

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-1851/2019 Y SU
ACUMULADO

ACTORES: JOSÉ MAGDALENO ROSALES
TORRES Y OTROS¹

RESPONSABLE: COMISIÓN NACIONAL
DE HONESTIDAD Y JUSTICIA DE
MORENA²

TERCERA INTERESADA: LAURA YAZMÍN
UGALDE COLUNGA

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: FERNANDO ANSELMO
ESPAÑA GARCÍA Y MARCELA TALAMÁS
SALAZAR

COLABORARON: MELISSA SAMANTHA
AYALA GARCÍA Y MARISELA LÓPEZ
ZALDÍVAR

Ciudad de México, a quince de enero de dos mil veinte³.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ **revoca** la resolución emitida por la Comisión de Justicia⁵, en virtud de que carece de competencia para conocer de los hechos denunciados, ya que se encuentran inmersos en el derecho parlamentario y se realizaron con base en los derechos y atribuciones inherentes al ejercicio de la función pública para la que la y los actores fueron electos.

ANTECEDENTES

¹ En lo subsecuente la parte actora o la y los promoventes.

² En adelante CNHJ o Comisión de Justicia.

³ En lo sucesivo todas las fechas corresponden a dos mil diecinueve, salvo precisión expresa.

⁴ En lo subsecuente TEPJF.

⁵ En el expediente CNHJ-VER-260/19.

1. Sesión del Congreso de Veracruz⁶. El veintidós de febrero, el Congreso local discutió la procedencia del juicio político contra Jorge Winckler Ortiz, quien en ese entonces ocupaba el cargo de Fiscal General del Estado de Veracruz. El diputado local José Magdaleno Rosales Torres se abstuvo de votar y la diputada local Jessica Ramírez Cisneros votó en contra. Ambos integraban el grupo parlamentario de MORENA.

En esta misma fecha, el referido diputado y la diputada, junto con Augusto Nahúm Álvarez Pellico —también de Morena—, así como un diputado del Partido del Trabajo, solicitaron a la Mesa Directiva del Congreso local, la creación de un grupo legislativo mixto denominado “Juntos Haremos Historia”.

2. Quejas. El veintisiete de marzo, así como el dos y doce de abril, Laura Yazmín Ugalde Colunga y otros militantes de Morena presentaron ante la CNHJ recursos de queja por considerar que las conductas precisadas en el punto anterior eran contrarias a la normatividad del partido político⁷.

3. Resolución impugnada. El veinticinco de noviembre, la CNHJ resolvió las quejas y determinó que procedía sancionar a José Magdaleno Rosales Torres, Augusto Nahúm Álvarez Pellico y Jessica Ramírez Cisneros, con la cancelación del registro en el padrón nacional de protagonistas del cambio verdadero de Morena, así como la inmediata separación de dichos legisladores del Grupo Parlamentario de Morena en el Congreso local.

4. Primera demanda del juicio para la ciudadanía. El treinta de noviembre, José Magdaleno Rosales Torres presentó directamente ante esta Sala Superior juicio para la ciudadanía en contra de la anterior determinación. La presidencia de este órgano jurisdiccional ordenó

⁶ En lo sucesivo Congreso local.

⁷ Un primer escrito firmado por Laura Yazmín Ugalde Colunga, Carlos Eugenio Amador y Lorenzana y Enrique Jiménez Oliva; un segundo escrito por Víctor Manuel Lonngi Sánchez, Rebeca Araceli Reyna Aguirre, Bernabé Librado Zuviríe Vázquez y Elizabeth Contreras Roy; un tercer escrito por Alberto Hernández Castillo, Ángela Morales Jiménez y Martha Lilia Contreras Beltrán; y un cuarto escrito por Roberto Hernández González, Petra Lunagomez Valdivia y Alejandro Sánchez Moreno.

integrar el expediente SUP-JDC-1851/2019 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

5. Radicación. En su oportunidad, la Magistrada instructora radicó el expediente referido en el numeral anterior y agregó las constancias remitidas por la autoridad responsable.

6. Requerimiento. En su momento, la Magistrada Instructora requirió al órgano responsable informes para determinar qué órgano jurisdiccional debía conocer del asunto de mérito, lo cual fue desahogado en su oportunidad.

7. Acuerdo de competencia. El doce de diciembre, esta Sala Superior determinó que era competente para conocer del medio de impugnación y al advertir que el Tribunal local se encontraba sustanciando dos asuntos relacionados, le notificó para el efecto de que se inhibiera de conocerlos y los remitiera a esta Sala Superior.

8. Segunda demanda del juicio para la ciudadanía. El dos de diciembre, Jessica Ramírez Cisneros y Augusto Nahúm Álvarez Pellico presentaron ante el Tribunal Electoral de Veracruz demanda de juicio local⁸, con la cual se integró el expediente TEV-JDC-1012/2019.

Esta segunda demanda se recibió el diecisiete de diciembre en la Sala Superior⁹. La presidencia de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente SUP-JDC-1876/2019 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

9. Radicación. En su oportunidad, la Magistrada instructora radicó el expediente referido en el numeral anterior.

10. Tercera interesada. El cinco y seis de diciembre, Laura Yazmín Ugalde Colunga, en su carácter de denunciante y ostentándose como

⁸ Recibido en el Tribunal local, el dos de diciembre, a las nueve horas veintiséis minutos (según el sello de recepción que consta en el reverso de la primera hoja de la demanda).

⁹ Fue remitida por el Tribunal local, en cumplimiento al referido acuerdo plenario dictado el doce de diciembre en el juicio SUP-JDC-1851/2019.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

representante común de los denunciantes, presentó escritos ante la Comisión de Justicia, mediante los cuales pretende comparecer con el carácter de tercera interesada.

11. Segundo requerimiento. En su momento, la Magistrada Instructora requirió al órgano responsable remitiera la totalidad de las constancias que integraban el expediente donde se emitió la resolución reclamada a efecto de tener todos los elementos para resolver el presente asunto, lo cual fue desahogado en su oportunidad.

12. Admisión y cierre. En su oportunidad, la Magistrada Instructora proveyó la admisión y cierre de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación en términos del acuerdo plenario dictado por este órgano jurisdiccional en el juicio SUP-JDC-1851/2019.

Ello, en virtud de que el acto reclamado consiste en una resolución que se encuentra vinculada con la expulsión de un militante de Morena, quien tiene la calidad de consejero nacional, por lo que, al estar involucrada la impugnación con la expulsión de un integrante de un órgano nacional, corresponde a este órgano jurisdiccional su conocimiento.

Si bien el resto de los promoventes ostentan el cargo de diputada y diputado locales en el Congreso del Estado de Veracruz, lo cierto es que el hecho de que dentro de una misma resolución se haya determinado la expulsión de ellos, así como de un consejero nacional de MORENA deriva en que esta Sala Superior considere pertinente conocer de su demanda a fin de evitar el dictado de sentencias contradictorias.

SEGUNDA. Acumulación. Procede acumular los juicios al existir conexidad en la causa, toda vez que se controvierte una misma resolución —CNHJ-VER-260/19 donde se determinó la expulsión de la y los

promoventes— y se señala al mismo órgano responsable —Comisión de Justicia—.

Con la acumulación se cumple el propósito de resolver los asuntos en forma conjunta, congruente, expedita y completa.

En consecuencia, el juicio SUP-JDC-1876/2019 se debe acumular al diverso **SUP-JDC-1851/2019**, por ser éste el más antiguo.

En razón de lo anterior, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia, a los autos del expediente acumulado¹⁰.

TERCERA. Requisitos de procedencia. Los medios de impugnación cumplen con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia¹¹, conforme con lo siguiente:

1. Forma. En los escritos de demanda se precisó el órgano responsable, la resolución reclamada, los hechos, los motivos de controversia y cuentan con firma autógrafa.

2. Oportunidad. Los juicios se promovieron en el plazo de cuatro días¹², porque la y los promoventes tuvieron conocimiento de la determinación impugnada el veintiséis de noviembre¹³. Por tanto, el plazo para controvertirla transcurrió del **veintisiete de noviembre al dos de diciembre**¹⁴. Si las demandas se presentaron el treinta de noviembre y dos de diciembre es evidente su presentación dentro del término.

¹⁰ Ello, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios) y 79 del Reglamento Interno del TEPJF.

¹¹ Previstos en los artículos 7, párrafo 2, 9, párrafo 1 y 79, párrafo 1, de la Ley de Medios.

¹² De conformidad con lo previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.

¹³ Se debe tener como fecha de su conocimiento por parte de la y los actores, la que señalan en su respectiva demanda, aunado a que en el expediente obran las constancias de la notificación realizadas en esa fecha y no fue objetado por la responsable al rendir su informe circunstanciado.

¹⁴ Sin contar el treinta de noviembre y uno de diciembre al corresponder a sábado y domingo, en tanto que la controversia carece de vínculo con alguna elección, por lo que el cómputo del plazo se hace sólo en días hábiles, de conformidad con el artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Medios.

3. Legitimación e interés jurídico. Se cumplen ambos requisitos, porque la y los promoventes tienen legitimación al ser ciudadanos que se ostentan como militantes de un partido político nacional, que a su vez alegan una posible vulneración a sus derechos político-electorales.

Asimismo, tienen interés para impugnar la resolución reclamada, toda vez que en ésta se les sancionó con la cancelación de su membresía dentro del partido.

4. Definitividad. Se satisface este requisito ya que no existe otro medio de impugnación que deba agotarse de forma previa a los juicios federales promovidos.

Si bien la y el promovente de la segunda demanda únicamente ostentan el cargo de diputada y diputado locales en el Congreso del Estado de Veracruz, por lo que en principio tendrían que agotar la instancia local y regional, lo cierto es que esta Sala Superior, al dictar el acuerdo plenario en el juicio SUP-JDC-1851/2019, determinó que toda vez que los promoventes fueron expulsados en la misma resolución, lo pertinente era conocer de ambas demandas a fin de evitar el dictado de sentencias contradictorias¹⁵.

CUARTA. Tercera interesada. Se reconoce tal carácter a Laura Yazmín Ugalde Colunga, porque los escritos de comparecencia que presentó reúnen los requisitos que se precisan enseguida:

1. Forma. Se presentaron ante la responsable y en él, se hace constar el nombre de la ciudadana que comparece como tercera interesada, el domicilio para recibir notificaciones y se advierte la firma autógrafa.

¹⁵ Si bien el órgano responsable y la tercera interesada realizan cuestionamientos en relación con la competencia de esta Sala Superior para conocer del presente asunto, así como respecto a la procedencia de la demanda de José Magdaleno Rosales Torres con motivo de que presentó dos demandas, una de ellas, ante el Tribunal local, lo cierto es que dichas cuestiones han quedado resueltas en el acuerdo plenario dictado por esta Sala Superior en el acuerdo SUP-JDC-1851/2019 y al resolver el expediente SUP-JDC-1875/2019 en el cual se desechó la segunda demanda presentada por el actor referido.

2. Oportunidad. Se presentaron el cinco¹⁶ y seis de diciembre¹⁷, esto es, dentro del plazo de setenta y dos horas precisado en la normatividad¹⁸.

3. Interés. La compareciente tiene un interés incompatible con lo pretendido por la y los promoventes, porque su pretensión es que siga rigiendo la resolución impugnada, en virtud de que es una de las que interpuso la queja partidista¹⁹.

La compareciente también se ostenta como representante común de los denunciantes restantes, sin embargo, de las constancias que obran en el expediente de la queja partidista, no se advierte que se le haya designado con tal carácter en los escritos de queja ni que el órgano responsable le haya reconocido ese carácter.

En consecuencia, toda vez que no obran las firmas autógrafas de los restantes denunciantes en el curso en que se apersona Laura Yazmín Ugalde Colunga, y ésta no acreditó que se le hubiese otorgado la representación que aduce, no ha lugar a tenerlos como terceros interesados.

QUINTA. Síntesis de la resolución impugnada y de conceptos de agravio

1. Resolución impugnada

La CNHJ sancionó a la y los promoventes con la cancelación del registro en el padrón nacional de protagonistas del cambio verdadero de Morena.

¹⁶ La publicación del medio de impugnación se realizó en los estrados físicos de la CNHJ, a las dieciocho horas del tres de diciembre, de ahí que el plazo de setenta y dos horas dispuesto en la ley, feneció a las dieciocho horas del seis de diciembre —información que se advierte de lo asentado en la cédula de publicación suscrita por el Secretario Técnico de la Comisión de Justicia—.

¹⁷ La publicación del medio de impugnación se realizó en los estrados físicos de la CNHJ, a las dieciocho horas del cuatro de diciembre, de ahí que el plazo de setenta y dos horas dispuesto en la ley feneció a las dieciocho horas del nueve de diciembre —información que se advierte de lo asentado en la cédula de publicación suscrita por el Secretario Técnico de la Comisión de Justicia—.

¹⁸ En términos de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b) y párrafo 4, de la Ley de Medios.

¹⁹ De conformidad con los artículos 12, numeral 1, inciso c) y 17, párrafo 4, de la Ley de Medios.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

Se resolvió lo anterior al tener por acreditados los hechos denunciados, esto es, que José Magdaleno Rosales Torres se abstuvo de votar a favor de declarar procedente el juicio político en contra del Fiscal General del Estado de Veracruz, mientras que Jessica Ramírez Cisneros votó en contra, así como que dicha diputada y diputado, junto con Augusto Nahúm Álvarez Pellico, formalizaron su deseo de separarse del grupo parlamentario de Morena, así como de formar una nueva fracción legislativa, renunciando con ello a la bancada de Morena en el Congreso local.

La CNHJ consideró esas conductas contrarias a los artículos 6, inciso a)²⁰ y 9²¹ del Estatuto de Morena.

En relación con la conducta relativa a la votación de la procedencia del juicio político, la autoridad responsable consideró que quien fungía como Fiscal General en el Estado de Veracruz representaba un régimen de corrupción y privilegios, ya que fue nombrado por su amistad con el ex Gobernador, tenía resultados negativos y cometió actos violatorios de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave²² y leyes locales que estaban plenamente acreditados en los dictámenes del Congreso local.

Por tanto, los legisladores de Morena estaban obligados a combatir ese régimen caduco, es decir, a votar a favor de la procedencia del juicio político para representar de manera adecuada a Morena como verdadera oposición a la corrupción, el amiguismo y gobiernos ineficientes. Al no

²⁰ “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;

...”

²¹ “Artículo 9°. En MORENA habrá libertad de expresión de puntos de vista divergentes. No se admitirá forma alguna de presión o manipulación de la voluntad de las y los integrantes de nuestro partido por grupos internos, corrientes o facciones, y las y los Protagonistas del cambio verdadero velarán en todo momento por la unidad y fortaleza del partido para la transformación del país”.

²² En adelante Constitución local.

hacerlo así, de facto asumieron la posición del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional²³.

Por lo que hace a la pretensión de formar una segunda bancada, la responsable estimó que ello generaba un acto de división que quebranta la unidad del partido y derivaba en una renuncia de facto a la facultad de representar a Morena. Así, determinó que no era válido que la y los legisladores pretendieran pertenecer al partido y ajustarse sólo en ciertos temas a la línea ideológica.

Esas supuestas conductas transgresoras de la normativa del partido fueron consideradas graves, de fondo toda vez que la conducta desplegada por el denunciado actualiza conductas transgresoras de la normatividad de Morena, y se consideró que las circunstancias habían acontecido dentro de la actividad pública de la y los legisladores de Morena, quienes tenían conocimiento de las disposiciones legales y no eran reincidentes.

Por tanto, la CNHJ determinó que procedía imponerles la pena establecida en el artículo 64, inciso d), del Estatuto de Morena, esto es, la cancelación de su membresía y, como efecto, la inmediata separación como integrantes del grupo parlamentario de Morena en el Congreso local.

2. Conceptos de agravio

Agravios de José Magdaleno Rosales Torres

a. Extemporaneidad de las quejas. A su consideración las quejas debieron desecharse al no cumplir con el requisito de oportunidad, ello, en tanto que los denunciados reconocen que los hechos tuvieron lugar el veintidós de febrero, por lo que si bien, en la normativa de Morena no existe un plazo para inconformarse, se debió aplicar de manera supletoria el artículo 8 de la Ley de Medios, en relación con el plazo de cuatro días.

²³ En adelante PAN.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

Por tanto, si las quejas se presentaron hasta los días veintisiete de marzo, dos y doce de abril, era claro que eran improcedentes.

b. Indebida interpretación del artículo 6, inciso a), de los Estatutos de Morena. Ese precepto establece la responsabilidad y obligación de combatir el régimen de corrupción y privilegios por medio de su labor parlamentaria.

El órgano responsable debió considerar que en el ejercicio de esa labor necesariamente implica el derecho a votar a favor, en contra o abstenerse de las propuestas que considera no apegadas al orden jurídico vigente, sin que ello implique el incumplimiento a su responsabilidad de actuar en contra del régimen político caduco.

c. Indebida interpretación del artículo 9 de los estatutos de Morena. Dicho precepto establece que los protagonistas del cambio verdadero velarán en todo momento por la unidad y fortaleza del partido para la transformación del país, en tanto que también protege la libertad de expresión y el derecho a disentir.

La CNHJ no valoró que su intención fue conformar una bancada o grupo legislativo nuevo que perteneciera a Morena, lo que esa Comisión debió considerar válido a fin de privilegiar la libertad de expresión de sus militantes, pues, de hecho, el artículo que estimó violado (artículo 9), prevé el derecho a disentir y expresar dicho disenso, sin que ello pueda ser motivo de afectación a su derecho de afiliación.

Máxime que su disenso se actualizó con el ejercicio de un cargo de representación popular.

Aunado a ello, manifiesta que la facultad de formar nuevas bancadas se encuentra previsto en los artículos 17, fracción VI, y 27 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave²⁴, el cual establece que las y los diputados tendrán derecho organizarse

²⁴ En lo sucesivo Ley Orgánica del Congreso local.

internamente en grupos legislativos, si bien sólo puede haber uno por partido político, también se prevén grupos legislativos mixtos, lo cual solicitaron tres diputados de Morena y uno del PT.

Además, la creación de ese grupo legislativo no se concretó. En consecuencia, no puede considerarse como un hecho consumado y tampoco puede ser sancionado con motivo de una intención como si fuese un hecho futuro e incierto, ya que, de ser así, requería la respuesta de la Mesa Directiva del Congreso, lo cual no sucedió.

d. Desproporcionalidad de las sanciones. Las sanciones incumplen con el principio de gradualidad y tipicidad.

Considera que no se respetó el principio de gradualidad, ya que el artículo 64 de los Estatutos prevé un catálogo de sanciones, entre ellas la amonestación. Sin embargo, la CNHJ aplicó directamente la cancelación del registro sin justificar por qué con el resto de las sanciones previstas en los Estatutos no se alcanzaba la finalidad que pretendía.

También considera que se vulneró el principio de tipicidad ya que no se advierte alguna sanción relacionada con la separación inmediata de los grupos parlamentarios de Morena.

Agravios de Jessica Ramírez Cisneros y Augusto Nahúm Álvarez Pellico

a. Vulneración al principio de inviolabilidad parlamentaria. La autoridad fue omisa en analizar si la conducta denunciada se encontraba al amparo del ejercicio de sus funciones, en específico, del principio de inviolabilidad parlamentaria de conformidad con el artículo 30 de la Constitución local y 17, fracción III, de la Ley Orgánica del Congreso local. La votación o abstención realizada en el referido juicio político, es resultado de su actividad parlamentaria, así como de su derecho político electoral en la vertiente del ejercicio y desempeño del cargo.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

A su consideración, los partidos políticos, como entidades de interés público, se encuentran impedidos para imponer sanciones a sus militantes cuando ejerzan el cargo de legisladores, ya que la atribución de los partidos políticos para reprimir conductas de sus militantes se circunscribe al ámbito interno y no pueden limitar o reprimir a los servidores públicos de elección popular en el ejercicio del cargo para el que resultaron electos.

b. Falta de valoración de pruebas. La responsable fue omisa en valorar el contenido del Acta de la Cuarta Sesión Ordinaria de la Diputación Permanente de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al primer receso del primer año de ejercicio constitucional de 28 de febrero de 2019, donde era posible advertir que dejó sin efecto el oficio de renuncia al Grupo Legislativo de Morena y la constitución de un nuevo grupo.

c. Falta de competencia y atribuciones de la responsable. El artículo 17, fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso local establece que es un derecho y obligación de los diputados organizarse internamente en grupos legislativos, asimismo señala que los diputados gozarán de inmunidad por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su cargo y en ningún tiempo podrán ser reconvenidos por ellas, aún después de haber cesado en su mandato. Por lo que la conformación o no de los grupos legislativos forma parte de la actividad parlamentaria y se ejecuta al amparo de su calidad de legisladores y no de militantes, lo que fue dolosamente soslayado por la Comisión responsable.

Por lo que la CNHJ no tiene atribuciones para conocer de las quejas primigenias que dieron origen a la sanción al tratarse de aspectos relacionados con el Derecho Parlamentario. A su consideración la responsable debió declararse incompetente y no entrar al fondo del asunto.

SEXTA. Estudio de fondo

1. Planteamiento del caso

La y los actores **pretenden** que se revoque la resolución impugnada y, en consecuencia, subsista su registro en el padrón nacional de protagonistas del cambio verdadero de Morena, así como su integración en el grupo parlamentario de Morena en el Congreso local.

La **causa de pedir** la sustentan en que, según su dicho, la CNHJ no tiene competencia para conocer de los hechos denunciados, las quejas se presentaron de forma extemporánea, se debió ponderar que los hechos denunciados se encontraban vinculados con el ejercicio de sus actividades parlamentarias, y que debió valorar diversas pruebas e individualizar de manera correcta la sanción.

La materia de los presentes asuntos es una cuestión de Derecho, ya que no existe controversia respecto de los hechos denunciados.

En consecuencia, la **cuestión a resolver** consiste en determinar si fue conforme a Derecho la resolución de la CNHJ, mediante la cual se canceló el registro de la y los promoventes en el padrón nacional de protagonistas del cambio verdadero de Morena, esencialmente, si la Comisión de Justicia tenía facultades para estudiar los hechos denunciados, así como si los valoró, calificó y sancionó de manera adecuada.

Por cuestión de **método**, los agravios planteados se analizarán ponderando el mayor beneficio que se podría generar a la y los promoventes en caso de que les asista la razón²⁵.

En primer término, se estudiará el planteamiento de falta de competencia para conocer de los hechos denunciados, por ser de estudio preferente y oficioso; precisando que se analizará de manera conjunta con los agravios

²⁵ Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), P./J. 3/2005, "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE, AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES". Todas las tesis y jurisprudencias de la SCJN y Tribunales Colegiados de Circuito son consultables en: <https://bit.ly/2ErvyLe>.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

relativos a la vulneración al ejercicio del cargo, ya que, de asistir razón a los actores, se revocaría la determinación controvertida.

En caso de que la y los actores no tengan razón, se analizará el agravio relativo a la extemporaneidad de las quejas, al tratarse de una cuestión procesal que, de resultar fundada, sería suficiente para revocar la determinación impugnada.

Posteriormente, se analizará si los hechos fueron valorados en su justa dimensión, respecto a lo previsto en los artículos 6, inciso a) y 9 del Estatuto de Morena, a efecto de determinar si fue correcto que la Comisión considerara que se actualizaba su infracción.

En su caso, se determinará si fueron valoradas las pruebas a las que hace referencia la parte actora en la segunda demanda.

Finalmente, se estudiará si fue apegada a derecho la individualización de la sanción impuesta.

Esta metodología de estudio no genera perjuicio alguno a la parte actora, porque la forma como los agravios se analizan no es lo que puede originar una lesión, sino que esta sólo se produciría si injustificada e infundadamente se omitiera el estudio de alguno de ellos²⁶.

2. Decisión de la Sala Superior

Les **asiste la razón** a la y los actores, en tanto que los hechos denunciados se encuentran inmersos en el derecho parlamentario, ya que se realizaron con motivo del ejercicio de sus derechos y atribuciones inherentes a la función pública para la que fueron electos, por lo que la Comisión de Justicia carecía de competencia material para conocer de este tipo de asuntos.

3. Estudio de conceptos de agravio

²⁶ Jurisprudencia 4/2000, AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

a. La Comisión de Justicia era incompetente para conocer de las quejas en virtud de que los hechos denunciados tuvieron lugar en el marco del ejercicio de un cargo legislativo, por lo que pertenecen al derecho parlamentario

La y los promoventes señalan que la responsable debió declararse incompetente y no entrar al fondo del asunto porque los hechos denunciados —sentido de la votación de la procedencia de un juicio político y conformación o no de grupos legislativos— forman parte de la actividad parlamentaria. Por lo que la CNHJ no tiene atribuciones para conocer de las quejas que dieron origen a la sanción.

En ese sentido, consideran que la CNHJ fue omisa en analizar si la conducta denunciada se encontraba al amparo del ejercicio de las funciones de la y los actores, en específico del principio de inviolabilidad parlamentaria —artículo 30 de la Constitución local y 17, fracción III, de la Ley Orgánica del Congreso local—, ya que la votación o abstención realizada en el referido juicio político es resultado de su actividad legislativa, así como del derecho político electoral en la vertiente del ejercicio y desempeño del cargo, en tanto que sus actuaciones se dieron con motivo del ejercicio de un cargo de representación popular.

En efecto, señalan que los legisladores tienen el derecho a votar a favor, en contra o abstenerse de las propuestas que consideren no apegadas al orden jurídico vigente sin que ello implique el incumplimiento a su responsabilidad de actuar en contra del régimen político caduco.

Señalan que considerar lo contrario implicaría que una contravención a su libertad constitucional de pensamiento y expresión de ideas, dentro de la que tiene cabida el derecho a disentir, respaldado en el artículo 9 de los Estatutos: *“En Morena habrá libertad de expresión de puntos de vista divergentes, y que no se permitirá forma alguna de presión o manipulación de la voluntad de las y los integrantes de nuestro partido por grupos internos, corrientes o facciones”*.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

Asimismo, considera que la CNHJ fue omisa en valorar que su intención era conformar una bancada o grupo legislativo nuevo pero que perteneciera a Morena, lo cual la Comisión debió considerar válido a fin de privilegiar la libertad de expresión de sus militantes.

Aunado a ello, manifiestan que la facultad de formar nuevas bancadas se encuentra prevista en los artículos 17, fracción VI, y 27 de la Ley Orgánica del Congreso local, donde se establece que los diputados tendrán como derecho organizarse internamente en grupos legislativos. Si bien sólo puede haber uno por partido político, también se prevén grupos legislativos mixtos, que fue lo solicitado (la petición fue realizada por tres diputados de Morena y uno del Partido del Trabajo).

Finalmente, señalan que ese grupo legislativo no se concretó, por lo que no puede tomarse como un hecho consumado, ya que una “intención” no puede ser objeto de sanción, por constituir un hecho futuro e incierto, ya que requería la respuesta de la Mesa Directiva del Congreso, lo que no sucedió ya que previamente se desistieron de la solicitud.

Por tanto, a su consideración, los partidos políticos como entidades de interés público se encuentran impedidos para imponer sanciones a quienes son sus militantes cuando ejerzan un cargo de elección popular legislativo, ya que la atribución de los partidos políticos para reprimir conductas de sus militantes se circunscribe al ámbito interno.

Los motivos de disenso son esencialmente **fundados** conforme a lo siguiente:

a.1. Marco jurídico

i. Competencia de la CNHJ

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

Los artículos 46, 47 y 48 de la Ley General de Partidos Políticos²⁷ establecen la regulación del órgano colegiado responsable de la impartición de justicia partidaria.

El primero de dichos preceptos, en su párrafo 2, señala que ese órgano deberá conducirse con independencia, imparcialidad y legalidad.

El segundo artículo, en su párrafo segundo, señala que todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos.

Finalmente, el artículo 47, párrafo 3, precisa que en las resoluciones de los órganos de decisión colegiados se deberán ponderar los derechos políticos de la ciudadanía en relación con los principios de auto organización y auto determinación que gozan los partidos políticos para la consecución de sus fines.

En ese sentido, la Ley de Partidos es clara al establecer que la competencia de los órganos jurisdiccionales de los partidos políticos se constrañe a la impartición de justicia interna, esto es, a la resolución de las controversias sobre los asuntos relacionados con el funcionamiento de los institutos políticos.

Por su parte, el Estatuto de Morena, en su artículo 47, señala que el partido funcionará con un sistema de justicia partidaria pronta, expedita y con una sola instancia.

En términos del artículo 49, incisos a, b, g, h y n, entre las atribuciones de la Comisión de Justicia se encuentran la de salvaguardar los derechos fundamentales de quienes son miembros de Morena: [1], velar por el respeto de los principios democráticos en la vida interna de Morena [2], conocer las controversias relacionadas con la aplicación de las normas que rigen la vida interna del partido [3], elaborar un registro de todos

²⁷ En adelante Ley de Partidos.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

aquellas personas afiliadas a MORENA que hayan sido sancionadas [4] y dictar las resoluciones de los asuntos sometidos a su consideración y resolver las consultas que se le planteen en los términos del Estatuto [5].

De la normativa de la CNHJ se advierte que esta tiene competencia para conocer de los asuntos internos del partido político, incluido velar por el respeto de las y los militantes a la normativa del partido político²⁸.

De ahí que, en principio, tenga competencia formal para conocer de las denuncias presentadas en contra de militantes del partido que contravienen sus documentos básicos.

ii. Relación de los partidos políticos y los grupos parlamentarios

Esta Sala Superior, al resolver el juicio de la ciudadanía 4372/2015 y acumulados, en el que se analizó la constitucionalidad de la porción normativa del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática²⁹ que le confería la facultad a su Comité Ejecutivo Nacional de remover a quienes coordinaran sus fracciones parlamentarias, estableció lo siguiente:

- Los grupos parlamentarios se encuentran vinculados derivado de su origen, en la mayoría de los casos a un solo partido.
- El ordenamiento constitucional contempla un principio que permite la agrupación de legisladores y legisladoras a partir de su afiliación partidista, lo que se traduce en la conservación del vínculo político entre la persona que ha sido electa y el instituto político que la postuló. Ello trasciende incluso durante el desarrollo de las funciones de las y los legisladores que deben de desempeñarlas siguiendo la plataforma política y la corriente ideológica del partido.
- Del análisis jurídico-contextual, se observa que ha sido un propósito constante y reiterado de quienes integran los Poderes Legislativos — federal y locales—, para el desarrollo de las actividades relacionadas con su función, se agrupen o integren a partir de su afiliación partidista.

²⁸ Artículo 5, inciso b, relativo a las garantías de las y los protagonistas del cambio verdadero.

²⁹ En lo sucesivo PRD.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

- Notoriamente, uno de los denominadores comunes de las leyes orgánicas de los Congresos federal y locales, es que en el ejercicio de la función se mantenga la afiliación de partido de quien ocupa el cargo legislativo. Ello denota la dependencia recíproca entre los partidos políticos y las y los legisladores que conforman su Grupo o Fracción Parlamentaria o Legislativa.
- A partir del principio constitucional que permite la integración de legisladores y legisladoras en razón de su afiliación partidista y dada la inexistencia de alguna disposición que prohíba esa relación de interdependencia, esta Sala Superior considera que los partidos políticos válidamente pueden fijar las pautas de organización y funcionamiento de sus grupos parlamentarios, pues al encontrarse constitucional y legalmente permitido, no podría estimarse que se trata de una conducta que invada la esfera del poder legislativo.
- Ello, debido a que, si un candidato o candidata es postulada por un partido político y resulta electa, llevaría a cabo el ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que sostenga el partido político.
- De ahí que no pueda reputarse como inconstitucional que un partido político regule en su normativa interna disposiciones que trasciendan hacia sus Grupos o Fracciones Parlamentarias o Legislativas. En efecto, desde cualquier perspectiva, tales acciones serían compatibles con el derecho que tienen los partidos políticos de regular su vida interna y determinar su organización interior —artículo 23, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Partidos—.

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

Los actos que lleven a cabo personas legisladoras que a su vez militan en un partido pueden enmarcarse en dos supuestos distintos en términos

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

jurídicos: aquellos que se vinculan con la vida interna del partido al que se encuentran afiliados y los que realizan en ejercicio de la función pública. Esto es relevante, entre otras razones, porque cada supuesto implica marcos jurídicos y competencias orgánicas diferentes.

Los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, tales como emitir su normativa interna, seleccionar candidaturas y elegir a su dirigencia, así como los procedimientos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupan a sus militantes (artículo 34 de la Ley de Partidos).

Toda controversia derivada de esos asuntos internos puede ser conocida por el órgano de jurisdiccional del propio partido.

En ese sentido, los partidos políticos pueden establecer cierta normativa relacionada con la organización y funcionamiento de sus grupos parlamentario e, incluso, los principios ideológicos o planes o programas en los que deben basarse tales grupos y sus legisladores para realizar su función pública. Sin embargo, en principio, los partidos carecen de atribuciones para ejercer algún tipo de control sobre determinaciones o actos que repercutan en la gestión del órgano legislativo, así como en las manifestaciones y decisiones que toman quienes lo integran.

iii. Características del mandato representativo

Esta Sala Superior también ha sustentado³⁰ que nuestro modelo constitucional reconoce un mandato representativo que posee las siguientes características:

- Cada legisladora o legislador electo representa, por sí mismo, a todo el pueblo en su conjunto y no solamente a quienes lo votaron.
- No existe intermediación alguna entre la ciudadanía y el Estado.

³⁰ Véase la sentencia emitida en el expediente SUP-REC-95/2017, en la cual se analizó la conformación de los grupos parlamentarios.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

- El mandato que se hace a las y los representantes es de carácter general, por lo que, no se limita a cuestiones concretas, ni a formas imperativas de proceder por parte de aquéllos.
- Las y los representantes reciben un mandato libre, puesto que, pueden ejercer su función para cumplir con el pueblo soberano a través de una libertad de configuración legislativa, estando obligados a proceder dentro de los límites que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³¹ y el ordenamiento jurídico les delinea.
- Una vez que las y los representantes acceden al cargo y comienzan a cumplir sus funciones se convierten en titulares del grupo parlamentario de que se trata, de manera que, **son detentadores de una función pública a la que no pueden oponer intereses contrarios a los principios constitucionales, ni siquiera aquellos de tipo ideológico.**

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución federal, los partidos políticos ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado mexicano, en cuanto son expresión del pluralismo político y concurren de manera determinante a la formación y manifestación de la voluntad popular como instrumento para que la ciudadanía participe en la vida política del país y acceda a los cargos de elección popular.

Sin embargo, una vez que se ha efectuado y calificado la elección, así como que las y los representantes han accedido efectivamente a su función, la participación de aquéllos en la vertiente representativa del régimen democrático opera bajo la siguiente lógica³²:

- El derecho a la elección corresponde a la ciudadanía, no a los partidos políticos.
- Las y los representantes electos se convierten en titulares de una función pública que deben desempeñar en términos de los principios y reglas previstos en la Constitución federal y el resto de los ordenamientos sin que jurídicamente puedan hacerse valer intereses

³¹ En adelante Constitución federal.

³² Dichas reglas operativas ya han sido sostenidas por esta Sala Superior al resolver el juicio para la ciudadanía SUP-JDC-1212/2019 y su acumulado.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

particulares de los partidos políticos.

- Las y los representantes electos se convierten en servidores públicos de uno de los poderes del Estado, no de los partidos políticos.

Conforme con lo anterior, es viable afirmar que entre los grupos parlamentarios y sus integrantes se conserva un vínculo con el partido político que los postuló, lo que hace posible, por un lado, que el desarrollo de las funciones legislativas se sustente en plataformas políticas y corrientes ideológicas y, por otro, que los partidos políticos fijen en su normativa interna pautas de organización y funcionamiento de tales grupos legislativos.

Esto no significa que los partidos políticos en todos los supuestos puedan validar, modificar o revocar actos relacionados con la función legislativa de sus integrantes, ya que, como se ha señalado, las actuaciones en ejercicio del cargo parlamentario no necesariamente se vinculan con la vida interna de los partidos.

Si bien un partido político sigue manteniendo un vínculo con las y los legisladores que en su momento postuló, tal relación no genera facultades jurídicas **de intromisión en las actividades estrictamente parlamentarias, o bien, en actuaciones de los grupos legislativos que forman parte de actos complejos propios de esta función.**

Esta Sala Superior ha señalado que el Derecho Parlamentario comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes, privilegios de las y los integrantes, así como las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y la designación de quienes integran los órganos internos de la propia Legislatura³³.

³³ Véase la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-29/2013.

Esto es, que el Derecho Parlamentario tiene por objeto regular el comportamiento, administración, funcionamiento y procedimientos que como parte de su tarea cotidiana deben llevar a cabo los Congresos.

Consecuentemente, se insiste, si bien el grupo legislativo mantiene cierto vínculo con el partido político, de manera que, éste puede establecer disposiciones internas relacionadas con la organización y funcionamiento de aquellos —incluyendo la remoción de sus coordinaciones—, lo cierto es que, tales entidades de interés público **cuentan con facultades limitadas para intervenir en los actos realizados por las y los legisladores en el ejercicio de sus funciones parlamentarias** y, en definitiva, no pueden válidamente a través de alguno de sus órganos afectar el procedimiento de decisiones soberanas del órgano legislativo³⁴.

iv. Derechos y atribuciones de las y los legisladores locales conforme al marco jurídico de Veracruz Ignacio de la Llave

Conforme al artículo 17, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso local, 96, fracción I, y 97, fracción III, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave³⁵, se prevé que las y los diputados tendrán derecho de votar en las sesiones del Congreso, de la Diputación Permanente o de las Comisiones legislativas de que formen parte.

Ese derecho de votar, conforme a los preceptos del Reglamento, implica hacerlo a favor, en contra o en abstención, incluso, en el caso de la votación económica, se prevé que si hubiese duda del sentido de la votación se requerirá a las y los diputados que se manifiesten levantando la mano; posteriormente quien ocupe la presidencia preguntará si alguien se abstiene de votar.

Otro de los derechos de quienes ocupan una diputación, en términos del artículo 17, fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso local es organizarse internamente en Grupos Legislativos.

³⁴ Véase la sentencia emitida en el juicio para la ciudadanía SUP-JDC-745/2015 y acumulados.

³⁵ En lo subsecuente Reglamento Interior del Congreso local.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

Al respecto, el artículo 27 de la referida Ley Orgánica prevé que el grupo legislativo es la asociación de diputadas y diputados que se constituye para funcionar durante una Legislatura, con el propósito de garantizar la libre expresión de las corrientes políticas representadas en el Congreso; así como participar en la toma de decisiones, coadyuvar en los trabajos legislativos y contribuir a la disciplina interna del Congreso.

Asimismo, señala que el grupo legislativo se integrará con al menos tres diputados y/o diputadas. Sólo podrá haber uno por cada partido político que cuente con representación en el Congreso y un número ilimitado en el caso de los grupos legislativos mixtos. Si sus integrantes proceden de un mismo partido político, el grupo legislativo se constituirá en la primera sesión ordinaria de la Legislatura; en el caso de los grupos mixtos, cuando sus integrantes así lo decidan. Los grupos legislativos mixtos podrán conformarse por diputados y diputadas provenientes de partidos diversos; por independientes o los que se declaren sin partido; o por la unión de los que se encuentren en los supuestos anteriores.

En todos los casos señalados, cada grupo legislativo entregará su documentación a la persona titular de la Secretaría General, quien verificará que el grupo legislativo cumpla con los requisitos para serlo, por lo que, en su defecto, podrá requerir que se subsanen las omisiones correspondientes e informar, en su caso, a la Presidencia y a la Junta de Coordinación Política sobre la improcedencia del registro de un grupo³⁶.

Incluso, en diversos preceptos³⁷ se prevé la posibilidad de que las y los diputados no formen, no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo legislativo, sin que ello implique una distinción entre los restantes legisladores y legisladoras.

Finalmente, cabe destacar que conforme al artículo 18, fracción XXVI, de la Ley Orgánica del Congreso local, una de las facultades exclusivas del Congreso local es conocer de las imputaciones que se hagan a las y los

³⁶ Conforme al artículo 38 del Reglamento Interno del Congreso local, las modificaciones en cuanto a la composición de un grupo legislativo se comunicarán al Presidente y a la Junta de Coordinación Política, con la firma del diputado interesado si se tratare de una dimisión o con la del coordinador del grupo legislativo en el caso de una exclusión.

³⁷ Artículos 30, de la Ley Orgánica del Congreso local, 87, 113, 121, fracción I, 132, fracción I, 153, fracción IX, inciso a), del Reglamento Interno del Congreso local,

servidores públicos que conforme a la Constitución local pueden ser sujetos de juicio político, e instituirse en órgano de acusación en los juicios que contra ellos se instauren.

a.2. Caso concreto

La Comisión de Justicia conoció de las quejas presentadas los días veintisiete de marzo, dos y doce de abril, por Laura Yazmín Ugalde Colunga y otros militantes de Morena en contra de la y los actores, por considerar que con diversas conductas contravinieron la normatividad del partido político.

Los hechos denunciados en la queja partidista consistían en que el veintidós de febrero, el diputado local José Magdaleno Rosales Torres se abstuvo de votar, mientras que la diputada local Jessica Ramírez Cisneros votó en contra, en relación con la procedencia del juicio político contra Jorge Winckler Ortiz, quien en ese entonces ocupaba el cargo de Fiscal General del Estado de Veracruz.

En esta misma fecha, el referido diputado y la diputada, junto con Augusto Nahúm Álvarez Pellico, así como un diputado del Partido del Trabajo, solicitaron a la Mesa Directiva del Congreso la creación de un grupo legislativo mixto denominado “Juntos Haremos Historia”.

Conforme al marco jurídico que precede, se advierte que las acciones motivo de litis se encuentran dentro del derecho parlamentario, en tanto se circunscriben en el ejercicio de los derechos de la y los diputados para votar en los asuntos que son competencia del Congreso local, así como para constituirse en grupos legislativos, es decir, constituyen actuaciones inherentes a su función pública, sin que ello trascienda en la organización o en los asuntos internos de Morena, de ahí que la Comisión de Justicia careciera de competencia material para conocer de las quejas partidistas.

Por tanto, **les asiste la razón a la y los actores**, pues la responsable no tomó en consideración que los hechos denunciados se enmarcaban en el ejercicio de un cargo parlamentario.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

En efecto, esta Sala Superior ha señalado con anterioridad que³⁸, como se establece en la Constitución federal y, en su caso, las locales, las libertades o derechos fundamentales se encuentran limitados en su ejercicio a nivel constitucional, por los derechos de terceros, así como por los intereses generales, inmersos en el concepto de orden público; por lo que para garantizar el ejercicio de esos derechos, así como la conservación de los valores representados en ellos, se hace indispensable el otorgamiento al Estado del *ius puniendi*, integrado por dos grandes ramas: la del derecho penal, encargada de proteger los valores considerados como de mayor importancia, y la del derecho administrativo sancionador, a través de las cuales se determina la responsabilidad y se establece e impone una sanción, a quienes conculcan la normatividad.

La potestad sancionadora de los partidos políticos no puede restringir derechos en mayor medida que lo previsto a nivel constitucional, **ni interferir con las obligaciones y funciones de las y los servidores públicos**. Por tanto, es evidente que los actos de aplicación de las disposiciones punitivas partidarias, también se encuentran condicionadas a respetar los derechos de los militantes que ejercen un cargo público.

Así, las sanciones que impongan los partidos políticos deben estar encaminadas a proteger la organización y funcionamiento del instituto político, así como al cuidado de la imagen que como entidad de interés público debe guardar frente a la sociedad, en el entendido de que deben ser proporcionales, necesarias e idóneas y que deriven de ejercicios de ponderación en que se respeten y garanticen los derechos humanos, entre ellos, los de naturaleza político-electoral y, en su caso, las normas tendentes a tutelar el adecuado funcionamiento de la estructura orgánica del Estado.

Además, las previsiones para reprimir conductas de las y los militantes de los partidos políticos no deben traducirse en conminaciones, obstáculos,

³⁸ En específico, relativo a la sanción de conductas de diputados locales militantes de partidos políticos por contravenir documentos básicos de dichos institutos políticos, así lo estableció al resolver el SUP-JDC-14852/2011. De dicho precedente surgió la tesis XXXVII/2013, cuyo rubro es DIPUTADOS. NO PUEDEN SER SANCIONADOS POR LOS PARTIDOS, POR ACTOS EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DE JALISCO).

limitaciones, condicionantes o cargas, para que las y los servidores públicos miembros del correspondiente instituto político desempeñen de manera óptima los cargos públicos que ejerzan, acorde con las facultades y obligaciones previstas en las normas jurídicas que regulen su actuación.

Por lo mismo, en aras de hacer efectiva la seguridad jurídica de las y los ciudadanos afiliados, un régimen sancionador de carácter subsidiario, subordinado y condicionado, no puede generar consecuencias jurídicas que trasciendan el ámbito interno y que incidan en el desarrollo ordinario de las tareas propias del Estado.

Esta conclusión permite sostener que el ejercicio de la potestad sancionadora reconocida por el artículo 39, párrafo 1, inciso k, de la Ley de Partidos³⁹ a las organizaciones partidistas, en lo ordinario, no puede extenderse más allá del ámbito de actuación del partido político, entendido como el funcionamiento interno y la imagen que pretende proyectar hacia la ciudadanía.

Las normas internas de los partidos políticos no deben traducirse en instrumentos coercitivos que por objeto o resultado condicionen el desempeño de cargos públicos que se ejercen como resultado de la voluntad del electorado expresada en las urnas.

Las y los servidores públicos que ejercen un cargo de elección popular y que a su vez militan en partidos políticos se encuentran en una situación de sujeción especial a la normativa partidaria, ya que por esa condición tienen deberes y obligaciones específicos.

Así, cuando se atribuye a un servidor público que milita en un partido político, la comisión de una conducta infractora, el órgano sancionador se encuentra vinculado a analizar, en primer término, el caso tomando en

³⁹ Artículo 39.

1. Los estatutos establecerán:

...

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.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos denunciados.

Esto es, la responsable debe realizar un análisis preliminar de las circunstancias denunciadas, tomando en cuenta el carácter de servidor o servidora pública denunciada que también ostenta el militante denunciado, entre ellas, si pertenece a un órgano legislativo y si la actuación imputada se vincula al ejercicio de una facultad propia del cargo.

Lo anterior, a efecto de verificar y determinar si tiene competencia material para conocer de los hechos denunciados.

En el caso, se advierte que como lo alegan la y los actores, la Comisión de Justicia fue omisa en considerar que los hechos denunciados se encontraban estrechamente vinculados con las funciones que les corresponden realizar en el ejercicio del cargo y, por ende, fue incorrecto que conociera del asunto, pues ello implica una intromisión en la organización y funcionamiento del Congreso local, así como en las actividades estrictamente parlamentarias, lo que afecta el curso de la toma de decisiones soberanas del órgano legislativo.

La potestad sancionadora partidaria, en manera alguna puede alterar, condicionar, restringir o reprender el ejercicio de la función pública de un ciudadano que ocupa una diputación local.

El inicio de procedimientos sancionatorios internos y la eventual imposición de sanciones podría alterar el normal funcionamiento del órgano legislativo e implicaría una invasión del ámbito de atribuciones de las y los representantes de elección popular legislativos.

Como ya se dijo, el ámbito de actuación de los partidos políticos debe circunscribirse al cumplimiento de los fines constitucionales que tienen encomendados —su organización y funcionamiento interno— y el cuidado de su imagen pública.

Ello no puede derivar en que la atribución sancionadora tenga la amplitud o entidad suficiente para incidir en el funcionamiento de los órganos de gobierno —en particular de los órganos legislativos—, ni en las actividades

que conforme a la Constitución y la Ley les corresponde llevar a cabo a representantes de elección popular.

Ello es así, en virtud de que, como ya se señaló, la atribución de los partidos políticos para reprimir conductas de sus militantes se circunscribe al ámbito interno, por lo no pueden limitar o reprimir las conductas de servidores públicos de elección popular en el ejercicio del cargo para el que resultaron electos. Para ello, existen otro tipo de mecanismos.

Además, los partidos tampoco deben contravenir disposiciones constitucionales y legales tendentes a proteger el normal desarrollo de las actividades del órgano legislativo.

Por todo lo anterior, la Comisión no estaba facultada para estudiar y sancionar la emisión de un voto parlamentario respecto a la procedencia de un juicio político en un sentido determinado, ni la intención de formar un nuevo grupo legislativo mixto, puesto que ambas conductas se enmarcaron en el ejercicio de facultades inherentes al ejercicio de un cargo en Congreso local, lo que no corresponde a la vida interna de Morena.

Tal situación debió ser considerada por la Comisión de Justicia, ya que de hacerlo habría concluido que carecía de competencia material para conocer y resolver los hechos denunciados.

Lo fundado de los agravios estudiados es suficiente para **revocar** la resolución reclamada.

Por tanto, resulta innecesario el estudio de los restantes motivos de disenso que se expresan, ya que a nada práctico conduciría, pues la parte actora alcanzó su pretensión inmediata relativa a la revocación de la resolución reclamada, sin que puedan alcanzar en la presente instancia un mayor beneficio al que se le ha concedido⁴⁰.

SÉPTIMA. Decisión

⁴⁰ Resulta orientadora la jurisprudencia I.7o.A. J/47, del Séptimo Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito, de rubro AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL. SI UNO DE ELLOS RESULTA FUNDADO Y SUFICIENTE PARA DEJAR SIN EFECTOS EL FALLO IMPUGNADO, ES INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

La resolución impugnada vulneró los derechos de la y los promoventes puesto que la Comisión de Justicia no consideró que los hechos denunciados se encuentran inmersos en el derecho parlamentario y que se realizaron en el marco del ejercicio de la función pública para la que fueron electos. Así, esa Comisión carecía de competencia material para conocer y resolver el asunto, por lo que se **revoca lisa y llanamente la resolución partidista impugnada**.

En consecuencia, deben dejarse sin efectos cualquier actuación, diligencia o determinación que se hubiese realizado, en cumplimiento a lo resuelto por la Comisión de Justicia.

Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios en los términos del considerando segundo de la presente sentencia.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución reclamada.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, respectivamente. El Secretario General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO 1851/2019 Y SU ACUMULADO⁴¹

I. Introducción y contexto del caso, II. Criterio mayoritario, III. Razones por las que considero que resultaba necesario analizar la inmunidad parlamentaria y libertad de expresión de la que gozan los legisladores, IV. Conclusión.

I. Introducción

Si bien comparto que se debe revocar la resolución controvertida, estoy convencida de que atendiendo a los agravios planteados en las demandas se justificaba realizar un análisis en relación con los alcances de la inmunidad parlamentaria y la libertad de expresión de la que gozan en mayor medida las y los legisladores en el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior, a efecto de realizar una llamada de atención a la Comisión de Justicia responsable, en virtud de insistir en asumir competencia respecto de asuntos vinculados únicamente con el derecho parlamentario sin que trasciendan a su vida interna, como es en el caso, que sancionó a legisladores locales con motivo del sentido de voto, y por la manifestación de intención de integrar un nuevo grupo parlamentario mixto, de ahí que emita el presente voto concurrente.

El caso que nos ocupa surge con motivo de que el diputado local José Magdaleno Rosales Torres se abstuvo de votar, mientras que la diputada local Jessica Ramírez Cisneros votó en contra, en relación con la procedencia del juicio político contra Jorge Winckler Ortiz, quien en ese entonces ocupaba el cargo de Fiscal General del Estado de Veracruz — sesión de veintidós de febrero de dos mil diecinueve—.

En esta misma fecha, el referido diputado y la diputada, junto con Augusto Nahúm Álvarez Pellico, así como un homólogo del Partido del Trabajo,

⁴¹ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

solicitaron a la Mesa Directiva del Congreso la creación de un grupo legislativo mixto denominado “Juntos Haremos Historia”.

La Comisión de Justicia conoció de las quejas presentadas por Laura Yazmín Ugalde Colunga y otros militantes de Morena en contra de la y los actores, por considerar que con dichas conductas contravinieron la normatividad del partido político y, el veinticinco de noviembre, determinó que procedía sancionar a la y los denunciados con la cancelación del registro en el padrón nacional de protagonistas del cambio verdadero de Morena, así como la inmediata separación de dichos legisladores del Grupo Parlamentario de Morena en el Congreso local.

Al respecto, cabe destacar que previamente a ello, el pasado dos de septiembre de dos mil diecinueve, la Sala Superior había resuelto el juicio para la ciudadanía 1212/2019, en el que se había determinado que la Comisión de Justicia carecía de competencia para conocer cuestiones vinculadas con el derecho parlamentario, en especial con la organización interna de una cámara, cómo lo es la renovación de la mesa directiva.

Evidenciadas las circunstancias del caso, a continuación, en dos apartados expondré las razones por las que estimo que se debía analizar en mayor medida los agravios de vulneración a la inmunidad parlamentaria, como se lo propuse al pleno de quienes integramos la Sala Superior.

Primero, reseñaré las razones de la Sala para concluir que la Comisión de Justicia, en el caso, no tiene competencia material para conocer de las quejas partidistas.

En segundo lugar, expondré los motivos por los que considero que las y los legisladores, en lo ordinario, gozan de inmunidad parlamentaria y libertad de expresión garantizada en mayor medida en actos realizados con motivo del ejercicio de su cargo, para finalmente destacar porque la Sala Superior debió apereibir al órgano partidista responsable que ha realizado sus funciones con la intención de coartar ese derecho de libertad de expresión, o bien de sancionar a sus militantes como represalia por disentir de su grupo parlamentario.

II. Criterio de la sentencia

Quienes integramos la Sala Superior consideramos fundados los agravios planteados en relación con la falta de competencia material de la Comisión de Justicia para conocer los hechos denunciados, porque se circunscriben estrictamente dentro del derecho parlamentario, como es el sentido del voto de las y los legisladores de un órgano legislativo, respecto a la procedencia de un juicio político.

En esencia se señaló que, si bien la Comisión de Justicia tiene competencia para conocer de quejas en relación con sus militantes por violentar la normativa del partido, y que existe una vinculación entre los legisladores y su partido político, lo cierto es que únicamente le corresponde ejercerla cuando trasciende a la vida interna del partido.

En el caso concreto, el sentido de voto de legisladores respecto a la procedencia de un juicio político, así como la solicitud de formar una nueva bancada dentro del órgano legislativo, correspondían a temas meramente parlamentarios que no trascendían en la vida interna de Morena, por lo cual la Comisión de Justicia carecía de competencia material para conocer de los hechos denunciados.

III. Razones por las que considero que resultaba necesario analizar la inmunidad parlamentaria y libertad de expresión de la que gozan los legisladores

Coincido en la falta de competencia de la Comisión de Justicia para conocer de los hechos denunciados por encuadrarse en temáticas del derecho parlamentario, sin embargo, lo cierto es que considero que la Sala Superior también debió hacerse cargo en mayor medida de los agravios planteados por la y los actores, relativos a que con dicha determinación se vulneraba la inmunidad parlamentaria, así como la libertad de expresión de que gozan los legisladores, máxime cuando en la misma sesión se advierten otros asuntos similares en los que dicho órgano partidista ha incurrido en una práctica de sancionar a los legisladores de su partido como represalia por disentir del grupo parlamentario, no obstante, se trató de una denuncia específicamente por

el desempeño del cargo y no por cuestiones anómalas durante el ejercicio de éste, que tuviesen que ser analizadas a la luz de los principios y normas partidistas, por lo que era viable advertir que no tenía una implicación directa en los principios o ideales perseguidos por el partido.

En efecto, la y los actores se inconformaron de la resolución al considerar que la Comisión de Justicia fue omisa en analizar que las conductas denunciadas se encontraba al amparo del ejercicio de sus funciones, en específico del principio de inviolabilidad parlamentaria —artículo 30 de la Constitución local y 17, fracción III, de la Ley Orgánica del Congreso local—, ya que la votación o abstención realizada en el referido juicio político es resultado de su actividad legislativa, así como del derecho político electoral en la vertiente del ejercicio y desempeño del cargo, en tanto que sus actuaciones se dieron con motivo del ejercicio de un cargo de representación popular.

Asimismo, señalaron que considerar lo contrario implicaría una contravención a su libertad constitucional de pensamiento y expresión de ideas, dentro de la que tiene cabida el derecho a disentir, respaldado en el artículo 9 de los Estatutos: *“En Morena habrá libertad de expresión de puntos de vista divergentes, y que no se permitirá forma alguna de presión o manipulación de la voluntad de las y los integrantes de nuestro partido por grupos internos, corrientes o facciones”*.

Por tanto, a su consideración, los partidos políticos como entidades de interés público se encuentran impedidos para imponer sanciones a quienes son sus militantes cuando ejerzan un cargo de elección popular legislativo, ya que su atribución para reprimir conductas de sus militantes se circunscribe al ámbito interno.

Lo anterior resulta relevante para la suscrita, en tanto que se trata de un planteamiento respecto a la represión de derechos de servidores públicos electos popularmente para ejercer el cargo de legisladores, por parte de un órgano de justicia partidista, máxime cuando la Sala Superior ya ha señalado que dicho órgano carece de competencia para conocer de cuestiones que atañan únicamente al derecho parlamentario.

i. Inmunidad parlamentaria y libertad de expresión de quienes ocupan un cargo legislativo

Los órganos legislativos constituyen uno de los principales espacios donde se delibera el rumbo de un país. De ahí la relevancia de que quienes los integran se encuentren en plena libertad de proponer y manifestar sus ideas que, en principio, representan las aspiraciones y necesidades de la ciudadanía.

En el presente caso, la libertad de expresión converge con la inmunidad parlamentaria, por lo cual sus puntos de traslape son relevantes para elucidar los linderos normativos que distinguen entre lo partidista, lo parlamentario y lo que concierne a ambos.

- Libertad de expresión

En términos generales, el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin censura previa y sin restricciones por medios indirectos de forma que las únicas consecuencias por la emisión de un discurso tengan que ver con responsabilidades ulteriores expresamente fijadas por la ley⁴². Además, conlleva el derecho a no sufrir discriminación ni molestias por las opiniones e ideas que se vierten en el marco constitucional y convencional aplicable.

En términos internacionales la importancia de la libertad de expresión en los estados democráticos ha sido sintetizada por la Corte Interamericana en los términos siguientes:

“Existe [...] coincidencia entre los diferentes sistemas regionales de protección a los derechos humanos y el universal, en cuanto al papel esencial que juega la libertad de expresión en la consolidación y dinámica de una sociedad democrática. Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana

⁴² Cfr. CNDH, México. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/libertad-de-expresion>. Consultado el 14 de enero de 2020.

*se comienzan a tornar inoperantes y, en definitiva, se crea el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad.*⁴³

En términos nacionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que *“la libertad de expresión constituye un derecho preferente, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades”*⁴⁴.

En consecuencia, los límites y los alcances de la libertad de expresión no pueden ser estáticos, deben adaptarse a cada caso en concreto.

Asimismo, cualquier sanción que se imponga a una persona como consecuencia de un discurso debe ser estudiada con extrema cautela, dado el impacto social y las consecuencias simbólicas y jurídicas que ello genera.

La libertad de expresión es funcionalmente esencial en la estructura del Estado de Derecho y tiene dos dimensiones: por un lado, la individual que asegura a las personas espacios para desplegar su autonomía individual; y por otro, la social, pública, colectiva o institucional que convierte esta libertad en pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa⁴⁵. Así, cualquier decisión vinculada al ejercicio de esa libertad tiene repercusiones en lo individual y en lo social.

En tal sentido, los partidos políticos juegan un papel fundamental para hacer realidad el ejercicio de esos derechos, lo que debe reflejarse en su normativa interna y en el actuar de sus órganos internos.

Respecto del derecho que tienen las y los militantes de un partido político de criticar y disentir las decisiones del partido al que se encuentran afiliados se ha desarrollado una amplia línea jurisprudencial.

Así, la Sala Superior ha determinado que el debate y el disenso fortalecen la dimensión deliberativa de la democracia constitucional y al sistema de

⁴³ Cfr. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 86.

⁴⁴ Acción de inconstitucionalidad 29/2011.

⁴⁵ Cfr. Amparo Directo en Revisión 284/2011. Resuelto por la Primera Sala de la SCJN el 21 de noviembre de 2011. Ver también acción de inconstitucionalidad 29/2011.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

partidos. Ejemplo de ello son los juicios de la ciudadanía 641/2011⁴⁶, 32/2018⁴⁷ y 10/2019 y su acumulado⁴⁸.

En ese contexto, puede afirmarse que la Sala Superior considera que la afiliación partidista, de forma ordinaria, no necesariamente condiciona el derecho a la libre expresión, puesto que la militancia a un partido no puede traducirse automáticamente en una limitación a la manifestación de ideas⁴⁹.

Los límites a la libertad de expresión, para ser válidos, tienen que estar previstos expresamente en la ley y ser necesarios para el respeto de los derechos de otras personas o para proteger la seguridad y el bien común⁵⁰. En consecuencia, resulta válido afirmar en inicio, que el disenso interpartidista no sólo es deseable en el seno de órganos deliberativos y representativos —como los legislativos—, sino que además en lo ordinario está protegido por la libertad de expresión.

Además, debe tomarse en cuenta que el margen de protección del discurso se modula a partir del carácter de interés público de la información inserta en ese discurso.

⁴⁶ En ese caso expulsaron a Manuel de Jesús Espino Barrientos del PAN en Sonora, por invitar a no votar en favor de las candidaturas de su partido y a que anularan el voto respecto de los procedimientos electorales llevados a cabo en los Estados de Veracruz, Durango, Sinaloa y Estado de México. La Sala Superior declaró la inconstitucionalidad de la fracción VI de los Estatutos del PAN correspondiente a “acciones o declaraciones que dañen gravemente a la institución”; en relación con la libertad de expresión y el derecho de asociación. Se consideró que la afiliación partidaria potencia los derechos de petición, libertad de expresión, información y reunión de los asociados.

⁴⁷ Se analizó la cancelación de la membresía en el Partido de la Revolución Democrática (en lo sucesivo PRD) de María Socorro Quezada Tiempo por declaraciones realizadas en contra de la directiva nacional en los medios de comunicación, además de que expresó su apoyo a candidaturas de otros partidos políticos. La Sala Superior sostuvo que la libertad de expresión al interior de los partidos políticos merece una vigorosa protección constitucional, incluso cuando se trate de manifestaciones que constituyen críticas (incluso severas) pues esto contribuye a la consolidación de un debate público libre y bien informado.

⁴⁸ Se estudió el caso de Silvano Aureoles Conejo, militante y miembro fundador del PRD, quien publicó en Twitter mensajes de apoyo a un candidato de otro partido distinto al suyo en la elección presidencial. La Sala Superior estimó que los mensajes denunciados estaban protegidos por libertad de expresión, ya que el denunciado sólo expuso una opinión política hacia uno de los candidatos que contendían por la Presidencia de la República.

⁴⁹ Dicho criterio puede advertirse como eje al resolver los juicios para la ciudadanía SUP-JDC-10/2019/SUP-JDC-11/2019 y acumulados, SUP-JDC-32/2018 y SUP-JDC-641/2011.

⁵⁰ Ver, por ejemplo, los artículos 6 y 7 de la constitución; 13 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, la Opinión Consultiva 5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Observación General 34 del Comité de Derechos Humanos.

La libre manifestación y flujo de ideas y opiniones es condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad. Es un presupuesto indispensable de las sociedades políticas abiertas, pluralistas y democráticas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos retomó de su homólogo europeo⁵¹ la idea de que: “[l]a libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática”.

Ese mismo órgano interamericano consideró que la forma en que un servidor o servidora pública realiza las funciones que le han sido atribuidas por ley, reviste el carácter de interés público. Asimismo, resaltó la importancia de no inhibir el debate democrático sobre un asunto de interés público, ya que es un elemento que debe ser ponderado por quien juzga⁵².

En el entendido de que, como cualquier derecho, no puede ser considerado absoluto, por lo que pueden existir casos en los que pueda ser cuestionado, pero en definitiva tiene un amplio margen de tolerancia.

En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos⁵³ ha destacado que la libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre las y los ciudadanos; candidatas y candidatos y representantes electos es indispensable para garantizar el derecho a la participación.

Así, al ser los órganos legislativos el espacio plural donde convergen representación y debate de cuestiones de interés público, sus discusiones y decisiones se enmarcan en un amplio margen de tolerancia a ideas que pueden llegar a ser chocantes, inquietantes e incluso ofensivas, lo que no deriva en que la libertad de expresión sea absoluta⁵⁴.

Desde luego, al tratarse de servidores y servidoras públicas, sus declaraciones *“deben guardar una especial cautela, a efecto de no infringir*

⁵¹ Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párrs. 68 y 7, párr. 70

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Tristán Donoso Vs. Panamá Sentencia de 27 de enero de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 121-123.

⁵³ Observación General 25, párrafo 25 (en alusión al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

⁵⁴ Ver caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

*los derechos de las personas, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden llegar a tener en determinados sectores de la población, así como para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos*⁵⁵.

Consecuentemente, cuando un órgano encargado de impartir justicia decide un caso de libertad de expresión, está afectando no solamente las pretensiones de las partes en una controversia concreta, sino también el grado de protección de la libre circulación de ideas y opiniones, condición indispensable para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

- Inmunidad parlamentaria

El sistema democrático depende de la posibilidad de que las personas que integran los órganos legislativos se encuentren en condiciones óptimas para proponer iniciativas, debatirlas y votarlas de forma libre dentro del marco jurídico aplicable.

Sin duda, los temas que se analizan en un órgano legislativo, que por naturaleza es representativo y deliberativo, revisten interés público y, por tanto, quienes se manifiestan entorno a tales temas deben contar con las garantías suficientes de que no serán objeto de represalias ni serán perseguidos por ello cuando tales manifestaciones se hacen con motivo del desempeño del cargo y dentro del marco de los límites convencionales y constitucionales.

En ese sentido, Simon Wigley señala que la *inmunidad parlamentaria* pretende proteger y permitir “*la habilidad de los representantes para deliberar en lugar de los representados a pesar del hecho de que sus posiciones argumentativas puedan apartarse, con frecuencia, del sentimiento popular o de la agenda particular de un grupo de interés*”⁵⁶.

⁵⁵ Cfr. Caso J. Vs. Perú. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 245 y Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151.

⁵⁶ Wigley, S. (2003), “Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?” *The Journal of Political Philosophy*, 11(1), pp. 23-40.

En este sentido, el autor resaltó las siguientes tres maneras en que la inmunidad parlamentaria ayuda a proteger y promover la democracia representativa:

- Garantiza a las y los representantes el espacio deliberativo en condiciones de equidad.
- Ayuda al balance de poderes, al evitar que un brazo del gobierno obtenga más influencia que otro mediante la amenaza o el uso de procedimientos legales.
- Protege la capacidad de las y los representantes para llevar a cabo sus obligaciones sin que sean distraídos por procedimientos en su contra en la corte.

Así, en principio, la *inmunidad parlamentaria* garantiza la protección al cargo de quienes legislan “en su carácter de representantes del pueblo, con el propósito de preservar la voz de la ciudadanía y facilitar el cumplimiento de los demás deberes propios de la función legislativa”⁵⁷.

De este modo, el bien jurídico tutelado es el principio de representación y no la mera libertad de expresión del legislador o legisladora en su carácter individual. Así, lo que en realidad se protege es el acto mismo de emitir una manifestación en el marco del ejercicio de un cargo de representación⁵⁸.

Para cumplir adecuadamente su función, quienes ocupan un cargo de representación deben estar en condiciones de hablar y actuar sin temor a que se les someta a un juicio sin las debidas garantías bajo normas que no tenían por objeto sancionar determinados actos; por lo tanto, la inviolabilidad parlamentaria constituye un tema mucho más desafiante de lo que podría parecer para la teoría democrática.

El problema al que nos enfrentamos, por lo tanto, es encontrar el equilibrio correcto entre proteger a las y los representantes de la interferencia externa, entendida como la posibilidad de que el partido al que pertenecen

⁵⁷ Cordero, S. (2009), “¿Inmunidad o impunidad parlamentaria?” *Ius Doctrina*, 2(3), disponible en <https://bit.ly/2HyTnON> [fecha de consulta: 26 de diciembre de 2019].

⁵⁸ Id. P. 7.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

les instaure un procedimiento, bajo la justificación de que se han apartado de los ideales y principios sobre los que han trazado su filosofía, y limitar la posibilidad de que descuiden su propósito democrático.

En este orden de ideas, la llamada inviolabilidad parlamentaria, asociada a la libertad de expresión de ideas y debate parlamentario, podría considerarse como maximizada por la naturaleza de esa representación política, por cuanto al cumplimiento estricto respecto a los principios que rigen la vida interna del partido político al que se pertenece. Por ello, existe una relación notable entre la libertad de expresión de las y los legisladores y la *inmunidad parlamentaria*⁵⁹.

Entonces, en principio, la inviolabilidad tutela los actos de las y los parlamentarios que abonan a la libre formación de la voluntad cameral y que comprenden las opiniones hechas en el pleno o en las comisiones, las preguntas, las interpelaciones, los dictámenes, las enmiendas, las publicaciones, las reseñas, las iniciativas, las mociones y las proposiciones con punto de acuerdo, incluyendo, naturalmente, las votaciones.⁶⁰

En este sentido, la Comisión de Venecia señala que el principio de inmunidad parlamentaria se encuentra en casi todas las democracias del mundo y el núcleo de su regulación es muy similar. Este principio, señala la Comisión, protege todas las opiniones expresadas y votos emitidos en el ejercicio del cargo⁶¹.

⁵⁹ En la sesión del 12 de enero al 12 de febrero de 1397, la Cámara de los Comunes aprobó un proyecto de ley. En 1397, Thomas Haxey, el parlamentario que propuso un proyecto de ley en el que denunciaba las escandalosas costumbres de la corte de Ricardo II de Inglaterra y las cargas financieras excesivas de su régimen, fue llevado a juicio y sentenciado a muerte por traición. Este evento sirvió como punto de partida para que la Casa de los Comunes comenzara una discusión respecto del derecho de los miembros del Parlamento para debatir con completa autonomía y sin la interferencia de la corona. La libertad de expresión encontraría su confirmación 300 años más tarde en el artículo 9 de la Declaración de Derechos de 1689, orientado a proteger de manera expresa las discusiones y actos de los parlamentarios al establecer que “la libertad de discurso y los debates, así como los procesos en el Parlamento no pueden ser impugnados o cuestionados en ninguna corte o lugar fuera del Parlamento”.

⁶⁰ Al respecto véase AMPARO DIRECTO 659/2008. Tomo XXIX, enero de 2009, página 2708.

⁶¹ Venice Commission (2013), *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, Estrasburgo: Consejo de Europa, disponible en: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?>

Como se mencionó previamente, la inmunidad parlamentaria se concede a nuestras y nuestros representantes con el objetivo de preservar la voz de la ciudadanía y, en cierta medida, de principios que rigen a los partidos a los que pertenecen, sin embargo, dicha protección es en el ejercicio ordinario de su desempeño del cargo. Consecuentemente, aquellas actividades que representan un lucro o aprovechamiento directo del representante y no de la ciudadanía, como por ejemplo actos de corrupción y/o nepotismo, bajo ningún supuesto se encuentran protegidas por el principio de inviolabilidad parlamentaria.⁶²

En suma, las y los legisladores tienen una función representativa de la voluntad popular; esa función consiste en generar, incentivar y participar en el debate político, así como ser protagonistas de la gestación de la voluntad popular. Es así como las y los legisladores, en lo ordinario, gozan de la libertad de expresión alcanzada mediante la *inviolabilidad parlamentaria* porque tienen la representación democrática de quienes las y los eligieron, lo que no deriva en que con sus actos contravengan gravemente los principios fundantes de los partidos en los que militan.

Así, se puede afirmar que la *inviolabilidad parlamentaria*, aparejada a la libertad de expresión, adquiere eficacia respecto de las actividades ordinarias del desempeño del cargo, como los votos emitidos en tribuna, las opiniones expresadas en el pleno del Congreso, las comisiones legislativas y en ejercicio del cumplimiento de los deberes legislativos.

La inviolabilidad parlamentaria, en principio, garantiza que las y los legisladores estén protegidos respecto de las opiniones y los votos que emiten en el marco del ejercicio de su cargo, incluso respecto a la justicia interna del partido político en el cual militan.

- **La inviolabilidad parlamentaria en el sistema jurídico mexicano**

El artículo 61 constitucional consagra la figura de la inmunidad parlamentaria al señalar que “los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

⁶² Op. Cit Wigley, S. (2003) p. 38.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

Conforme a los artículos 30 de la Constitución local y el 17, fracción III, de la Ley Orgánica del Congreso local, las y los diputados gozan de **inmunidad por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su cargo**, sólo podrán ser procesados por delitos del orden común cometidos durante el mismo, previa declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa, y en ningún tiempo podrán ser reconvenidos por ellas, aún después de haber cesado en su mandato.

Así, se constituye como una garantía otorgada a los diputados y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas.

Bajo esta lógica, la SCJN ha considerado que *“(i) la inviolabilidad parlamentaria se actualiza cuando el diputado o senador actúa en desempeño de su cargo; (ii) tiene por finalidad proteger la libre discusión y decisión parlamentarias, que los legisladores llevan a cabo como representantes públicos; y (iii) produce como consecuencia, la dispensa de una protección de fondo, absoluta y perpetua, llevada al grado de irresponsabilidad, de tal suerte que prácticamente sitúa al legislador en una posición de excepción, pues automáticamente opera una derogación de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder por sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias”⁶³.*

En el mismo sentido, la Sala Superior ha afirmado que las y los diputados gozan de inviolabilidad en sus opiniones, tienen la facultad de iniciar leyes y decretos y participar en la discusión, votación y aprobación de dichas normas, así como de aprobar, reformar, abrogar o derogar las existentes, en todos los ámbitos de competencia de la Legislatura, mismas que

⁶³ Véase la tesis P. I/2011, del Pleno de la SCJN, cuyo rubro es INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA.

incluyen a las y los ciudadanos y a los ayuntamientos como sujetos obligados, los cuales quedan vinculados por los actos del órgano legislativo⁶⁴.

En ese orden de ideas, se puede concluir que las y los legisladores cuentan de forma general con inmunidad respecto de las manifestaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, es decir, la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias en el ejercicio de competencias y funciones que le correspondan a quienes legislan, incluso respecto de los órganos de justicia de los partidos en los cuales militan.

- **Exceso en las facultades de la Comisión de Justicia para sancionar a legisladores por actos estrechamente vinculados con el ejercicio de sus funciones y protegidos por la inmunidad parlamentaria que les reviste**

Ninguna entidad ajena al Congreso puede determinar cuál es *una adecuada práctica del oficio parlamentario*. En efecto, cualquier deliberación sobre las prácticas de tales funcionarios y funcionarias es prerrogativa exclusiva del Poder Legislativo, salvo que se trate de actos que vulneran gravemente los principios que rigen a los partidos.

Aunque pueden concurrir opiniones que juzguen lo adecuado del desempeño parlamentario, lo cierto es que el ejercicio del cargo de tales funcionarios debe evaluarse conforme a los criterios normativos predeterminados por la Constitución federal, los tratados internacionales y las leyes y normas aplicables —incluidas las relaciones con el propio partido—.

Cada partido político se regula por su propio cuerpo normativo a partir del cual se establecen parámetros para juzgar las prácticas de sus militantes. Es así como cualquier partido político podrá establecer supuestos de idoneidad o lineamientos de comportamiento internos que definan su moral o ética partidista para determinar una proyección de aquello que consideran adecuado conforme a su propia ideología.

⁶⁴ Véanse entre otros los juicios para la ciudadanía SUP-JDC-14852/2011 y SUP-JDC-2777/2014.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

Sin embargo, cualquiera de esas normatividades partidistas éticas, ideológicas o morales quedan supeditadas a lo establecido por la Constitución, así como a las competencias de cada uno de los órganos que pueden aplicar e interpretar esa normativa.

En ese sentido, la finalidad específica de la inviolabilidad parlamentaria es asegurar, a través de la libertad de expresión de las y los parlamentarios, la libre deliberación, a partir de la cual se forma la voluntad del órgano legislativo.

La divergencia de pensamiento interna debe ser una aspiración de cualquier partido político y, en todo caso, regularse en normas partidistas, si y sólo si estas son armónicas con los mandatos constitucionales y convencionales.

Por lo tanto, este asunto no sólo nos remite a la libertad de expresión, sino también a la obligación jurídica que tienen los partidos políticos para que su ideología interna no se sustente en la unidad homogénea de la expresión, sino que coexista con la divergencia.

Los propios Estatutos de Morena reconocen como valiosa esa divergencia en tanto que en el artículo 9 señala que *“en MORENA habrá libertad de expresión de puntos de vista divergentes. No se admitirá forma alguna de presión o manipulación de la voluntad de las y los integrantes de nuestro partido por grupos internos, corrientes o facciones...”*.

Los hechos primigenios que dieron lugar al presente asunto visibilizan que la divergencia de pensamiento es posible debido a la libertad de expresión, la cual se muestra como una herramienta ligada de manera intrínseca al pluralismo político de modo que es esencial para la constitución y la legitimidad del Estado democrático.

Esta dimensión de la libertad de expresión permite que prolifere el disenso y, consecuentemente, el cambio político, lo que es deseable para consolidar una incesante actualización de la vida política que no se agota en una ideología homogénea que sancione toda posibilidad de diversidad.

Por tanto, se considera de especial importancia resaltar que los partidos políticos, en su carácter de entidades de interés público, si bien en casos

excepcionalmente graves pueden sancionar a sus militantes que a su vez ocupan una curul, no deben generar condiciones que resulten en un efecto amedrentador de los actos de sus militantes a través de la imposición de sanciones, menos aún con la sanción más grave, consistente en la expulsión del partido y que tiene como consecuencia que se les impida, ya sea de manera directa o indirecta, cumplir con su cargo.

La disidencia debe propiciarse; debe ser protegida y debe garantizarse su lugar dentro del debate público; de lo contrario, nos encontraríamos ante escenarios de censura que a todas luces afectan la vida democrática.

Así, en el caso concreto, considero que, contrario a los fines que debe perseguir todo partido político, la sanción impuesta constituye una represalia a la disidencia de la y los actores, ya que los hechos denunciados, en realidad, únicamente se trataban de actos ordinarios en el desempeño de sus funciones, sin que se trataran de circunstancias anómalas, que tuviesen que ser analizadas a la luz de los principios y normas partidistas, por lo que era viable advertir que no tenía una implicación directa en los principios o ideales perseguidos por el partido⁶⁵.

- **Necesidad de apercibir a la Comisión de Justicia**

En el juicio para la ciudadanía 1212/2019, resuelto por la Sala Superior el pasado dos de septiembre de dos mil diecinueve, se determinó que la Comisión de Justicia carecía de competencia para conocer cuestiones vinculadas con el derecho parlamentario, en especial con la organización interna de una cámara, cómo lo es la renovación de la mesa directiva.

En ese juicio se enfatizó que esa Comisión estaba estudiando una queja contra uno de sus militantes, por lo que se precisó que *“ante la posibilidad de una determinación de responsabilidad partidista, se hace necesario, dar certeza jurídica a las partes en relación con el alcance que tiene la*

⁶⁵ Como señala Owen Fiss, la democracia promete la autodeterminación colectiva —una libertad para que las personas decidan sus propios destinos— y supone un debate sobre los asuntos públicos que será desinhibido, vigoroso y completamente abierto. Fiss Owen, Libertad de expresión y Estructura social, en *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*, (p. 65), Quito: 2011. Disponible en <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54678.pdf>

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

competencia de la CNHyJ en asuntos relacionados con el ejercicio de la función legislativa para el que fueron electos sus militantes”.

No obstante, ese precedente, la Comisión de Justicia ha insistido en sustanciar y resolver de asuntos de la misma naturaleza, en los que se han denunciado actos vinculados únicamente con el ejercicio del cargo legislativo, que no trascienden a la vida interna del partido. No obstante, ello ha sancionado a militantes por hechos que se encuentran vinculados únicamente con el desempeño de la función legislativa⁶⁶.

Con base en lo anterior, así como teniendo en consideración los asuntos que se resuelven en la misma sesión, esto es, los juicios para la ciudadanía SUP-JDC-1877/2019 y SUP-JDC-1878/2019, estimo que resultaba pertinente y necesario **apercibir** a quienes integran **la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena**, a efecto de que se abstengan de continuar sustanciando y resolviendo de fondo asuntos vinculados únicamente con el derecho parlamentario, específicamente con actividades ordinarias del desempeño del cargo y, como consecuencia de ello, imponiendo sanciones a legisladores y legisladoras cuyo efecto se materializa en reprimir el disenso propio de la actividad parlamentaria.

IV. Conclusión

A partir de lo expuesto, considero que, en el presente caso, se debían analizar los agravios vinculados con la inmunidad parlamentaria y la libertad de expresión a fin de enfatizar la falta de competencia de la Comisión de Justicia en casos como los que originaron la presentación de estos juicios.

Ello, porque ese análisis nos hubiese permitido sostener un llamado de atención respecto al actuar de la Comisión de Justicia, esto es, la intención de sancionar a militantes como una represalia a su disidencia, no obstante que su actuación, en realidad no dejó de observar los principios o ideales del partido político en el cual militan.

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

⁶⁶ Además de los presentes asuntos, véanse los juicios para la ciudadanía SUP-JDC-1877/2019 y SUP-JDC-1878/2019.

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO, CON FUNDAMENTO EN LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Estoy de acuerdo con el sentido de la resolución, debido a que considero que se debe revocar el acto controvertido; estimo también necesario dejar constancia de algunas ideas que reflejan una visión complementaria respecto a la naturaleza del juicio político, como actuación eminentemente parlamentaria que exige garantías especiales de imparcialidad e independencia a los integrantes del jurado de acusación o procedencia del juicio político. Por tal motivo, emito el presente voto concurrente.

El presente asunto se distingue de los otros asuntos similares sometidos al conocimiento de este Pleno en relación con el régimen disciplinario de MORENA en relación con a sus militantes y legisladores, y tiene en particular un aspecto relevante que permite precisar un límite claro a las facultades disciplinarias y sancionatorias de los partidos políticos frente al comportamiento de sus militantes que ostentan un cargo legislativo en procedimientos de juicio político, dada la especial naturaleza de estos procedimientos y la exigencia de garantías especiales de independencia e imparcialidad de los jurados de acusación o procedencia del juicio político.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

En este sentido, es preciso hacer un análisis contextual de la conducta y diferenciarla desde una perspectiva funcional, reconociendo que existen diferentes tipos de votación, prácticas parlamentarias, acuerdos y compromisos legislativos, y diferentes funciones que ejercen los parlamentarios en las diferentes comisiones legislativas y ante el Pleno de la Cámara o el Congreso respectivo.

Así, el juicio político, por su propia naturaleza, exige de los integrantes de los jurados de acusación y resolución del juicio político, en su caso, y en lo individual, un comportamiento independiente e imparcial a fin de que se respeten las garantías mínimas del debido proceso, a diferencia de las votaciones realizadas en el ejercicio del proceso legislativo, donde se definen normas de implementación de políticas públicas de interés general o se impulsan medidas legislativas de carácter estructural; reformas constitucional o legales que tienen una especial relevancia para los partidos políticos en tanto representan aspectos centrales o sustanciales de sus postulados ideológicos, las cuales requieren y reflejar acuerdos o consensos entre los grupos parlamentarios o al interior de los grupos parlamentarios, y respecto de los cuales es posible que se exija mayor disciplina parlamentaria de los miembros en lo individual, y en el grupo, para efecto de alcanzar las mayorías necesarias para su aprobación o el consenso indispensable para la aprobación de la medida.

Ello no ocurre en los juicios políticos, donde lo que se exige es un actuar independiente e imparcial tanto del órgano o cuerpo parlamentario que interviene en el procedimiento como, de los integrantes en lo individual, para que voten de manera libre y con conocimiento de la causa.

Al respecto, por ejemplo, ya Maurice Duverger identificaba diferentes tendencias y momentos en que se advierte mayor influencia de los parlamentarios en el partido; un equilibrio relativo entre parlamentarios y dirigentes del partido y, finalmente, una mayor influencia del partido frente a los parlamentarios.⁶⁷ Todo ello depende de diferentes factores y

⁶⁷ *Los partidos políticos*, México Fondo de Cultura Económica, [1951], 2012, pp. 211 y ss.

circunstancias, y en principio, no corresponde a los tribunales definir cuál es el tipo de relación que deba prevalecer, dada la diversidad de prácticas políticas y la pluralidad del sistema de partidos en los regímenes democráticos.

En mi concepto, el sistema democrático exige distinguir y ponderar, en cada caso, cuándo estamos ante una incidencia injustificada del partido frente al actuar individual de las y los legisladores.

Una adecuada distinción entre las funciones que ejerce el cuerpo parlamentario, y una diferenciación en la relevancia de los temas respecto a los intereses y postulados del partido, pueden ser de utilidad para definir y entender las diversas situaciones que pueden generarse. Estas diferencias permitirán también definir a qué órgano, parlamentario o partidista, corresponde resolver las controversias que pudieran suscitarse.

a) Circunstancias del caso

En el presente caso, la Comisión Nacional de Honestidad y justicia de Morena determinó la expulsión del partido de dos diputados del Estado de Veracruz y su inmediata separación como integrantes del grupo parlamentario de Morena en el Congreso local, por realizar presuntas conductas contrarias a sus postulados y normativa, al haberse abstenido de votar a favor, en el caso del diputado José Magdaleno Rosales Torres y, por votar en contra, en el caso de Jessica Ramírez Cisneros, de declarar procedente el juicio político en contra del Fiscal General del Estado de Veracruz.

Además, se consideró que la declaración de la diputada Ramírez Cisneros, de crear un “grupo legislativo mixto” denominado “Juntos haremos historia” (junto con otro diputado de Morena, Augusto Nahúm Álvarez Pellico, y otro del PT) implicó la renuncia de la bancada de Morena en el Congreso local.

Lo anterior al considerar, por una parte, que el Fiscal había participado en actos de corrupción, amiguismo y gobiernos ineficientes lo que es

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

contrario a los postulados de Morena y, por otra, que la pretensión de formar una segunda bancada, generaba un acto de división que quebranta la unidad del partido e implicaba una renuncia de facto a la facultad de representar a Morena.

b) Sentido del proyecto

Comparto el sentido del proyecto, en tanto que las conductas sancionadas son de índole exclusivamente parlamentario y, por tanto, la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia debió de haberse inhibido para conocer del caso, dado que tales conductas escapan al control disciplinario que ejerce dicha Comisión en interés de los derechos y valores partidistas.

En este sentido, si bien la Comisión tiene competencia para conocer de conductas de legisladores que, siendo militantes, vulneren sus normas y principios básicos, lo cierto es que no tiene competencia para conocer de actos parlamentarios cuando tales actos no trascienden al ámbito partidista.

De esta forma, los partidos deben respetar la inmunidad de sus diputados respecto de conductas propiamente parlamentarias, y, si bien, dicha inmunidad no es absoluta, puesto que existen vínculos formales, ideológicos y materiales innegables entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos, principalmente en la defensa y promoción de su plataforma política y de postulados ideológicos, tal como lo ha reconocido esta Sala Superior al resolver, entre otros, los expedientes SUP-JDC-4372/2015 y SUP-JDC-1212/2019 y su acumulado, y tal como lo dispone también la Tesis LXXXVI/2016 con rubro: GRUPOS O FRACCIONES PARLAMENTARIAS O LEGISLATIVAS DE UN PARTIDO POLÍTICO. ES CONSTITUCIONAL Y LEGAL QUE EN LA NORMATIVA INTERNA PARTIDISTA SE REGULEN ASPECTOS SOBRE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, también es verdad que la facultad disciplinaria de los partidos tiene límites claros frente a actos eminentemente parlamentarios que no inciden o afectan el ámbito interno de los partidos.

Lo anterior resulta evidente, en mi concepto, en aquellos procedimientos parlamentarios como los jurados que resolverán sobre la procedencia del juicio político, en los cuales se exige, además, que los legisladores actúen con la mayor independencia e imparcialidad a fin de garantizar las debidas garantías procesales.

Como es en el presente caso en que la conducta reprochada a los legisladores consistente en la manera en que votaron al momento de integrar el Pleno del Congreso del Estado de Veracruz conformado en jurado de procedencia del juicio político en contra del Fiscal General del Estado.

c) La exigencia de independencia en los juicios políticos como garantía judicial

En casos como el presente, es importante recordar que ante todo procedimiento que implique la imposición de una sanción, la determinación de un derecho o de una situación jurídica, deben respetarse las garantías mínimas del debido proceso, tal como lo exige la jurisprudencia interamericana y un sector importante de la doctrina nacional y comparada.

Esto es así, porque en tales escenarios no estamos solamente ante la necesidad de proteger las manifestaciones y opiniones de los legisladores emitidas en el ejercicio de su función a efecto de que no sean reconvenidos (como lo dispone la Constitución, las leyes federales y locales, así como los criterios emitidos por esta Sala Superior⁶⁸ y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación)⁶⁹ estamos ante un procedimiento

⁶⁸ Tesis XXXVII/2013 con rubro DIPUTADOS. NO PUEDEN SER SANCIONADOS POR LOS PARTIDOS, POR ACTOS EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DE JALISCO)

⁶⁹ Tesis: P. I/2011: INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, febrero de 2011, Novena Época, Pág. 7; Tesis: 1a. XXXII/2000 con rubro INMUNIDAD LEGISLATIVA. SIGNIFICADO DEL TÉRMINO "RECONVENCIÓN" QUE CONTIENE EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL o Tesis: 1a. XXXI/2000 con rubro INMUNIDAD PARLAMENTARIA. PARA QUE OPERE NO ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR HAYA VERTIDO SU OPINIÓN EN EL RECINTO LEGISLATIVO.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

especial que exige como garantía mínima la independencia e imparcialidad de los jurados de procedencia y de enjuiciamiento, como parte del derecho a un debido proceso en procedimientos sancionatorios.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que las personas sujetas a un juicio político deberán contar con la garantía de que el órgano parlamentario “sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto”⁷⁰.

Lo mismo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que una garantía de todo proceso sancionatorio es la independencia, entendida como la capacidad de la autoridad de tomar decisiones sin presiones o interferencias indebidas.⁷¹

De esta forma, lejos quedó la idea de que los legisladores constituidos en tribunal de juicio político actúan como jurado de legos, como tribunal de conciencia, por el contrario, en la actualidad se exige el respeto de las garantías mínimas del debido proceso

Así lo ha evidenciado también la doctrina nacional y extranjera, tratándose del análisis de procedimientos similares.⁷²

En Estados Unidos, por ejemplo, desde el inicio de la discusión sobre si el Senado es un tribunal político o judicial y si no sería más conveniente que interviniera, en su lugar, la Suprema Corte, ante las dudas expresadas por

⁷⁰ Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, Sentencia 31 de enero de 2001, pár. 77 y *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*, Sentencia de 28 de agosto de 2013.

⁷¹ CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.Doc.44, 5 de diciembre de 2013, pár. 29.

⁷² En general, véase Gutiérrez Mendoza, Odilisa, *El juicio político y la declaración de procedencia en el derecho mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2017; Chaires Zaragoza, Jorge, *El juicio político. Un mecanismo ineficaz para exigir la responsabilidad en la conducción del gobierno*, Universidad de Guadalajara, 2008, Luna Leal, Marisol, “Algunos aspectos de procedimiento del juicio político en México”, *Letras Jurídicas*, México, vol. 11, enero-junio, 2010, pp. 167-187; Artega Nava, Elisur, “Algunos aspectos procesales del juicio político”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, t. VIII, Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 695 y ss y Licona Vite, Cecilia, *Juicio político*, México, Cámara de Diputados, 2007.

Jefferson, y compartidas por Tocqueville respecto de la participación del Senado en el proceso de *Impeachment*, Hamilton, desde una posición que, al día de hoy, nos puede sonar presuntuosa, conservadora o exagerada, pero que resulta sin lugar a dudas ilustrativa de la necesidad de establecer garantías procesales, expresó:

“¿Dónde si no en el Senado se hubiera podido hallar un tribunal con bastante dignidad y la necesaria independencia? ¿Qué otro cuerpo sería capaz de tener suficiente confianza en su propia situación para conservar libre de temores e influencias la imparcialidad requerida entre un individuo acusado y los representantes del pueblo, que son sus acusadores?”

De la misma forma, Story defendió la participación del Senado sobre la base de reconocer su condición como garante del debido proceso, al señalar que:

“las cualidades más importantes que se deben buscar en la formación del tribunal para el juicio político son la imparcialidad, la integridad, el saber y la independencia. Si una de esas cualidades llegase a faltar el juicio será radicalmente malo. Para asegurarse de la imparcialidad, el tribunal debe estar [entre otras cuestiones, y principalmente,] aislado del poder y de las pasiones popular, de la influencia de las preocupaciones locales o de la influencia mucho más peligrosa aún del espíritu del partido”.⁷³

Sobre la experiencia en norteamericana, Vicente Gallo expresa, quizá también con cierto optimismo, pero igualmente ilustrativo de lo que aquí se quiere destacar:

“Podemos concluir diciendo que en los Estados Unidos el juicio político, **cuando ha sido usado como arma de partido, ha fracasado**; cuando ha sido empleado para coartar la independencia de la justicia, removiendo jueces íntegros e imparciales, ha fracasado también; pero cuando ha sido dirigido contra funcionarios culpables o incapaces ha sido perfectamente eficaz, terminando en su remoción o provocando su renuncia o su separación en otra forma.”

Más próximos a nuestro tiempo, y desde el contexto argentino, pero también más realista respecto a la necesidad de establecer límites a los

⁷³ Citados en Armagnague, Juan Fernando, *Juicio político y jurado de enjuiciamiento en la nueva constitución nacional*, Argentina, Depalma, 1995, pp. 59 y ss.

procedimientos sancionatorios, María Angélica Gello y Marcelo Sancinetti, en su monografía sobre *Juicio político, Garantías del acusado y garantías del Poder Judicial frente al poder político*, enfatizan que, si bien, en general, se reconoce que pueden existir normas distintas a las de otros procedimientos seguidos en sede judicial, ello no significa que no deban seguirse reglas procedimentales y respetarse garantías mínimas, ya sea que estén previstas en el procedimiento o que resulten aplicables a partir de remisiones y aplicaciones supletorias de leyes procesales.

Al respecto, aunque el juicio de remoción sea considerado político y por lo tanto diferente de los procesos criminales; aunque exista un cierto grado de discreción en la apreciación de las causales de procedencia y aunque el proceso sea sustanciado generalmente por un organismo eminentemente político, “no significa que en el desarrollo de la causa pueda tolerarse la ausencia de las garantías del debido proceso y de la defensa en juicio, ni que se admita arbitrariedad alguna en la acreditación de los hechos configurativos del mal desempeño”.⁷⁴ Dicho de otro modo, la discrecionalidad puede darse en la valoración de la conducta, pero no en los hechos ni en los actos que se imputa al proceso, esto es en las condiciones sustantivas o materiales que conforman el proceso, entre ellas, la independencia y la imparcialidad del órgano de acusación y de juicio.

En algunas legislaciones, por ejemplo, en Argentina, se exige un juramento a los senadores cuando constituyen un tribunal para garantizar su imparcialidad y, como destaca Enrique Hidalgo, en su libro *Controles constitucionales sobre funcionarios y magistrados. Un estudio sobre el juicio político y el Consejo de la Magistratura en la República de Argentina*, el Senado presupone que cada senador actuará conforme a su juramento

⁷⁴ Gello, María Angélica y Marcelo Sancinetti, *Juicio político, Garantías del acusado y garantías del Poder Judicial frente al poder político*, Argentina, Hammurabi, 2005, pp. 74 y ss.

de decidir con justicia y con arreglo a los intereses de la República al momento de emitir su decisión.⁷⁵

Como afirman María Angélica Gello y Marcelo Sancinetti, en efecto, aun cuando no se emplearán aquellos términos que hacen judicial el proceso de remoción en juicio público, los principios del Estado de derecho y de razonabilidad, las garantías procesales previstas en la constitución y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos exigen la preservación de aquellas seguridades por la pena que implica la destitución, en sí misma, y la sanción que puede aparejar si se inhabilita al funcionario removido. En definitiva, si de algún modo se ha violado el derecho a contar con un tribunal independiente, a ser oído, a producir pruebas de descargo, o si se dan por probados hechos que no existieron en absoluto, o si se consideraron cargos que afectan la imparcialidad de los jueces, por ejemplo, la eventual decisión de remoción deberá ser controlada judicialmente.⁷⁶

En este sentido, muchas de las críticas que se hacen al procedimiento es el que se instalen mayorías en los bloques partidistas “que imposibilitan la eficacia, la rapidez y el criterio individual de los legisladores.” Ello hace necesario establecer garantías mínimas a los procedimientos.⁷⁷

En su análisis sobre *Juicio político: el caso Brasileño y otros ensayos* (2016), Juárez Tavares y Geraldo Prado, destacan la preocupación creciente por el respeto a las garantías del debido proceso en los procedimientos de juicio político, que han tenido auge en los últimos años en América Latina.

Ello también llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a solicitar una Opinión Consultiva sobre el tema de *Democracia y derechos humanos en contextos de juicios políticos*, opinión que si bien fue desestimada por la Corte Interamericana para evitar pronunciamientos

⁷⁵ Hidalgo, Enrique, *Controles constitucionales sobre funcionarios y magistrados. Un estudio sobre el juicio político y el Consejo de la Magistratura en la República de Argentina*, Argentina, Depalma, 1997, pp. 149 y ss.

⁷⁶ Op. Cit., p. 76.

⁷⁷ Ídem, p. 289.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

demasiado genéricos o prematuros, y al manifestar que ya existen líneas jurisprudenciales sobre las garantías judiciales, protección judicial y juicios políticos, no deja de ser relevante para destacar la importancia que se está poniendo en el tema.

Todo lo anterior permite afirmar que existe una exigencia de que deben respetarse garantías mínimas procesales en los juicios o procedimientos de naturaleza “política”.

Tal exigencia resulta más apremiante si se considera que en la mayoría de los casos, y es el caso de México, las determinaciones en un juicio político o en una declaración de procedencia, al menos a nivel federal, no admiten recurso ordinario; ya sea por considerar improcedente el amparo⁷⁸ o la controversia constitucional, como lo ha dicho la Suprema Corte de Justicia de la Nación tratándose de declaratorias de procedencia⁷⁹, o por estimar que son improcedentes los juicios y recursos electorales por no ser materia electoral sino política.

Así lo sostuvo esta Sala Superior al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-95/2017, en el cual se determinó desechar el medio de impugnación, a través del cual el actor controvertió una resolución de juicio político dictada en su contra por el Congreso del Estado de Colima, en la que se determinó plenamente probada la responsabilidad del servidor público

⁷⁸ jurisprudencia 1º/J. 37/2010 de rubro **JUICIO POLITICO, LA RESOLUCION DICTADA POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE UN ESTADO, ACTUANDO COMO JURADO DE SENTENCIA, CONSTITUYE UN ACTO DE NATURALEZA POLITICA, POR LO QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTABLECIDA EN LA FRACCION VIII DEL ARTICULO 73 DE LA LEY DE AMPARO** y Tesis: P./J. 101/2004 de rubro **DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, RESPECTO DE LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA, DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO** y Tesis: P./J. 100/2004 con rubro **DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON INATACABLES, INCLUSO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.**

⁷⁹ Tesis: P. LXVII/2004 con rubro **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN REALIZADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO), y Jurisprudencia P./J. 53/2004, de rubro **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE EN CONTRA DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES.****

involucrado (imponiéndosele como sanción, la destitución del cargo y su inhabilitación para ocupar algún empleo o comisión por un periodo de siete años), por considerar que “la demanda del actor carece de vinculación con sus derechos político-electorales, porque un Decreto dictado en conclusión a un juicio político, es un acto que carece de repercusión en este tipo de derechos del ciudadano [...] porque son una medida excepcional de naturaleza política, autorizada en el sistema jurídico, y que, por tanto, no lesionan el derecho que se alega desconocido en la demanda.”

En el presente caso, la *Ley de juicio político y declaración de procedencia para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave* establece un sistema mixto en el que participa, por un lado, el Congreso del Estado actuando como jurado de acusación en la instrucción del procedimiento y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, como jurado de sentencia, precisándose que “los acuerdos del Congreso del Estado y las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia en la materia objeto de esta ley, no admiten recurso alguno”.

Ante esta circunstancia, es mi convicción que deben extremarse en la mayor medida posible las garantías de independencia e imparcialidad de quienes participan en la instrucción del juicio político a fin de que se respeten plenamente las garantías procesales mínimas. Lo que incluye evitar que los legisladores sean sancionados por sus partidos a raíz del sentido de su votación, pues eso genera presiones o condicionamientos que deben evitarse, procurándose, la deliberación libre y abierta.

Al respecto, en la propia legislación local se establecen algunas garantías que refuerzan la independencia y la imparcialidad como garantías fundamentales en este tipo de procedimientos. Por ejemplo, el artículo 6 dispone que, en el juicio político y la declaración de procedencia, se abstendrán de votar los diputados que hubieren presentado la imputación contra el servidor público y tampoco podrán hacerlo los diputados que hayan aceptado el cargo de defensor. Asimismo, estarán impedidos los

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

magistrados, respecto del Juicio Político. De la misma forma, para garantizar la formalidad del procedimiento, se remiten supletoriamente al Código de Procedimientos Penales del Estado. Finalmente, para la declaración de procedencia se requiere un voto calificado de las dos terceras partes del número total de integrantes del Jurado de Procedencia.

En consecuencia, estamos ante opiniones expresadas con motivo de una votación legislativa sobre un aspecto que, si bien pudiera relacionarse con algunos principios centrales del partido, como es la lucha contra la corrupción, se trata de un juicio político respecto del cual se debe garantizar la plena independencia del órgano resolutor y en este sentido, debe garantizarse que los legisladores puedan expresarse con la mayor libertad posible, y en consecuencia, resulta válido disentir de la valoración de los hechos entre sí y respecto de su partido, y, por tanto, de votar en un sentido diverso a la mayoría de su grupo parlamentario

Finalmente, por cuanto hace a la intención de formar un grupo legislativo mixto, estimo relevante que tal intención no se llevó a cabo y que, en principio se trata de figuras previstas en la normativa estatal y respecto de las cuales existen antecedentes que hacen que tales manifestaciones no tengan, en principio, una incidencia en los principios o valores del partido.

Al respecto, es un hecho notorio que en el Congreso de Veracruz existen Grupo Legislativos mixtos como son: *“Del lado Correcto de la Historia”* integrado por diputados de los partidos Encuentro Social, del Trabajo y de la Revolución Democrática, así como los grupos mixto *“Movimiento Ciudadano-PRD”*; grupo de *Acción Nacional Veracruz-ANV*; y el grupo del *Partido Revolucionario Institucional-Partido Verde Ecologista de México*.

De esta forma, si las conductas denunciadas se encuentran dentro del ámbito parlamentario e incluso están respaldadas por garantías de independencia, en un caso, y con pleno reconocimiento legal, en el otro, no se advierte de que forma podrían haber afectado intereses, valores o principios de Morena.

En consecuencia, no hay elementos para suponer, incluso de manera hipotética que se hubiera podido generar una afectación real y sustantiva

a los principios del partido político, por lo que la resolución debe **revocarse** la determinación impugnada.

En razón de los argumentos expuestos, emito el presente voto concurrente.

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL ASUNTO SUP-JDC-1851/2019 Y ACUMULADO (FACULTAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE SANCIONAR A SUS MILITANTES POR ACTOS REALIZADOS EN EL DESEMPEÑO DE UNA FUNCIÓN LEGISLATIVA)⁸⁰

En este documento presento las razones por las cuales me aparto de las consideraciones con base en las cuales se revoca la resolución dictada por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA (en adelante “Comisión”) en el expediente CNHJ-VER-260/2019. Llego a la misma conclusión, respecto a que en el caso concreto no estuvo justificada la expulsión de los promoventes, pero a partir de una línea argumentativa distinta.

Mi postura parte de la premisa normativa de que los partidos políticos sí están facultados, a través de sus órganos de justicia intrapartidaria, para sancionar las conductas que realicen sus militantes en el desempeño de un cargo legislativo. Sin embargo, considero que, por regla general, debe privilegiarse el ejercicio de la libertad de expresión, en el ámbito de sus funciones parlamentarias, de quienes ocupan un cargo en el parlamento,

⁸⁰ Colaboraron en la elaboración de este documento: Augusto Arturo Colín Aguado, Regina Santinelli Villalobos, Oliver González Garza y Ávila y Jimena Álvarez Martínez.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

la cual se manifiesta mediante sus intervenciones ante el pleno, en comisiones y con la emisión de su voto para la toma de las decisiones del órgano, de entre otras.

Lo anterior significa que esta potestad disciplinaria, en relación con los actos realizados en el desempeño de una función legislativa, debe ejercerse de manera excepcional, solo ante situaciones que, de manera clara y objetiva, se traduzcan en una incidencia grave de los principios ideológicos del partido o en un incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de la militancia. En ese sentido, el órgano de justicia intrapartidaria debe asegurar las condiciones para un debido proceso, justificar de manera adecuada y suficiente por qué la conducta reclamada implica una infracción grave y observar el principio de proporcionalidad al momento de determinar la sanción correspondiente.

Así, no comparto las dos premisas centrales de las que parte la sentencia aprobada por la mayoría: *i)* que la “inviolabilidad parlamentaria” reconocida en los artículos 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución general”) y 30 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante “Constitución local”) es aplicable en relación con la disciplina intrapartidaria, y *ii)* que la circunstancia de que la Comisión hubiese valorado la (i)licitud de actos realizados en el desempeño de un cargo legislativo supuso el control de cuestiones que están comprendidas en el ámbito parlamentario y que, por ende, exceden su competencia.

A pesar de lo expuesto, de la revisión de la resolución impugnada arribo a la conclusión de que las conductas denunciadas no entrañaron –de manera objetiva– una contravención a los principios y a la normativa de MORENA. Los razonamientos de la Comisión son insuficientes para justificar la expulsión de tres militantes, sobre la base de la postura que asumieron respecto a una cuestión compleja en sí misma, tanto en términos políticos como jurídicos, como lo es la procedencia de un juicio político en contra de un servidor público por la violación de mandatos constitucionales; así como por su intención de integrar un grupo legislativo

de carácter mixto, que como tal implicaba la conservación del vínculo con el partido al que pertenecen.

En los siguientes párrafos desarrollaré –con mayor profundidad– las razones y los argumentos en las que se sustenta mi postura. Formulo este voto concurrente con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

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

Considero que esta premisa es incorrecta, porque ignora el sentido y los objetivos de la institución de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria, la cual –en lo relevante para el presente caso– no se creó para proteger de manera absoluta a los legisladores, sino para garantizar que el legislativo, como poder, tuviera libertad frente al resto de los poderes del Estado y frente a los poderes fácticos o grupos de interés que pudieran tener una injerencia negativa sobre la libre deliberación que debe regir las actuaciones parlamentarias.⁸¹

A mi juicio, los partidos políticos en los que militan los legisladores no son un poder respecto al cual se requiera esta protección reforzada, pues no representan un riesgo hacia la libertad de decisión del órgano legislativo;

⁸¹ Sobre la importancia de distinguir los alcances de la inviolabilidad parlamentaria, véase Franco González Salas, José Fernando, Voto concurrente en el amparo directo en revisión 27/2009, resuelto en la sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación, el 22 de febrero de 2010. Lo anterior, en el entendido de que el Tribunal Pleno no abordó en ese caso dicha protección parlamentaria en relación con la cuestión jurídica del presente caso.

por el contrario, son un mecanismo de protección hacia los legisladores en lo individual y hacia las ideologías que estos defienden.

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

Es en esa circunstancia en la que surge la figura de la inviolabilidad parlamentaria como mecanismo para evitar la intromisión de los Poderes Ejecutivo y Judicial en la esfera de actuación del Poder Legislativo y en el control interno y autónomo de dicho órgano⁸². Surge en un contexto en el que el parlamento inicia su consolidación como un poder de contrapeso, por lo que era común que los otros poderes buscaran evitar críticas de los legisladores a través de la imposición de procedimientos o sanciones que afectaban de manera directa el desarrollo de la función legislativa.

La inviolabilidad protege la libre opinión de los legisladores en el desempeño de su encargo y evita que incurran en cualquier tipo de responsabilidad penal, civil, administrativa o laboral derivada de dichas expresiones⁸³. Lo anterior, con el objetivo de evitar inhibiciones a la función legislativa que pudieran poner en riesgo su independencia y su carácter de contrapeso en el Estado democrático.

⁸² Silva Meza, Juan (2011): "Los límites de la inviolabilidad parlamentaria. A propósito del amparo directo en revisión 27/2009" en *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, González Oropeza Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

⁸³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1997): "El Estatuto de los Parlamentarios" en *El Congreso de la Unión. Integridad y Regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, págs. 115-136.

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

Esta perspectiva encuentra justificación cuando evaluamos la figura de la inviolabilidad no solo como un mecanismo de salvaguarda sino también como una excepción justificada al principio de igualdad en favor de los legisladores. Desde ese punto de vista, si bien la naturaleza de la función legislativa justifica que los parlamentarios tengan una protección reforzada sobre sus expresiones frente al resto de la ciudadanía, también implica que dicha protección solo es válida cuando resulte estrictamente necesaria y tenga una base objetiva y razonable⁸⁴.

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

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

⁸⁴ Gómez Sánchez, Yolanda (1986): "Sobre las garantías parlamentarias" en *Revista de Derecho Político*, número 23, págs. 67-110.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

protegiendo al legislador, es decir, identificar si se está frente a algún poder externo que pretenda subyugar la función y el debate legislativo.

Considerando lo anterior, no existen razones suficientes para considerar que la llamada “inmunidad parlamentaria”, en los términos en que está reconocida en la Constitución general y en la Constitución local, excluye de modo absoluto la potestad disciplinaria de los partidos políticos respecto a los actos que realizan sus militantes en ejercicio de un mandato representativo, como miembros del órgano legislativo. Por el contrario, en el orden constitucional se reconocen otros valores y mandatos que justifican que dicha inviolabilidad parlamentaria se entienda como relativa, ya que admite excepciones justificadas o tiene un alcance limitado en el ámbito interno del parlamento y en relación con la disciplina parlamentaria y partidista, y, por otro lado, absoluta frente a posibles intromisiones mediante acciones o persecuciones legales de tipo externo.

Esto significa que sí son necesarios y legítimos ciertos tipos de control respecto a las conductas, manifestaciones o decisiones que los representantes populares adoptan en el seno del órgano legislativo. Por una parte, se ha reconocido que en la noción de inmunidad parlamentaria no están comprendidas las reglas sobre medidas de disciplina interna en el parlamento. Se trata de reglas de procedimiento o códigos de conducta conforme a los cuales los miembros pueden ser silenciados o sancionados disciplinariamente por sus manifestaciones o comportamiento.⁸⁵

Como se observa, la inviolabilidad o no responsabilidad tiene un enfoque distinto, puesto que protege a los miembros del órgano legislativo de agentes externos; mientras que las medidas disciplinarias son reglas internas que se aplican por el propio parlamento⁸⁶. Este régimen tiene por objeto el adecuado desarrollo de las actividades legislativas y la toma de decisiones, a partir de generar un ambiente de respeto entre quienes

⁸⁵ Así, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (desde 1824) se establece, como ámbito de la disciplina parlamentaria, la facultad de reclamar el orden y de reconvencción por parte del Presidente de las cámaras a los legisladores (artículos 105 y 107).

⁸⁶ Comisión de Venecia. “The scope and lifting of parliamentary immunities”. CDL-AD(2014)011. 14 de mayo de 2014, párrs. 55 y 56. Disponible en: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e)>.

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

Por otra parte, también se ha admitido la posibilidad de que los partidos políticos instrumenten un régimen de disciplina partidista. La atribución de los partidos políticos de velar porque sus integrantes observen los documentos básicos y normativa interna, así como de un cierto control respecto a las personas que cumplen con las condiciones para formar parte de la organización y permanecer en ella, tiene fundamento en el derecho de autodeterminación y autoorganización de dichos entes, el cual es reflejo de una dimensión colectiva de la libertad de asociación en materia política⁸⁷, reconocida en los artículos 9º y 35, fracción III, de la Constitución general⁸⁸.

La Comisión de Venecia establece en el *Código de Buenas Prácticas en el Ámbito de los Partidos Políticos*, que “[l]os partidos pueden negar la afiliación de cualquier solicitante que rechace los valores que defienden o cuya conducta va en contra de los valores e ideales del partido. La mejor práctica requiere la existencia de órganos disciplinarios y procedimientos claros para tomar decisiones razonadas”⁸⁹. En ese sentido, se considera que “[c]omo norma interna, los estatutos también tienen la muy importante función de establecer procedimientos disciplinarios que pueden afectar los derechos de los miembros. En los casos de incumplimiento de estos requisitos o de serias infracciones a las reglas del partido, se podrán adoptar medidas disciplinarias, siendo la medida más severa la expulsión

⁸⁷ La Corte Interamericana ha determinado en relación con la libertad de asociación en materia laboral, que: “[e]n su dimensión social la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”, razonamiento que puede aplicarse de manera análoga al ejercicio de ese derecho con fines político-electoral. Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 71.

⁸⁸ El artículo 9 de la Constitución General establece textualmente lo siguiente: “[n]o se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país [...]”. En tanto, en la fracción III del artículo 35 del mencionado ordenamiento se establece entre los derechos de la ciudadanía: “[a]sociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

⁸⁹ Comisión de Venecia. “Código de Buenas Prácticas en el Ámbito de los Partidos Políticos”. CDL-AD (2009)021. 3 de junio de 2009, párr. 21. Disponible en: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-spa)>.

del partido. Las medidas deben estar regidas por un procedimiento establecido en los estatutos del partido, respetando los derechos de defensa. Para eliminar cualquier impresión de arbitrariedad, la existencia de un mecanismo de [remedio] es un elemento importante”⁹⁰.

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

A partir de corroborar la legitimidad del establecimiento de un régimen que favorezca las medidas disciplinarias de los partidos, surge la interrogante respecto a si está justificado que se excluyan los actos y manifestaciones de militantes en el desempeño de su función parlamentaria. Al respecto, cabe recordar que en la base I del artículo 41 constitucional se establece que los partidos políticos, como entidades de interés público y organizaciones de ciudadanas y ciudadanos, tienen entre sus fines “contribuir a la integración de los órganos de representación política” y “hacer posible el acceso de [la ciudadanía] al ejercicio del poder público, **de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan [...]**”⁹¹. (Énfasis añadido).

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

⁹⁰ *Ibidem*, párr. 31.

⁹¹ Esta concepción de la vida democrática corresponde a lo que en Ciencia Política se denomina una democracia de partidos. “**Democracia de partidos, en la concepción valorativa neutral.** [E]n una democracia en la cual los partidos desempeñan un importante papel en el proceso de formación de voluntad política y decisión (*party government*).” Véase: Bendel, Petra (2006): “Democracia de Partidos” en Nohlen, Dieter *et. al.*, *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*. México, Porrúa, Tomo I. págs. 355-356

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

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

Los partidos políticos cumplen así un papel de facilitadores de información para los ciudadanos⁹². Es decir, debido a que los legisladores que militan en un partido político comparten su ideología, esto permite a la ciudadanía identificar cómo se comportarían siendo miembros del Poder Legislativo. De forma que gracias al partido político y su ideología es que más ciudadanos cuentan con esa información y pueden tomar mejores decisiones de acuerdo con su preferencia⁹³. Sin embargo, para que realmente se puedan utilizar la plataforma del partido como una aproximación al comportamiento del candidato a elegir, se requiere

⁹² Véase: Holcombe, Randall G. y James D. Gwartney (diciembre 1989): "Political Parties and the Legislative Principal-Agent Relationship" en *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, vol. 145, núm. 4, págs. 669-675. Disponible en: <<https://www.jstor.org/stable/40751249?read-now=1&seq=1>> (consulta: 13 de enero de 2020).

⁹³ Fungen como un atajo informativo que en la teoría de elección racional implica menores costos para obtener la información, por lo que las decisiones y relaciones a partir de esa información se vuelven más eficaces y deseables. Véase: Popkin, Samuel L. (1995): "Information shortcuts and the reasoning voter" en *Information, participation and choice: An economic theory of democracy in perspective*, págs. 17-35.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

mantener la cohesión e identidad ideológica. Para lograrlo, es fundamental que el partido político pueda exigir la rendición de cuentas a los legisladores que militan en él. Esta rendición solo funciona si se cuenta con información (cómo se comportará el legislador), explicaciones (qué motivó su forma de comportarse) y la posibilidad de implementar sanciones (poder generarle costos al legislador por actuar en contra de la ideología del partido definida por los documentos básicos y la normativa aceptada al convertirse en militante)⁹⁴. Esto significa que, para que la cohesión partidista ocurra, es indispensable que el partido tenga la posibilidad de sancionar, de ser necesario, a los legisladores que están afiliados a él.

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

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha desarrollado diversas líneas jurisprudenciales que parten del reconocimiento de la relación estrecha entre los partidos políticos y sus grupos parlamentarios o quienes los integran.

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

⁹⁴ Véase: Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, pág. 30.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

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

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

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

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

Por otro lado, en la sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados, la Sala Superior consideró que la sola asistencia de un legislador o legisladora a un acto de carácter partidista, político-electoral o proselitista, en días y horas hábiles o inhábiles, no implica un uso indebido de recursos públicos. Entre otras variables, se partió de que los sujetos cuentan con un doble carácter, pues son tanto miembros del órgano legislativo como militantes o afiliados de un partido político, de modo que mantienen una estrecha

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

relación con este, al propalar su ideología en el desarrollo de su función y organizar sus actividades en grupos parlamentarios por partido. Es de esta relación que se deriva la necesidad de que participen en las actividades partidistas, por lo que se reconoció la posibilidad de participar en este tipo de eventos bajo la condición de que no implicara el descuido de las funciones encomendadas en el carácter de integrantes de la legislatura.

En este sentido, la estrecha relación o vínculo entre los integrantes de un grupo parlamentario y el partido político que postuló sus candidaturas trasciende hacia el desarrollo de las funciones legislativas que se sustentan en plataformas políticas y corrientes ideológicas, que permite, inclusive, que los partidos políticos fijen en su normativa interna pautas de organización y funcionamiento de estos grupos; así como la representación en cuestiones electorales (relativas al registro de candidatos) de dirigentes nacionales que tiene además el carácter de legisladores⁹⁵.

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

Estoy de acuerdo con estas ideas. La cuestión es que el objeto de un procedimiento disciplinario, en relación con las expresiones o actos que realiza una militante en el desempeño de un cargo legislativo, no sería propiamente el análisis respecto a la **validez** del acto parlamentario. Por el contrario, ese tipo de mecanismos tendría por finalidad la evaluación

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

respecto a la **licitud** de las conductas denunciadas a la luz de los estándares previstos en los documentos básicos, así como en función de las responsabilidades y obligaciones de la militancia previstas en la normativa partidista.

Por tanto, considero que la sentencia confunde enfoques y niveles de análisis, pues los procedimientos disciplinarios únicamente serían idóneos para analizar si las conductas denunciadas implican que un militante, en el ejercicio de su función legislativa, se hubiese apartado de la plataforma política o de los principios ideológicos del partido, o bien, por la inobservancia de sus obligaciones o por la contravención de alguna disposición de la normativa interna. En otras palabras, el órgano de justicia intrapartidaria valoraría el cumplimiento de los documentos básicos y demás ordenamientos del partido, lo cual es un asunto interno respecto al cual es competente, tanto en un sentido formal como en uno material.

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

Para respaldar mis reflexiones, destaco que Kędzia y Hauser sostienen que el libre mandato –el cual califican de irrevocable– no lleva a la conclusión de que los partidos políticos no deben aplicar las medidas disciplinarias a los miembros del parlamento. Defienden la necesidad de un balance entre las herramientas para asegurar, por un lado, la cohesión y efectividad del partido y, por el otro, un grado de independencia del legislador⁹⁶.

⁹⁶ Kędzia, Zdzisław; y Hauser, Agata (2011): "The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate". Inter-parliamentary Union, pág. 21. Disponible en: <<http://archive.ipu.org/conf-e/129/control-study.pdf>>.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

El Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria ha reconocido la posibilidad de que una figura política sea excluida de su partido político por expresar ideas consideradas como inaceptables por ese instituto, pero se ha posicionado en contra de que – por esa razón– se sancione con la revocación del mandato parlamentario⁹⁷. En tanto, la Comisión de Venecia ha señalado que las violaciones graves a la disciplina partidista pueden derivar en la expulsión del grupo parlamentario y/o del partido político, con la consecuente pérdida de posiciones especiales y privilegios relativos a esta membresía, aunque también destaca que esa circunstancia no puede resultar en la pérdida del mandato⁹⁸.

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

Cabe señalar que el criterio mayoritario incurre en una incongruencia al establecer, por un lado, que la Comisión carece de competencia para conocer de las quejas presentadas porque se referían a actos realizados en el desempeño de la función legislativa, y, por otro, en varios puntos insiste en que puede acudir a la potestad sancionatoria para asegurar el funcionamiento interno del partido y la imagen que pretende proyectar hacia la ciudadanía. Ciertamente, el incumplimiento de la normativa interna se refiere al funcionamiento interno, sumado a que algunas conductas que pudieran ser contrarias a los documentos básicos y normativa de MORENA podrían traducirse en una afectación de la imagen

⁹⁷ Ibidem, pág. 21.

⁹⁸ Comisión de Venecia. "Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist". CDL-AD(2019)015. 24 de junio de 2019, párr. 52. Disponible en: <<http://www.cepc.gob.es/docs/default-source/comisionveneciadoc/relationship-b-parliamentary-majority-v-opposition-in-democracy.pdf?sfvrsn=0>>.

del partido. En consecuencia, el criterio asumido por la mayoría no ofrece parámetros claros ni objetivos para definir cuándo se está ante una situación que válidamente podría ser conocida por la Comisión por suponer una posible afectación a la imagen del partido político.

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

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

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

Insisto, esta potestad disciplinaria no implica una habilitación para que el partido revise la **validez** de las decisiones tomadas por los órganos legislativos o por su fracción legislativa. Reconozco que ello implicaría una

intromisión indebida sobre aspectos comprendidos en el ámbito estrictamente parlamentario. No obstante, debemos reconocer que la actividad legislativa puede tener un rol primordial en el cumplimiento de los principios ideológicos y plataformas políticas de los partidos, los cuales guían la deliberación sobre la toma de decisiones de las cuestiones de mayor importancia en el desarrollo de la vida pública y social. Por tanto, también cobra relevancia lo realizado por los legisladores en términos de observancia de esos principios, valores y programas partidistas, de manera que se justifica un cierto control al respecto por parte de los partidos, considerando el vínculo estrecho que se mantiene. Este es el motivo central por el que se justifica que los actos realizados por militantes en su carácter de legisladores también puedan ser sujetos a los procedimientos disciplinarios de sus partidos.

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

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

Como he señalado, la propia Ley General de Partidos Políticos exige que en el diseño del régimen disciplinario se establezcan reglas claras que aseguren un debido proceso y sobre las conductas que implican una infracción a la normativa interna y que, en su caso, podrían justificar la expulsión del militante o alguna otra sanción. Las infracciones deben formularse en forma clara, de modo que se reduzca al máximo cualquier posibilidad de aplicación arbitraria. Aunque se reconoce que es común

que se prevean como infracción genérica la violación a los documentos básicos y a la normativa interna del partido político, lo cual evidencia la relevancia de la posibilidad de revisión de las decisiones de los órganos de justicia intrapartidaria por parte de una autoridad jurisdiccional.

Kędzia y Hauser identifican los siguientes aspectos para generar un equilibrio entre la coherencia partidista y el libre mandato de quienes desempeñan una función legislativa: *i)* que la disciplina partidista solo se imponga cuando sea indispensable; *ii)* que se evite desplegar la potestad disciplinaria respecto a situaciones relacionadas con cuestiones morales de gran complejidad; *iii)* que las medidas disciplinarias se apliquen sobre la base del mandato de proporcionalidad; *iv)* que se asegure que los procedimientos disciplinarios cumplen con las exigencias del debido proceso, y *v)* que no se adopten medidas disciplinarias que puedan interferir con la esencia del libre mandato parlamentario⁹⁹. Según destacó, también es fundamental la revisión judicial de la determinación del procedimiento disciplinario.

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

En la sentencia SUP-JDC-641/2011 se razonó que las declaraciones críticas de la militancia, aunque puedan afectar la imagen del partido en cierto grado, no pueden calificarse como infracciones a la normativa interna, pues ello suprimiría el debate público a su interior. Solo cuando tales declaraciones son un ataque, ya sea por su contenido, por su carácter sistemático o generalizado u otros efectos, es que pueden considerarse infracciones y, atendiendo a su gravedad, podrían dar lugar a una sanción, inclusive a la expulsión, cuando afectan de manera grave y evidente a los principios o programas básicos del partido.

⁹⁹ Kędzia, Zdzisław; y Hauser, Agata. Op. cit, pág. 21.

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

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

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

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

La mera crítica a la coordinación de un grupo parlamentario no actualiza una situación grave que amerite ser sancionada a través de los procedimientos disciplinarios. Asimismo, la circunstancia de que un legislador o legisladora emita un voto en un sentido distinto a la fracción parlamentaria no puede calificarse, por sí mismo, como una violación grave a los principios y documentos básicos del partido. Deben actualizarse condiciones de las que se desprendan razones suficientes

para considerar que una determinada situación supone una violación grave de la normativa interna.

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

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

3) Aplicación de los criterios al caso concreto

En este apartado analizaré si la decisión de la Comisión de expulsar a los promoventes sobre conductas que supuestamente son violatorias de la normativa interna de MORENA.

En el caso concreto, la Comisión sancionó a tres militantes por dos cuestiones: *i)* el sentido del voto en relación con la procedencia del juicio político en contra de Jorge Winckler Ortiz, entonces fiscal general del estado de Veracruz, pues el diputado Rosales Torres se abstuvo de votar y la diputada Ramírez Cisneros votó en contra de la procedencia, y *ii)* la solicitud de los mencionados diputados, junto con el diputado Álvarez

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

Pellico y otro integrante del Partido del Trabajo, de crear un grupo legislativo mixto denominado “Juntos Haremos Historia”.

En relación con el primer aspecto, estimo que la circunstancia de que el diputado Rosales Torres y la diputada Ramírez Cisneros hubiesen asumido una postura distinta al grupo parlamentario de MORENA no implica, por sí mismo, un acto que viole de manera grave a las normas fundamentales del partido político. La decisión respecto a la procedencia de un juicio político es compleja en sí misma, por sus implicaciones jurídicas y políticas, de manera que se requiere que los militantes analicen la propuesta del dictamen correspondiente respecto a la valoración de elementos de prueba y a la calificación jurídica de los hechos acreditados como violaciones graves al orden constitucional.

En torno a esta cuestión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que en los procesos de juicios políticos deben observarse las garantías del debido proceso que se contemplan en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluyendo el relativo a que el órgano encargado de resolver el juicio cumpla con los principios de independencia e imparcialidad. Al respecto, ha destacado que “la imparcialidad exige que la autoridad judicial que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan [tener]”¹⁰⁰. Los legisladores que intervienen en un proceso de juicio político deben tomar una decisión sustentada en la valoración que realicen de los elementos de prueba, de los hechos y de la normativa. Así, en la postura que asume un legislador en el marco de un procedimiento de este tipo, la plataforma política o el ideario partidista no es un aspecto fundamental que deba ser tomado en cuenta.

¹⁰⁰ Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 220.

En ese sentido, la afinidad o afiliación partidista de una persona sujeta a un proceso político no es un aspecto que, de manera objetiva, sea relevante para determinar su procedencia. La decisión adoptada por la Comisión parte de la premisa de que cualquier voto de un legislador que pudiera beneficiar al Partido Revolucionario Institucional o al Partido Acción Nacional se traduce en el incumplimiento de la responsabilidad a cargo de los protagonistas del cambio verdadero de “[c]ombatir 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”.

El razonamiento de la Comisión se traduce en un prejujuicio sobre la cuestión que precisamente debía ser resuelta en el marco del proceso de juicio político, lo que implicaba condicionar de manera absoluta el sentido del voto de los legisladores que están afiliados a MORENA. No es justificable que la expulsión de un militante se sustente solamente en que en un caso específico hubiese votado a favor de una postura que coincide con la de una fracción parlamentaria distinta a la que pertenece, salvo que haya elementos que de manera plena y objetiva permitan comprobar que la decisión legislativa contraviene los principios ideológicos y normas fundamentales del partido.

Además, la Comisión razonó que el ciudadano Jorge Winckler Ortiz representaba al régimen caduco de corrupción y privilegios, derivado de su amistad con el entonces gobernador del estado de Veracruz Miguel Ángel Yunes Linares, de extracción panista; asimismo, que los diversos actos violatorios de la normativa constitucional y legal estaban plenamente acreditados en los dictámenes sometidos a consideración del pleno del Congreso local. Como se advierte, se trata de apreciaciones que no se respaldan en ningún elemento objetivo.

De manera que, en las condiciones del caso concreto, los votos emitidos por la diputada Ramírez Cisneros y el diputado Rosales Torres en el marco del juicio político seguido en contra del ciudadano Jorge Winckler Ortiz no eran reprochables, pues no hay elementos para concluir que

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

efectivamente implicaron el incumplimiento de una obligación a su cargo, en términos de los Estatutos de MORENA. Más bien, esta decisión responde a un proceso jurisdiccional interno del Congreso de Veracruz y las decisiones de cada legislador se rigen por el análisis de hechos, pruebas, motivaciones y fundamentos jurídicos y, en general, el debido proceso, que escapan de la esfera política o la reglamentación intrapartidista. De tal forma que estos votos responden a una expresión que se justifica dentro del contexto de reglas del Congreso del estado y que no atenta en sí misma contra los estatutos del partido político.

En relación con las manifestaciones respecto a la intención de conformar un grupo parlamentario mixto, se considera que ese acto –como tal– no atenta en contra de las normas fundamentales del partido. De conformidad con los artículos 17, fracción VI, y 27 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se reconoce como un derecho de los diputados la organización interna en grupos legislativos y se prevé la posibilidad de formar grupos parlamentarios con miembros de diversos partidos (mixtos).

De esta manera, la integración de grupos parlamentarios mixtos puede derivar de la intención de generar consensos respecto a ciertos temas, así como ser una manifestación de disidencia respecto a la línea política o plataforma seguida por la fracción parlamentaria del partido, lo cual en sí mismo no afecta los principios ideológicos del partido ni quebranta su unidad.

Contrario a lo señalado por la Comisión, la decisión de los promoventes no habría significado una renuncia a la facultad de representar a MORENA o su separación del partido, pues el carácter mixto del grupo parlamentario implica que siguen perteneciendo al partido mediante el cual accedieron al cargo legislativo; de manera que solamente implica la unión entre dos plataformas políticas.

Por lo razonado, estimo que los principios y normas fundamentales del partido no eran susceptibles de ser afectadas mediante las conductas

SUP-JDC-1851/2019 Y SU ACUMULADO

denunciadas, por lo que se estima que la decisión de la Comisión no estuvo debidamente justificada. Con mayor razón, no hay elemento alguno que soporte que se trataba de conductas de gravedad que ameritaban imponer como sanción la expulsión de los militantes denunciados.

Además, la Comisión no tenía atribuciones para determinar que la expulsión de militantes conllevaba su inmediata separación del grupo parlamentario de MORENA en el Congreso de Veracruz, puesto que se trata de una decisión que debe ser tomada por el grupo parlamentario mismo, a través de la normativa y procedimientos establecidos para tal efecto. Corrobora lo señalado la circunstancia de que no se encuentra dentro del catálogo de sanciones que puede imponer la Comisión.

Estos son las razones por las cuales llego a la misma conclusión, a partir de premisas normativas y una línea argumentativa diversas.

Con base en las ideas desarrolladas, formulo el presente voto concurrente, pues son otras las razones por las que considero que debe revocarse la resolución dictada por la Comisión en el expediente CNHJ-VER-260/2019 y restituir a los promoventes en el ejercicio de su militancia.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN