

RATIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

EXPEDIENTE: SUP-RDJ-3 /2017

SOLICITANTE: SALA REGIONAL
DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE
A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL CON SEDE EN LA
CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: LUIS RODRIGO
SÁNCHEZ GRACIA Y JUAN
GUILLERMO CASILLAS GUEVARA

Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil
diecisiete

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la
Federación dicta **resolución** en el sentido de **declararla
improcedente** la ratificación de jurisprudencia al rubro indicado
porque: *i)* es reiterativa del texto normativo que interpreta y *ii)*
no es relevante respecto de la situación jurídica que se analiza
en las sentencias que le dieron origen.

CONTENIDO

GLOSARIO

1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA	4
3. RATIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA DE LAS SALAS REGIONALES	5
4. ESTUDIO DE LA PROPUESTA DE JURISPRUDENCIA.....	20
5. RESOLUTIVOS	29

GLOSARIO

Acuerdo:	Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Estatutos:	Estatutos Generales del Partido Acción Nacional
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Sala Ciudad de México:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en la Ciudad de México
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. ANTECEDENTES

1.1. Resolución de los juicios ciudadanos. En las sesiones del quince y veintidós de septiembre de dos mil quince, once y veintiocho de abril de dos mil dieciséis y siete de marzo de dos mil diecisiete, la Sala Regional Ciudad de México resolvió, respectivamente, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SDF-JDC-655/2015, SDF-

JDC-701/2015 y acumulados, SDF-JDC-76/2016, SDF-JDC-84/2016 y SDF-JDC-45/2017.

1.2. Aprobación de propuesta de jurisprudencia. En la sesión pública del diez de agosto de dos mil diecisiete, el Pleno de la mencionada Sala Regional aprobó la propuesta de tesis de jurisprudencia de rubro: *“JURISDICCIÓN PARTIDISTA. LA COMISIÓN DE JUSTICIA ES EL ÓRGANO APTO PARA GARANTIZAR EN UNA SOLA INSTANCIA LA REGULARIDAD ESTATUTARIA DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS DEL PARTIDO (NORMATIVIDAD DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y SIMILARES).*

1.3. Remisión de la certificación. Mediante oficio TEPJF-SCM-P-AIMH-119/2017, recibido en la oficialía de partes de la Sala Superior, el Presidente de la Sala Regional de este Tribunal Electoral, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en la Ciudad de México, remitió la ratificación de la propuesta de jurisprudencia aprobada, anexando una copia certificada de los precedentes respectivos.

1.4. Integración, registro y turno a ponencia. El diez de agosto de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar, registrar y turnar a la Ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón el expediente al rubro indicado, para efecto de que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

SUP-RDJ-3/2017

Dicho proveído fue debidamente cumplimentado, mediante el oficio número TEPJF-SGA-4721/17 de esa misma fecha, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala.

1.5. Acuerdo de radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó en la Ponencia a su cargo el expediente en que se actúa.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafos cuarto, fracción X, y octavo de la Constitución General; 186, fracción IV; 189, fracción IV; 232, párrafos primero, fracción II, segundo y último de la Ley orgánica; y *Acuerdo 1/97 de la Sala Superior relativo a las Reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*¹

Lo anterior, porque esta Sala Superior está facultada para crear jurisprudencia, pronunciarse sobre la ratificación y, en su caso, la obligatoriedad y publicación de los criterios aprobados por las Salas Regionales pertenecientes al mismo.

¹ Aprobado por la Sala Superior el cinco de agosto de mil novecientos noventa y siete y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veinticuatro de septiembre siguiente.

3. RATIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA DE LAS SALAS REGIONALES

Previamente a pronunciarse sobre la procedencia de la ratificación, en concreto de la jurisprudencia propuesta por la Sala Ciudad de México, se considera indispensable explicar cuál es la racionalidad normativa y práctica de la función de creación de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esta explicación radica en determinar cuáles son las facultades de esta Sala Superior al ratificar las jurisprudencias propuestas por las salas regionales y también en establecer cuáles serían los requisitos que debe tener un criterio para constituirse una jurisprudencia obligatoria, dadas las exigencias normativas y prácticas de los criterios obligatorios.

3.1. La Sala Superior puede revisar con criterios formales y materiales las propuestas de jurisprudencia de las salas regionales para que se constituyan en jurisprudencia. La facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para emitir jurisprudencias obligatorias es de fuente constitucional, establecida en el artículo 99, párrafo octavo de la Constitución General. En esa disposición también se establece la facultad del legislador federal para establecer los mecanismos mediante los cuales se podrán fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en materia electoral.

SUP-RDJ-3/2017

Las normas federales que regulan esa función creadora de jurisprudencia se concentran en los artículos 232 a 235 de la Ley Orgánica; ahí se prevén las reglas para el establecimiento, obligatoriedad, notificación e interrupción de la jurisprudencia en materia electoral.

Una forma de creación de jurisprudencia es la ratificación por la Sala Superior de las propuestas de las Salas Regionales respecto del criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma que hayan sostenido en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario.

Respecto de las jurisprudencias aprobadas por las Salas Regionales, una vez conformadas como lo señala la ley, se deberá elaborar y remitir el rubro y texto de la misma, así como las cinco sentencias que contengan el criterio propuesto, para que esta Sala Superior determine si resulta procedente fijar jurisprudencia.²

En ese proceso de creación de jurisprudencias, la ratificación es un acto formal y constitutivo que realiza de forma colegiada el Pleno de la Sala Superior y que da como resultado que un criterio se constituya como obligatorio. A partir de ese momento jurídico se genera certeza en la ciudadanía sobre los criterios generales asumidos para la solución de los casos en que resulten aplicables, a fin de conocer la forma en que se resolverá determinado medio de impugnación.

² De conformidad con los artículos 9 y 10 del *Acuerdo 1/97 de la Sala Superior relativo a las Reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

En ese sentido, la Sala Superior ha sostenido³ que para que una jurisprudencia se vuelva obligatoria, se deben cumplir con los requisitos formales que exige la ley, así como el requisito de validez como proceso constitutivo para su ratificación.

Asimismo, se sostuvo que las tesis por ratificar deben cumplir con tres criterios a saber: i) relevancia, ii) no obviedad y, iii) no ser reiterativo respecto a otros ya existente.

También se sostuvo que el acto de ratificación se debe a la importancia de sus efectos, consistente en la obligatoriedad para ciertos órganos, por ello el acto de ratificación tiende a lograr que la emisión de criterios del Tribunal dé lugar a una “actividad unificadora más eficiente.”

Con base en ello, se puede concluir que el acto jurídico de ratificación de propuestas de jurisprudencia no sólo requiere un examen sobre los requisitos formales para su creación, sino también implica el análisis de diversos requisitos materiales. Ello para lograr que el sistema de jurisprudencia sea congruente y unificado.

Por esa razón, debe concluirse que la Sala Superior puede analizar con parámetros formales y materiales si procede la ratificación de las jurisprudencias propuestas por las Salas Regionales.

³ Véase el asunto SUP-RDJ-1/2017.

3.2. Criterios materiales para la ratificación de propuestas de jurisprudencias. En este apartado se responde a la cuestión de cuáles son los requisitos materiales que debe tener una propuesta de jurisprudencia para ser ratificada.

En primer lugar, conviene hacer un breve contraste de los **requisitos formales** de ratificación de jurisprudencia. Los requisitos formales se identifican con aquellos que son necesarios para verificar la reiteración de un criterio. Es decir, las normas legales han establecido que:

- 1) La solicitud provenga de una Sala Regional;
- 2) La existencia de **cinco** ejecutorias;
- 3) Que todas las ejecutorias contengan el **mismo** criterio de decisión;
- 4) Que no exista una ejecutoria en contra de ese criterio, y
- 5) Que las cinco ejecutorias se dicten en asuntos donde las salas regionales actúen como órgano terminal.

La Sala Superior ha interpretado que las ratificaciones de jurisprudencias no pueden provenir de “asuntos en los que [las salas regionales] no actúen como órgano terminal”.⁴ Por esa razón, habría un requisito formal adicional que consistiría en analizar si las sentencias que dan origen a la jurisprudencia no fueron revisadas por esta Sala Superior.

No obstante, las propuestas de jurisprudencias de las Salas Regionales también deben de satisfacer **requisitos materiales**

⁴ Véase SUP-RDJ-1/2016.

para ser ratificadas por la Sala Superior y que alcancen el grado de criterio obligatorio.

Esos requisitos tienen su justificación normativa en los acuerdos que regulan la función de creación de jurisprudencia, y también derivan de las características intrínsecas de la función del sistema de precedentes judiciales.

De conformidad con el artículo 4, fracción V, del Acuerdo las jurisprudencias deben contener o reflejar criterios sobre la aplicación, la interpretación o la integración de las normas jurídicas que reúnan, cuando menos, tres características: *i)* ser relevante, *ii)* no ser obvios y *iii)* no ser reiterativos.

De igual manera deberá ser redactada con claridad, de modo que pueda ser entendida cabalmente sin recurrir a la sentencia correspondiente. Esos elementos se justifican de igual manera por el propio concepto de criterio jurisprudencial y de la lógica de los sistemas de precedentes. A continuación se explican cuáles son esos requisitos.

3.2.1. Que la propuesta de jurisprudencia contenga un criterio de decisión (*ratio decidendi*). Al respecto, los textos (extractos) obligatorios que se reflejen en la jurisprudencia deben estar estrechamente vinculados con las circunstancias concretas del caso, la argumentación del precedente y de la decisión propiamente dicha.

SUP-RDJ-3/2017

Como es sabido, los precedentes judiciales tienen muchos componentes y un precepto normativo admite muchas interpretaciones posibles, de ahí que el mejor criterio es el que ha explorado o confrontado diferentes supuestos o circunstancias que permitan una mayor **reflexividad**.

En la construcción de precedentes vinculantes, para saber cuál criterio puede conformar o consolidarse en jurisprudencia es fundamental identificar y distinguir tres argumentos o aspectos de las sentencias.⁵

• **La *ratio decidendi*, *holding* o regla que decide el caso:**

es la parte específica de la sentencia en la que el tribunal decide la cuestión de derecho que tiene enfrente, esto es, la regla o principio que establece el tribunal para decidir el caso.

• ***Obiter dicta*:** esta parte de los precedentes se refiere a aquellas consideraciones jurídicas que elabora el tribunal y que en su opinión no son necesarias para fundamentar la decisión alcanzada.

• **Bases de la decisión (*grounds of the decision* o *rationale*):** son las razones o justificaciones que el tribunal utiliza para alcanzar la decisión.

La construcción de una tesis jurisprudencial debe necesariamente identificar la *ratio decidendi*, es decir, identificar **la regla de decisión** que es susceptible de convertirse en

⁵ Véase, por ejemplo, Marshall, Geoffrey, *Lo vinculante del precedente*, en *La Interpretación del Precedente, un estudio comparativo*, edti. D: Neil MacCormick y Robert S. Summers; TEPJF, México, 2016, pp. 467-473.

criterio obligatorio, de manera que los *obiter* no necesariamente son un insumo para generar criterios obligatorios.

No obstante, la tesis no sólo debe contener la *ratio decidendi* o el *holding* del fallo, sino las bases de la decisión o los argumentos centrales.

Lo anterior tiene una función principal en el sistema de precedentes. Para conocer la regla de un precedente y pronosticar sus futuras aplicaciones no basta con saber cuáles son los hechos del caso y la consecuencia jurídica específica, se requiere, además, saber por qué determinados hechos fueron relevantes o sustanciales.⁶

De esa manera, para comprender la decisión del tribunal es preciso analizar las razones (*rationale*) que explican el resultado alcanzado. Solo si un tribunal o una autoridad obligada por la jurisprudencia comprende las razones que sustentan la sentencia con valor de precedente estará en aptitudes para valorar las diferencias y similitudes entre el precedente y el nuevo asunto que resuelve.⁷

La razón (*rationale*) de la decisión de los precedentes obligatorios es definitoria para formular un juicio de igualdad que exige el contraste entre dos asuntos distintos, “*las razones que motivan y justifican la decisión previa permiten al juez configurar un criterio material para valorar las igualdades y*

⁶ Véase Garner, Bryan A., et al, *The law of Judicial Precedent*, Thomson Reuter, Minnesota, 2016, pp. 80 y siguientes.

⁷ Véase esa discusión en: Raz, Joseph, *La autoridad del derecho*, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, Ediciones Coyoacán, 2011, pp .239 y 240.

SUP-RDJ-3/2017

*diferencias entre los dos casos y decidir si extiende o distingue la regla del precedente” al caso que va a resolver.*⁸

Identificar y distinguir los elementos expuestos es necesario para confirmar si se han reiterado en cinco ejecutorias, o si ha habido criterios en contra.

De manera que el análisis de ratificación de las propuestas de tesis de jurisprudencia, necesariamente debe identificar si se logra extraer claramente la regla de la decisión y los argumentos principales para justificarla, considerando las circunstancias concretas del caso.

3.2.2 Relevancia. La emisión de jurisprudencias obligatorias, ya sea por ratificación o reiteración, es un acto de autoridad de esta Sala Superior, por lo que esa actividad se guía por los principios que rigen la actuación de las autoridades como el de legalidad, coherencia y **racionalidad**.

Desde esa perspectiva cabe preguntarse si la facultad de crear criterios obligatorios debe ser ejercida respecto de todos los criterios de decisión.

La jurisprudencia y tesis relevantes sirven para orientar el criterio de las autoridades electorales para unificar o aclarar disposiciones legales, para crear certeza jurídica, en aras de lograr que los casos que son puestos a consideración de

⁸ Magaloni, Ana Laura. *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*, McGraw Hill, Madrid, 2001, p 103.

SUP-RDJ-3/2017

juzgadores y autoridades electorales sean resueltos en igual sentido, y así evitar criterios contradictorios u opuestos.

Por ello, emitir criterios obligatorios respecto de todos y cada uno de los casos resueltos no es una perspectiva que se corresponde con una la labor de sistematización de los criterios jurisprudenciales.

La mera inflación jurisprudencial resulta innecesaria y en ocasiones incluso perniciosa, si consideramos que cada tesis relevante y cada jurisprudencia incorpora nuevos elementos (textos) al sistema jurídico de forma tal que aumenta su complejidad, cuando la razón de ser de la jurisprudencia debería ser justo lo contrario: disminuir la complejidad a través de la difusión de criterios interpretativos claros y socialmente útiles y necesarios.

De igual manera, en ocasiones, se vuelve en extremo complicado para la ciudadanía identificar cuál es el criterio del tribunal en las materias más relevantes. Por ello, la sistematización de la emisión de criterios relevantes está relacionada con el acceso efectivo y fácil a la justicia, y con la seguridad jurídica de los ciudadanos.

En ese sentido, crear criterios esporádicos resulta inútil si no contribuyen realmente a la conformación de un sistema normativo más coherente, congruente y con más unidad.

SUP-RDJ-3/2017

Por esas razones la **relevancia** es un criterio fundamental para evaluar si la reiteración de un criterio por un órgano del Tribunal Electoral del Poder Judicial es susceptible en convertirse en un criterio obligatorio para todos los tribunales y autoridades electorales del país.

El propio Acuerdo ha establecido la relevancia de regular el proceso de creación de criterios obligatorios. En otras palabras, la relevancia de los criterios es lo que determina la factibilidad de su emisión.

Ahora bien, en qué consisten los criterios de relevancia. Analógicamente, puede hacerse una interpretación para establecer que el legislador, incluso, ha previsto que hay casos que son más **importantes y trascendentes** que otros que no lo son.

Para esos casos, la Sala Superior puede, por ejemplo, ejercer la **facultad de atracción** para fijar criterios de esas características.

Así la importancia y trascendencia son criterios que aplican por analogía para interpretar el concepto de relevancia y de esa manera normar y racionalizar la creación de tesis de jurisprudencia.

Al respecto, por ejemplo, la Primera Sala ha establecido algunos criterios interpretativos para identificar cuándo amerita hacer pronunciamientos respecto de criterios relevantes, desde

su facultad como Tribunal Constitucional para ejercer su facultad discrecional para definir la política judicial. Así lo ilustra la tesis siguiente:

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. FACTORES A CONSIDERAR AL EVALUAR LOS CONCEPTOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO. El Acuerdo General Número 9/2015, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reglamenta los conceptos de "importancia y trascendencia" en términos flexibles, al limitarse a establecer que la resolución del recurso de revisión en amparo directo debe dar lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; de ahí que si subsiste una cuestión constitucional en el recurso de revisión pero, por sus características propias, no presente estas propiedades, debe desecharse el recurso, lo que esta Suprema Corte hará en su carácter de Tribunal Constitucional para preservar su función de intérprete constitucional en aquellos asuntos de trascendencia cuantitativa y cualitativa. Ahora bien, no conviene definir exhaustivamente lo que quiere decir novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, pues el propósito del acuerdo indicado es reivindicar una facultad discrecional para definir la política judicial. En ese sentido, lo deseable es contar con una metodología básica, más formal que material que, a reserva de construirse progresivamente caso por caso, pueda tomarse como base inicial de una evaluación discrecional. El término importancia se refiere a la entidad de un criterio que implica y refleja el interés general del asunto desde un punto de vista jurídico y extrajurídico; en cambio, la trascendencia es un aspecto que se relaciona con el carácter excepcional o novedoso del criterio jurídico que, además, de resolver el caso concreto, se proyectará a otros de similares características. Así, metodológicamente, los factores a considerar en este ejercicio de evaluación, ejemplificativamente, son los siguientes: a) que la resolución del caso ayude a constituir un precedente para la integración de una jurisprudencia; b) que no exista algún precedente o jurisprudencia relacionada directa o indirectamente con el tema de constitucionalidad; es insuficiente constatar que la materia del recurso verse sobre la constitucionalidad de una norma secundaria que no ha sido analizada previamente; además es necesario verificar que el tema constitucional subyacente se califique en sus méritos de importante y trascendente; c) que se plantee la adopción de un significado novedoso, específico, propio y diferenciado del contenido y/o alcance, ya definido jurisprudencialmente, de un precepto constitucional o de un derecho humano reconocido por el texto constitucional o en un tratado internacional ratificado por México, el cual sirva de base para la solución del conflicto materia del recurso y cuya delimitación se considere imperiosa y excepcional, lo cual podría actualizarse no sólo cuando no exista criterio alguno de esta

SUP-RDJ-3/2017

Suprema Corte sobre el tema, sino también cuando se plantee la revisión de un criterio jurisprudencial o aislado; y, d) que lo decidido sobre la constitucionalidad o convencionalidad de una norma general o la interpretación directa realizada por el tribunal colegiado de circuito de una norma con jerarquía constitucional, se confronte con los precedentes no obligatorios de la Suprema Corte. Cabe mencionar que si bien en el inciso a) se hace referencia a que un recurso puede ser procedente cuando el caso permita la integración de una jurisprudencia, la Primera Sala del Alto Tribunal estima necesario precisar que éste es un factor más a considerar en una facultad para ejercer política judicial en ciertos temas, por lo que, por sí mismo, es un elemento insuficiente si, además, no se considera que el tema es de importancia y trascendencia.⁹

En este sentido, como ya se ha sostenido en muchos casos, el término **importancia** se refiere a la entidad de un criterio que implica y refleja el interés general del asunto desde un punto de vista jurídico y extrajurídico.

La **trascendencia** es un aspecto que se relaciona con el carácter excepcional o novedoso del criterio jurídico que, además, de resolver el caso concreto, se **proyectará a otros de similares características**. La trascendencia es primordial en el análisis de las sentencias que son susceptibles para crear tesis y jurisprudencias.

En cualquier caso es primordial que el procedimiento de creación de jurisprudencias tenga como un motivo principal, crear criterios que puedan ser **utilizados, probados o razonados en casos futuros, que requieran por su importancia, necesidad o urgencia ser publicitados y que tiendan a su consolidación jurisprudencial.**

⁹ Época: Décima Época; Registro: 2011653; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 30, mayo de 2016, Tomo II; Materia(s): Común; Tesis: 1ª. CXLI/2016 (10ª.); página: 1030.

SUP-RDJ-3/2017

Asimismo, los operadores y sujetos obligados están en mejor posibilidad de orientar su conducta al considerar que el criterio es relevante y tenderá a su consolidación, no a su abandono.

Dicho en otras palabras, resulta poco funcional y asistemático crear jurisprudencias que no sean susceptibles de aplicarse a casos futuros. Por eso, el criterio de la trascendencia permite concentrarse en aquellos problemas que suelen ser frecuentes o que es posible que se susciten más controversias respecto de aplicaciones futuras.

Con base en lo anterior, algunos de los parámetros que permiten identificar en qué casos la relevancia de la reiteración de un criterio justifica la creación jurisprudencias obligatorias son:

- a) Que sea susceptible de aplicar o regular casos futuros;
- b) Que sea novedosa, que no haya ya precedentes o jurisprudencias que estudien el tema;
- c) Que se estime necesaria su difusión y publicación, y
- d) Que esté en el marco de concreción de una línea o doctrina jurisprudencial.

Este último punto es el más exigible en la actividad de creación de tesis y jurisprudencias y que se vincula intrínsecamente con la función jurisdiccional. Con la emisión de tesis o jurisprudencias, en el sistema de precedentes formales concebido en la Ley Orgánica, el tribunal construye y

SUP-RDJ-3/2017

sistematiza su teorías, líneas o doctrinas jurisprudenciales respecto del derecho electoral.

En términos generales, la teoría o doctrina jurisprudencial de un tribunal constitucional –como lo ha destacado el Ministro José Ramón Cossío– es el conjunto de criterios “**estructurados y continuados** de la Constitución General, de sus elementos componentes, de la jerarquía de sus normas, de sus criterios de interpretación y de las funciones que debe cumplir respecto de las normas inferiores, primordialmente.”¹⁰

Esto llevado al ámbito electoral implica considerar que la teoría o doctrina del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se deriva de aquellos criterios **estructurados y continuados** del sistema de normas que regulan la materia electoral.

La emisión de jurisprudencia y tesis debe estar enfocada en esa línea de relevancia jurídica. Es decir, para saber si debe aprobarse un criterio como obligatorio debe **estar direccionado en la creación o perfeccionamiento de un sistema de precedentes en el que claramente se pueda identificar las líneas y doctrinas jurisprudenciales**, anunciar sus cambios, modificarlos incluso y solidificar criterios.¹¹

¹⁰ Cossío Díaz, José Ramón; *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*; 2ª reimpresión; Fontamara; México; 2008; pp. 82 y 83.

¹¹ La emisión de tesis y jurisprudencias por el Tribunal Electoral es un método más adecuado para advertir o identificar una teoría o doctrina jurisprudencial dado el volumen de resoluciones y el sistema formal de creación de precedentes obligatorios.

Por ejemplo: “¿cómo identificar en una amplia serie de casos la o las teorías constitucionales sustentadas? Una forma distinta de proceder consiste en identificar únicamente tesis aisladas o de jurisprudencia [...] por las propias características del

3.2.3. Las propuestas de jurisprudencia no deben ser ni obvias, ni reiterativas. En la ratificación de tesis SUP-RDJ-1/2017 esta Sala Superior sostuvo que un criterio es obvio o reiterativo cuando: **a)** se limita a reproducir sustancialmente el texto de una norma jurídica que no ofrece mayor dificultad para su aplicación o interpretación, o **b)** replica el criterio sustancial contenido en una diversa jurisprudencia que ya se encuentra aprobada por la Sala Superior.

Al respecto, es importante precisar que la función de los jueces como creadores de normas debe estar limitada por finalidades concretas para evitar el robustecimiento innecesario del cuerpo normativo. Algunas de estas finalidades son, por ejemplo, colmar las lagunas jurídicas de los ordenamientos que se interpretan, proveer reglas a los tribunales para la aplicación de normas dada la naturaleza ambigua o inacabada de éstas, o ajustar el derecho positivo a las necesidades cambiantes de la sociedad.

Así, este requisito está vinculado con la obligación de los jueces de resolver los casos concretos con base en las normas de derecho. La mayoría de los “casos fáciles” se resuelven aplicando la consecuencia prevista en el ordenamiento. Sin embargo, hay “casos fácticos” que resultan “difíciles” y para los cuales el ordenamiento no prevé claramente una solución identificable. En especial, en estos casos, los jueces tienen que justificar y argumentar su decisión respecto de la construcción

sistema jurisprudencial mexicano, resulta apropiado seguir esta vía.” En Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.* p. 84.

SUP-RDJ-3/2017

de la premisa normativa que resolverá el caso, pero que a la vez se pueda universalizar, es decir, que se justifique en el caso concreto de la decisión y en casos futuros y similares.¹²

De manera que la jurisprudencia, como una solución creada a partir de la indeterminación del derecho respecto de casos difíciles, necesariamente tiene como presupuesto que no exista una solución normativa previa (que no sea reiterativa) y clara (que no sea obvia).

3.2.4. Metodología del estudio de la ratificación de jurisprudencia. Los requisitos formales y materiales que se han establecido son todos necesarios. Es decir, basta que no se justifique alguno para negar la ratificación de la jurisprudencia propuesta. Sin embargo, el estudio de los requisitos materiales sí precede a los requisitos de carácter formal. Ello porque primero debe verificarse que, en efecto, la propuesta contenga un criterio, o que esté sea relevante para después verificar si, en efecto, se ha reiterado.

4. ESTUDIO DE LA PROPUESTA DE JURISPRUDENCIA

El rubro y el texto del criterio cuya ratificación se solicita es el siguiente:

JURISDICCIÓN PARTIDISTA. LA COMISIÓN DE JUSTICIA ES EL ÓRGANO APTO PARA GARANTIZAR EN UNA SOLA INSTANCIA LA REGULARIDAD ESTATUTARIA DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS DEL PARTIDO

¹² Véase Aguiló Regla, Josep; *Teoría General de las fuentes del Derecho (y el orden jurídico)*; Ariel Derecho, Barcelona 2012, pp. 134 y siguientes.

(NORMATIVIDAD DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y SIMILARES). De una interpretación sistemática, funcional y teleológica de lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base primera, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, inciso g); 5 párrafo 2; 34,43,46,47,48 de la Ley General de Partidos Políticos; 109 y 110 de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional¹³, se desprende que, a pesar de que la normativa intrapartidista prevé facultades para otros órganos, **es la Comisión de Justicia la responsable de garantizar la regularidad estatutaria de los actos y resoluciones emitidos por los órganos del partido, en única instancia, por ser quien reúne las calidades exigidas por la ley de la materia al contar con la jerarquía y capacidad suficiente para resolver con independencia e imparcialidad.** Así, si bien en los artículos 33 Bis fracción XII y 56 TER inciso g) de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional¹⁴, se establece que las Comisiones Permanentes Nacional y Estatales y los Comités tienen facultad de resolver asuntos en el ámbito estatal y municipal, lo cierto es que, de conformidad con los artículos citados, así como el 62 de los propios Estatutos¹⁵, sus facultades y deberes son de naturaleza administrativa, directiva y de coordinación y no jurisdiccional, por lo que no son instancias idóneas ni aptas para la solución de las controversias internas ni para considerar agotada la instancia intrapartidaria con la que debe iniciar la cadena impugnativa ante los tribunales competentes. Ello porque no reúnen las cualidades previstas en los artículos 43, 46, 47 y 48 de la Ley General de Partidos Políticos que establecen que el sistema de justicia interna debe tener, como mínimo los elementos consistentes en: contemplar un órgano colegiado, integrado de manera previa a la sustanciación del procedimiento con un número impar de miembros, apegado a los principios del independencia, imparcialidad, objetividad y legalidad; debiendo prever los supuestos de procedencia, plazos y formalidades del procedimiento; contar con una sola instancia de solución de conflictos internos para que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita; y ser eficaces formal y materialmente para, en su caso, restituir a los afiliados en el goce de los derechos político-electorales en lo que resientan un agravio; además de que recurrir ante esos órganos generaría diversas instancias internas, en contravención a lo dispuesto en el inciso a) párrafo 1 del citado artículo 48 [destacado añadido].¹⁶

¹³ Actualmente el artículo 109 corresponde al diverso 119 y, el artículo 110 corresponde al numeral 120 de los Estatutos vigentes aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria y publicados en el DOF el 1 de abril de 2016.

¹⁴ Actualmente el artículo 33 BIS fracción XII corresponde al diverso 38 fracción X y, el artículo 56 TER inciso g) corresponde al 68 inciso g) de los Estatutos vigentes aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2016.

¹⁵ Actualmente el artículo 62 corresponde al diverso 72 de los Estatutos vigentes aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 2016.

¹⁶ Los juicios que dieron origen a la jurisprudencia bajo análisis son:

Conforme al estudio precisado, esta Sala Superior considera que debe declararse **la improcedencia de la propuesta** de tesis de jurisprudencia transcrita, porque el criterio no justifica su relevancia, es reiterativa.

4.1. La propuesta de jurisprudencia no cumple con los criterios de relevancia. A juicio de esta Sala Superior el problema jurídico que resolvió la Sala Ciudad de México no cumple con criterios de relevancia.

No se advierte que el problema planteado –cuántas y cuáles son las instancias partidistas del PAN– sea un problema jurídico cualificadamente complejo, generalizado o con características extrajudiciales que lo puedan volver importante desde la perspectiva jurídica. Por el contrario, se advierte que ese tipo de

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SDF-JDC-655/2015.—Parte actora: Gabriel Oswaldo Jiménez López.—Órgano responsable: Comité Directivo Municipal del Partido Acción Nacional en Puebla.—15 de septiembre de 2015.—unanimidad de votos.—Ponente: Héctor Romero Bolaños.—Secretarias: María de los Ángeles Rodríguez Cortés y Claudia Erika Gómez Bonfil.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SDF-JDC-701/2015.—Parte actora: Rafael Alejandro Micalco Méndez y otros.—Órgano responsable: Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional en Puebla.—22 de septiembre de 2015.—unanimidad de votos.—Ponente: Héctor Romero Bolaños.—Secretarios: José Francisco Castellanos Madrazo y Gerardo Rangel Guerrero.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SDF-JDC-76/2016.—Parte actora: Rafael Coronado Olvera.—Órgano responsable: Comisión permanente del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional y otra.—11 de abril de 2016.—unanimidad de votos.—Ponente: Armando I. Maitret Hernández.—Secretario: Javier Ortiz Zulueta.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SDF-JDC-84/2016 y acumulados.—Parte actora: Andrés Antonio García Heredia y Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.—28 de abril de 2016.—unanimidad de votos.—Ponente: Héctor Romero Bolaños.—Secretarias: Karen Elizabeth Vergara Montufar, Luis Alberto Trejo Zayonara Rodríguez Martínez.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SDF-JDC-45/2017.—Parte actora: José Luis Luege Tamargo.—Órgano responsable: Comité Directivo Regional del Partido Acción Nacional en la Ciudad de México.—7 de marzo de 2017.—unanimidad de votos.—Ponente: Héctor Romero Bolaños.—Secretarias: Alba Zayonara Rodríguez Martínez y Noemí Aideé Cantú Hernández.

problemas se pueden suscitar comúnmente solo en algunos casos sin que ameriten complicaciones o problemas de entidad superior, ni para la vida interna del partido, ni para la sociedad, ni para el Estado.

La respuesta que se pueda dar no depende tampoco de la resolución de un problema jurídico complejo, sino que amerita identificar únicamente cuál es la norma interna o estatutaria que aplica al caso concreto y si esa norma se corresponde con la descripción de la ley.

No se trata de un problema de contradicción normativa, la integración de una laguna, un problema de normas en el tiempo, la validez constitucional o legal de una norma estatutaria, entre otros problemas jurídicos cuya complejidad amerita utilizar herramientas jurídicas más sofisticadas para su resolución.

Esta Sala Superior no advierte de qué manera el criterio propuesto pueda tener aplicación en un número considerable de casos futuros.

El problema resuelto está muy concretizado, ya que se refiere a la normativa interna de un partido político respecto de un procedimiento interno específico, por lo que no existe la necesidad de crear un criterio obligatorio, pues no es posible evidenciar a quiénes y en qué circunstancias estará obligando en casos futuros.

SUP-RDJ-3/2017

Por último, si bien el criterio podría insertarse en una línea jurisprudencial clara de este Tribunal Electoral, que es la justicia intrapartidista como un método necesario de resolución de conflictos internos, lo cierto es que ese criterio no logra apuntalar, probar, dialogar, cambiar o influir algunos de los criterios de esa teoría electoral.

Es más, la propia propuesta reconoce que los artículos 43, 46, 47 y 48 de la Ley General de Partidos Políticos ya establecen cuáles son los elementos mínimos de los métodos de solución de controversias intrapartidistas. También reconoce que el PAN tiene un método con esos requisitos. De manera que se trata de una mera aplicación o subsunción normativa del caso del PAN en la Ley. Sin embargo, no se advierte un criterio que anuncie, solidifique, cambie o contribuya a generar una línea de precedentes sobre lo que el Tribunal ha concebido respecto de la justicia intrapartidista.

Por esas razones, la tesis propuesta no cumple con el criterio de relevancia exigido para que esa decisión reiterada amerite formar un texto obligatorio en forma de jurisprudencia.

4.2. La propuesta de jurisprudencia es reiterativa del texto normativo de los Estatutos. En el caso concreto, se considera que la propuesta de jurisprudencia que se examina en este considerando no puede ser ratificada, porque reproduce el contenido de diversas disposiciones legales y estatutarias que no ofrecen dificultad para su aplicación o interpretación.

Para evaluar qué tan novedoso o reiterativo resulta el criterio propuesto por la Sala Ciudad de México, es preciso delimitar la *ratio decidendi* de los casos que dieron origen a la jurisprudencia y que debe estar contenida en la jurisprudencia. En otras palabras, debe analizarse la regla que utilizó la Sala Ciudad de México para decidir los casos concretos, y que ahora se plasma en la jurisprudencia.¹⁷

Así, de la propuesta de jurisprudencia es posible considerar que la regla que deberá de regir casos similares a los que le dieron origen a la misma es la siguiente: **la Comisión de Justicia es el órgano responsable de garantizar la regularidad estatutaria de los actos y resoluciones emitidos por los órganos del partido y debe resolver los asuntos que se le plantean en única instancia.**

Por otra parte, en la propuesta de jurisprudencia se presentan como base de la decisión alcanzada las siguientes razones:

- a. Los otros órganos del partido que cuentan con facultades para solucionar controversias internas, como lo son la Comisión Permanente y las comisiones permanentes estatales, no son idóneos para llevar a cabo funciones jurisdiccionales, porque no reúnen las cualidades previstas en los artículos 43, 46, 47 y 48 de la Ley de Partidos.
- b. Acudir a órganos diversos de la Comisión de Justicia del PAN para solucionar controversias internas equivaldría

¹⁷ Magaloni Kerpel, Ana Laura. *Op. Cit.*, p. 81.

SUP-RDJ-3/2017

a imponer más de una instancia, porque no son instancias idóneas para considerar agotada la instancia intrapartidaria con la que debe iniciar la cadena impugnativa ante los tribunales competentes.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que la regla de solución de casos que se desprende de la propuesta de jurisprudencia es reiterativa de los Estatutos que interpreta o, en todo caso, se desprende de la lectura de los mismos y del resto de las normas del ordenamiento.

Esto es así, porque la facultad de la Comisión de Justicia para resolver sobre la regularidad estatutaria de los actos emitidos por los órganos de ese partido político, aparece de manera literal en los artículos 119 y 120 de los Estatutos que disponen lo siguiente:

“Artículo 119

*La Comisión de Justicia, será el órgano responsable de **garantizar la regularidad estatutaria** de los actos emitidos por los siguientes órganos:*

[...].”

“Artículo 120. *La Comisión de Justicia tendrá las siguientes facultades:*

[...]

*d) **Resolverá en única y definitiva instancia** sobre las impugnaciones que se presenten en términos del reglamento respectivo; y*

[...].”

Por su parte, la regla propuesta en la jurisprudencia dice literalmente que: *“es la Comisión de Justicia la responsable de garantizar la regularidad estatutaria de los actos y resoluciones emitidos por los órganos del partido, en única instancia...”*. Lo

SUP-RDJ-3/2017

anterior evidencia que la facultad de garantizar la regularidad estatutaria de los actos está reservada a la Comisión de Justicia del PAN en una sola instancia y que ello está expresamente previsto en la normativa que pretende interpretar.

La propuesta de jurisprudencia trata de justificar que otros procedimientos internos no reúnen las cualidades específicas para ser considerados instancias de resolución de controversias, ello sin embargo es una consecuencia lógica y clara de la disposición estatutaria general que establece que la comisión de justicia resuelve de manera **única y definitiva** las impugnaciones internas.

Además, el criterio no precisa el carácter que tienen para la militancia tales procedimientos internos que se califican como no idóneos ni aptos para la solución de las controversias internas, ni aptos para agotar la instancia intrapartidista; esto es, no se da certeza ni seguridad jurídica a la militancia respecto a si tales procedimientos resultan optativos u obligatorios, o si el considerarlos no idóneos supone la inaplicación implícita de las disposiciones que los regulan, como consecuencia de considerar a la Comisión de Justicia como única instancia. En este sentido, el criterio obvia un aspecto relevante del ordenamiento intrapartidario.

Ello porque, si bien el criterio contenido en la propuesta de jurisprudencia cuya ratificación se solicita pretende aclarar que la Comisión de Justicia es el órgano idóneo para agotar el principio de definitividad al interior del partido, ello no sólo

SUP-RDJ-3/2017

resulta reiterativo de la normativa partidista, sino que es insuficiente para comprender el sentido normativo de las disposiciones partidistas que establecen otros órganos con facultades para resolver asuntos en el ámbito estatal y municipal.

Si bien en la propuesta se señala que tales órganos son de “naturaleza administrativa, directiva y de coordinación y no jurisdiccionales” y por ello no son idóneas, no aclara cuál es la función que de acuerdo con la interpretación de la Sala Regional cumplen para la militancia tales órganos dentro del ordenamiento interno. Esto es, no basta con que se considere que la Comisión de Justicia es el órgano apto para garantizar en una sola instancia la regularidad estatutaria y por tanto la instancia interna que debe agotarse antes de acudir a una sede jurisdiccional electoral, si no se aclara qué función cumplen tales órganos para los militantes en atención a que se encuentran regulados y no han sido declarados inconstitucionales o ilegales.

Ello considerando como posible que, en atención al principio de subsidiariedad o de economía procesal, un militante prefiera optar por instar un órgano administrativo en lugar de la Comisión de Justicia a fin de resolver asuntos de su interés. De ahí que el texto que se propone no establece un criterio interpretativo relevante que dé certeza y seguridad respecto a la situación jurídica integral de los casos de los que deriva. Sería necesario que el criterio aclarara no sólo la naturaleza administrativa de los procedimientos sino las consecuencias

que ello genera para el ejercicio de los derechos de la militancia a fin de dar plena certeza del sistema de control interno de los actos y resoluciones del partido.

En suma, esta Sala Superior considera que no ha lugar a ratificar la jurisprudencia propuesta por la Sala Ciudad de México, porque no se cumple con los diversos requisitos previstos en el artículo 4 del Acuerdo. Entre ellos, la jurisprudencia es reiterativa de las normas estatutarias que aplica y propone un criterio de interpretación que no cumple con los criterios de relevancia.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Es improcedente la ratificación de la tesis de jurisprudencia propuesta por la Sala Regional Ciudad de México, de rubro: *JURISDICCIÓN PARTIDISTA. LA COMISIÓN DE JUSTICIA ES EL ÓRGANO APTO PARA GARANTIZAR EN UNA SOLA INSTANCIA LA REGULARIDAD ESTATUTARIA DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS DEL PARTIDO (NORMATIVIDAD DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y SIMILARES).*

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

SUP-RDJ-3/2017

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER
INFANTE GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

SUP-RDJ-3/2017