o candidato por parte del Comité Ejecutivo Nacional constituye un acto privativo, en términos del artículo 14 de la Constitución federal. Agrega que, dicha sanción, en todo caso, debe ser emitida por el órgano previamente establecido para tal efecto.

Ahora bien, primeramente conviene hacer la precisión de que el precepto impugnado, respecto a la facultad de cancelar el registro de candidatos existía con antelación a la modificación de estatutos.

En efecto, antes de la reforma, el artículo impugnado expresaba:

“Art. 200. En el caso de que un candidato no cumpla con lo dispuesto en el Artículo anterior, el Comité Ejecutivo Nacional podrá disponer la cancelación de su registro ante las autoridades electorales competentes, en los términos de las leyes respectivas.

Lo anterior, independientemente de las responsabilidades de tipo partidario a las que se haga acreedor, de conformidad con lo dispuesto en los presentes Estatutos.”

El artículo modificado establece lo siguiente:

“Art. 200. En el caso de que un precandidato o candidato no cumpla con lo dispuesto en el Artículo anterior, el Comité Ejecutivo Nacional podrá disponer la cancelación de su registro ante las instancias partidarias correspondientes o las autoridades electorales competentes, según sea el caso, en los términos de las leyes respectivas.

Lo anterior, independientemente de las responsabilidades de tipo partidario a las que se haga acreedor, de conformidad con lo dispuesto en los presentes Estatutos.”

Como se observa de la transcripción anterior, la facultad de disponer de la cancelación del registro contenida para el Comité Ejecutivo Nacional ya estaba considerada respecto de

los **candidatos** y únicamente introduce el elemento *precandidato*.

Como consecuencia de lo anterior, la modificación estatutaria agrega la frase a *las instancias partidarias correspondientes* como órganos ante los cuales se podrá disponer la cancelación.

En este sentido, solo será motivo de pronunciamiento por parte de esta Sala Superior, la parte modificada que introduce elementos novedosos en esta instancia, por ser la que en un momento dado, puede causar perjuicio al actor.

En efecto, como se dijo dentro de este mismo apartado de la ejecutoria, la impugnación de normas estatutarias con motivo de su reforma precisamente es procedente cuando hayan sido objeto de alguna modificación, lo que se advierte sólo respecto del segmento identificado de la disposición estatutaria cuestionada.

De ahí que el estudio sobre la medida de cancelación de registro **de candidatos** resulte improcedente en esta vía y únicamente se realizará respecto de los precandidatos.

Dilucidado lo anterior, esta Sala Superior considera que es infundado el agravio.

La determinación de que el Comité Ejecutivo Nacional disponga la cancelación de un precandidato ante la instancia partidaria correspondiente, ante el incumplimiento de los criterios y lineamientos estatutarios, constituye una facultad extraordinaria en la que el derecho de afiliación en la vertiente de ser votado se supedita al interés de la equidad en la contienda y en que el partido no corra el riesgo de perder a su candidato.

De este modo, lo establecido por el legislador partidista constituye una medida idónea para hacer frente a un hecho emergente e irregular, que de no atenderse de manera inmediata impactaría en la imagen, expectativa electoral, recursos económicos y operatividad del partido, con el objeto de privilegiar los objetivos mencionados y evitar un perjuicio mayor al partido, pues de optar por alguna otra clase de sanción, como sería amonestación o multa, se permitiría que el infractor llevara a cabo un cálculo de conveniencia entre los beneficios obtenidos con la conducta irregular en relación con el resultado alcanzado, frente a la sanción que podría imponérsele y le permitiría avanzar en la contienda por encima de otros precandidatos que hubieran ajustado su conducta a la normatividad legal y estatutaria.

En relación con lo anterior, la medida resulta necesaria porque no se advierte alguna otra que pudiera eliminar la inequidad en la contienda interna o el riesgo para la

candidatura del partido, como se logra con la cancelación de una precandidatura.

Además, la medida es proporcional en sentido estricto porque la restricción al derecho de afiliación es el resultado de privilegiar la equidad de esa contienda interna y el derecho de afiliación de los otros precandidatos.

De igual modo, esta modificación estatutaria resulta razonable al analizarse dentro del contexto de las modificaciones a la base IV del artículo 41 constitucional y al artículo 211 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues en el primero se introdujo la regulación de los procesos internos de selección de los partidos políticos y para su regulación se hizo una remisión a la ley.

En tanto, en el referido código se previó la negativa o cancelación del registro de las precandidaturas como una sanción para los precandidatos que contraten propaganda en radio y televisión, de modo que la sanción incorporada al interior del partido es acorde con la que previó el legislador para la mencionada hipótesis específica.

Además, el ejercicio de la referida facultad se debe dar de manera fundada, motivada y cumpliendo con la garantía de audiencia entendida en sentido amplio, por lo que, por sí

misma, tampoco sería violatoria de los principios de legalidad y seguridad jurídicas.

En efecto, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otras cuestiones, la garantía de los gobernados al debido proceso. Dicha garantía consiste en que toda privación de libertad, propiedad, posesiones o derechos de los gobernados por parte de las autoridades competentes, deberá sustentarse mediante los procedimientos legales previstos para tal efecto, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad a la conducta imputada.

Dentro de las formalidades esenciales del procedimiento, en conformidad con los criterios sustentados por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, se encuentran, entre otros, la oportunidad de ser oído y vencido en juicio, que comprende la posibilidad de presentar alegatos y medios probatorios que sustenten las oposiciones correspondientes.

En este sentido, esta Sala ha mantenido reiteradamente<sup>5</sup> el criterio de que los partidos políticos, en cuanto a su régimen interior, deben instruir procedimientos disciplinarios que respeten un mínimo de garantías procesales e incluir ciertos

---

<sup>5</sup> Por ejemplo en la ejecutoria identificada con la clave SUP-JDC-224/2008, resuelta en sesión pública de dieciséis de abril de dos mil ocho, páginas 37 a 39.

principios que consagra la Constitución Federal, entre los que se encuentran:

“a) Un procedimiento previo. Las sanciones deben tener como presupuesto la existencia de determinadas reglas y pasos conforme a los cuales habrá de investigarse y determinar si la conducta que se atribuye a un afiliado efectivamente se ha cometido y, la sanción que, en su caso, se le debe imponer.

Aún en los casos en que se requiera tomar medidas preventivas urgentes, como en el caso de que, excepcionalmente, se determina suspender de manera temporal de sus derechos a un afiliado, debe observarse un procedimiento sumario, dentro del cual se le informe de la acusación, se le escuche y se le permita aportar las pruebas que logre presentar y desahogar en ese breve plazo.

b) Derecho de audiencia. Es importante que el afiliado sujeto a un procedimiento disciplinario conozca del mismo, porque es la condición necesaria para su defensa.

c) Derecho de defensa. Deben existir los mecanismos necesarios que permitan al afiliado asumir una postura determinada, garantizándole, al menos, la posibilidad de ser oído y de aportar pruebas.

d) La tipificación. Para seguridad de los afiliados, es importante que las conductas sancionables se encuentren predeterminadas, de una manera descriptiva, tratando en lo posible de evitar la ambigüedad.

e) Sanciones proporcionales. Es preciso que se prevean una variedad de sanciones de distinta intensidad a efecto de que el órgano aplicador de la norma se encuentre en posibilidades de elegir aquella que resulte más adecuada al hecho cometido, según las particularidades o circunstancias del caso concreto.

f) Motivación de la determinación o resolución respectiva. Resulta de suma importancia que el afiliado conozca las razones o motivos que determinaron al órgano a imponerle una sanción.

g) Competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad. Debe existir un órgano previamente establecido en el cual recaiga la atribución de conocer de los asuntos disciplinarios, cuya independencia e imparcialidad puede garantizarse por el señalamiento de alguna temporalidad para su ejercicio, y tener señaladas expresamente sus atribuciones.”

En este contexto, los puntos señalados constituyen condiciones para que un partido pueda considerarse democrático y en el procedimiento sancionador implica que la garantía de defensa vincule al órgano decisor a considerar los alegatos y pruebas, las circunstancias particulares y demás elementos del caso. Esto para garantizar una resolución que salvaguarde el principio constitucional de exhaustividad.

En el caso impugnado, la hipótesis para la aplicación de la medida implica la concurrencia de los siguientes elementos:

- Que el evento se presente durante el desarrollo de la precampaña electoral, por un ciudadano que pretende ser postulado por el partido político como candidato a un cargo de elección popular, conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a los estatutos del partido político, en el proceso de selección interna de candidatos.
- Que el actuar del precandidato se aparte de las disposiciones que consigna el artículo 199 de los estatutos que cita:

“Artículo 199. Los candidatos postulados por el Partido desarrollarán sus campañas conforme a las características políticas, sociales y económicas del ámbito electoral respectivo. Al efecto, se apegarán a las siguientes disposiciones:

- I. Los recursos económicos deberán ser manejados con legalidad, honestidad y racionalidad que permita su mejor aprovechamiento y se eviten dispendios;
- II. Los órganos directivos del Partido, en el nivel correspondiente y en función del ámbito electoral de que se trate, definirán criterios generales de campaña;
- III. Se sujetarán invariablemente a lo establecido en las leyes electorales y demás disposiciones reglamentarias y administrativas;
- IV. Establecerán la coordinación necesaria con los candidatos del Partido a otros cargos, cuya campaña coincida en la misma circunscripción, con el propósito de sumar esfuerzos, recursos y lograr su mejor aprovechamiento;
- V. Entregarán al Partido oportunamente los documentos suficientes que permitan comprobar el movimiento de ingresos y egresos de su campaña, a fin de que se cumpla con lo establecido en las leyes de la materia; y
- VI. Los demás criterios y lineamientos que dicten los órganos directivos.”

Asimismo, cabe destacar que el artículo 85 de los estatutos establece, dentro de la gama de atribuciones del comité nacional, las correspondientes al análisis y decisión sobre las cuestiones políticas y organizativas relevantes del partido, así como la relativa a la vigilancia de las campañas de los candidatos del partido para que se sujeten a los lineamientos determinados por el mismo, en los términos del artículo 199 de los estatutos.

En este contexto, los precandidatos, al igual que los candidatos, estarían acotados a cumplir con los lineamientos y criterios para el desarrollo de las campañas en temas

relativos al manejo legal, honesto y racional de recursos económicos, entre otras obligaciones legales.

De esta manera, ante el incumplimiento por parte de precandidatos de ese tipo de conductas, el comité nacional, como órgano operativo del partido, que a su vez es el representante de una entidad de interés público, de conformidad con el artículo 41 constitucional, será el autorizado para tomar medidas ante hechos que afecten a la organización política o al conjunto de ciudadanos que la integran, a saber, disponer la cancelación del registro de precandidatos.

Cabe destacar que esta facultad extraordinaria también encuentra justificación en el hecho de que, en esta fase de preparación de la elección, el Comité Ejecutivo Nacional se encuentra ante una condición de plazo improrrogable, que de ser excedido, haría nugatorio el efecto de la cancelación de registro, consistente en evitar la causación de daños irreparables al partido político.

Lo anterior, en la medida que la cancelación de registro se sujete al cumplimiento de determinados requisitos constitucionales, legales y de forma.

Ello, porque en todo caso, el Comité Ejecutivo Nacional deberá remitir el registro de un precandidato garantizando un procedimiento sumario que cumpla con la garantía de

audiencia entendida en sentido amplio, que en esencia consiste en otorgar las garantías para su debida defensa tales como ser informado de la acusación, se le escuche y se le permita aportar las pruebas, obtenga resolución, posibilidad de impugnarla, etcétera.

Entendida de esta forma la controvertida cancelación de registro, en modo alguno puede estimarse violatoria de los principios constitucionales y legales aducidos por el actor. De ahí lo infundado de su alegación.

### **3. Sanciones fijas y excesivas (agravio sexto).**

En este tema el actor impugna la constitucionalidad de los artículos 60, fracción VIII, inciso a), párrafo segundo y el artículo 225, fracción VI, párrafo segundo, última parte, por considerar que las sanciones previstas son fijas y excesivas o desproporcionadas. Dichos artículos son del tenor siguiente:

**"Artículo 60.** Los cuadros del partido tienen, además de las establecidas en el artículo anterior, las obligaciones siguientes:

(...)

VIII. En el caso de los servidores de la administración pública, mandos medios y superiores, y de elección popular, además de las anteriores obligaciones, tendrán las siguientes:

a) Aportar mensualmente el 5% de sus sueldos y dietas al Partido en la forma siguiente: los presidentes, síndicos, regidores y servidores públicos municipales o el jefe o servidores públicos delegacionales, al Comité Municipal o

Delegacional respectivo; los Gobernadores o el Jefe de Gobierno, Diputados locales y servidores públicos estatales y del Gobierno del Distrito Federal, al Comité Directivo Estatal correspondiente o del Distrito Federal; el Presidente de la República los Senadores, Diputados Federales y servidores públicos federales, al Comité Ejecutivo Nacional.

**El incumplimiento de esta obligación en más de 3 ocasiones consecutivas, hará al infractor acreedor en forma directa a lo dispuesto por el artículo 225, fracción III de estos Estatutos”.**

**“Artículo 225.** La suspensión temporal de derechos o de cargos partidistas, podrá ser impuesta por cualquiera de las causas siguientes:

(...)

III. Por incumplimiento reiterado en el pago de sus cuotas. En el caso de que el infractor sea militante con las características a que se refiere la fracción VIII del artículo 60 de estos Estatutos, la suspensión procederá a petición de algún militante interesado ante la Comisión Nacional de Justicia Partidaria.

(...)

VI. Por incumplimiento en el pago de las multas o adeudos derivados de la responsabilidad solidaria que establecen estos Estatutos.

**La suspensión en ningún caso podrá exceder de 3 años. En caso de reincidencia se hará acreedor a la expulsión”.**

Previamente al estudio sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas, resulta necesario precisar que el cuestionamiento no se endereza en contra de los supuestos típicos previstos en tales disposiciones, sino en contra de sus consecuencias jurídicas, es decir, las sanciones de suspensión temporal de derechos o de cargos partidistas y expulsión del partido.

En esas condiciones, el pronunciamiento que esta Sala Superior realice sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas controvertidas versará únicamente sobre los aspectos mencionados.

El actor sostiene, en esencia, los agravios siguientes:

**a.** Falta de exhaustividad, porque la responsable omitió estudiar el argumento relativo a que la sanción atenta contra el principio de proporcionalidad. Por tanto, solicita que esta Sala Superior asuma plenitud de jurisdicción y analice los planteamientos cuyo estudio omitió la responsable.

**b.** Incongruencia externa, porque la responsable se apartó de lo planteado en el sentido de que las normas prevén de manera directa la sanción de suspensión sin dar lugar a que el operador jurídico escoja la sanción correspondiente dentro del catálogo previsto en la norma estatutaria.

Con el objeto de establecer si efectivamente la autoridad responsable incurrió o no en falta de exhaustividad, es necesario confrontar los planteamientos formulados por el actor en su demanda original y las consideraciones que emitió la autoridad responsable sobre el particular.

El actor sostuvo originalmente, en el recurso administrativo ante el Instituto Federal Electoral, lo siguiente:

a. Las normas cuestionadas establecen sanciones específicas que no dan lugar a la valoración que debe llevar a cabo el operador para seleccionar la sanción que estime pertinente dentro del catálogo establecido, lo cual contraviene lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución, por lo siguiente:

El incumplimiento reiterado en el pago de las cuotas da lugar a la suspensión de derechos o de cargos partidistas y la reincidencia a la expulsión del militante, sin dejar al arbitrio del operador la elección de la sanción que corresponda imponer al infractor.

El sistema de imposición de sanciones en el derecho administrativo sancionador electoral, se caracteriza porque el legislador tipifica la infracción y por separado establece un catálogo de sanciones de diversa naturaleza, de manera que la selección y graduación de las sanciones se realiza a través de una valoración que implica la selección de la sanción y después, la graduación concreta que amerita.

b. Las normas cuestionadas violan el principio de proporcionalidad, lo cual contraviene el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, ya que la afectación al valor que se pretende proteger puede tener distintos grados, desde leve hasta muy grave, por lo cual no siempre la falta de pago de cuotas tendría que sancionarse con la suspensión; además,

si la falta es mínima o existe justificación, la afectación es mínima y, por consiguiente, el reproche debe ser menor.

La autoridad responsable consideró lo siguiente.

El artículo 60, fracción VIII es constitucional, porque conforme con la tesis de rubro: "ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS", cumple con los requisitos siguientes:

1. Establecimiento de garantías procesales mínimas;
2. El derecho de audiencia y defensa;
3. La tipificación de las irregularidades y la proporcionalidad de las sanciones;
4. Motivación en la resolución y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad.

Además, debe ser interpretada en el sentido de que para su aplicación se deben otorgar las garantías procesales mínimas establecidas en la norma estatutaria.

Por otro lado, el partido puede exigir a sus afiliados el pago de cuotas para su financiamiento y sancionar a aquéllos que falten a dicha obligación.

Por su parte, el artículo 225, fracciones III y VI es constitucional, porque cumple con los elementos previstos en la tesis de rubro: "ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS", la cual establece los requisitos siguientes:

1. Establecimiento de garantías procesales mínimas;
2. El derecho de audiencia y defensa;
3. La tipificación de las irregularidades y la proporcionalidad de las sanciones;
4. Motivación en la resolución y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad.

Además, el último párrafo de la fracción VI del artículo 225 señala que la suspensión no podrá exceder de tres años, por lo que no constituye una sanción fija, ya que debe de interpretarse en el sentido de que los órganos de justicia partidaria cuenta con un margen de tiempo para sancionar al militante con la suspensión.

De la confrontación anterior, es factible concluir que la autoridad responsable no incurrió en falta de exhaustividad.

Ello, porque la responsable se pronunció sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas con base en que éstas reúnen los elementos mínimos necesarios para que

sean consideradas democráticas, en particular, que las conductas irregulares están tipificadas y las sanciones son proporcionales.

Asimismo, precisó que su aplicación debe realizarse observando las garantías procesales mínimas; que el partido puede exigir a sus afiliados el pago de cuotas para su financiamiento y por consiguiente, sancionar a aquéllos que falten a dicha obligación y, finalmente, que la suspensión no constituye una sanción fija, atento a que no puede exceder de tres años, lo que debe interpretarse en el sentido de que existe un margen para que el operador individualice la sanción.

De esta manera, es válido sostener que el planteamiento de inconstitucionalidad formulado por el actor fue atendido en términos generales por la responsable, aun cuando tales consideraciones no satisfagan las pretensiones particulares del actor, pues para tener por colmado el requisito de exhaustividad, basta la existencia de un pronunciamiento o respuesta por parte de la autoridad a lo solicitado por el promovente, sin prejuzgar sobre la legalidad o ilegalidad de su contenido, puesto que ello, en todo caso, será materia de fondo del presente juicio.

Por lo que hace a la incongruencia externa, el actor aduce que la responsable se apartó de lo planteado en el sentido de que las normas prevén de manera directa la sanción de

suspensión sin dar lugar a que el operador jurídico escoja la sanción correspondiente dentro del catálogo previsto en la norma estatutaria.

No le asiste la razón al actor, porque sobre el planteamiento que en particular expone el demandante, la responsable estableció que la suspensión no constituye una sanción fija, atento a que no puede exceder de tres años, lo que debe interpretarse en el sentido de que existe un margen para que el operador individualice la sanción.

Sin embargo, en el supuesto no concedido de considerar que la responsable se apartó de los planteamientos de inconstitucionalidad formulados por el actor, su pretensión no se podría acoger, porque dicho agravio resultaría inoperante, pues a ningún efecto práctico conduciría revocar la resolución impugnada para subsanar esa violación formal si en cuanto al fondo, no le asiste razón al demandante respecto de la inconstitucionalidad que atribuye a las normas cuestionadas.

En el juicio que se resuelve, el actor cuestiona la constitucionalidad y legalidad de diversas normas de los Estatutos del partido, porque considera actualizado el supuesto de impugnación por modificación de la norma.

En el caso, la modificación de los numerales 60 y 225, versa sobre los aspectos siguientes:

En relación con el artículo 60, se incorporó una hipótesis que contiene un nuevo tipo administrativo de configuración especial, en el que además se establece un presupuesto para imponer la sanción.

Dicha hipótesis se refiere al incumplimiento por parte de los servidores de la administración pública, mandos medios y superiores, y de elección popular del partido, de aportar un porcentaje de sus sueldos y dietas. El presupuesto para la imposición de la sanción es que dicho incumplimiento se verifique en más de tres ocasiones consecutivas, cuya sanción se remite a la prevista en el artículo 225, fracción III.

Respecto del artículo 225, se adicionó una facultad a favor de los militantes del instituto político para instar al órgano de justicia partidario para sancionar al sujeto activo de la infracción a que se refiere la fracción VIII del artículo 60; se añadió una hipótesis que contiene un nuevo tipo administrativo que sanciona el incumplimiento del pago de las multas o adeudos derivados de la responsabilidad solidaria que establecen dichos Estatutos y, se suprimió el lapso en que podrá actualizarse la reincidencia, el cual, la norma anterior, contemplaba en un periodo de tres años.

Ello se desprende del ejercicio comparativo del texto anterior y actual de dichas normas.

Norma anterior	Norma actual <sup>6</sup>
<p>Artículo 60. Los cuadros del Partido tienen, además de las establecidas en el artículo anterior, las obligaciones siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>VIII. En el caso de los servidores de la administración pública, mandos medios y superiores, y de elección popular, además de las anteriores obligaciones, tendrán las siguientes:</p> <p>a) Aportar mensualmente el 5 % de sus sueldos y dietas al Partido en la forma siguiente: los presidentes, síndicos, regidores y servidores públicos municipales o el jefe o servidores públicos delegacionales, al Comité Municipal o Delegacional respectivo; los Gobernadores o el Jefe de Gobierno, Diputados locales y servidores públicos estatales y del Gobierno del Distrito Federal, al Comité Directivo Estatal correspondiente o del Distrito Federal; el Presidente de la República, los Senadores, Diputados Federales y servidores públicos federales, al Comité Ejecutivo Nacional.</p>	<p>Artículo 60. Los cuadros del partido tienen, además de las establecidas en el artículo anterior, las obligaciones siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>VIII. En el caso de los servidores de la administración pública, mandos medios y superiores, y de elección popular, además de las anteriores obligaciones, tendrán las siguientes:</p> <p>a) Aportar mensualmente el 5 % de sus sueldos y dietas al Partido en la forma siguiente: los presidentes, síndicos, regidores y servidores públicos municipales o el jefe o servidores públicos delegacionales, al Comité Municipal o Delegacional respectivo; los Gobernadores o el Jefe de Gobierno, Diputados locales y servidores públicos estatales y del Gobierno del Distrito Federal, al Comité Directivo Estatal correspondiente o del Distrito Federal; el Presidente de la República los Senadores, Diputados Federales y servidores públicos federales, al Comité Ejecutivo Nacional.</p> <p><b>El incumplimiento de esta obligación en más de 3 ocasiones consecutivas, hará al infractor acreedor en forma directa a lo dispuesto por el artículo 225, fracción III de estos Estatutos.</b></p>
<p>Artículo 225. La suspensión temporal de derechos o de cargos</p>	<p>Artículo 225. La suspensión temporal de derechos o de cargos</p>

<sup>6</sup> Lo destacado en negritas y testado constituye el texto modificado o adicionado.

<p>partidistas, podrá ser impuesta por cualquiera de las causas siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>III. Por incumplimiento reiterado en el pago de sus cuotas;</p> <p>(...)</p> <p>La suspensión en ningún caso podrá exceder de tres años; en caso de reincidencia en ese periodo se harán acreedores a la expulsión.</p>	<p>partidistas, podrá ser impuesta por cualquiera de las causas siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>III. Por incumplimiento reiterado en el pago de sus cuotas. <b>En el caso de que el infractor sea militante con las características a que se refiere la fracción VIII del artículo 60 de estos Estatutos, la suspensión procederá a petición de algún militante interesado ante la Comisión Nacional de Justicia Partidaria.</b></p> <p>(...)</p> <p><b>VI. Por incumplimiento en el pago de las multas o adeudos derivados de la responsabilidad solidaria que establecen estos Estatutos.</b></p> <p>La suspensión en ningún caso podrá exceder de 3 años. En caso de reincidencia en ese periodo se hará acreedor a la expulsión.</p>
---	--

Por su parte, el actor sostiene en su planteamiento original que las normas son inconstitucionales porque establecen sanciones específicas que no dan lugar a la valoración de cada caso concreto para elegir la atinente del catálogo general, porque en su opinión, el incumplimiento reiterado en el pago de las cuotas da lugar a la suspensión de los derechos o cargo partidista y la reincidencia en esa conducta ocasiona la expulsión del militante, sin dejar al arbitrio del operador la elección de la sanción que corresponda imponer al infractor.

Lo anterior, lo sustenta en que el sistema de imposición de sanciones en el derecho administrativo sancionador electoral, se caracteriza porque el legislador tipifica la infracción y por separado establece un catálogo de sanciones de diversa naturaleza, de manera que la selección y graduación de las sanciones se realiza a través de una valoración que implica la selección de la sanción y después, la graduación concreta que amerita.

También afirma que las normas impugnadas violan el principio de proporcionalidad, ya que la afectación al valor que se pretende proteger puede tener distintos grados, desde leve hasta muy grave, por lo cual no siempre la falta de pago de cuotas tendría que sancionarse con la suspensión.

El anterior planteamiento es infundado, porque contrariamente a lo que se sostiene, esta Sala Superior considera que las normas cuestionadas están ajustadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se demuestra enseguida.

En principio, resulta útil precisar las nociones que sobre sanciones fijas y desproporcionadas o excesivas, ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo con la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **MULTAS**

**FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES**<sup>7</sup>, las multas fijas son aquellas que no contienen las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras, tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, así como todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción.

En tanto que, conforme a la jurisprudencia intitulada: **MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE**<sup>8</sup>, se obtiene que una sanción es excesiva cuando la autoridad facultada para imponerla determina su monto o cuantía, sin tomar en cuenta la gravedad de la falta, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho irregular o ilícito, para así determinar individualizadamente la pena que corresponda.

Ahora bien, el principio de tipicidad consagrado en el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Federal, que también se recoge en el invocado artículo 41, párrafo segundo, base II, último párrafo, de la propia Ley Suprema, se cumple cuando consta en el ordenamiento legal una predeterminación inteligible de la infracción y la sanción, ya

---

<sup>7</sup> Publicada en la página 19 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Julio de 1995.

<sup>8</sup> Visible en la página 5 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Julio de 1995.

que ello supone la presencia de una *lex certa* que permite predecir con suficiente grado de seguridad las conductas y las sanciones.

En el derecho administrativo sancionador electoral, para que una determinada conducta pueda calificarse como infracción y ser objeto de una sanción, se requiere, por un lado, que esté prevista como tal en la ley y, por otro, que el hecho atribuido al pretendido infractor, encuadre en ese supuesto legal, pues en caso contrario, si determinada conducta no está prevista y si no le es fijada una sanción en la ley, o bien, si el hecho constitutivo de la conducta reprochada no encuadra en el supuesto de ilicitud previsto en la norma, no podrá imponerse al presunto infractor sanción alguna. Esto se resume en el principio que se expresa en el aforismo latino "*nulum poena, nulum crimen sine lege*".

Ese principio exige la existencia de una ley previa al hecho que se estime infractor, en la que se prevea determinada conducta como ilícita, con lo cual se da certeza a la tipicidad de la infracción y se garantiza la especificidad de la conducta en el tipo legal punible (estos dos aspectos del principio de legalidad se conocen como *lex previa* y *lex certa*).

Así, en la materia de derecho administrativo sancionador electoral se requiere, para imponer una sanción, que en la ley se regulen las conductas administrativas que deban considerarse ilícitas, y las sanciones aplicables a quienes las

ejecuten, y en cuanto a su aplicación, es necesario además que el caso concreto encuadre en el supuesto normativo.

En el derecho penal se exige una descripción precisa de la conducta que se encuentra prohibida, así como la correspondiente pena; en el derecho administrativo sancionador como el electoral, aun cuando participa de las características esenciales enunciadas, no exige una estricta o escrupulosa especificación normativa de la conducta considerada como infracción y de su correspondiente sanción en una disposición general y unitaria, al ser posible colmar este requisito, a través de la remisión a otra norma, dado que lo trascendente del principio de tipicidad descansa, en que la ley prevea la infracción y la pena.

Es decir, en el ámbito del derecho administrativo sancionador se encuentra permitido que en una norma se formule una orden o una prohibición, cuyo incumplimiento supone la conducta prevista como infractora, y que en otra se establezca el castigo que deberá soportar quien cometa la conducta ilícita, en la medida en que esta clase de remisiones, bajo ninguna óptica, se traduce en tipos legales genéricos o indeterminados que originen riesgos de un excesivo arbitrio por parte de la autoridad al ejercer la función sancionadora.

Por tanto, la peculiaridad en el derecho administrativo sancionador electoral radica, en que el tipo no siempre se

configura a través de una descripción directa, como ocurre en el derecho penal, sino que surge de la conjunción de dos o más normas, como son las que mandan o prohíben, y las que advierten que el incumplimiento será sancionado, siendo que esa clase de previsiones permite a los destinatarios de la norma tener certeza sobre las conductas que se estiman ilícitas por la ley, así como de las penas a las que pueden hacerse merecedores en el evento de que lleguen a incurrir en ellas.

En el propio contexto, igualmente debe mencionarse, que a diferencia del derecho penal, donde para cada delito se encuentra establecida una sanción específica, en el derecho administrativo sancionador electoral se presenta otra característica, la cual radica, en que en diversas legislaciones, las sanciones se encuentran contempladas dentro de un catálogo, con el objeto de que la autoridad pueda elegir la que corresponde imponer al sujeto a quien se atribuye la falta, atendiendo a las circunstancias objetivas y subjetivas que se presentan en relación a la comisión de la infracción y del sujeto a quien se atribuye la falta.

Esa particularidad, cuando además se acompaña de algún lineamiento que acota el margen de elección que tiene la autoridad al momento de decidir la sanción –entre la más leve a la más grave-, al indicarse, por ejemplo, que las penas de mayor entidad únicamente se podrán imponer en los

casos en que se actualice el supuesto normativo que la ley determina, evidentemente se ajusta a la Ley Suprema.

Lo anterior, porque esa clase de previsiones constituyen, por una parte, un parámetro que posibilita al destinatario prever con certidumbre el castigo que resentirá quien con su conducta actualice la hipótesis normativa considerada trasgresora del ordenamiento jurídico, y por otra, permiten a la autoridad electoral administrativa tomar en consideración las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean al ilícito, a fin de evitar que las sanciones resulten excesivas.

En efecto, para que una sanción administrativa se ajuste al texto constitucional, debe conferir a la autoridad facultada para imponerla, la posibilidad de determinar, en cada caso, su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del trasgresor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la conducta violatoria de la ley, para así determinar individualizadamente la pena que corresponda.

En el caso, las normas estatutarias establecen ambos supuestos, esto es, describe la conducta que se encuentra prohibida y la sanción correspondiente, lo cual permite al destinatario de dichas normas, prever con suficiente certeza las consecuencias jurídicas de la infracción, en estricto apego

al principio de tipicidad que acoge el artículo 14 constitucional.

En efecto, el artículo 60, en lo que interesa, dispone:

“(...)

VIII. En el caso de los servidores de la administración pública, mandos medios y superiores, y de elección popular, además de las anteriores obligaciones, tendrán las siguientes:

a) Aportar mensualmente el 5 % de sus sueldos y dietas al Partido...

El incumplimiento de esta obligación en más de 3 ocasiones consecutivas, hará al infractor acreedor en forma directa a lo dispuesto por el artículo 225, fracción III de estos Estatutos”.

Por su parte, el artículo 225, en lo conducente, establece:

“La suspensión temporal de derechos o de cargos partidistas, podrá ser impuesta por cualquiera de las causas siguientes:

(...)

III. Por incumplimiento reiterado en el pago de sus cuotas.

(...)

La suspensión en ningún caso podrá exceder de 3 años. En caso de reincidencia se hará acreedor a la expulsión”.

Como puede advertirse, tanto los tipos administrativos como la sanción correlativa están expresamente previstos en las disposiciones cuestionadas.

En el caso de la infracción prevista en el artículo 60, se trata de un tipo administrativo de configuración especial, en el que además se establece un presupuesto para imponer la sanción.

Esto es así, ya que dicha hipótesis establece una conducta de no hacer por parte de un sujeto de calidad específica que puede recaer en los servidores de la administración pública, mandos medios y superiores, así como de elección popular que pertenezcan al partido político. Tal conducta consiste en el incumplimiento de aportar un porcentaje mensual de sus sueldos y dietas, en tanto que el presupuesto para la imposición de la sanción es que dicho incumplimiento se verifique en más de tres ocasiones consecutivas.

Por su parte, el artículo 225 describe un tipo administrativo de naturaleza genérica, el cual establece como hipótesis de conducta un no hacer por parte del militante del partido político que consiste en el incumplimiento reiterado en el pago de cuotas.

Ambos supuestos típicos confluyen en la misma sanción, que consiste en la suspensión de derechos o de cargos partidistas hasta por tres años. En tanto que por reincidir en dichas infracciones, la consecuencia jurídica podrá ser la expulsión del militante, la cual, se prevé en la misma disposición estatutaria.

Lo anterior con independencia de que el tipo administrativo previsto en el artículo 60 remita para su sanción al diverso 225, fracción III, toda vez que en el derecho administrativo sancionador no se exige una estricta especificación normativa de la conducta y de su correspondiente sanción en una disposición general y unitaria, al ser posible colmar este requisito, a través de la remisión a otra norma, dado que lo trascendente del principio de tipicidad descansa, en que la ley prevea la infracción y la pena.

Ello, permite afirmar que las normas así estructuradas posibilitan al destinatario prever con suficiente certeza el castigo que resentirá y, por otra parte, permite al operador jurídico tomar en consideración las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean la infracción a fin de individualizar la sanción y evitar que ésta resulte excesiva.

Esto es así, ya que el supracitado artículo 225 establece una sanción de suspensión de derechos o de cargos partidistas que no podrá exceder de tres años, esto es, deja margen al operador jurídico para ponderar las circunstancias que rodean al ilícito, así como las condiciones del infractor para una adecuada individualización de la sanción, asegurando con ello, en forma objetiva, que su aplicación se lleve a cabo conforme a criterios de justicia, equidad y proporcionalidad, en los que además se cumplan los propósitos que impulsan la potestad sancionadora que le ha sido conferida a los partidos políticos.

La doctrina ha sustentado, como regla general, que si la cuantía de las sanciones se fijan por el legislador con un margen mínimo y uno máximo, para la correcta imposición de la sanción, deben considerarse todas las circunstancias que concurran en la comisión de la infracción, incluidas las agravantes y las atenuantes, las peculiaridades del infractor y los hechos que motivaron la falta, a fin de que la autoridad deje claro cómo influyen para que la graduación se sitúe en un cierto punto, entre el mínimo y el máximo de la sanción, justificándose así el ejercicio de su arbitrio para fijarlas con base en esos elementos.

Por ello, es inconcuso que la sanción de suspensión prevista para ambas infracciones, tanto el tipo genérico como el especial, es acorde al texto constitucional, porque si bien no establece expresamente un parámetro mínimo de sanción, lo cierto es que prevé un rango máximo de tres años en el cual subyace el mínimo, que debe interpretarse en el sentido de que corresponde a un día.

Lo anterior en atención al principio de certeza jurídica, al cual debe ajustarse toda disposición sancionadora, de manera que si la norma no prevé expresamente el parámetro mínimo, el operador jurídico debe fijarlo, por lo cual, ante esa ausencia, debe aplicarse el mínimo que resulte menos gravoso que, en el caso, es de un día, por constituir la unidad temporal mínima, al no preverse suspensión por horas.

De ahí que en la especie, el operador jurídico tiene la posibilidad de situarse en un punto entre el mínimo y el máximo de la sanción de suspensión, es decir, entre los parámetros de un día y tres años, con el objeto de graduar o individualizar la sanción, tomando en cuenta la gravedad de la infracción y las peculiares del infractor, con lo cual, se garantiza que la consecuencia jurídica que está determinada en la norma, corresponda a las circunstancias específicas que priven en cada caso, y además, en un plano de superior importancia, que en su ejercicio se cumplan los objetivos perseguidos por la facultad punitiva, tanto en su aspecto especial como general.

Es aplicable en la especie, la jurisprudencia sustentada por el Pleno del Más Alto Tribunal, intitulada: **MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA.**<sup>9</sup>

Atento a lo razonado, resulta válido sostener que las normas tildadas de inconstitucionalidad no constituyen sanciones fijas, porque: a) Precisan cuáles son aquellas conductas que se consideran como infracciones; b) Establecen las sanciones que pueden imponerse; y, c) Señala parámetros que acotan la facultad del operador jurídico para graduar la sanción.

---

<sup>9</sup> Visible en la página 59 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, Marzo de 2000.

Ahora bien, es cierto que las normas cuestionadas pertenecen al sistema del derecho administrativo sancionador, en el cual, por regla general -como se apuntó en las consideraciones precedentes- las sanciones se encuentran contempladas dentro de un catálogo, con el objeto de que el operador pueda elegir la que corresponde imponer, atendiendo a las circunstancias objetivas y subjetivas que se presentan en relación a la falta y al infractor.

Sin embargo, en el caso, el método adoptado por el legislador partidista es aún más garantista que el aceptado generalmente en el sistema de derecho administrativo sancionador, puesto que se ajusta con mayor exactitud al principio de tipicidad y exacta aplicación de la ley subyacentes en el numeral 14 de la Constitución Federal.

Esto es así, ya que, como se ha precisado, los artículos 60 y 225 cuestionados prevén una predeterminación inteligible de la infracción y la sanción correspondiente, lo que permite al destinatario de la norma predecir con suficiente grado de seguridad, la sanción que podría llegársele a imponer en caso de cometer dicha falta.

En efecto, en las citadas disposiciones se establecen las infracciones y la sanción que podrá consistir en la suspensión de derechos o cargos partidistas hasta por tres

años. En tanto que el mismo numeral en el que se contempla la sanción de suspensión, dispone el supuesto de reincidencia y su consecuencia jurídica consistente en la expulsión.

Este sistema utilizado por el legislador partidista para modificar las normas cuestionadas, se basó en una preponderación en la cual se estableció la sanción que directamente corresponde por la infracción, con base en la predeterminación del interés, valor o bien jurídico que se pretende tutelar con la norma impugnada, así como la prevaloración de la trascendencia de la trasgresión y los resultados o efectos que sobre los objetivos y propósitos de creación de la norma, pudieran producirse con su infracción.

Cabe señalar que la preponderación efectuada por el legislador partidista se sustenta en la facultad de instituir en las normas básicas del conglomerado social que constituye el partido político, las conductas infractoras de sus militantes y las sanciones que corresponden, atendiendo a los principios y fines que persigue el propio instituto político.

Ello, en función de que la facultad de creación o modificación de la norma se fundamenta en la voluntad de los miembros del partido que ejercen a través de los órganos del partido legalmente constituidos, en virtud de la representación que les ha sido conferida por sus propios integrantes.

De esta manera, el legislador partidista determinó que, tanto por el incumplimiento de los servidores de la administración pública, mandos medios y superiores, y de elección popular que pertenezcan al partido político, de aportar un porcentaje mensual de sus sueldos y dietas en más de tres ocasiones consecutivas, como por el incumplimiento reiterado del pago de las cuotas por parte de los militantes, podrá imponerse como sanción la suspensión temporal de derechos o cargos partidistas hasta por tres años. En tanto que, por reincidir en dichas conductas podrá castigarse al militante con la expulsión.

Aunado a lo anterior, cabe referir que la proporcionalidad de las sanciones, según se afirma desde el Derecho Penal, cuyos principios son aplicables para el derecho administrativo sancionador en el caso, conforme a la jurisprudencia sustentada por esta Sala Superior de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**, consiste en la relación armónica que debe existir entre la sanción aplicable y la gravedad del delito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el principio de proporcionalidad y razonabilidad rige respecto de las leyes penales, tal como se advierte de la jurisprudencia del tenor siguiente:

**“LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.** El legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.”<sup>10</sup>

Por su parte, la imposición de la sanción que corresponda por la infracción cometida, comprende la valoración tanto de las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de la infracción), como las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa.

---

<sup>10</sup> Visible en la página 599 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008.

Una vez acreditada la infracción y su imputación subjetiva, el operador jurídico debe, en primer lugar, determinar si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave.

Lo expresado encuentra apoyo, en lo conducente, en la jurisprudencia sustentada por este Alto Tribunal, con el título: **SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.**<sup>11</sup>

Sentado lo anterior, resulta pertinente hacer un análisis del catálogo de sanciones aplicables a los militantes del partido político por la comisión de faltas o infracciones, conforme al artículo 233 de los Estatutos para determinar si existe proporcionalidad y razonabilidad entre las faltas y la sanción analizadas. Tal catálogo se integra de la manera siguiente:

- a) Amonestación privada.
- b) Amonestación pública.
- c) Suspensión temporal de derechos del militante.
- d) Inhabilitación temporal para desempeñar cargos partidistas.
- e) Expulsión.

---

<sup>11</sup> Consultable en las páginas 295 y 296 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.

En el mismo dispositivo se contempla que la imposición de las sanciones deberá ser fundada y motivada y para su individualización se atenderá a la gravedad de la falta, los antecedentes del infractor y la proporcionalidad de la sanción; asimismo, las resoluciones fijarán la temporalidad de las sanciones conforme al Reglamento correspondiente. En caso de reincidencia, se podrá aplicar una sanción mayor.

A su vez, los artículos 224, 225, 226 y 227 estatutarios, establecen de manera concreta la infracción y la sanción correspondiente, como enseguida se precisa.

“Artículo 224. La **amonestación** procederá por cualquiera de los motivos siguientes:

- I. Por faltas reiteradas de asistencia a las asambleas y reuniones políticas o de carácter cívico que convoque u organice el Partido;
- II. Por negligencia o abandono en el desempeño de actividades partidistas y comisiones conferidas; y
- III. Por incumplimiento de algunas de las obligaciones que establecen para los militantes estos Estatutos, o el Código de Ética Partidaria.

Artículo 225. La **suspensión temporal de derechos o de cargos partidistas**, podrá ser impuesta por cualquiera de las causas siguientes:

- I. Por negativa a desempeñar, sin causa justificada, las comisiones que confieran los órganos directivos del Partido;
- II. Por indisciplina, que no sea grave, a las determinaciones de las asambleas y demás órganos del Partido;
- III. Por incumplimiento reiterado en el pago de sus cuotas.
- IV. Por encontrarse sujeto a proceso penal, en el caso de delitos dolosos. La suspensión durará en tanto se dicte la sentencia definitiva al inculpado;
- V. Por desviaciones estatutarias, deshonestidad o ineficiencia política de los dirigentes; y

VI. Por incumplimiento en el pago de las multas o adeudos derivados de la responsabilidad solidaria que establecen estos Estatutos.

Artículo 226. La **inhabilitación temporal para desempeñar cargos partidistas** podrá ser impuesta por cualquiera de las causas siguientes:

- I. Cometer faltas de probidad en el ejercicio de cargos o comisiones partidistas;
- II. Disponer, en provecho propio, de fondos o bienes del Partido;
- III. Proporcionar a organizaciones políticas contrarias al Partido información reservada que conozca en virtud de desempeñar un cargo partidista;
- IV. Ofender públicamente a militantes, dirigentes, cuadros o candidatos del Partido.
- V. Incumplir con lo dispuesto en la fracción IX del artículo 60 o la fracción V del artículo 199 de estos Estatutos.

Artículo 227. La **expulsión** procede por alguna de las causas siguientes:

- I. Atentar, de manera grave, contra la unidad ideológica, programática y organizativa del Partido;
- II. Sostener y propagar principios contrarios a los contenidos en los Documentos Básicos;
- III. Realizar acciones políticas contrarias a los Documentos Básicos o a los lineamientos concretos de los órganos competentes del Partido;
- IV. Realizar actos de desprestigio de las candidaturas sostenidas por el Partido u obstaculizar las campañas respectivas. Llevar a cabo actos similares respecto de los dirigentes o sus funciones, u otros que atenten en contra de la integridad moral o la vida privada de candidatos o dirigentes, funcionarios o representantes populares priístas;
- V. Difundir ideas o realizar actos con la pretensión de provocar divisiones en el Partido;
- VI. Solidarizarse con la acción política de partidos o asociaciones políticas antagónicas al Partido;
- VII. Promueva y apoye actos de proselitismo de candidatos de otros partidos;
- VIII. Proceder con indisciplina grave, en relación con las determinaciones de las asambleas y demás órganos del Partido;
- IX. Enajenar o adjudicarse indebidamente bienes o fondos del Partido;
- X. Cometer faltas de probidad o delitos en el ejercicio de las funciones públicas que se tengan encomendadas; y

XI. Presentar de manera dolosa, una denuncia con hechos infundados ante los órganos disciplinarios a que se refiere este Capítulo”.

El análisis sistemático de las sanciones antes mencionadas, permite arribar a la conclusión de que es posible graduar, proporcional, razonablemente y, por tanto, de manera correlativa a la intensidad del reproche, las sanciones aplicables a cada tipo de falta.

Esto es así, ya que la preponderación del legislador partidista determinó que las faltas levísimas y leves pueden generar como sanción una amonestación privada o pública, lo que es acorde con la afectación mínima a los bienes jurídicos protegidos por las normas que prevén ilícitos administrativos poco graves y no es necesario contar con un parámetro mínimo y uno máximo, puesto que se trata de una sanción que en el catálogo relativo corresponde a la de menor entidad, con lo cual se evitan las sanciones excesivas o desproporcionadas en relación con cierto tipo de conductas ilícitas.

Cabe señalar que el artículo 59 establece como una obligación de los militantes, entre otras, cubrir sus cuotas puntualmente en los términos que determine el Reglamento del Sistema Nacional de Cuotas.

En relación con ello, el artículo 224 establece que el incumplimiento de algunas de las obligaciones establecidas

en los Estatutos para los militantes, genera como consecuencia jurídica la amonestación.

Esto permite afirmar que el incumplimiento por parte del militante de cubrir su cuota conforme a los propios Estatutos se sanciona con amonestación, la cual, conforme con el artículo 223 y las circunstancias objetivas y subjetivas, podrá ser privada o pública.

Por su parte, las conductas graves ordinarias y especiales pueden generar sanciones acordes con el grado de reprochabilidad de los ilícitos respectivos, de tal manera que en tales casos, podría aplicarse desde la suspensión temporal de derechos o de cargos partidistas hasta la inhabilitación temporal para desempeñar cargos partidistas, en ambos casos, hasta por tres años.

En este caso, tenemos que el artículo 60, prevé un tipo administrativo de configuración especial, en el que además se establece un presupuesto para imponer la sanción consistente en suspensión temporal de derechos o cargos partidistas hasta por tres años.

Dicha hipótesis establece una conducta de no hacer por parte de un sujeto de calidad específica que puede recaer en los servidores de la administración pública, mandos medios y superiores, así como de elección popular que pertenezcan al partido político. Tal conducta consiste en el incumplimiento

de aportar un porcentaje mensual de sus sueldos y dietas, en tanto que el presupuesto para la imposición de la sanción es que dicho incumplimiento se verifique en más de tres ocasiones consecutivas.

Por su parte, el artículo 225 establece que por el incumplimiento de los servidores de la administración pública, mandos medios y superiores, y de elección popular que pertenezcan al partido político, de aportar un porcentaje mensual de sus sueldos y dietas en más de tres ocasiones consecutivas, como por el incumplimiento reiterado del pago de las cuotas por parte de los militantes, podrá imponerse como sanción la suspensión temporal de derechos o cargos partidistas hasta por tres años.

Esta sanción no debe entenderse como una sanción fija, porque es producto del análisis y valoración de diversos aspectos que condujeron al legislador partidista a establecer esa consecuencia y debido a que, como se ha analizado, permite su graduación dentro de los parámetros de un día hasta tres años, una vez que se han valorado las circunstancias vinculadas al agente de la infracción.

Finalmente, para las conductas de una gravedad mayor y extraordinaria, se reserva como medida última la expulsión del militante como máxima sanción, por lo que no admite graduación alguna, porque una expulsión definitiva constituye la reacción más fuerte que puede manifestar el

instituto político frente a un sujeto de derecho que ha obrado con total rechazo en contra de los principios y fines del propio partido.

En este supuesto, el mismo numeral 225 establece que por reincidir en las conductas, tanto de incumplimiento de los servidores de la administración pública, mandos medios y superiores, y de elección popular que pertenezcan al partido político, de aportar un porcentaje mensual de sus sueldos y dietas en más de tres ocasiones consecutivas, como de incumplimiento reiterado del pago de las cuotas por parte de los militantes, podrá imponerse la expulsión.

Esta distribución de sanciones, en orden al principio de proporcionalidad y razonabilidad, permite establecer una relación de correspondencia gradual entre la clasificación de una falta con un tipo específico de sanción, con la garantía para el juzgador de imponer en la continuación del proceso de individualización entre una graduación u opción de sanción acorde al juicio integral de reproche que le merezca una conducta.

Como se ve, este catálogo de sanciones, y en particular, la suspensión de derechos o de cargos partidistas hasta por tres años, como consecuencia tanto del incumplimiento de aportar un porcentaje mensual de sueldos y dietas en más de tres ocasiones consecutivas, como por el incumplimiento reiterado del pago de las cuotas, así como la expulsión como

consecuencia de la reincidencia, refleja en buena medida el principio de proporcionalidad y razonabilidad en la preponderación que llevó a cabo el legislador como base para determinar las sanciones, pues permite establecer una relación entre la gravedad con la cual pueden calificarse dichas faltas y la consecuencia específica, con respeto de la libertad del juzgador para graduarla con precisión una vez valorados el resto de los elementos y circunstancias de la falta y el infractor.

En cuanto a la reincidencia como presupuesto de la sanción de expulsión, cabe referir que aquella es una institución del derecho penal conforme con la cual, para que pueda considerarse actualizada, es indispensable que el nuevo delito sea cometido con posterioridad a la declaración de sentencia ejecutoriada por uno previo, ya que esta figura cuyo nombre proviene de la voz latina "*reincidere*" que significa "recaer", "volver a", propiamente es una causa de agravación de la pena, por la que en función del poco efecto correctivo que habría tenido en el sujeto la sanción precedente, se busca a través del aumento de las que se impongan por los nuevos delitos, evitar la reiteración de conductas delictivas por parte del reo.

Esta Sala Superior ha sostenido<sup>12</sup> que los elementos para tener por surtida la reincidencia son:

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, en las ejecutorias siguientes: SUP-RAP-83/2007, SUP-RAP-89/2007, SUP-RAP-195/2008 y SUP-JDC-2688/2008.

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción;
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico, y
3. Que el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.

Por tanto, si en la especie, el legislador preponderó tales circunstancias como requisitos para determinar la procedencia de la expulsión como consecuencia jurídica de la reincidencia, es claro que no puede considerarse tampoco en este aspecto que exista sanción fija y desproporcionada.

**4. Facultad del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional para distribuir tiempos en radio y televisión (agravio séptimo).**

En el agravio séptimo, aduce el actor que al analizar la constitucionalidad del artículo 86, fracción XXII de las modificaciones a los estatutos del Partido Revolucionario Institucional, la responsable se limitó a considerar que la facultad de distribuir tiempos en radio y televisión recae en el Comité Ejecutivo Nacional y no así en su presidente, sin hacer la declaratoria correspondiente en un punto resolutivo de la resolución impugnada.

Su pretensión estriba en que, para dar certeza jurídica a dicha interpretación, es necesario que esta Sala Superior haga la declaración correspondiente y ordene la inclusión de

esa interpretación en los estatutos del partido.

El agravio es inoperante.

En relación con la inconstitucionalidad del artículo 86, fracción XXII, de las modificaciones a los estatutos del Partido Revolucionario Institucional, planteada por el actor, la autoridad responsable determinó, en la parte conducente de sus consideraciones, lo siguiente:

"...

Contrario a lo sostenido por el impugnante, la fracción XXII, del artículo 86 no otorga al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional una facultad discrecional que le permita transgredir la normatividad electoral vigente en materia de acceso a la radio y la televisión.

...

Ahora bien, el artículo 86, fracción XXII tampoco puede ser interpretado en el sentido de que sea el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional quien determine en forma unilateral la distribución de tiempos asignados al partido político por la autoridad administrativa electoral.

Una interpretación que sostuviera dicho razonamiento, llevaría al absurdo de desconocer el texto del artículo 85, fracción IX de los estatutos del partido político, que ordena:

**"Artículo 85.** El Comité Ejecutivo Nacional, tendrá las atribuciones siguientes:

IX. Vigilar el uso adecuado de las prerrogativas que se otorgan al Partido por las autoridades electorales federales y locales".

En esa tesitura y bajo el entendido de que en términos de lo dispuesto por el artículo 48, fracción a) (sic) del Código de la materia, el acceso a la radio y la televisión constituye una prerrogativa de los partidos políticos, se fortalece lo antes razonado, en el sentido de que **es el Comité Ejecutivo Nacional quien vigila el uso de los tiempos de estado que corresponden al Partido Revolucionario Institucional, de conformidad con la Constitución Federal y la normatividad electoral, y el Presidente del mismo Comité, sólo tiene atribuciones ejecutivas para definir lo necesario, en conjunto con los Comités Directivos Estatales, en cuanto a la producción de mensajes y distribución de tiempos.** [énfasis añadido]

De la transcripción se advierte que, efectivamente, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al interpretar el mencionado precepto estatutario, determinó que la facultad de fijar los criterios para la distribución de los tiempos asignados en radio y televisión correspondía al Comité Ejecutivo Nacional y no así, al presidente de dicho órgano partidista.

Lo anterior, porque el Comité Ejecutivo Nacional es el órgano a quien corresponde vigilar el uso adecuado de los tiempos de estado que corresponden al Partido Revolucionario Institucional; y el Presidente del mismo Comité, sólo tiene atribuciones ejecutivas para definir lo necesario, en conjunto con los Comités Directivos Estatales, en cuanto a la producción de mensajes y distribución de tiempos.

En ese sentido, es inoperante la pretensión del actor, porque si bien es verdad que la responsable no reflejó dicha consideración en algún punto resolutivo de la resolución

reclamada, ningún perjuicio trae al enjuiciante, toda vez que las consideraciones de una resolución rigen los resolutivos de ésta, en tanto que en aquéllas se encuentran los fundamentos y motivos que determinan el alcance preciso del fallo, es decir, los razonamientos adecuados para llegar a una decisión.

En efecto, en las consideraciones de la sentencia o resolución, según sea el caso, se expresan con precisión los preceptos legales aplicables, las circunstancias especiales, razones o causas inmediatas que se hayan tenido en cuenta para la emisión del acto; también se adecuan los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, en éstos la autoridad configura las hipótesis normativas.

Además, en los considerandos el juzgador o la autoridad administrativa deciden las controversias sometidas a su conocimiento, razonando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los puntos resolutivos de una sentencia son el resultado de las consideraciones jurídicas que los determinan y sirven para interpretarlos de acuerdo con el principio de congruencia interna de las sentencias. Por consiguiente, si en la parte considerativa de la sentencia se

señalan los fundamentos y motivos por los cuales debe decretarse el sobreseimiento en el juicio respecto de algunos de los actos reclamados, debe tenerse por decretado tal sobreseimiento, aun cuando se haya omitido reflejarlo en un punto resolutivo.<sup>13</sup>

Por tanto, si en los considerandos de la resolución reclamada, la responsable vertió diversas razones para arribar a la conclusión de que el Comité Ejecutivo Nacional del partido es a quien corresponde distribuir los tiempos en radio y televisión, es claro que dichos razonamientos son el sustento para establecer el alcance y efectos de la resolución, no obstante que la responsable haya omitido precisarlo en un resolutiveo.

De esta forma, se deduce que el actor debe atenerse a los razonamientos jurídicos expresados en el considerando.

Por otra parte, debe señalarse que lo anterior no implica que este tribunal realice un pronunciamiento respecto de la rectitud de la interpretación hecha por la responsable de la fracción XXII del artículo 86 de los estatutos del Partido Revolucionario Institucional, o que este tribunal pudiera considerarlo adecuado o no, porque la materia en

---

13 Tesis número CVIII/89, sustentada por la Tercera Sala de la anterior integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 267, octava época, del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: *"SENTENCIAS, CONSIDERACIONES Y PUNTOS RESOLUTIVOS DE LAS. AUN CUANDO EN ESTOS SE OMITA LA MENCION DEL SOBRESEIMIENTO DE ALGUN ACTO RECLAMADO, DEBE TENERSE POR DECRETADO SI EN AQUELLAS ASI SE SEÑALO"*.

controversia sólo estriba en fijar si la determinación de Consejo General del Instituto Federal Electoral expuesta en el considerando mencionado, debía precisarse en un punto resolutivo del fallo reclamado en el que se declaró la constitucionalidad y legal de la referida reforma estatutaria.

##### **5. Inconstitucionalidad por omisión (agravio octavo).**

En el agravio que identifica como *“octavo”*, el actor se queja de que planteó a la responsable un tema de inconstitucionalidad por omisión y que ésta se apartó de lo planteado al considerar que no podía estudiarlo porque *“únicamente tiene competencia para analizar los preceptos modificados”*, lo que el actor considera indebido *“ya que en ningún momento se impugnó norma alguna que no hubiera sido modificada, sino que la materia de inconformidad consistió en la omisión de realizar las modificaciones atinentes conforme con la normativa electoral federal”*, para lo cual agrega algunos argumentos para justificar la posibilidad de analizar la omisión legislativa en nuestro país y, específicamente, a través del presente juicio.

El agravio es infundado porque no existe ningún tema de omisión legislativa que conduzca a decretar inconstitucionalidad por omisión del que la responsable se hubiera apartado, sino que la pretensión del actor es que se analice la constitucionalidad de disposiciones que no fueron objeto de modificación.

Al margen de que la doctrina no proporciona un concepto uniforme ni universal de lo que habrá de entenderse por *“omisión legislativa”* o *“inconstitucionalidad por omisión”* no es necesario profundizar en el estudio del tema para percatarse de que, cualquiera que sea la concepción que se adopte sobre los mismos, un elemento indispensable es que se esté ante una inactividad por parte del legislador, que en el caso de los partidos políticos sería una inactividad del órgano u órganos encargados de expedir o modificar la normatividad del partido.

En la demanda de este juicio, el actor identifica el tema de inconstitucionalidad por omisión en los términos siguientes:

“En la especie, conforme a lo invocado en la demanda primigenia, el artículo 27, apartado 1, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece una obligación expresa para los partidos políticos, en el sentido de que deben prever las instancias internas de solución de conflictos y que éstas nunca serán más de dos.”

Nótese que el tema se presenta como una omisión que pareciera indicar que en los estatutos falta preverse instancias internas de solución de conflictos, pues es necesario que éstas se prevean para cumplir con la ley.

Sin embargo, se trata de una falsa omisión, porque en los Estatutos sí se prevé un sistema de resolución de conflictos

internos. Para ilustrar lo anterior bastan los artículos del 209 al 211 de los Estatutos, que disponen:

**“TÍTULO SEXTO**

**Justicia Partidaria**

**Capítulo I**

**Del Sistema de Justicia Partidaria**

**Artículo 209.** El Partido Instrumentará un Sistema de Justicia Partidaria, cuyos objetivos serán aplicar las normas internas, otorgar los estímulos a sus afiliados, imponer las sanciones y resolver los asuntos que en materia de procesos internos o inconformidades de militantes le sean sometidos a su conocimiento, en los términos de los presentes Estatutos y de los instrumentos normativos del Partido.

**Artículo 210.** El Sistema de Justicia Partidaria estará a cargo de las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria y de las Defensorías Nacional, Estatales y del Distrito Federal, de los Derechos de los Militantes en sus respectivos ámbitos.

**Capítulo II**

De las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria

**Artículo 211.** Las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria en el ámbito de sus respectivas competencias, son los órganos encargados de llevar a cabo la justicia partidaria en materia de estímulos y sanciones y de derechos y obligaciones de los militantes; conocer y resolver sobre las controversias que se presenten en los procesos de elección de dirigentes y postulación de candidatos para garantizar el cumplimiento de las normas y acuerdos que rigen al Partido; así como reconocer y estimular el trabajo desarrollado, enaltecer la lealtad de los priístas, evaluar el desempeño de los servidores públicos priístas, señalar las deficiencias y sancionar las conductas equívocas.”

Además, esas disposiciones estatutarias se desarrollan en otras diversas que se encuentran en distintos reglamentos, entre ellos el Reglamento de Medios de Impugnación y el Reglamento para la Elección de Dirigentes y Postulación de Candidatos del propio partido.

De acuerdo con lo anterior, existen disposiciones estatutarias que prevén los temas que el actor señala como omitidos, por tanto no se trata de una *“omisión legislativa”* o de una *“inconstitucionalidad por omisión”* porque los órganos competentes del partido emitieron, en su momento, las disposiciones que consideraron pertinentes para regular los aspectos que ahora se señalan omitidos.

Cuestión diferente es que el actor considere que una o más de las normas partidistas, que actualmente regulan el tema de justicia interna, sean contrarias a algún mandato legal o constitucional, porque de ser así, entonces, como se lo respondió la responsable, sólo podrían impugnarse, en abstracto, al momento de modificarse, lo que no fue el caso en relación con las referidas normas intrapartidistas.

En mérito de lo anterior, no asiste razón al actor al quejarse de que la responsable se apartó de la omisión legislativa que dice haber planteado, porque su planteamiento no versó sobre la omisión sino sobre una inconformidad respecto de preceptos estatutarios que no fueron modificados y, por tanto, fue adecuada la respuesta que refiere de parte de la responsable, relativa a que *“únicamente tiene competencia para analizar los preceptos modificados”*.

**6. Concurrencia de elecciones (agravios segundo y noveno).**

En los agravios segundo y noveno, los cuales se estudian en forma conjunta dada la estrecha relación que guardan entre sí, el actor sostiene que la premisa fundamental a partir de la cual se construye la argumentación para declarar la constitucionalidad del artículo 163 de los estatutos del partido, constituye una falacia de petición de principio, porque un análisis constitucional no puede partir, a priori, por establecer la supremacía de un principio constitucional sobre otro.

Esto es, la responsable no puede iniciar el estudio de los agravios en los que reclama la inconstitucionalidad de algún precepto estatutario modificado, a partir de la idea de que debe privilegiarse la libertad de organización de los partidos políticos, pues un verdadero control de constitucionalidad debe verificar, en cada caso, si dicha libertad no trastoca alguna otra norma de carácter fundamental.

Además, concluye el actor, la responsable entiende erróneamente el derecho de libertad de organización de los partidos políticos, porque ese derecho no significa que el instituto político pueda realizar cualquier modificación a sus estatutos de forma indiscriminada, sino que puede autorregularse siempre y cuando no afecte otros principios constitucionales.

En principio, es pertinente tomar en cuenta que esta Sala Superior determinó, entre otros asuntos, en el juicio para la

protección de los derechos políticos electorales del ciudadano SUP-JDC-512/2008, resuelto en sesión del veintitrés de julio del año pasado, que la libertad de organización de los partidos políticos no es absoluta, sino que, como todas las prerrogativas, está sujeta a límites, entre ellos, el respeto a los derechos fundamentales de sus afiliados y los principios democráticos aplicables a la vida interna del partido, según lo previsto en las disposiciones constitucionales y legales respectivas. Ese respeto debe regir a todas las disposiciones normativas del partido político, a fin de que el derecho del ciudadano a participar libremente en la *res pública* no se desvirtúe al incorporarse al partido político.

Luego, es obligación de los partidos políticos nacionales que sus disposiciones normativas sean acordes a los principios del Estado democrático, esto es, los partidos políticos –como todos y cada uno de los órganos del poder público- están sujetos a la Constitución y, en general, al sistema jurídico nacional.

Lo anterior, tiene su razón de ser, en el papel que los partidos políticos están llamados a realizar en un Estado constitucional democrático de derecho, es decir, en atención a las finalidades constitucionales que, como entidades de interés público, tienen encomendadas.

En ese orden de ideas, están obligados a regir sus actividades por el principio de juridicidad y los principios del

Estado democrático, no sólo por mandato legal sino también por razones de congruencia con el régimen político en el que son actores fundamentales, de conformidad con su catalogación constitucional como entidades de interés público.

Ahora bien, es fundado el agravio por lo que hace al estudio de la supresión del último párrafo del artículo 163 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, pues al analizar el argumento del actor en el cual sostuvo la inconstitucionalidad de dicho precepto, la responsable se limitó a sostener la constitucionalidad del mismo bajo la tesis de que en el caso regía el diverso principio constitucional de autorregulación de los partidos políticos, sin exponer los razonamientos jurídicos del por qué consideraba que dicha modificación no vulnera algún dispositivo constitucional, o bien, algún principio rector de la materia electoral.

En efecto, de la resolución ahora reclamada se advierte que, respecto al agravio propuesto por el actor relativo a la impugnación de la modificación del artículo 163 de los estatutos del partido, la responsable señaló lo siguiente:

“Artículo 163, derogación del último párrafo.

La constitucionalidad de este artículo ya fue analizada al estudiar las impugnaciones promovidas por los CC. Arturo Oropeza Ramírez, Agustín Antonio Jiménez Alvarado y Eleazar López Ortiz, por lo que en obvio de repeticiones, no se analizará de nueva cuenta.”

Por su parte, al estudiar las impugnaciones promovidas por Arturo Oropeza Ramírez, Agustín Antonio Jiménez Alvarado y Eleazar López Ortiz, la responsable determinó, respecto de la inconstitucionalidad del mencionado precepto estatutario, lo siguiente:

“En cuanto a la inconstitucionalidad del artículo, los impugnantes alegan que el texto eliminado permitía que la conducción del partido no se vea alterada por la realización de un proceso interno de renovación de dirigencia.

Al respecto, se considera que este argumento es infundado y la modificación al artículo 163 de los estatutos es constitucional, en atención a los siguientes razonamientos:

Como se señaló en el análisis del artículo 55 realizado en párrafos anteriores, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base 1 de la Constitución Federal y 46 y 47 del COFIPE, se desprende el derecho de los partidos políticos a regir su estructura y funcionamiento en ejercicio de su libertad de autoorganización y a ser sujetos de examen en sus actos internos, por parte de las autoridades electorales, en los términos que prevén la Constitución Federal y la ley.

En este sentido y dado que el artículo 46 del Código electoral define como un asunto interno de los partidos políticos, los procedimientos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, así como los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, debe entenderse que los mecanismos, plazos y condiciones que prevean los mismos partidos para la renovación de su dirigencia constituyen un asunto interno. Por lo tanto, queda a disposición del partido determinar si dichos procesos de renovación pueden o no llevarse a cabo en procesos de selección interna o procesos electorales.”

De lo anterior, se desprende que, efectivamente, la autoridad responsable al analizar el agravio del actor, se limitó a

señalar que la supresión del último párrafo del artículo 163 de los estatutos es constitucional, al constituir un asunto interno del partido político, quedaba a su disposición determinar si la renovación de sus dirigentes puede o no llevarse a cabo al mismo tiempo que los procesos de selección interna o procesos electorales.

Sin embargo, el determinar que los partidos políticos cuentan con libertad para regular su vida interna no es la *ratio decidendi* del asunto en cuestión, por lo que no puede considerarse como un valor preponderante para declarar infundado el agravio propuesto en la demanda primigenia.

En efecto, el apego de una norma a la Constitución está dado por la relación existente, precisamente, entre la norma directamente cuestionada y la Constitución, para lo cual debe tomarse en cuenta el sentido o significado de la norma, y debe analizarse que sea acorde a los principios del Estado democrático, esto es, que respete los derechos fundamentales de sus afiliados y los principios democráticos aplicables a la vida interna del partido.

Por el contrario, para que una norma sea inconstitucional los vicios deben estar presentes en la propia norma, ya sea, en sí misma, por oposición individual y directa con la Constitución, o bien, porque no cabe la posibilidad de interpretarla *conforme* al ordenamiento constitucional.

En el caso concreto, si de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el actor impugnó el proyecto de estatutos del Partido Revolucionario Institucional dentro de los catorce días naturales siguientes a la fecha en que fueron presentados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral para la declaratoria de procedencia constitucional y legal, y reclamó la inconstitucionalidad de dicha norma modificada, la mencionada autoridad electoral debió sujetar el análisis del agravio a demostrar si la modificación fue realizada de conformidad con las disposiciones estatutarias vigentes al momento de su aprobación y valorar si vulneraban o no algún dispositivo constitucional, o bien, algún principio rector de la materia electoral, para de esa manera analizar de manera eficaz el agravio propuesto.

Por tanto, si la responsable no analizó las manifestaciones vertidas por el actor en su demanda mediante la cual impugnó la modificación del mencionado artículo 163 de los estatutos del partido, el agravio resulta fundado.

En mérito de lo anterior, esta Sala Superior procederá, al analizar el agravio noveno, al estudio del motivo de inconformidad originalmente planteado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior que, ordinariamente, el considerar fundado un agravio de falta de

estudio conduciría a reenviar el asunto a la instancia previa, en el caso al Instituto Federal Electoral, para que subsanara tal vicio formal.

Sin embargo, en este caso, con fundamento en el artículo 6, apartado 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se debe asumir plenitud de jurisdicción para resolver ese punto en observancia de lo mandado por el artículo 17 Constitucional, específicamente lo concerniente a que la impartición de justicia debe ser pronta.

Esto porque en la especie se esta ante una situación extraordinaria derivada de que la demanda se presentó desde noviembre de dos mil ocho, pero esta Sala Superior acordó diferir su resolución hasta la conclusión del proceso electoral federal 2008-2009 para no interferir con el desarrollo de los referidos comicios, de ahí que optar por reenviar el asunto retardaría más su resolución en perjuicio del derecho del actor de obtener una sentencia de forma pronta.

Por lo anterior, esta Sala Superior se avocará a responder el referido motivo de agravio.

El actor adujo en su agravio del recurso administrativo lo siguiente:

“Ciertamente, la supresión de ese párrafo, la redacción actual del precepto abre la posibilidad de que los procesos

internos de renovación de dirigencias puedan coincidir con la celebración de procesos internos de selección de candidatos o con procesos electorales constitucionales, lo cual afectaría de modo considerable la necesidad de enfrentar y resolver prioritariamente una situación de importancia y trascendencia para la vida (sic) o el mejor cumplimiento de finalidades fundamentales del partido político, en tanto que dicha concurrencia podría traer como consecuencia la perturbación del funcionamiento adecuado de la organización, su debilitamiento considerable para el ejercicio de sus funciones primordiales, la afectación al cumplimiento de sus finalidades principales, o incluso, de ponerla en riesgo o de destruirla. En cambio, la norma suprimida era una medida idónea para auspiciar las condiciones adecuadas para que en lo sucesivo se impidan esos estados fácticos anómalos y prevalezca permanentemente el régimen democrático.

Lo anterior, porque cuando la norma disponía que los procesos internos de renovación de candidatos no coincidían con procesos internos constitucionales propiciaba la concentración de todos los esfuerzos y recursos del partido para superar, con eficacia y prontitud, las etapas que involucran dichos procesos.

De este modo, con la supresión del párrafo aludido, el actual texto provocaría la concurrencia y esto afectaría de modo determinante las funciones primordiales del partido político, entre ellas la de ser el vínculo para que los ciudadanos accedan a los cargos de elección popular.”

El planteamiento es infundado.

El texto del artículo 163, antes de su modificación, era este:

**“Artículo 163.** El Presidente y Secretario General electos de los comités Ejecutivo Nacional, Directivos de los Estados y del Distrito Federal, durarán en su función cuatro años; los municipales, delegacionales y seccionales, durarán en su función tres años, sin posibilidad de ser reelectos en ningún caso.

Al concluir el periodo para el que fueron electos el Presidente y Secretario General, en cualquier caso cesarán en sus funciones. De no haberse efectuado el proceso

electivo para la renovación de la dirigencia, el Consejo Político correspondiente será convocado, por su Secretario Técnico, dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término, para proceder a elegir una dirigencia interina y seleccionar el procedimiento electivo para el proceso de elección de la nueva dirigencia.

El proceso de renovación de los dirigentes no deberá coincidir con ningún proceso interno para postular candidatos, ni con elecciones constitucionales.”

El actor refiere que con la supresión del último párrafo se *“provocaría la concurrencia”* de los procesos de renovación de dirigencia con los de selección de candidatos o con las elecciones párrafo; en otra parte del agravio afirma que la eliminación de esa parte del precepto *“abre la posibilidad de concurrencia”* y que con eso se afectaría de modo considerable la necesidad de enfrentar prioritariamente una situación de relevancia para la vida del partido o para el cumplimiento de sus finalidades, incluso ponerla en riesgo o destruirlo, porque con la norma suprimida propiciaba la concentración de todos los esfuerzos y recursos del partido para superar con eficacia y prontitud las etapas que conforman cada una de dichas etapas.

En el agravio no se menciona expresamente algún precepto de la Constitución al que resulte contraria la supresión del referido párrafo, pero a partir de los argumentos relativos a que se afectaría la subsistencia del partido, el cumplimiento de sus finalidades y que habría una indebida aplicación (distracción) de los recursos y esfuerzos por la concurrencia de procesos de renovación de dirigencia con los de selección

de candidatos o elecciones constitucionales, todos los cuales figuran dentro del artículo 41 de la Constitución General de la República se concluye que, en concepto del actor, es tal precepto, particularmente en las bases I, II y IV, el que resulta contrario a la supresión de marras.

Pues bien, las referidas bases del artículo 41 constitucional, disponen:

**“Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se

distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

[...]

**IV.** La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

[...]"

Como se advierte, en la Constitución ciertamente se prevén las finalidades de los partidos políticos, el financiamiento que recibirán y que la ley establecerá la duración de los procesos internos de selección de candidatos, pero nada se dice en

relación con los procesos de elección o renovación de dirigencias ni se prevé prohibición u obligación alguna que vede la posibilidad de que los procesos de selección de dirigencia del partido concurren con los de selección de candidatos o con las elecciones constitucionales.

Por tanto, es incorrecta la afirmación relativa a que la eliminación de ese precepto es contraria a la Constitución, pues, como se dijo, en la Ley Suprema no se prevé una restricción u obligación que se identifique con el texto eliminado de los Estatutos del partido.

Con relación a que la supresión *“provoque la concurrencia”* de los referidos procesos de selección, al margen de que el propio actor también refiere que *“abre la posibilidad”* lo que de por sí denota incongruencia, tampoco le asiste la razón, porque de estar prohibida tal concurrencia, con la supresión se entiende que queda permitida, pero la proscripción no se sustituyó por una regla en la que se ordenara que la selección de dirigentes debe tener lugar precisamente durante los procesos de selección de candidatos o las elecciones constitucionales, como para sustentar que la eliminación de ese texto *“provoque la concurrencia”* y que, por tanto, la simple supresión de ese texto se traduciría en una afectación considerable para enfrentar prioritariamente la selección de dirigentes, que es una situación de relevancia para la vida del partido, o la selección de candidatos o

elecciones, que forman parte de las finalidades de los partidos políticos.

Ahora bien, en cuanto a que la sola *“posibilidad de concurrencia”* pudiera traducirse en una afectación para la existencia y finalidades del partido, por la distracción de recursos y esfuerzos, tampoco asiste la razón al actor, porque no existiría tal distracción de recursos.

En efecto, de acuerdo con la base II del artículo 41 constitucional, los recursos para financiar las actividades ordinarias del partido (dentro de las cuales figura la selección de sus dirigentes) y los recursos para la obtención del voto (donde se comprende tanto la selección de candidatos como los gastos de campaña) constituyen partidas diferentes, de modo que los recursos de una no pueden destinarse a la otra, y de hacerse se incurriría en una conducta ilícita que daría lugar a sancionar al partido y a los funcionarios u órganos responsables por tal desvío de recursos.

En cuanto a la distracción de los *“esfuerzos del partido”*, es innegable que la concurrencia podría suponer una distracción de los recursos humanos del partido, pues sus órganos y funcionarios tendrían que ocuparse simultáneamente de todas las actividades que implican esas diversas clases de procesos de selección, sin embargo, para el caso de que tal eventualidad efectivamente pudiera significar un afectación para el propio partido, el texto del artículo 163 de los

estatutos que subsiste prevé una medida para sortear tal situación, dado que si realmente existiera imposibilidad o un riesgo alto por la concurrencia de la selección de dirigencia con la de candidatos o de procesos electorales constitucionales, esto, ordinariamente, tendría que conducir a postergar la selección de los dirigentes, dado que la elección de candidatos y los procesos electorales están sujetos a tiempos que los partidos políticos no pueden modificar.

La forma de postergar la selección de dirigencia sería, en todo caso, mediante la elección de una dirigencia interina, de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del referido artículo 163 de los estatutos.

En suma, atento a las anteriores consideraciones, la supresión del tercer párrafo del artículo 163 de los estatutos del partido no es contraria a la Constitución, y, por tanto, debe prevalecer la declaración de procedencia que respecto de dicha disposición efectuó el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

#### **7. Omisión de vigencia y aplicación de las modificaciones (agravio décimo).**

Por último, el demandante aduce en su décimo agravio que la responsable no se pronunció sobre la vigencia y aplicación de las modificaciones estatutarias, generando incertidumbre y

falta de certeza para determinar a partir de cuándo serán aplicables, por lo que solicita que esta Sala Superior se pronuncie al respecto.

El agravio es infundado.

Los resolutivos quinto a séptimo de la resolución impugnada prevén lo siguiente:

“Quinto. Notifíquese la presente Resolución al Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional para que a partir de esta declaratoria de procedencia constitucional y legal, rija sus actividades al tenor de las resoluciones adoptadas al respecto.

Sexto. Notifíquese la presente Resolución a los CC. Agustín Antonio Jiménez Alvarado, Arturo Oropeza Ramírez, Eleazar López Ortiz, Luis Manuel Aguilar de la Rosa y Héctor Guzmán Ferrer en el domicilio que hayan señalado en su escrito de impugnación y e su defecto, por vía de estrados.

Séptimo. Publíquese la presente Resolución en el diario Oficial de la Federación.”

De lo anterior se advierte que, contrario a lo expuesto por el actor, la responsable sí se pronunció respecto de la vigencia y aplicación de las modificaciones a los estatutos del Partido Revolucionario Institucional, pues ordenó que se notificara la resolución ahora reclamada al Comité Ejecutivo Nacional de ese instituto político, para que a partir de dicha declaratoria de procedencia constitucional y legal, rijera sus actividades al tenor de las resoluciones adoptadas al respecto.

Esto es, en la propia resolución, la responsable determinó que a partir de la declaratoria de vigencia de la resolución impugnada, es decir, el veintinueve de octubre de dos mil ocho, fecha en que se emitió dicho fallo, estaban vigentes las modificaciones propuestas, sin que de la demanda del juicio ciudadano se advierta que el actor haya formulado argumento jurídico alguno con el fin de impugnar dicha determinación, por lo que, esa declaratoria de vigencia surtirá efectos provisionales, sin perjuicio de quedar supeditada, en todo caso, al resultado de este juicio.

Por lo expuesto y fundado, se

#### **RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se confirma, en la materia de la impugnación, la resolución CG511/2008, de veintinueve de octubre de dos mil ocho, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**Notifíquese; personalmente al actor; por oficio,** con copia certificada de la presente sentencia, al Consejo General del Instituto Federal Electoral; y **por estrados,** a los demás interesados, con fundamento en los artículos 26, 27, 28 y 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA  
RAMOS**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**