

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1239/2019

PROMOVENTE: JOSÉ LUIS ELORZA
FLORES¹

RESPONSABLE: COMISIÓN NACIONAL
DE HONESTIDAD Y JUSTICIA DE
MORENA²

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: ALFONSO GONZÁLEZ
GODOY

Ciudad de México, octubre nueve de dos mil diecinueve.

SENTENCIA de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que **revoca** la resolución por la que la responsable inhabilitó al actor en sus derechos partidistas, y lo removió de las funciones desempeñadas dentro de la estructura partidista, en términos y para los efectos precisados en el apartado final del último considerando de este fallo.

ANTECEDENTES³

1. Queja CNHJ-CHIS-293/2019. Por escrito de veintitrés de abril, Jessica Myriam Ocejo Díaz Ordaz denunció al actor por la presunta violación a los estatutos de Morena. Los hechos se hicieron consistir en la supuesta contratación de dos personas pertenecientes a su familia estaban adscritas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, específicamente en dos áreas en las que el entonces denunciado ejerce sus funciones

¹ En lo sucesivo *actor, promovente o impugnante*.

² En adelante *la responsable o la CNHJ de Morena*.

³ Todas las fechas corresponden a dos mil diecinueve, salvo mención expresa.

como legislador federal.

Seguido el procedimiento, el pasado seis de septiembre, la responsable dictó la resolución aquí controvertida, en los siguientes términos:

PRIMERO.- Se declarados (sic) FUNDADO EL AGRAVIO ÚNICO hecho valer por la C. Jessica Myriam Ocejo Díaz Ordaz, en virtud de lo expuesto en el considerando QUINTO de la presente resolución.

SEGUNDO.- SE sanciona al C. José Luis Elorza Flores con la SUSPENSIÓN DE SUS DERECHOS PARTIDARIOS POR 1 (UN) AÑO, con fundamento en lo establecido en considerando (sic) QUINTO de la presente resolución.

Lo anterior supone también la destitución de los cargos que ostente en la estructura organizativa de Morena.

...

[El texto resaltado es del original.]

2. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1239/2019. Por demanda presentada ante la responsable el diecisiete de septiembre, el actor promovió el presente juicio, el cual, una vez recibido en esta Sala Superior, fue turnado a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos conducentes.

RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para resolver este juicio⁴, pues el asunto trasciende al ámbito de una entidad federativa, pues el actor es un diputado federal que, en su carácter de militante de Morena, fue suspendido de sus derechos partidistas por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia

⁴ Según lo dispuesto en los artículos 41, Base VI; y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -en adelante la CPEUM-; 186, fracción III, inciso c); y 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso c); 4, párrafo 1; y 83, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral -citada como la Ley de Medios-.

de Morena⁵.

SEGUNDA. Procedencia. Procede analizar el fondo del asunto, toda vez que no se actualiza alguna causa de improcedencia o sobreseimiento que lo impida, y porque satisface los requisitos de procedibilidad respectivos⁶, según se verá enseguida:

a) Oportunidad. El juicio se promovió oportunamente, pues se interpuso dentro de los cuatro días siguientes a que surtiera efectos la notificación respectiva.

En efecto, el actor y la responsable coinciden en manifestar que la resolución recurrida se notificó el miércoles once de septiembre, fecha en que la notificación surtió efectos.

Por tanto, el plazo de cuatro días hábiles para promover oportunamente el juicio, transcurrió del jueves doce al miércoles dieciocho de septiembre, sin contar los días sábado catorce, domingo quince y lunes dieciséis, por ser inhábiles en términos del artículo en términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Entonces, si la demanda se presentó el diecisiete de septiembre ante la responsable, es evidente que el juicio se promovió oportunamente.

Lo anterior no inadvierte lo alegado por la responsable sobre

⁵ Lo anterior, en términos de lo razonado en el acuerdo de sala dictado en el juicio de clave SUP-JDC-1151/2019 — en relación con lo determinado en el apartado de competencia del diverso SUP-JDC-72/2019—, en el que se dijo que esta Sala Superior también ha sostenido el criterio para el caso de que la militancia se vea suspendida en sus derechos de afiliación y ostente un cargo de elección popular a nivel federal, es decir, con trascendencia al ámbito local, también hay competencia directa —sin acudir a los tribunales locales— en favor de la Sala Superior. Esto quiere decir que, el criterio de asignación de competencias en favor de las salas de este Tribunal se actualiza en función del cargo —partidista o de elección popular— que, en su caso, ostentan los militantes de un partido político.

⁶ En los artículos 8, 9, párrafo 1 y 79, todos de la Ley de Medios.

la presunta extemporaneidad del asunto en relación con que, desde el veinte de agosto, Morena se encuentra en proceso interno para renovar su estructura interna.

Sin embargo, ese solo hecho no implica la extemporaneidad del asunto, pues la materia del juicio no está vinculada con la renovación de órganos partidistas, al versar sobre la sanción impuesta a un militante derivado de un procedimiento sancionador cuya materia es ajena a la citada renovación de dirigencias.

De ahí que el plazo deba computarse como se hizo en este apartado, y no como lo sostiene la Comisión responsable⁷.

b) Forma. En la demanda consta el nombre y firma del actor; el juicio se promovió por escrito ante la responsable, en cuya demanda se mencionan la resolución impugnada, los hechos y los agravios que esa determinación le causa, así como los preceptos que el promovente considera transgredidos.

c) Legitimación. El promovente está legitimado para promover el juicio, pues comparece personalmente como ciudadano, para controvertir una resolución en la que se le impuso una sanción por la supuesta comisión de conductas contrarias a los estatutos del partido en que milita.

d) Interés jurídico. Además, el actor cuenta con interés jurídico para cuestionar la resolución en comento, pues alega la afectación a sus derechos político-electorales generadas a partir de su dictado.

⁷ Aplica, en lo conducente, la razón esencial de la tesis II/2008 de esta Sala Superior, de rubro **RECURSO DE APELACIÓN. EL PROMOVIDO DENTRO DE LOS CINCO DÍAS PREVIOS A LA ELECCIÓN, NO VINCULADO CON LA JORNADA ELECTORAL O SUS RESULTADOS, SE DEBE RESOLVER DE MANERA AUTÓNOMA (LEGISLACIÓN DE AGUASCALIENTES)**. Esta y todas las tesis y jurisprudencias que de este Tribunal se citen en el fallo, pueden consultarse en el sitio oficial de la Dirección General de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta de este órgano jurisdiccional, en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

e) Definitividad. Se tiene por satisfecho, porque del análisis del marco legal y partidista aplicable al caso, no se advierte la existencia de algún mecanismo de defensa que deba agotarse antes de acudir en la vía del juicio ciudadano.

f) Ausencia de frivolidad. Carece de razón la responsable cuando alega que la demanda es frívola. Reviste esa característica cualquier medio de impugnación del que se aprecie con claridad el propósito de interponerlo sin existir motivo o fundamento para ello, sin que pueda alcanzar su objeto, al ser inconsistente, insubstancial, intrascendente o se reduzca a cuestiones sin importancia⁸, lo que en el caso no sucede, pues como ya se dijo, dicho escrito inicial contiene hechos y agravios tendentes a desvirtuar la legalidad de la resolución recurrida, de ahí que proceda analizarlos en el fondo⁹.

TERCERA. Estudio del fondo del asunto. Para estar en aptitud de atender los planteamientos formulados en contra de la resolución partidista controvertida, se hará una relatoría de los antecedentes relevantes del caso para, después, sintetizar los agravios expresados por el actor y, finalmente, analizarlos en el orden que corresponda.

3.1. Queja CNHJ-CHIS-293/2019. Por queja de veintitrés de abril, se denunció la trasgresión a las normas estatutarias de Morena por parte del hoy actor, quien, supuestamente, contrató a dos personas de su familia para adscribirlas, respectivamente, como *Enlace Parlamentaria "A"* y como

⁸ Ver sentencia SUP-JDC-246/2018 y acumulados.

⁹ Resulta aplicable en lo conducente, lo razonado en la jurisprudencia 33/2002 de esta Sala Superior, de rubro **FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE.**

Apoyo Técnico y de Servicios, en la Cámara del Congreso de la Unión en que aquél se desempeña como diputado federal.

A la denuncia recayó la resolución hoy recurrida, en la que se consideraron vulnerados los artículos 2, inciso d)¹⁰; 3, incisos b), c), y f)¹¹, y 6, incisos a) y h)¹² de los estatutos de Morena, lo que trajo como consecuencia la comisión de faltas sancionables en términos de lo dispuesto en el diverso 53, incisos a), b), c) y f)¹³ de los propios estatutos.

Esto, por tener acreditado que familiares del otrora denunciado estuvieron adscritas como trabajadoras en el ente público en que ejerce sus funciones como diputado federal, específicamente en la Comisión de Asuntos Frontera Sur —*de la que es su Secretario*—, al igual que la oficina que posee dentro del Palacio Legislativo de San Lázaro.

A juicio de la responsable, la conducta referida transgredió la normativa de Morena tendente a tutelar los principios de honestidad que rigen su vida interna, en tanto que prohíbe

¹⁰ **Artículo 2°.** MORENA se organizará como partido político nacional a partir de los siguientes objetivos:

[...]

d. La búsqueda de la erradicación de la corrupción y los privilegios a que se han asociado de manera dominante los cargos públicos y la representación política;

¹¹ **Artículo 3°.** Nuestro partido MORENA se construirá a partir de los siguientes fundamentos:

[...]

b. Que a las y los Protagonistas del cambio verdadero no los mueva la ambición al dinero, ni el poder para beneficio propio;

c. Que las y los Protagonistas del cambio verdadero busquen siempre causas más elevadas que sus propios intereses, por legítimos que sean;

[...]

f. No permitir ninguno de los vicios de la política actual: el influyentismo, el amiguismo, el nepotismo, el patrimonialismo, el clientelismo, la perpetuación en los cargos, el uso de recursos para imponer o manipular la voluntad de otros y otros, la corrupción y el entreguismo;

¹² **Artículo 6°.** Las y los Protagonistas del cambio verdadero tendrán las siguientes responsabilidades (obligaciones):

a. Combatir el régimen de corrupción y privilegios en que se ha fincado la conservación de un régimen político caduco, y rechazar en todos los ámbitos las coacciones que el poder pretenda imponer sobre la libertad y soberanía popular;

[...]

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

¹³ **Artículo 53°.** Se consideran faltas sancionables competencia de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia las siguientes:

a. Cometer actos de corrupción y falta de probidad en el ejercicio de su encargo partidista o público;

b. La transgresión a las normas de los documentos básicos de MORENA y sus reglamentos;

c. El incumplimiento de sus obligaciones previstas en los documentos básicos de MORENA, sus reglamentos y acuerdos tomados por los órganos de MORENA

[...]

f. Las demás conductas que contravengan las disposiciones legales y estatutarias que rigen la vida interna de MORENA.

comisión de actos de corrupción como el nepotismo, la ambición al dinero y la búsqueda y defensa de causas colectivas y no del interés personal.

En consideración de la responsable, el ahora demandante tenía la obligación de desempeñarse dignamente como miembro de aquel partido político, tanto en su actividad pública, como en su trabajo y su servicio a la colectividad, lo que suponía no permitir los vicios que durante la vigencia del sistema político pasado se asentaron en la vida pública del país.

Así, la responsable sostuvo que el supuesto nepotismo se configuró a partir de la contratación de sus familiares como parte del equipo de trabajo del actor, pues al margen de su grado de participación y del medio utilizado para concretar ese hecho, el tipo administrativo sancionador se configuró cuando su fin se cumplió, esto es, cuando laboraban con él personas con las que tenía lazos de parentesco por afinidad.

La resolución también sostiene que en Morena no deben existir ese tipo de conductas, ni siquiera de manera presuntiva, pues su declaración de principios establece que sus miembros regirán su conducta bajo postulados éticos, entre los que se encuentra el cambiar la forma tradicional de intervenir en los asuntos públicos, pues al cometer actos de nepotismo, se permite la permanencia del régimen de corrupción y privilegios que el partido combate y pretende erradicar.

Ahora bien, cabe señalar que además de la conducta primigeniamente denunciada, la resolución también se ocupó de otra consistente en el supuesto arrendamiento de una finca

de la que supuestamente el actor es propietario, la cual utilizó como oficina de enlace legislativo en Tapachula, Chiapas.

Al respecto, la determinación señala que si bien no existieron elementos probatorios que acreditaran fehacientemente que el inmueble de mérito es propiedad del entonces denunciado, podía presumirse que la finca no había sido ajena al patrimonio familiar, por lo que debía hacerse hincapié en que, en Morena, no debían hallarse ni siquiera indicios de ese tipo de prácticas.

Lo anterior sirvió de base para que las conductas supuestamente acreditadas como infractoras, se calificaran como de fondo al actualizarse el nepotismo y la utilización del encargo público para beneficio propio. Además, la responsable tuvo por acreditadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar a partir de que la conducta infractora se desplegó en el marco de la actividad pública, trabajo y servicio a la colectividad, al momento en que el impugnante se desempeña como representante de Morena ante el Poder Legislativo Federal.

Por otra parte, la infracción se calificó como grave, pues actualizó violaciones estatutarias a disposiciones tendentes a tutelar los principios de honestidad que rigen la vida interna de Morena, al prohibir actos de corrupción como el nepotismo, la ambición al dinero y la búsqueda y defensa de causas colectivas y no del interés personal.

La responsable también sostuvo que el demandante incumplió con sus obligaciones como *protagonista del cambio verdadero*, al igual que con los fundamentos de Morena; que

no existió reincidencia y, finalmente, que el impugnante conocía sus obligaciones como militante.

Por lo anterior, lo sancionó con la suspensión de sus derechos partidistas por un año, así como con la destitución de los cargos que ostentaba en la estructura organizativa de Morena.

3.2. Síntesis de agravios. Del análisis integral de la demanda¹⁴, se advierte que el impugnante expresó un conjunto de señalamientos encaminados a evidenciar la violación a los principios de legalidad y exacta aplicación de la ley, así como a sus derechos político-electorales, a partir de lo siguiente:

3.2.1. Atipicidad de la conducta denunciada: Como se anticipó en el párrafo anterior, el actor alega la violación al principio de legalidad, pues considera que fue sancionado por una conducta que no está prevista en la normativa partidista.

Al respecto, sostiene que las conductas imputadas¹⁵ no se encuentran descritas como un tipo normativo aplicable al caso en ninguno de los instrumentos reglamentarios que conforman los documentos básicos de Morena.

Considera que ello atenta contra el principio de exacta aplicación de la ley, que consiste en que sólo pueden sancionarse las conductas descritas en la normativa correspondiente, que son consideradas como ilícitas, y

¹⁴ Resultan aplicables, por su razón esencial, las jurisprudencias de este Tribunal Electoral que enseguida se indican:
a) Clave 2/98, de rubro **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL;**
b) Clave 4/99, de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR;** y
c) Clave 3/2000, de rubro **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.**

¹⁵ Refiere las consistentes en: Corrupción, nepotismo, tráfico de influencias o atentar contra los principios, el programa, la organización o los lineamientos emanados de los órganos de Morena.

respecto de las cuales se prevén determinadas sanciones aplicables, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas, a quienes no puede considerárseles responsables sin que se haya probado que infringieron una ley vigente que reúna las características apuntadas.

Sostiene que el estatuto de Morena carece de una redacción de la que sea posible desprender los elementos constitutivos de las conductas consideradas como infractoras, ni de manera precisa las penas que a éstas recaigan, a fin de evitar ambigüedades en la aplicación de las normas o afectación en la esfera jurídica del indiciado, lo que, en su concepto, desatiende el mandato consignado en el artículo 14 de la CPEUM, en la parte que establece que queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable a la falta de que se trate, sobre lo cual argumenta la similitud entre el derecho penal y el administrativo sancionador, ambas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado que deben cumplir con el principio de tipicidad.

Reconoce que el artículo 53 de estatutos contiene un catálogo de conductas infractoras, pero ninguna de ellas contiene expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, lo que también sucede con las penas aplicables a tales supuestos.

Agrega que el numeral en comento no precisa lo que habrá de entenderse por actos de corrupción, por falta de probidad en el ejercicio del cargo partidista o público, o el atentar contra los principios, lo que se traduce en que la previsión de faltas esté redactada en un lenguaje vago, ambiguo y falto

de precisión.

En ese estado de cosas, califica a dicha disposición partidista como un mero catálogo enunciativo, pero nunca como la cita de una norma o conjunto de normas aplicables al caso, que contengan la descripción clara de una conducta que se encuentra ordenada y prohibida, y a la que corresponda una sanción determinada.

3.2.2. Indebida afectación de su derecho político de afiliación:

Alega que indebidamente le fue impuesta la sanción consistente en suspensión de sus derechos partidistas, pues ello se traduce en una restricción a su derecho de afiliación, en la vertiente de desempeño de su militancia, sin haberse colocado en alguno de los supuestos del artículo 38 de la CPEUM.

A partir de lo anterior, sostiene que la responsable, al aplicar normas infralegislativas, no puede suspenderlo de sus derechos o prerrogativas ciudadanas para formar parte de ese partido ni suspenderlo de sus derechos para seguir integrándolo.

También considera que, al desempeñarse en un cargo de elección popular, implica que la responsable no puede imponerle sanciones que escapen del ámbito partidista, ni que vayan más allá del marco constitucional.

3.3. Método de estudio. En primer lugar, se analizará el agravio sintetizado en el punto 3.2.2., pues está relacionado con la facultad de la responsable para sancionar las conductas que resulten infractoras a la luz de la normativa estatutaria, pues de resultar fundado, haría innecesario el análisis del primero de

los planteamientos formulados por el recurrente, ya que de asistirle la razón, obtendría un mayor beneficio, al quedar evidenciado que el señalado órgano partidista carece de atribuciones para dictar ese tipo de medidas disciplinarias.

De no asistirle la razón, entonces se procederá al análisis de los planteamientos sintetizados en el punto 3.2.1. de este apartado, hecho lo cual, de ser el caso, se definirán los efectos que en Derecho correspondan.

3.4. Estudio de los agravios. En este apartado, se dará respuesta a los planteamientos formulados por el recurrente, en el orden indicado en punto anterior.

3.4.1. Indebida afectación de su derecho político de afiliación:

En concepto de esta Sala Superior, es **ineficaz** el alegato relativo a que indebidamente se afectó su derecho ciudadano de afiliación, al no quedar comprendida la conducta denunciada en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 38 de la CPEUM.

En principio, cabe referir que para esta Sala Superior, el actor parte de una premisa equivocada al afirmar lo anterior, pues la resolución combatida no tuvo como efecto la suspensión de sus derechos o prerrogativas como ciudadano, que son las consagradas y reconocidas en el artículo 35 de la CPEUM.

Distinto a ello, la resolución en realidad lo restringió de sus derechos como miembro del partido político, es decir, aquellos estipulados en la propia normativa de ese ente de interés público, como las que aplicables a ese ámbito, se contemplan en el artículo 40 de la Ley General de Partidos

Políticos¹⁶.

En ese sentido, cabe señalar que ni aun cuando la resolución controvertida sea confirmada en este fallo, el impugnante vería afectados o restringidos sus derechos de votar, ser votado, asociación, petición en materia política, y ni siquiera el de afiliación, pues es libre de conservar su afiliación ante el partido político que lo sancionó, o incluso, de renunciar a este e inscribirse en algún otro, si ese fuera el caso.

Lo anterior, porque la restricción únicamente le impide, por ejemplo, exigir el cumplimiento de los documentos básicos de su partido, o tener acceso a la jurisdicción interna de ese instituto político, o recibir orientación jurídica para el ejercicio y goce de sus prerrogativas de militante o cualquiera de los estipulados en el referido artículo de la LGPP¹⁷.

Por otra parte, se considera que tampoco le asiste la razón al actor, cuando asevera que la responsable carece de atribuciones para afectar su derecho de afiliación a partir de que suspendió sus derechos como militante de Morena mediante la aplicación de normas infralegislativas.

Lo anterior es así, pues contrario a lo que afirma, los partidos políticos no sólo cuentan con el derecho, sino que están obligados a prever en sus documentos básicos y reglamentos, las sanciones que resulten aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, mediante la instauración de un procedimiento disciplinario intrapartidario que respete las garantías procesales mínimas que incluyan los derechos de

¹⁶ En adelante, *la LGPP*.

¹⁷ Ello no se traduce en el impedimento de ejercer los derechos previstos en el artículo 40, párrafo 1, incisos i) y j), de la LGPP, consistentes en la renuncia a su militancia ni en la posibilidad de acudir a la jurisdicción del Estado a controvertir las resoluciones y decisiones de los órganos del partido en que milita, cuando estime que afectan sus derechos político-electorales.

audiencia y defensa, la descripción de las posibles infracciones, al igual que la obligación de motivar y fundar las resoluciones¹⁸.

Esto último, por supuesto, dentro del marco de su libertad de autoorganización, de lo que deriva su facultad para establecer su propio marco normativo, el cual no debe verse restringido más que en los casos establecidos por la CPEUM y las leyes.

En efecto, la Ley Suprema mandata que los partidos deben cumplir sus finalidades según lo previsto en los programas, principios e ideas que postulan, lo que evidencia que desde la Ley Fundamental se establece una amplia libertad autoorganizativa en favor de dichos institutos políticos.

Atendiendo a lo anterior, leyes como la LGPP contienen una serie de disposiciones normativas mínimas acerca de lo que habrán de contener sus documentos básicos, como lo son sus estatutos y sus reglamentos¹⁹.

Por otra parte, se tiene que quienes cuentan con el carácter de militantes de un partido, expresan un consentimiento libre y voluntario de pertenecer a éste, lo que trae consigo una serie de derechos y obligaciones vinculados con los fines de ese tipo de asociaciones políticas, aceptación que, por regla general, se materializa desde que las y los ciudadanos solicitan su ingreso o adquieren la categoría apuntada.

Tal aceptación, ya sea expresa o tácita, permite equilibrar las relaciones entre el ente de interés público y quienes forman

¹⁸ Artículo 39, párrafo 1, inciso k), de la LGPP.

¹⁹ Ver la jurisprudencia 3/2005 de esta Sala Superior, de rubro **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.**

parte de su base partidista.

De suerte que la adecuada observación y el equilibrio entre deberes y derechos posibilitan el desarrollo armónico de la vida democrática partidista, en tanto se constituyen como entidades de interés público.

Así, se tiene que la LGPP prevé ciertos derechos —*a los que ya se aludió*— y obligaciones que deben incluirse en las normas estatutarias de los partidos, sin menoscabar sus facultades de autoorganización y disciplinaria, que desde luego les permiten un cierto margen regulatorio, con la única limitante de garantizar el principio de democracia interna.

Pues bien, como ya se mencionó, además del catálogo de derechos y obligaciones que la LGPP contempla en relación con la militancia partidista, cada instituto político está en libertad de estipular los deberes y prerrogativas que considere adecuados para garantizar su funcionamiento.

En esa línea, se tiene que los artículos 39²⁰, 40²¹ y 41²² de la

²⁰ **Artículo 39.**

1. Los estatutos establecerán:
 - a) La denominación del partido político, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;
 - b) Los procedimientos para la afiliación individual, personal, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones;
 - c) Los derechos y obligaciones de los militantes;
 - d) La estructura orgánica bajo la cual se organizará el partido político;
 - e) Las normas y procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos internos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos;
 - f) Las normas y procedimientos democráticos para la postulación de sus candidatos;
 - g) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción;
 - h) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen;
 - i) Los tipos y las reglas de financiamiento privado a los que recurrirán los partidos políticos;
 - j) Las normas, plazos y procedimientos de justicia intrapartidaria y los mecanismos alternativos de solución de controversias internas, con los cuales se garanticen los derechos de los militantes, así como la oportunidad y legalidad de las resoluciones, y
 - k) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, mediante un procedimiento disciplinario intrapartidario, con las garantías procesales mínimas que incluyan los derechos de audiencia y defensa, la descripción de las posibles infracciones a la normatividad interna o causales de expulsión y la obligación de motivar y fundar la resolución respectiva.

²¹ **Artículo 40.**

1. Los partidos políticos podrán establecer en sus estatutos las categorías de sus militantes conforme a su nivel de participación y responsabilidades. Asimismo, deberán establecer sus derechos entre los que se incluirán, al menos, los siguientes:

LGPP prevén que el estatuto de los partidos políticos es el documento básico en el que se enlistan los derechos y obligaciones de la militancia, en el entendido que la estructura mínima de ese cuerpo normativo la define el legislador en los artículos referidos, sin perjuicio de que los entes de interés público ejerzan su potestad disciplinaria como manifestación legítima de su facultad de autoorganización.

Como ya se dijo, destaca que artículo 39 de la LGPP estipula que los estatutos deberán establecer las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, las que habrán de ser impuestas al cabo de un procedimiento disciplinario intrapartidario, con las garantías procesales mínimas que incluyan los derechos de audiencia y defensa, la descripción de las posibles infracciones a la normatividad interna o causales de expulsión y la obligación de motivar y fundar la resolución respectiva.

-
- a) Participar personalmente y de manera directa o por medio de delegados en asambleas, consejos, convenciones o equivalentes, en las que se adopten decisiones relacionadas con la aprobación de los documentos básicos del partido político y sus modificaciones, la elección de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular, la fusión, coalición, formación de frentes y disolución del partido político;
 - b) Postularse dentro de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de representación popular, cumpliendo con los requisitos que se establezcan en las disposiciones aplicables y en los estatutos de cada partido político;
 - c) Postularse dentro de los procesos de selección de dirigentes, así como para ser nombrado en cualquier otro empleo o comisión al interior del partido político, cumpliendo con los requisitos establecidos por sus estatutos;
 - d) Pedir y recibir información pública sobre cualquier asunto del partido político, en los términos de las leyes en materia de transparencia, independientemente de que tengan o no interés jurídico directo en el asunto respecto del cual solicitan la información;
 - e) Solicitar la rendición de cuentas a sus dirigentes, a través de los informes que, con base en la normatividad interna, se encuentren obligados a presentar durante su gestión;
 - f) Exigir el cumplimiento de los documentos básicos del partido político;
 - g) Recibir capacitación y formación política e información para el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;
 - h) Tener acceso a la jurisdicción interna del partido político y, en su caso, a recibir orientación jurídica en el ejercicio y goce de sus derechos como militante cuando sean violentados al interior del partido político;
 - i) Impugnar ante el Tribunal o los tribunales electorales locales las resoluciones y decisiones de los órganos internos que afecten sus derechos político-electorales, y
 - j) Refrendar, en su caso, o renunciar a su condición de militante.

²² **Artículo 41.**

1. Los estatutos de los partidos políticos establecerán las obligaciones de sus militantes y deberán contener, al menos, las siguientes:
 - a) Respetar y cumplir los estatutos y la normatividad partidaria;
 - b) Respetar y difundir los principios ideológicos y el programa de acción;
 - c) Contribuir a las finanzas del partido político en los términos previstos por las normas internas y cumplir con el pago de cuotas que el partido determine, dentro de los límites que establezcan las leyes electorales;
 - d) Velar por la democracia interna y el cumplimiento de las normas partidarias;
 - e) Cumplir con las disposiciones legales en materia electoral;
 - f) Cumplir con las resoluciones internas que hayan sido dictadas por los órganos facultados para ello y con base en las normas partidarias;
 - g) Participar en las asambleas, convenciones y demás reuniones a las que le corresponda asistir, y
 - h) Formarse y capacitarse a través de los programas de formación del partido político.

Esto se traduce que, en ejercicio de sus prerrogativas de autodeterminación y autorregulación, un partido goza de cierta libertad para prever en su normativa, tantas disposiciones como considere necesarias para establecer un régimen sancionatorio aplicable a la militancia, cuando incurran en conductas que resulten adversas a sus documentos básicos, a sus normas internas, o a la vida interna del instituto en cuestión.

Siguiendo la línea argumentativa trazada, debe señalarse que, en ejercicio de las prerrogativas citadas en el párrafo anterior, cada partido puede prever los comportamientos que, en su concepto, son de una gravedad tal que conlleve la instauración de un procedimiento disciplinario, y la correlativa imposición de una sanción, como lo es, en este caso, la suspensión de los derechos de la militancia.

Lo anterior, en el entendido que las sanciones que se impongan cuando se acredite la conculcación a sus normas internas persiguen, entre otros, los propósitos de reprender eficazmente una conducta no deseable dentro de sus filas, así como de recomponer la estabilidad de la organización.

Además, esta Sala Superior ha considerado que los partidos pueden ejercer su potestad disciplinaria, llegando incluso hasta la suspensión de los derechos de la militancia —*como sucedió en el caso*—, lo que implica una restricción justificada —*en abstracto*— a las prerrogativas de sus agremiados, cuya única limitante estriba en que se garanticen los derechos de audiencia y defensa, así como el principio de legalidad, en los términos de su propia normativa, ya que como entidades de interés público, están obligados a otorgar certeza y seguridad

jurídica a sus militancia²³.

De ahí que sea válido asumir que, el mero hecho de pertenecer a un partido, conlleva el deber de observar las obligaciones derivadas de la relación voluntariamente establecida entre dicho ente y la militancia, la cual está estrechamente vinculada con la filosofía, ideología, principios y corriente de pensamiento que postule cada partido político, pues de no hacerlo, podrán ser sujetos a un procedimiento disciplinario y a la imposición de una sanción.

Por consiguiente, es válido desde una perspectiva constitucional, que las conductas que resulten incompatibles con los principios y fines del ente de interés público de que se trate, ameriten una sanción disciplinaria como lo es la suspensión de los derechos de la persona que se considere infractora, incluso al margen de que, en abstracto, el actuar del militante puedan considerarse como lícitas en otro ámbito del derecho, pues en ello estriba la libertad de autoconfiguración legal de que gozan los partidos, como parte de su facultad de autoorganización.

Desde esa perspectiva, y atendiendo a los señalamientos expresados por el actor —*los que, al menos en esta parte, no van dirigidas a cuestionar la proporcionalidad de la sanción en el caso concreto*—, puede válidamente concluirse que la normativa de Morena se ajusta al marco constitucional y legal, pues ya se ha dicho que la libertad de comportamiento de que goza cualquier persona, admite restricciones voluntariamente aceptadas cuando la o el ciudadano en cuestión cuenta con la calidad de afiliado.

²³ Ver la jurisprudencia 3/2010 de esta Sala Superior, de rubro CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A ESTABLECERLA EN SU NORMATIVA.

Por tanto, la injerencia a sus prerrogativas ciudadanas, en ejercicio de las cuales se incorporó a dicha agrupación política, no son más que la mera manifestación de la potestad disciplinaria del partido político, por lo que, es incuestionable que ese ente pueda reprimir y sancionar las conductas que considere contrarias a su régimen interno, mediante la imposición de las penas establecidas expresamente en su normativa, sin que ello implique, por sí mismo, una restricción indebida o desproporcionada al derecho de afiliación, en su vertiente del de asociación.

Por lo expuesto es que, a consideración de esta Sala Superior, no le asiste la razón al actor cuando asevera que indebidamente se restringió su derecho de afiliación con la suspensión decretada, pues según se vio, ello constituye una sanción que el partido político está facultado a imponer cuando considere que sus miembros incurrieron en una conducta adversa a las reglas establecidas en sus documentos básicos, o en la reglamentación que de ellos se derive.

Finalmente, tampoco le asiste la razón al actor cuando alega que la comisión responsable no podría sancionarlo por desempeñarse en un cargo de elección popular, ya que está impedida para imponer sanciones que vayan más allá del marco constitucional, ni que escapen del ámbito partidista.

Esto, porque ya se dijo que el partido político sí puede imponer sanciones a su militancia, y es un hecho no controvertido que el actor cuenta con esa calidad.

Además, es erróneo que la sanción recayó al ejercicio de su función legislativa, o a su desempeño como funcionario de elección popular, pues de la lectura de la resolución controvertida es posible advertir que las conductas sancionadas se constriñeron a la forma en que se condujo como militante de Morena, y que, a juicio de la responsable, ello contravino las obligaciones que, como miembro de ese partido, estaba obligado a observar²⁴.

Por las razones expuestas es que se considera que no le asiste la razón al actor en los alegatos expuestos dentro de este agravio, en relación con la facultad sancionadora de la responsable, y con la licitud de la sanción impuesta, en cuanto constituye una manifestación de la potestad con que cuentan los partidos políticos para reprender las conductas contrarias a su normativa interna²⁵.

3.4.2. Atipicidad de la conducta denunciada: En cambio, resultan **parcialmente fundados** los argumentos expuestos en relación con la atipicidad de la conducta denunciada.

El calificativo deriva de que, si bien el hecho de que la normativa partidista no contemple una sanción expresamente aplicable al caso concreto, no se traduce en la imposibilidad de que la responsable no las decrete, cuando la falta se configure a partir del incumplimiento de cualquiera de las obligaciones previstas por el propio partido.

Esto es así, pues ha sido criterio de esta Sala Superior que, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, dentro del

²⁴ Sin que esto se traduzca en la validez intrínseca de la resolución combatida, pues ello será objeto de estudio y determinación en un apartado posterior.

²⁵ En sentido similar se pronunció esta Sala Superior, al resolver el diverso juicio ciudadano de clave SUP-JDC-557/2018.

cual se encuentra la potestad sancionadora de los partidos políticos, es posible desprender o construir los tipos sancionadores a partir del referido incumplimiento a las normas estatutarias.

No obstante, asiste la razón al actor cuando alega que la resolución transgrede el principio de legalidad —*en cuanto entraña la obligación de todo ente de autoridad, de fundar y motivar debidamente sus actos de molestia*—, lo que se traduce en una violación formal que trae como consecuencia la revocación de la determinación controvertida, para los efectos que más adelante se precisarán.

Dichas conclusiones encuentran sustento en las consideraciones jurídicas siguientes.

Esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que al derecho administrativo sancionador electoral le son aplicables los principios del derecho punitivo —*ius puniendi*— o facultad sancionadora del Estado²⁶, uno de los cuales es, precisamente, el de tipicidad de la conducta considerada como ilícita²⁷.

Así, en el campo del derecho administrativo sancionador, la conducta calificada como ilícito, falta o infracción —*en sentido amplio*— es aquella regularmente tipificada o expresada destacadamente en la ley, por la cual un sujeto conculca el orden jurídico preestablecido, por lo que la ejecución de esa conducta prevista positivamente como contraventora, acarrea como consecuencia que al sujeto

²⁶ Ver la tesis XLV/2002 de esta Sala Superior, de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.

²⁷ Ver la jurisprudencia 7/2005 de esta Sala Superior, de rubro RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.

activo se le imponga una sanción, también prevista en la norma.

De ahí que, en principio, resulte válido afirmar que los tipos administrativos deben reproducir, con certeza y claridad, la conducta calificada como ilícita. Esta descripción debe hacerse con vocablos unívocos y ciertos para evitar que, tanto el destinatario como el aplicador de la norma, tengan seguridad del alcance, significado y consecuencias jurídicas estipuladas para estar en aptitud de aplicarla, al momento de subsumir el hecho concreto al tipo administrativo sancionador.

En igual sentido aplica para el caso del régimen disciplinario de los partidos políticos, pues el desacato a un precepto normativo interno debe estar prevista como una conducta de hacer o de no hacer, previamente descrita en su marco jurídico, a la cual recae una sanción también ya establecida.

De suerte que, tanto en materia administrativa electoral propiamente dicha, como en el ámbito partidista, la definición de infracción es similar a la del delito, pues en ambos casos se trata de la descripción típica de una conducta susceptible de poner en peligro los derechos, prerrogativas, valores o bienes jurídicos tutelados en los instrumentos jurídicos de los partidos.

Ahora bien, en el ámbito penal, la CPEUM exige que para que una conducta pueda considerarse delictiva, debe estar expresamente descrita en una Ley. Lo mismo con la pena que amerite la comisión de la conducta típica, antijurídica y culpable, criterio que, en el campo del derecho sancionador electoral, ha sido adoptado por esta Sala Superior²⁸, así como

²⁸ Ver jurisprudencia 7/2005, de rubro RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.

por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁹.

De ahí que pueda afirmarse que el principio de tipicidad implica la necesidad de que toda conducta que sea calificada como infractora —o *delictiva*— deba estar prevista en una norma jurídica vigente, promulgada con antelación al hecho, la cual debe contener el presupuesto de infracción y, de ser el caso, la sanción que corresponda imponer, de forma que, para decretar ésta última, es necesario que exista plena adecuación plena los elementos del supuesto jurídico y el hecho o conducta que motivó el procedimiento respectivo.

De lo contrario, es decir, de no concretarse esta serie de elementos del tipo, no es posible encuadrar un hecho concreto en una conducta dispuesta como infractora, por lo que tampoco podrá ser objeto de sanción, atendiendo al principio de legalidad del derecho penal³⁰.

Así, válidamente puede señalarse que el principio de tipicidad es la base fundamental del principio de legalidad en relación con el derecho administrativo sancionador electoral, que persigue como finalidad tutelar los derechos fundamentales de las personas. De ahí que sea necesaria la exigencia de un contenido concreto y unívoco del ilícito tipificado en Ley, así como de las consecuencias derivadas de la inobservancia del mandato jurídico.

Por otra parte, se tiene que el artículo 14 de la CPEUM prohíbe imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón,

²⁹ Ver la jurisprudencia de clave P./J. 100/2006, con el rubro **TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**, consultable en el sitio electrónico del Semanario Judicial de la Federación — <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFisist/Paginas/tesis.aspx>—, con el registro número 174326. En general, esta y todas las tesis y jurisprudencias que del Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se refieran en este fallo, pueden ser consultables en la página oficial del referido Semanario.

³⁰ Recogido en la expresión latina *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta e certa*.

pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata; principio que, trasladado a la vida interna de los partidos políticos —*en la misma línea que en el derecho administrativo sancionador electoral, según criterio de esta Sala Superior*—, equivaldría a que no hay infracción administrativa que no esté dispuesta en sus normas internas³¹.

Lo anterior sirve de base para concluir que, atendiendo al principio general de Derecho consagrado en el artículo 14 de la CPEUM, en cuanto exige que la descripción de las conductas sancionables permita prever las consecuencias jurídicas de una conducta infractora, de igual forma debe observarse al interior de los partidos políticos, cuando diseñen el régimen administrativo sancionador de acuerdo con las facultades a que se aludió en el apartado anterior, puesto que el principio de tipicidad implica que:

- a) Toda conducta considerada como delito, falta o infracción administrativa, debe estar prevista en una norma jurídica;
- b) En la norma jurídica aplicable se debe prever tanto el presupuesto de infracción como su consecuencia —*la sanción*—. Por tanto, se debe describir la conducta ilícita, infracción o falta, así como la correlativa sanción, la cual debe estar vigente con anterioridad a la comisión del hecho o conducta, a fin de que los destinatarios conozcan con precisión el alcance de esa disposición y las consecuencias jurídicas de la inobservancia de la normativa aplicable;

³¹ Ver la tesis XLV/2001 de esta Sala Superior, de rubro **ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL**

- c) Las normas jurídicas en que se prevea una falta o infracción electoral y su sanción sólo admiten una interpretación y aplicación exacta y estricta —*odiosa sunt restringenda*—, ya que el ejercicio del *ius puniendi* se debe actualizar sólo en aquellos casos en los que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho o conducta, y
- d) Las penas o sanciones deben estar predeterminadas, en cuanto a su naturaleza, así como también estar limitadas con parámetros expresos —*mínimos y máximos*—.

Sin demérito de lo anterior, cabe traer a cuenta algunas consideraciones expresadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³² en relación con la tipicidad o taxatividad:

- o El artículo 14, de la CPEUM consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la norma, al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.
- o Este derecho fundamental no se limita a la orden dada a la autoridad jurisdiccional, sino que se extiende al creador de la norma, en tanto le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado.

³² Ver la jurisprudencia de clave 1a./J. 54/2014 (10a.), con el rubro **PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS**, consultable también con el registro número 2006867.

- Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley.
- La descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.
- El mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.
- La salvaguarda legislativa del principio de exacta aplicación no se traduce en la obligación de definir cada vocablo o locución utilizada en los tipos penales, pues ello haría imposible la función legislativa.
- En la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el que se desenvuelven las normas, así como los sujetos receptores de la misma. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella.
- Es admisible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento.

- o El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja y plural, los tipos se configuren de manera tal que la población los comprenda absolutamente, sobre todo aquellos de los cuales no pueden ser sujetos activos, por estar dirigidos a cierto sector cuya conducta es muy específica.

Adicionalmente, en torno al mismo principio, la referida Primera Sala de la Suprema Corte sostuvo³³ que sólo obliga al legislador a una determinación suficiente de los conceptos contenidos en las normas penales, y no a la mayor precisión imaginable. Esto, porque si bien la exacta aplicación de la ley penal obliga a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables, una disposición no necesariamente es contraria a Derecho si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa.

Vista desde esa perspectiva, se tiene que **la taxatividad tiene un matiz que requiere que las normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes las cometan, por lo que la exigencia de claridad y precisión es gradual**, por lo que se puede advertir una especie de tensión en relación con este principio, pues debe alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de la disposición, a fin de que ésta pueda ser interpretada tanto por el aplicador, como por el destinatario de la norma.

Ante esto, para analizar el grado de suficiencia en la claridad

³³ Ver la jurisprudencia de clave 1a./J. 24/2016 (10a.), con el rubro **TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE**, consultable también con el registro número 2011693.

y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma disposición, o en cualquier otra que se encuentre dentro del sistema normativo, siempre que resulte adecuado al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

Ahora bien, regresando al ámbito del derecho sancionador electoral, cabe hacer hincapié en que, aun y cuando los principios del derecho penal le son aplicables, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo recientemente que aquellos admiten cierta modulación cuando se trasladan al ámbito administrativo³⁴, de lo que es válido suponer que es factible establecer ciertos parámetros diferenciados entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, incluso tratándose del principio de tipicidad, pues así lo ha sostenido esta Sala Superior al considerar que los derechos de aquél son aplicables, en lo conducente, al ámbito administrativo.

Muestra de ello son los denominados *tipos administrativos en blanco*, en los que tanto aplicadores como destinatarios de la norma se enfrentan a una serie de obligaciones jurídicas cuyo incumplimiento se traduce en una conducta punible.

En relación con los tipos administrativos en blanco, o tipos en blanco, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁵ ha sostenido que son constitucionales siempre que se justifiquen en el modelo de Estado regulador, en tanto los tipos

³⁴ Ver la tesis tesis 1ª. CCCXVI/2014 (10ª.), de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN**, también consultable con el registro número 2007406.

³⁵ Ver la tesis 1a. CCCXIX/2014 (10a.), de rubro **TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR**, consultable también con el registro número 2007412.

en blanco son supuestos hipotéticos en los que la conducta infractora se determina de forma abstracta, y requiere de un complemento para integrarse plenamente, el cual puede estar previsto, incluso, en otro tipo de normas, como las reglamentarias, sin que ello implique o se traduzca en un vicio de inconstitucionalidad, pues en todo caso, debe atenderse a la modulación del principio de legalidad, derivado de la ponderación de los valores en juego, según el caso concreto.

Por tanto, resulta congruente con los principios del derecho administrativo sancionador el que existan hipótesis infractoras que estén expresados de forma abstracta, lo que se traduce en la necesidad de ser precisados a través de otras normas previstas en el mismo sistema —*por remisión, generalmente derivado del incumplimiento de obligaciones o la ejecución de conductas prohibidas*—, y que resulten aplicables al caso de que se trate.

En tal sentido, esta Sala Superior considera que es válido atemperar el principio de tipicidad estricto en el campo administrativo, siempre que el aplicador de la norma despliegue su actuación con estricto apego al principio de legalidad, puesto que las autoridades administrativas, al igual que los partidos políticos, requieren de un marco legal que admita cierta flexibilidad, y que se adapte a la prosecución de sus fines para dar sentido al sistema jurídico, en su caso, al interno de los partidos políticos.

Lo anterior se traduce en que, en el ámbito administrativo sancionador, el cuerpo normativo prevea, por una parte, el conjunto de conductas que pueden ser sancionables, así como el catálogo de sanciones que podrían ser impuestas en

consecuencia, sin que esto implique que se pueda sancionar cualquier conducta, o alguna que no pueda ser previsible por el destinatario de la norma, pues el principio de legalidad aplicado al caso, implica resguardar la certeza y la objetividad en relación con la facultad punitiva de los entes partidistas.

De esto se sigue que, al interior de los partidos, no es del todo necesario que exista un catálogo taxativo de conductas infractoras, tal como acontece con el derecho penal, pues podría ser suficiente que, del contenido de sus documentos básicos, la militancia desprenda con claridad el tipo de conductas que pudieran ser objeto de sanción a partir de un procedimiento disciplinario.

Sin embargo, para evitar que los entes partidistas incurran en prácticas que podrían ser consideradas arbitrarias o discrecionales, deben tener en cuenta que tienen un deber reforzado de fundar y motivar adecuadamente su determinación cuando pretendan sancionar una conducta que no esté expresamente tipificada como infractora; es decir, cuando no esté expresada gramaticalmente como conductas reprochable, pues se debe partir del principio de que todo incumplimiento a una obligación es sancionable.

En el caso, y tal como lo alega el actor, esta Sala Superior advierte que la responsable, no obstante que refirió a varios preceptos de su normativa interna —*según quedó precisado en la síntesis de la resolución controvertida*—, omitió razonar, con precisión, por qué consideró que la conducta originalmente denunciada era constitutiva de una infracción sancionable en términos de su régimen interno.

Lo anterior es así, puesto que del análisis integral y coherente del dictamen aquí controvertido, es posible advertir que la Comisión responsable únicamente se limitó a sostener que los hechos denunciados resultaban contraventoras a su normativa interna, por lo que debían ser sancionadas, sin que para ello expresara, por ejemplo, los bienes jurídicos transgredidos que acarrearán la reprensión decretada.

En efecto, tal como se muestra en la síntesis que de la resolución controvertida se insertó en este fallo, la responsable se limitó a afirmar que la conducta denunciada constituía una serie de conductas supuestamente infractoras de su normativa interna.

Sin embargo, ello no encuentra un respaldo argumentativo adecuado, a partir del cual se pusiera de manifiesto cómo fue que los hechos denunciados, y efectivamente probados, encuadraban en los supuestos infractores y, consecuentemente, ameritaban la suspensión de los derechos del militante durante la temporalidad por la que fue decretada.

Es decir, no expresó razones jurídicas objetivas y razonables, que estuvieran encaminadas a demostrar, de forma argumentada y coherente, y con base en el análisis de las pruebas recabadas durante la instrucción del procedimiento, cómo es que el hecho de que personas supuestamente vinculadas con su familia, que al parecer laboraron o aun laboran en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al tiempo en que el indiciado se desempeña como legislador federal, podría encuadrar en la conducta identificada como

nepotismo, o en cualquier otra de las referidas en la determinación combatida.

Tampoco lo hizo en relación con los supuestos actos de corrupción, falta de probidad en el ejercicio del cargo partidista o público, atentado contra los principios partidistas, o cualquiera otra de las consideradas como transgresoras del orden interno partidista.

Aunado a lo anterior, tampoco se advierte que la responsable haya expresado las razones por las cuales se puede considerar que los hechos denunciados podrían ser previsibles como infracciones reprochables a la militancia de Morena, o cual era el actuar que debió observar el actor a fin de no incurrir en la infracción que presuntamente cometió.

Siendo que, como ya se vio, la comisión responsable tenía un deber reforzado de razonar cómo es que los hechos denunciados podrían transgredir su régimen interno, máxime cuando, a juicio de esta Sala Superior, del análisis a sus normas estatutarias no se advierte que la conducta denunciada encuadre en alguno de los supuestos contemplados taxativamente como faltas sancionables, aunque de la revisión de ese marco interior, es posible detectar disposiciones reglamentarias en las que podrían encuadrar las conductas imputadas al entonces denunciado.

En efecto, de lo dispuesto en el artículo 2, inciso d) de sus estatutos, se tiene que uno de los objetivos de Morena estriba en erradicar *la corrupción y los privilegios a que se han asociado de manera dominante los cargos públicos y la representación política*.

En tanto que el numeral 3, inciso f), de los propios estatutos, refiere que Morena se construirá a partir de no *permitir ninguno de los vicios de la política actual: el influyentismo, el amiguismo, el nepotismo, el patrimonialismo, el clientelismo, la perpetuación en los cargos, el uso de recursos para imponer o manipular la voluntad de otras y otros, la corrupción y el entreguismo.*

Además, es de verse que en su artículo 6, los estatutos contemplan el catálogo de responsabilidades — *obligaciones*— de los denominados *protagonistas del cambio verdadero*, dentro de las que destacan las consignadas en el inciso h), consistentes en *desempeñarse en todo momento como digno integrante de nuestro partido, sea en la realización de su trabajo, sus estudios o su hogar, y en toda actividad pública y de servicio a la colectividad.*

Por su parte, el artículo 53 de los referidos estatutos contempla como faltas sancionables, entre otras, las siguientes: cometer actos de corrupción y falta de probidad en el ejercicio de su encargo partidista o público; transgredir las normas contenidas en sus documentos básicos y sus reglamentos; incumplir con las obligaciones contempladas en sus documentos básicos, reglamentos y acuerdos emanados de sus órganos; atentar contra los principios, el programa, la organización o los lineamientos dictados por sus órganos; la comisión de actos contrarios a su normativa durante los procesos electorales internos; y, por último, las demás conductas que contravengan las disposiciones legales y estatutarias que rigen su vida interna.

Por su parte, la declaración de principios dispone que la acción individual y colectiva de Morena está sustentada en la honestidad, además de que sus militantes deben tener presente, en su quehacer cotidiano, que son portadores de una nueva forma de actuar, basada en valores democráticos y humanistas, más no en la búsqueda de la satisfacción de intereses egoístas, de facción o de grupo.

Así, en concepto de esta Sala Superior, los preceptos referidos constituyen una base mínima por la que la militancia puede advertir el contenido, alcance y consecuencias aparejadas a esos postulados. De igual forma, la responsable está obligada a razonar sus determinaciones de manera objetiva y exhaustiva, máxime cuando, como en el caso, se trata de conductas que no están expresamente consignadas dentro de un catálogo de infracciones.

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que el partido político está facultado para determinar si la conducta de sus militantes se rige conforme su esquema normativo —*según se expuso en el apartado previo*— y, de ser el caso, imponer la sanción que corresponda, siempre y cuando lo fundamente y razone adecuadamente, lo que, en el caso concreto, no llevó a cabo.

De ahí que, al resultar fundada la violación formal planteada por el actor, esta Sala Superior determina revocar la resolución impugnada, para el efecto de que la responsable dicte otra, en la que deberá llevar a cabo un análisis debidamente fundado y motivado que satisfaga, al menos, los siguientes extremos:

1. Una descripción detallada de los hechos denunciados, así como de las conductas reprochadas al actor.
2. La disposición estatutaria o reglamentaria que, expresamente, prohíba llevar a cabo esa conducta, así como aquella en la que se establezca la sanción que deberá recaerle.

En caso de que no exista una disposición expresamente prevista —*descrita a manera de tipo administrativo*—, deberá motivar exhaustiva y objetivamente la resolución, a fin de establecer si de lo dispuesto en su normativa interna, es posible advertir que los hechos denunciados encuadran en alguna hipótesis infractora que de ahí se derive.

Para ello, deberá identificar claramente los hechos atribuidos al impugnante, al igual que los valores jurídicamente protegidos que se pusieron en riesgo con dicho actuar, así como confrontar estos con los tutelados por sus documentos.

3. Analizar exhaustiva y coherentemente las pruebas de cargo y de descargo que se aportaron durante la investigación, y que estén directamente relacionadas con las conductas denunciadas, teniendo en cuenta que el denunciado es titular del derecho de presunción de inocencia, conforme al cual, la responsable está imposibilitada para imponer una sanción, sin que exista prueba que demuestre plenamente la responsabilidad del hoy actor³⁶.
4. De ser el caso, decretar una sanción que corresponda a la conducta que haya sido considerada como infractora, la

³⁶ Ver la jurisprudencia 21/2013 de esta Sala Superior, de rubro PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.

que deberá ser debidamente individualizada.³⁷

No pasa inadvertido para esta resolutoria que, en la resolución recurrida, las conductas sancionadas por la responsable fueron identificadas, entre otras, con el *nepotismo*.

Sin embargo, en mérito de lo expuesto en este apartado, debe enfatizarse que la normativa de Morena carece de cualquier otra disposición vinculada con el sentido, alcance y obligaciones inherentes a esos términos o *conductas*.

De igual forma, tampoco se advierte la existencia de disposición alguna, relativa a la forma en que tales términos rijan o deban regir la conducta de la militancia, o bien, que deban constituir un parámetro de observancia a su normativa interna.

Por tanto, de ser el caso de que persista en la calificativa apuntada, deberá exponer las razones bastantes y suficientes que evidencien el nexo entre dichas estipulaciones, y la conducta que se llegue a calificar como infractora.

En consecuencia, **al haberse revocado la resolución recurrida para los efectos ya precisados, se ordena a la responsable que, en un plazo que no exceda de diez días hábiles contados a partir de la notificación de este fallo, dicte la resolución que en Derecho corresponda, debiendo atender escrupulosamente a todos los parámetros expuestos a lo largo de este apartado, entre ellos los consignados en los puntos insertos en párrafos precedentes.**

Consecuentemente, al quedar insubsistente la resolución aquí

³⁷ En sentido similar se resolvió el diverso juicio ciudadano de clave SUP-JDC-79/2019.

combatida, quedan sin efectos las sanciones decretadas por la responsable, en el entendido de que el actor queda restituido en el pleno uso y goce de sus derechos como militante de Morena, hasta en tanto se defina su situación jurídica en términos de la resolución que se dicte en acatamiento de este fallo³⁸.

Por lo expuesto, y con fundamento en lo que disponen los artículos 25 y 84, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se revoca la resolución controvertida, en los términos y para los efectos precisados en el apartado final del último considerando de esta sentencia.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con las ausencias de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

³⁸ En esos términos se resolvió el juicio ciudadano SUP-JDC-149/2019.

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA

INDALFER INFANTE
GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE