



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-114/2020

PARTE ACTORA: GABRIEL JUAN
MANUEL BIESTRO MEDINILLA Y OTRAS
PERSONAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE PUEBLA

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS CEBALLOS
DAZA

SECRETARIOS: RENÉ SARABIA
TRÁNSITO Y JUAN CARLOS CLETO
TREJO

Ciudad de México, a primero de octubre de dos mil veinte¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve el juicio identificado al rubro, en el sentido de **sobreseer** respecto de Arturo de Rosas Cuevas y Estefanía Rodríguez Sandoval, por falta de firma autógrafa y **revocar** la sentencia impugnada, con base en lo siguiente.

ÍNDICE

1. GLOSARIO.....	2
2. ANTECEDENTES.....	3
I. Procedimiento al interior del partido	4
II. Recurso de apelación local	4
III. Juicio de la ciudadanía.....	5
3. RAZONES Y FUNDAMENTOS	6
PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.	6

¹ Salvo precisión expresa, las fechas se entenderán alusivas al año dos mil veinte.

SEGUNDO. Condiciones normativas para resolver el asunto.....	7
TERCERO. Sobreseimiento.	12
CUARTO. Requisitos de procedibilidad.	14
QUINTO. Contexto del asunto	17
I. Hechos que dieron lugar a la queja ante la Comisión.	17
II. Resolución de la Comisión.....	18
III. Recurso de apelación local.	18
SEXTO. Síntesis de la resolución impugnada.	19
SEPTIMO. Estudio de fondo	22
I. Síntesis de agravios.	22
II. Análisis de agravios.	24
III. Marco normativo.	254
IV. Respuesta a los agravios.	36
4. SENTIDO.	47
5. RESUELVE	48

1. GLOSARIO

Código local	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla
Comisión	Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA
Congreso local	Congreso del Estado de Puebla
Constitución federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del Estado de Puebla
Denunciante o quejoso primigenio	Gerardo López Ramírez
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana) previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral



Parte actora	Gabriel Juan Manuel Biestro Medinilla, Bárbara Dimpna Morán Añorve, Rafaela Vianey García Romero, Guadalupe Tlaque Cuazitl, Emilio Ernesto Maurer Espinosa, Iliana Paola Ruíz García, Tonantzin Fernández Díaz, Fernando Sánchez Sasía, Olga Lucía Romero Garci Crespo, Luis Fernando Jara Vargas y Cristina Tello Rosas, en su carácter de diputados y diputadas del Congreso del Estado de Puebla, pertenecientes al grupo legislativo de MORENA.
Recurso de apelación local	Recurso de apelación previsto en el artículo 350, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla
Resolución de la Comisión	La emitida por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA, al resolver el recurso de queja identificado con la clave CNHJ-PUE-126-2020
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sentencia impugnada o resolución impugnada	La dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, al resolver el recurso de apelación local con clave TEEP-A-110/2020
Tribunal responsable o Tribunal local	Tribunal Electoral del Estado de Puebla

2. ANTECEDENTES

De la narración hecha por la parte actora en su escrito de demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

I. Procedimiento al interior del partido

1. Queja. El veinticuatro de enero, Gerardo López Ramírez, en su carácter de militante de MORENA, presentó escrito de queja contra la parte actora, solicitando su expulsión del partido.

Ello, al considerar que, como diputados y diputadas integrantes del Congreso local, pertenecientes al grupo parlamentario de MORENA, habían incurrido en faltas graves y vulneración a la normativa y los principios fundamentales del instituto político, al votar a favor de diversas reformas al Código Civil y al Código Penal², y de la aprobación de la Ley de Ingresos³, todos del estado de Puebla.

2. Resolución de la Comisión. El veintiocho de febrero, la Comisión determinó *declarar la improcedencia del recurso de queja*, al considerar que carecía de competencia, en esencia, porque los hechos denunciados correspondían al Derecho Parlamentario.

II. Recurso de apelación local

1. Demanda. A fin de controvertir la resolución de la Comisión, el cuatro de marzo, el quejoso primigenio promovió recurso de apelación local ante el Tribunal responsable.

El medio de impugnación quedó radicado con la clave de expediente **TEEP-A-110/2020**, del índice del Tribunal local.

² En materia de *despenalización del aborto y matrimonio igualitario*, aprobadas por el Congreso local en Sesión Pública Ordinaria de ocho de octubre de dos mil diecinueve.

³ Aprobada en Sesión Pública Ordinaria de trece de diciembre de dos mil diecinueve.



2. Sentencia impugnada. El veintiuno de julio, el Tribunal local resolvió el recurso de apelación en el sentido de **revocar parcialmente** la resolución de la Comisión a fin de reponer el procedimiento, emitir una nueva resolución y, en caso de resultar procedente, iniciar el procedimiento sancionador intrapartidista correspondiente.

III. Juicio de la ciudadanía

1. Demanda. Para controvertir la anterior determinación, el veintiocho de julio, la parte actora, en su carácter de diputados y diputadas integrantes del Congreso local, presentaron ante la Oficialía de Partes del Tribunal responsable, escrito de demanda de juicio de la ciudadanía.

El tres de agosto, fueron recibidos en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional el escrito de demanda, el informe circunstanciado, la sentencia impugnada y demás documentación relacionada con el medio de impugnación.

2. Turno. Por acuerdo de la misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente con clave **SCM-JDC-114/2020**, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Ceballos Daza para la elaboración y presentación del proyecto de sentencia respectivo.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción. Por acuerdo de seis de agosto, el Magistrado Instructor acordó la **radicación**, en la Ponencia a su cargo, del juicio en que se actúa; posteriormente acordó **admitir** la demanda y finalmente, al considerar que se encontraba debidamente integrado el expediente y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, en su oportunidad se **cerró la instrucción** y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

3. RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, al tratarse de un juicio promovido por ciudadanos y ciudadanas en su calidad de diputados y diputadas integrantes del Congreso local, a fin de impugnar la sentencia dictada por el Tribunal responsable, en la que determinó revocar la resolución de la Comisión y ordenar la reposición del procedimiento instaurado en su contra en la instancia partidista, a fin de que se emita un pronunciamiento respecto a la procedencia de la solicitud de su expulsión como militantes de MORENA, en el estado de Puebla, lo cual, en concepto de la parte actora, es contrario al principio de legalidad, supuesto normativo que implica la competencia de este órgano jurisdiccional y el cual corresponde al ámbito geográfico en el que ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:



Constitución federal: artículos 41, párrafo tercero, Base VI; y 99 párrafos primero, segundo y cuarto, fracciones V y X.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículo 195, fracción IV.

Ley de Medios: artículos 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso f), y 83 párrafo 1 inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017⁴, de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y su ciudad cabecera.

Acuerdo General de la Sala Superior 3/2015⁵, que ordena remitir a las Salas Regionales, para su resolución, los medios de impugnación que se presenten contra la posible violación a los derechos de acceso y desempeño del cargo de las diputadas y diputados locales -entre otros-.

SEGUNDO. Condiciones normativas para resolver el asunto.

Es un hecho notorio para esta Sala Regional, que a partir de la emergencia sanitaria que atraviesa el país, derivada de la enfermedad causada por el virus SARS-CoV2 conocida como

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de marzo de dos mil quince.

COVID-19, la Sala Superior emitió el Acuerdo General 2/2020⁶ por el cual estableció **como medida extraordinaria y excepcional**, la celebración de sesiones no presenciales en que podrían resolverse entre otros, aquellos juicios que el Pleno así lo determinara según su naturaleza.

En el Acuerdo General 2/2020 se determinó, específicamente en el punto IV, que los asuntos que se considerarían como “urgentes” serían: *“... aquellos que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien, que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable, lo que deberá estar debidamente justificado en la sentencia...”*.

En ese mismo apartado, la Sala Superior determinó que también serían objeto de resolución, **aquellos asuntos en que el Pleno respectivo determinara de manera fundada y motivada la pertinencia de resolverlos, si las medidas preventivas (sanitarias) se extendían en el tiempo.**

Bajo ese contexto, la Sala Superior emitió el Acuerdo General 4/2020⁷ por el que se expidieron los Lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias.

⁶ Acuerdo General publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo. Visible en la página electrónica oficial: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590681&fecha=27/03/2020

⁷ Acuerdo General 4/2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de abril. Visible en la página electrónica oficial: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592109&fecha=22/04/2020.



En dicho acuerdo se establecieron parámetros para la implementación de medios electrónicos -como videoconferencias- para la celebración de las sesiones no presenciales⁸.

Además, en el artículo transitorio Segundo de estos Lineamientos, la Sala Superior dispuso su obligatoriedad para las Salas Regionales y Especializada de este Tribunal.

En adición a tales previsiones, el primero de julio del presente año la Sala Superior emitió el Acuerdo General 6/2020⁹, mediante el cual extendió el catálogo de juicios susceptibles de ser resueltos en forma no presencial dado el contexto actual de emergencia sanitaria, incluyendo asuntos que involucren:

- a. Derechos de personas o comunidades indígenas.
- b. Violencia política por razones de género.
- c. Los que deriven de la reanudación gradual de actividades del Instituto Nacional Electoral.
- d. Derechos de personas en situación vulnerable.

⁸ En el numeral III del invocado **Acuerdo General 4/2020** se reiteró que, entre otros, los asuntos urgentes se discutirían y resolverían en forma no presencial, entendiéndose estos como aquellos en los cuales existiera vinculación con algún proceso electoral y se relacionaran con términos perentorios, así como aquellos en donde se pudiera generar la posibilidad de algún daño irreparable, lo que, en su caso, debería justificarse en la sentencia respectiva. En este mismo numeral la Sala Superior previó que serían objeto de resolución los asuntos en los que el Pleno determinara de manera fundada y motivada su pertinencia acorde con la situación sanitaria del país, debiéndose prever las medidas pertinentes para garantizar simultáneamente el acceso a la tutela judicial y el derecho a la salud de las personas.

⁹ **Acuerdo General 6/2020** publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de julio. Visible en la página electrónica oficial: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596622&fecha=13/07/2020

En el caso, se estima necesario emitir la sentencia respectiva, ya que atento al contenido de los Acuerdos Generales 2/2020, 4/2020 y 6/2020 de la Sala Superior, ante la prolongación del actual estado de la contingencia sanitaria, es indispensable resolver este juicio para dar certeza jurídica y una definición sobre la situación que debe prevalecer, por las particularidades que se explicarán a continuación.

Ello, tomando en consideración, en principio, que la autoridad electoral local ha reanudado gradualmente sus actividades¹⁰. Asimismo, es importante tener presente, la naturaleza de la controversia planteada, que involucra al Congreso local, el cual integra la parte actora, y que este continúa llevando a cabo las actividades que le competen¹¹.

Así, considerando que en el Acuerdo General 6/2020, la Sala Superior señaló que se podrían resolver los juicios que derivaran de la reanudación gradual de actividades del Instituto Nacional Electoral, esta Sala Regional estima que la razón subyacente en dicho criterio debe extenderse a los juicios en que estén involucradas las autoridades electorales locales de la circunscripción.

¹⁰ Lo anterior de conformidad con el **Acuerdo General 6/2020** del Tribunal Local, relativo a las bases generales para reactivar sus actividades, que puede consultarse en https://teep.org.mx/images/stories/inf_transp/acuerdos/2020/acuerdo_general_06_2020.pdf, y que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley de Medios.

¹¹ Lo cual resulta un hecho público y notorio en términos de lo dispuesto por el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios y con apoyo en la **Tesis I.3o.C.35 K (10a.)**, que lleva por rubro: "**PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL**", Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXVI, noviembre de 2013, página1373.



Además, sin perder de vista el derecho a la salud u otros derechos que pueden estar en riesgo por el contexto de la emergencia sanitaria actual¹².

En el caso concreto el presente asunto reviste las condiciones para ser resuelto en este momento, tomando en consideración que la controversia está estrechamente vinculada con la posible vulneración al derecho político-electoral de la parte actora de asociación, en su vertiente de afiliación a un partido político.

En efecto, la parte actora controvierte la sentencia dictada por el Tribunal local, en la que determinó revocar parcialmente la resolución de la Comisión y ordenó la reposición del procedimiento partidista instaurado en su contra, cuya resolución podría trascender a la cancelación de su registro como militantes de MORENA.

Por lo que esta Sala Regional concluye que el presente juicio de la ciudadanía debe ser resuelto a fin de evitar que pudiera generarse una vulneración a los derechos de la parte actora derivado de una eventual sanción que podría concluir con su expulsión del partido al que están afiliadas o afiliados en ejercicio de un derecho político-electoral.

Toda vez que, de asistir razón a la parte actora, la determinación que emita este órgano jurisdiccional podría implicar, en su caso, la

¹² Ello, al ser un hecho notorio según el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, el estado de pandemia mundial y la contingencia sanitaria por la que también atraviesa el país y el propio estado de Puebla.

desestimación de la reposición del procedimiento ordenada por el Tribunal responsable, lo que dejaría insubsistentes las actuaciones que la Comisión haya llevado a cabo en cumplimiento a la sentencia impugnada.

En ese contexto, la resolución de la controversia planteada brindaría certeza y seguridad a la parte actora respecto a su situación jurídica y garantizaría la tutela judicial efectiva de sus derechos político-electorales y partidistas.

Bajo tales parámetros, esta Sala Regional considera que existen las condiciones para la emisión de esta sentencia, en tanto este juicio se ubica en la hipótesis consistente en que se resolverían los asuntos que el Pleno de cada Sala determinara de manera fundada y motivada, lo que ha quedado razonado en los párrafos previos.

TERCERO. Sobreseimiento.

A consideración de esta Sala Regional, debe sobreseerse en el presente juicio en lo que respecta a Arturo de Rosas Cuevas y Estefanía Rodríguez Sandoval, toda vez que la demanda carece de su firma autógrafa y, por ende, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 11, párrafo 1, inciso c), en relación con el diverso 9, párrafos 1, inciso g) y 3, ambos de la Ley de Medios.

En efecto, en el citado artículo 9, párrafo 1, se dispone que los medios de impugnación deben promoverse mediante escrito que



contenga, entre otros requisitos, el nombre y la firma autógrafa de la parte actora.

El párrafo 3 del referido precepto legal, dispone que será desechado el medio de impugnación, entre otras causas, cuando carezca de firma autógrafa.

Lo anterior es así porque la firma autógrafa es un requisito formal indispensable de validez del medio de impugnación que se presenta por escrito, cuya finalidad es dar certeza respecto a la voluntad de ejercer el derecho de acción, al dar autenticidad a la demanda, permitir identificar a quien emitió el documento, y vincularle con el acto jurídico contenido en la demanda.

Luego, a falta de firma autógrafa en el escrito, se estima que hay una ausencia de la manifestación de la voluntad para promover el medio de impugnación, lo que genera la falta de un presupuesto necesario para la constitución de la relación jurídica procesal.

En el caso concreto, si bien los nombres de Arturo de Rosas Cuevas y Estefanía Rodríguez Sandoval aparecen en el escrito de demanda, lo cierto es que no se advierte plasmada su respectiva firma autógrafa en el espacio correspondiente, nombre de puño y letra o manifestación por la que se externe su voluntad de promover el presente juicio.

Adicionalmente, en el expediente tampoco obra algún escrito diverso que las contenga, del cual pudiera desprenderse su intención de interponer el medio de impugnación.

Derivado de lo anterior, esta Sala Regional concluye que no se cumple el requisito legal en cita y, en consecuencia, **procede sobreseer la demanda** por lo que respecta a las personas precisadas.¹³

CUARTO. Requisitos de procedibilidad.

Este órgano jurisdiccional considera que el medio de impugnación reúne -respecto de la parte actora- los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 79, y 80, párrafo 1, de la Ley de Medios, como se explica enseguida.

1. Forma. En el caso, la demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la que consta el nombre y las firmas autógrafas de la parte actora, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones; además identifican la sentencia impugnada, la autoridad responsable, mencionan los hechos en que se basa la impugnación y hacen valer conceptos de agravio.

2. Oportunidad. En principio, es importante mencionar que es criterio reiterado de la Sala Superior que cuando las personas promoventes son ajenas a la relación procesal, el cómputo del plazo para promover de manera oportuna algún medio de impugnación en materia electoral, se rige por la notificación realizada por estrados del acto o resolución de que se trate, el

¹³ Similar criterio sostuvo esta Sala Regional al resolver el juicio de la ciudadanía con clave SCM-JDC-147/2019.



cual empieza a transcurrir a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación referida, pues de esta manera quedan en aptitud legal de proceder en la forma y términos que consideren pertinentes en defensa de sus derechos¹⁴.

En ese sentido, la resolución impugnada se notificó a la parte actora mediante la publicación en estrados, en tanto que no fue parte en el medio de impugnación resuelto por el Tribunal local.

Ahora bien, se considera que la presentación de la demanda es oportuna, dado que la sentencia impugnada fue notificada por estrados el martes veintiuno de julio¹⁵, por lo que surtió efectos el siguiente miércoles veintidós, tomando en consideración que ni en el Código local ni en el Reglamento Interior del Tribunal responsable existe disposición alguna en contrario, por lo que, aplicando una interpretación *pro persona* de dichas normas y en atención a la referida jurisprudencia 22/2015 debe entenderse que surte efectos al día siguiente al de su publicación.

En ese sentido, el plazo legal de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios, transcurrió del jueves veintitrés al martes veintiocho de julio, sin que dentro del cómputo se deban considerar los días veinticinco y veintiséis del mismo mes, por corresponder a sábado y domingo, respectivamente, en

¹⁴ Jurisprudencia 22/2015, de rubro “**PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. CUANDO EL INTERESADO ES AJENO A LA RELACIÓN PROCESAL, SE RIGE POR LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS**”, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 38 y 39.

¹⁵ Lo cual se corrobora con la cédula de notificación por estrados, visible a foja 112, del cuaderno accesorio único, del expediente indicado al rubro.

atención a que la materia de la controversia no se encuentra vinculada con el desarrollo de un proceso electoral federal o local, por lo que solo deben ser computados los días hábiles¹⁶.

En consecuencia, si la demanda fue presentada ante la Oficialía de Partes del Tribunal responsable el veintiocho de julio¹⁷, resulta evidente que el medio de impugnación fue presentado de manera oportuna.

3. Legitimación e interés jurídico. Se satisface el requisito en mención, toda vez que el juicio de la ciudadanía es promovido por ciudadanos y ciudadanas por propio derecho, en su calidad de diputados y diputadas integrantes del Congreso local, alegando que la sentencia del Tribunal responsable les genera perjuicio, ya que, en su concepto, fue indebido que se ordenara reponer el procedimiento intrapartidista instaurado en su contra, a efecto de que la Comisión emita una nueva resolución en la que se pronuncie respecto a la procedencia o no de la cancelación de su registro como militantes de MORENA, determinación que, en su concepto, es contraria al principio de legalidad.

4. Definitividad y firmeza. En términos de la legislación local, las resoluciones del Tribunal responsable son definitivas al no existir un medio de defensa local que deba agotar la parte actora antes de acudir ante esta instancia federal.

¹⁶ En términos del artículo 7, párrafo 2, de la citada Ley de Medios.

¹⁷ Como se desprende del sello de recepción visible en la parte superior derecha del anverso del escrito de presentación, que obra a foja 4, del expediente identificado al rubro.



En consecuencia, al colmarse los requisitos de procedibilidad del medio de impugnación y no advertirse causa alguna que impida su análisis, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

QUINTO. Contexto del asunto

Esta Sala Regional considera conveniente tener presente el origen y desarrollo de la cadena impugnativa previa a esta instancia, con la finalidad de tener claridad del contexto de la controversia a resolver.

I. Hechos que dieron lugar a la queja ante la Comisión.

El veinticuatro de enero, Gerardo López Ramírez, en su carácter de militante de MORENA, presentó escrito de queja contra la parte actora, solicitando su expulsión de dicho partido político, al considerar que, en su carácter de diputados y diputadas integrantes del Congreso local, pertenecientes al grupo parlamentario de MORENA, habían incurrido en faltas graves y vulneración a la normativa y los principios fundamentales del instituto político.

El quejoso primigenio basó su queja en que la parte actora votó a favor de la aprobación de:

- Reformas al Código Civil y al Código Penal del Estado de Puebla en materia de *despenalización del aborto y matrimonio igualitario*¹⁸.
- La Ley de Ingresos del Estado de Puebla¹⁹.
- El aumento a los *apoyos legislativos mensuales*, aprobado por la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso local.

El escrito de queja fue radicado con la clave **CNHJ-PUE-126-2020**, del índice de la Comisión.

II. Resolución de la Comisión

El veintiocho de febrero, la Comisión determinó *declarar la improcedencia del recurso de queja*, sustentando su determinación, esencialmente, en que la Sala Superior, al resolver el juicio de la ciudadanía con clave SUP-JDC-1878/2019, determinó que los órganos partidistas carecen de atribuciones para incidir en el desarrollo de las actividades de las personas legisladoras enmarcadas en el Derecho Parlamentario.

En ese sentido, la Comisión concluyó que se encontraba *ante hechos que no eran de su competencia*, motivo por el cual, debía acordarse la improcedencia de la queja.

III. Recurso de apelación local.

¹⁸ Aprobadas por el Congreso local en Sesión Pública Ordinaria de ocho de octubre de dos mil diecinueve.

¹⁹ Aprobada en Sesión Pública Ordinaria de trece de diciembre de dos mil diecinueve.



La determinación de la Comisión fue impugnada por el quejoso primigenio ante el Tribunal responsable.

En esencia, adujo que, de manera indebida, la Comisión dejó de analizar y resolver su pretensión relativa a *iniciar un proceso de expulsión de los miembros demandados* por la vulneración a la normativa interna de MORENA.

El quejoso primigenio argumentó que la Comisión resolvió una cuestión distinta, toda vez que en la instancia partidista no cuestionó las labores de los trabajos parlamentarios de las y los diputados locales.

SEXTO. Síntesis de la resolución impugnada.

El Tribunal responsable resolvió el recurso de apelación local, sustentando su determinación a partir de las siguientes consideraciones esenciales:

Después de mencionar las disposiciones normativas que estimó aplicables, el Tribunal responsable señaló que era posible analizar los agravios *“bajo la óptica del derecho de petición y participación de la militancia, mediante la promoción de escritos para solicitar o instar a una autoridad... como lo es la Comisión”*.

Destacó que en su escrito de queja, el denunciante primigenio argumentó que los y las diputadas locales, respecto de los cuales solicitaba su expulsión de MORENA, cometieron una *falta grave a los estatutos del partido*, toda vez que *votaron a favor de*

reformas, adiciones y derogaciones, relacionadas con la despenalización del aborto y el matrimonio igualitario, sin combatir con los principios que rigen en el partido y también votaron a favor de aumentar los apoyos legislativos sin debatir el tema, con lo que dejaron de apegarse a la política de austeridad.

El Tribunal local llevó a cabo el análisis de los agravios expuestos por el quejoso primigenio en dos rubros: “*Función parlamentaria*” y “*Derechos de la militancia*”.

Al respecto, el Tribunal local consideró que, por cuanto hace a los agravios relacionados con *la función parlamentaria de los legisladores de aprobar o no determinadas reformas legales*, fue correcta la determinación de la Comisión al sostener que *ello corresponde a actos del derecho parlamentario* y que, por tal motivo, no podía pronunciarse al respecto. En consecuencia, declaró *infundado atender esos argumentos o agravios*.

Por otra parte, en el apartado ***Derechos de la militancia***, el Tribunal responsable expuso que, en el precedente SUP-JDC-1878/2019 -que sirvió de base a la Comisión para emitir su determinación- la Sala Superior sostuvo que, no obstante que “*los órganos de justicia partidista carecen de atribuciones para incidir en el derecho parlamentario, ello no quiere decir que los legisladores queden exentos de que se les siga algún procedimiento disciplinario al interior de su correspondiente grupo parlamentario*”.



El Tribunal responsable, consideró que con base en ello era posible determinar que *“de ninguna manera se está subsumiendo en la resolución la pretensión del actor cuando solicita se inicie el procedimiento de expulsión de los ciudadanos denunciados y quienes además son actuales diputados, pues de conformidad con la norma estatutaria, el militante puede válidamente pedir tal acción y **la responsable debió contestarle en concreto el porqué de su negativa, o en su caso, de la procedencia de tal solicitud, bajo el tenor de militantes todos**”*.

Así, en concepto del Tribunal local, el quejoso primigenio formuló la *petición de expulsión como militantes* de la ahora parte actora, *más no que se analizara su proceder en sus labores parlamentarias*, por lo que consideró que fue incorrecto que la Comisión *invocara como precedente y sustentara su determinación, con la invocación del fallo federal, -que dicho sea de paso- expone la posibilidad de que a los legisladores se les pueda seguir algún procedimiento disciplinario al interior de su correspondiente grupo parlamentario, y por ende, alguno disciplinario al interior de su partido, por temas de militancia y de desapego a la axiología de los documentos básicos del partido.*

En ese sentido, el Tribunal local concluyó que la Comisión no había cumplido los principios de debido proceso, acceso a la justicia y legalidad, al no fundar y motivar adecuadamente su determinación, por cuanto hace al *“agravio consistente en la expulsión de los imputados en su calidad de militantes al partido al que pertenecen”*, en tanto que no atendió ni emitió

pronunciamiento alguno respecto a la procedencia de la expulsión de las y los diputados locales de MORENA, que fue solicitada por el quejoso primigenio.

En consecuencia, determinó que lo procedente era **revocar parcialmente la resolución de la Comisión a efecto de que emitiera otra en la que, de manera fundada y motivada, resolviera respecto a la procedencia o no de la *separación de la militancia*** planteada por el denunciante primigenio y en su caso, **iniciara el procedimiento sancionador intrapartidista correspondiente, ante la posible vulneración a principios y normas en que hubieren incurrido** las y los diputados locales.

SÉPTIMO. Estudio de fondo.

I. Síntesis de agravios.

De la lectura integral del escrito de demanda, se aprecia que la parte actora aduce -medularmente- los conceptos de agravio que a continuación se exponen:

- La determinación del Tribunal local es incorrecta, porque los hechos que dieron origen a la queja están relacionados con la labor parlamentaria y atribuciones inherentes al ejercicio de la función pública para la que fueron electos y electas, respecto de las cuales las autoridades electorales no tienen competencia para resolver.

Destacan que fue indebido que el Tribunal responsable considerara que debía analizarse una posible violación a la normativa partidista como un hecho aislado a la votación que



emitieron en las sesiones del Congreso local en las que se aprobaron diversas reformas legales, *ya que la solicitud de expulsión se hizo depender precisamente del sentido de su votación.*

Es decir, en concepto de la parte actora, lo incorrecto de la determinación de la autoridad responsable, es que se haya considerado que se trataba de cuestiones distintas, cuando las acciones en torno a su votación tienen un mismo origen, al haberse realizado en ejercicio del cargo de diputaciones locales, lo cual fue la base de la supuesta vulneración a las normas partidistas que se les atribuyó para solicitar su expulsión.

En ese sentido, desde su perspectiva, lo procedente era confirmar la determinación de la Comisión, al tratarse de actos enmarcados en el Derecho Parlamentario, respecto de los cuales no se tiene competencia para conocer en la jurisdicción electoral.

- Que los hechos que motivaron la queja se hicieron consistir en su actuación como diputados y diputadas del Congreso local, por lo que tal como lo sostuvo el propio Tribunal responsable, en una parte de su sentencia, no podían ser motivo de un procedimiento partidista al ser actos parlamentarios; de ahí que fue indebido que ordenara la reposición del procedimiento, en tanto que no advirtió la existencia de otros hechos motivo de queja.

- Refiere la parte actora que si bien existe un vínculo entre los y

las integrantes del órgano legislativo y el partido que les postuló, ello no implica que los órganos partidistas se involucren en cuestiones relacionadas con el trabajo parlamentario de las y los legisladores, ya que una vez en el ejercicio de sus cargos representan a la totalidad del pueblo y no al partido político, por lo que deben ejercer su función a través de una libertad de configuración legislativa.

En ese sentido, la parte actora sostiene que las actuaciones de las y los legisladores en el ejercicio del cargo se encuentran exentas del control intrapartidista y del control judicial electoral.

- Afirma la parte actora que aun y cuando la Sala Superior ha permitido iniciar procedimientos disciplinarios a las y los legisladores, se ha precisado que esos procedimientos solo se pueden instaurar dentro del grupo parlamentario al que pertenecen; de ahí que fue incorrecta la interpretación del Tribunal local.

II. Análisis de agravios.

Por razón de método los conceptos de agravio expresados por la parte actora serán analizados en su conjunto, dada su estrecha vinculación porque en esencia, dirige su argumentación a cuestionar que de manera indebida, el Tribunal local ordenó la reposición del procedimiento intrapartidista sin tomar en consideración que los hechos que motivaron la queja primigenia corresponden al Derecho Parlamentario.



En ese sentido, se establecerá el marco normativo correspondiente, para después analizar el caso concreto, a partir de los motivos de inconformidad previamente sintetizados.

III. Marco normativo.

Los actos parlamentarios no son susceptibles de tutela en el ámbito de la materia electoral

La Sala Superior ha establecido en diversas ejecutorias²⁰, 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 y prerrogativas de las y los integrantes**, así como las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y la publicación de sus actos, acuerdos y determinaciones.

El Derecho Parlamentario tiene por objeto regular el comportamiento, administración, funcionamiento y procedimientos que como parte de su tarea cotidiana deben llevar a cabo los Congresos y **dentro de las cuales está, desde luego, el procedimiento legislativo**, que implica el conjunto de acciones coordinadas, ordenadas y sistematizadas, con un propósito específico, como es, la elaboración y expedición de normas jurídicas.

²⁰ Entre otras, las dictadas en los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-29/2013, SUP-JDC-176/2017 y acumulado, SUP-JDC-1212/2019 y SUP-JDC-1878/2019.

Entre las etapas que conforman el procedimiento legislativo, se encuentran las de discusión y aprobación de las normas jurídicas, que llevan a cabo las y los legisladores que integran el órgano legislativo.

La Sala Superior ha establecido una línea jurisprudencial amplia respecto a que, en términos generales **los actos parlamentarios (incluidos aquellos asuntos relacionados con el procedimiento legislativo de creación de normas) escapan a la materia electoral**²¹.

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

En ese sentido, los partidos políticos carecen de competencia para, a través de sus órganos internos -como lo es la Comisión- sancionar a un legislador o legisladora con motivo del sentido de su votación en el marco del desarrollo del procedimiento legislativo.

En la misma línea jurisprudencial, la Sala Superior ha analizado la relación entre los partidos políticos y las y los representantes

²¹ SUP-JDC-1878/2019.



populares electos mediante la expresión del sufragio por parte de la ciudadanía y ha determinado que los grupos parlamentarios se encuentran vinculados con los partidos políticos por su origen²².

Así, ha señalado que es el ordenamiento constitucional el que contempla un principio que permite la agrupación de legisladoras y legisladores debido a su afiliación de partido, de tal forma que ha sido un propósito constante y reiterado de quienes integran los Poderes Legislativos, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas que, para el desarrollo de las actividades relacionadas con su función, las y los legisladores se agrupen o integren a partir de su afiliación partidista.

En ese sentido, los partidos políticos válidamente pueden fijar las pautas de organización y funcionamiento de sus grupos parlamentarios al encontrarse constitucional y legalmente permitido, **sin que ello implique que los órganos internos del partido político se involucren en cuestiones vinculadas con la función legislativa** de las legisladoras y legisladores, y con el desarrollo del trabajo y disciplina parlamentaria que son reservadas legalmente al grupo.

Ello, dado que nuestro sistema constitucional reconoce un mandato que considera que cada legisladora o legislador electo representa, por sí mismo, a todo el pueblo en su conjunto y no solamente a las personas votantes que le han elegido; es decir,

²² Al resolver, entre otros, los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-4372/2015, SUP-JDC-1212/2019 y su acumulado y SUP-JDC-1877/2019.

aun y cuando se trate de personas funcionarias que fueron postuladas por algún partido político, no son intermediarios entre la ciudadanía y el Estado²³.

Por lo que las y los representantes reciben un mandato libre, y pueden ejercer su función para cumplir con el pueblo soberano, a través de una libertad de configuración legislativa, teniendo la obligación de proceder dentro de los límites que la Constitución federal y el marco jurídico vinculado con su función legislativa.

De tal forma que una vez que las y los representantes acceden al cargo y comienzan a cumplir sus funciones, se convierten en depositarios y depositarias del poder legislativo de que se trata, de manera que, tienen una función pública a la que no pueden oponer intereses contrarios a los principios constitucionales.

Cabe mencionar que de conformidad con lo previsto en el artículo 3, de la Constitución local, la soberanía popular reside esencial y originalmente en el pueblo; que la renovación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos, se realizará por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas con la participación corresponsable de la ciudadanía y de los partidos políticos.

Ahora bien, del contenido de los artículos 32 y 38, de la referida Constitución local, se advierte que el Poder Legislativo se deposita en una asamblea de diputados y diputadas que se denominará “Congreso del Estado”, cuyas personas integrantes

²³ Recurso de reconsideración SUP-REC-95/2017 y acumulados.



son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidas por ellas, siendo que corresponde a la presidencia de la legislatura velar por el respeto al fuero constitucional y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

En ese sentido, resulta importante señalar que una vez que las personas ciudadanas postuladas por los partidos políticos son votadas por la ciudadanía y declaradas electas para ocupar un cargo de representación en el Congreso local, tienen la obligación de respetar el mandato popular y desempeñar el cargo para el cual fueron electos, en términos del artículo 36, fracción IV, de la Constitución federal.

En el ejercicio de su cargo, las y los diputados locales no pierden sus derechos partidarios, -en caso de tener una afiliación a algún partido político-, ni se desvinculan del instituto político que les propuso en las candidaturas; al contrario, en principio, pueden buscar legítimamente defender, aplicar y orientar sus actos de acuerdo con la ideología y principios del partido político del que emanan, **pero sin que se ignore o merme la esencia del cargo y su tarea principal; a saber: la representación de la soberanía popular en la función legislativa, ejercida a través de diputaciones libres de pensar, opinar y decidir en la esfera de su competencia.**

De esta forma, en el orden jurídico mexicano se prevé la posibilidad de que las diputaciones que comparten una misma

ideología se reúnan en grupos al interior de las respectivas cámaras, formando al efecto grupos parlamentarios, con el objeto de garantizar la coexistencia de distintas corrientes ideológicas y de coadyuvar a las tareas legislativas, **pero ello no supone una extensión del partido político en los Congresos.**

Por tanto, la libertad de pensamiento, expresión y actuación de las diputaciones (incluyendo el derecho de organizarse en grupos parlamentarios) pueden estar legítimamente orientadas e, inclusive, identificadas por la ideología de los partidos políticos que les postularon, **pero en ningún caso entendida como designio o mandato único y de cumplimiento forzoso proveniente del instituto político correspondiente, porque se estaría distorsionando la voluntad y el mandato popular de la ciudadanía que votó por ellas y, en consecuencia, los principios de soberanía y representación.**

En lo sustancial, los razonamientos expuestos, han sido sostenidos por la Sala Superior, entre otras, en las sentencias de los recursos de apelación SUP-RAP-185/2008 y su acumulado SUP-RAP-187/2008, SUP-RAP-145/2009, así como SUP-RAP-87/2009 y acumulado.

Es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la iniciativa de ley o decreto, como causa que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general para satisfacer las necesidades que requieran regulación,



fija el **debate parlamentario** en la propuesta contenida en la misma²⁴.

Por tanto, no es posible imponer una sanción a las personas legisladoras derivado de las votaciones que vierten al interior del Congreso local, y ello tiene como finalidad asegurar la libertad para expresar en el desempeño de sus funciones, sus ideas y juicios, sin el temor de que se les exija responsabilidad, que pueda menoscabar su independencia y por consiguiente, la del Poder Legislativo.

En efecto, tal situación afianza el concepto de protección ideado para dotar a las personas integrantes de los congresos en el ejercicio de una función legislativa (en protección de los derechos e intereses de la ciudadanía que representan), a través de la libertad, autonomía e independencia, tomando en cuenta el interés superior del ordenamiento de todo Estado Democrático de Derecho.

Esta garantía para el ejercicio de la actividad parlamentaria de las personas legisladoras resulta imprescindible en una democracia constitucional, no como un fin en sí mismo sino como herramienta para garantizar la soberanía popular, además de resguardarles de acciones originadas en la coacción política o de presiones indebidas ejercidas a través de demandas y procedimientos

²⁴ Ver Tesis: 1a./J. 32/2011 con rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. LAS CÁMARAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LA FACULTAD PLENA DE APROBAR, RECHAZAR, MODIFICAR O ADICIONAR EL PROYECTO DE LEY O DECRETO, INDEPENDIENTEMENTE DEL SENTIDO EN EL QUE SE HUBIERE PRESENTADO ORIGINALMENTE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE".

incoados para minar su independencia de criterio en las decisiones que les corresponda tomar, además de que no se otorga en consideración a las personas que ostentan el puesto, sino a la función que prestan como integrantes del Poder Legislativo.

Así, la formación de un grupo parlamentario o legislativo descansa en la autonomía y libertad de las personas parlamentarias o congresistas quienes tienen el derecho a expresar libremente y de manera independiente sus ideas en el Congreso así como votar las iniciativas de ley y puntos de acuerdos que se presenten en las sesiones.

Lo anterior constituye un rasgo esencial de las democracias representativas, toda vez que, desde sus orígenes, la idea de gobierno representativo estuvo ligada a la discusión pública.

En ese tenor, las y los diputados son libres de participar y decidir en la discusión de las iniciativas, propuestas y alternativas, en el seno de las mismas, a través de un debate abierto, libre, plural y tolerante de ideas que no solo contribuye a asegurar una mayor democratización interna de los partidos políticos sino también al enriquecimiento del trabajo parlamentario.

Máxime que las expresiones de una o un representante popular están protegidas constitucionalmente, al pertenecer al cuerpo legislativo, y tienen relevancia e incidencia social en la comunidad o distrito que representan.



Lo anterior, tomando en cuenta que el artículo 38, de la Constitución local refiere que, *“en los recesos del Congreso, deberán visitar los Distritos del Estado, para informarse de la situación que guarden la educación pública, industria, comercio, agricultura y minería, así como de los obstáculos que impidan el progreso de sus habitantes, y de las medidas que deban dictarse para suprimir esos obstáculos y favorecer el desarrollo de la riqueza pública”*.

Ello tiene relación con la inviolabilidad parlamentaria que tiene como finalidad el asegurar, a través de la libertad de expresión de las personas parlamentarias, la libre deliberación, a partir de la cual se forma la voluntad del órgano legislativo al que pertenecen, esto es, al discutir, dictaminar o votar un asunto de su conocimiento²⁵.

En este orden, es importante considerar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversos criterios en el sentido de que es necesario garantizar la inmunidad o inviolabilidad del discurso parlamentario a fin de proteger la libre discusión y decisión parlamentarias que las personas legisladoras llevan a cabo como representantes públicas²⁶.

²⁵ La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. I/2011 de rubro: **“INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA”**, ha establecido que la inviolabilidad parlamentaria protege únicamente cuando la o el representante popular lo haga en el desempeño de su función parlamentaria, es decir, que al situarse en ese determinado momento, la persona legisladora haya acudido a desempeñar una actividad definida en la ley como una de sus atribuciones de diputado o de senador, pues solo en este supuesto se actualiza la función parlamentaria como bien jurídico protegido en términos del artículo 61 de la Constitución federal.

²⁶ La tesis aislada XXVIII/2000 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **INMUNIDAD PARLAMENTARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE**

En términos de la tesis orientadora I.7o.C.52 K²⁷ de rubro: “INMUNIDAD PARLAMENTARIA. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL QUE LA ESTABLECE”:

*La inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes; que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito; por ello, **la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores.***

*El Constituyente de 1916, aludió a que el artículo 61 era igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que **la inmunidad parlamentaria está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y***

ORDEN PÚBLICO INDISPONIBLE PARA EL LEGISLADOR, QUE DEBE INVOCARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR, señala que “...resulta que la inviolabilidad o inmunidad del legislador está llamada a cumplir la importante función de garantizar la total y absoluta libertad de palabra de aquél, no como un derecho subjetivo otorgado a quien desempeña la función legislativa, sino como un instrumento que tiende a proteger la integridad de la corporación legislativa, es decir, es un instrumento jurídico del que fue dotado el Poder Legislativo directamente por el Constituyente, pero que se ejerce por los representantes que periódicamente lo encarnan...” y “...la inviolabilidad es una garantía de orden público, que resulta indisponible para el legislador a la que no puede renunciar con el fin de que la persecución judicial se inicie...”.

²⁷ De Tribunales Colegiados de Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, enero de 2009 (dos mil nueve), página 2743.



***senadores es el de la protección de la libre discusión y
decisión parlamentarias, (...)***

[El resaltado es propio]

Conforme a lo expuesto, **el criterio actual de la Sala Superior excluye de la tutela del derecho político-electoral, los actos políticos correspondientes al Derecho Parlamentario**, como los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, **ya sea por la actividad individual de sus integrantes al interior de los Congresos**, o bien, por la que desarrollan en conjunto por medio de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comisiones, **porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral de ser votada o votado.**

Es de destacar, que en forma muy particular, uno de los aspectos que debe estar garantizado por el ámbito comprendido dentro de la inviolabilidad parlamentaria es el **sentido de la votación** que las diputadas y los diputados expresan en el ejercicio de su función, puesto que esa potestad para definir su voto, en un acto deliberativo determinado, es precisamente la máxima expresión de su representatividad, la cual debe en todo caso, entenderse como un aspecto integrante de su autonomía e independencia y actividad parlamentaria.

Lo anterior, se corrobora con el criterio sostenido por la Sala Superior, en la jurisprudencia **34/2013**²⁸, de rubro: **DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.**

Es importante señalar que la presente determinación no debe leerse como la proscripción o anulación de la autonomía decisoria que corresponde a los partidos políticos, puesto que cada instituto político, de acuerdo a su particular forma de auto organización y autodeterminación podrá establecer a partir de su propia visión, cuáles son las infracciones o faltas que pueden tener como resultado una sanción o incluso una expulsión respecto a las personas militantes.

En ese sentido, la graduación y dimensión de las sanciones mediante las cuales los partidos políticos regulen su ámbito interno en términos del artículo 41 constitucional, podrán atender a su perspectiva ideológica, y al enfoque que tengan sobre aquellas faltas que atenten sistemática o recurrentemente contra los valores y disciplina partidista que ellos mismos se den, sin embargo, tal atribución no es ilimitada sobre todo frente a la posible revisión de actuaciones que trascienden al ámbito intrapartidista.

IV. Respuesta a los agravios.

²⁸ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 36, 37 y 38.



Esta Sala Regional estima que los conceptos de agravio hechos valer por la parte actora son sustancialmente **fundados**, toda vez que, al dictar la sentencia impugnada, el Tribunal responsable efectuó un análisis en el que dejó de reconocer que las conductas atribuidas como irregulares a la parte actora y que significaban la materia de la queja, en su integridad, correspondían al Derecho Parlamentario.

Por ello, a través de esa perspectiva determinó ordenar el inicio de un procedimiento disciplinario al interior de MORENA, con lo cual incurrió en una **vulneración al principio de congruencia** que debe regir en toda resolución que emitan las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

Respecto al principio de congruencia, en la jurisprudencia **28/2009**²⁹, de rubro: **“CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA”**, la Sala Superior estableció que tiene dos vertientes, externa e interna: la externa consistente en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto en un medio de impugnación con la controversia planteada por las partes, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la misma; mientras que **la interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí** o con los puntos resolutivos.

²⁹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

Por lo que la falta de congruencia en una determinación judicial supone la vulneración del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva prevista en el artículo 17, de la Constitución federal.

Caso concreto.

En el caso concreto, a juicio de esta Sala Regional, **la autoridad responsable vulneró el principio de congruencia en su vertiente interna**, ya que por una parte estimó que fue correcta la determinación de la Comisión de declarar la improcedencia del recurso de queja al estar vinculado con la denuncia de hechos enmarcados en el Derecho Parlamentario respecto de los cuales no tiene competencia, pero por otra parte, determinó que fue indebido que la Comisión no hiciera un pronunciamiento de fondo respecto a la procedencia o no de la expulsión de la parte actora como militantes de MORENA. Se explica.

En principio, es importante destacar que la cadena impugnativa que antecede al presente juicio de la ciudadanía se originó con el **recurso de queja promovido** por el actor primigenio ante la Comisión **contra la parte actora, con la pretensión de que le fuera impuesta como sanción la expulsión o cancelación de su registro como militantes de MORENA.**

La queja se sustentó en que, en su carácter de diputados y diputadas integrantes del Congreso local, pertenecientes al grupo parlamentario del citado partido político, habían incurrido en **faltas graves y vulneración a la normativa partidista, derivado de que votaron a favor de la aprobación de diversas reformas y de la expedición de normativa local**, que, en concepto del



quejoso primigenio, eran contrarias a los principios fundamentales de MORENA.

La Comisión determinó declarar la improcedencia del recurso de queja, al considerar que carecía de competencia, en esencia, porque los hechos denunciados corresponden al Derecho Parlamentario.

Ahora bien, como es posible constatar de la síntesis de la sentencia impugnada, **el Tribunal responsable, en la primera parte de su análisis estimó que fue correcta la determinación de la Comisión de declarar la improcedencia del recurso de queja**, al considerar que los actos objeto de denuncia estaban relacionados con la función de la parte actora en su calidad de legisladoras y legisladores integrantes del Congreso local y, al estar enmarcados en el Derecho Parlamentario, carecía de competencia para pronunciarse al respecto.

No obstante, **en un segundo momento, el Tribunal local señaló que, de manera indebida, la Comisión no se pronunció respecto a la procedencia o no de la pretensión del quejoso primigenio, relativa al inicio del *procedimiento de expulsión de la parte actora como militantes de MORENA***, por la posible vulneración a la normativa y principios partidistas en que hubieren incurrido.

En concepto del Tribunal responsable, el quejoso primigenio formuló la *petición de expulsión* de la parte actora *como militantes*,

más no que se analizara su proceder en sus labores parlamentarias.

En ese sentido, el Tribunal local concluyó que la Comisión no fundó ni motivó adecuadamente su determinación y **no resolvió el problema que le fue planteado.**

Con base en esas consideraciones, el Tribunal responsable determinó que, ***toda vez que el asunto no tuvo pronunciamiento de fondo***, lo conducente era revocar la resolución de la Comisión a efecto de que emitiera otra en la que resolviera respecto a la procedencia o no de la *separación de la militancia* planteada por el quejoso primigenio y en su caso, iniciara el procedimiento sancionador intrapartidista correspondiente.

Esta Sala Regional estima que el Tribunal local apreció de forma inadecuada que la Comisión estaba obligada a hacer un pronunciamiento de fondo respecto a la procedencia o no de la cancelación del registro de la parte actora como militantes de MORENA, **sin tomar en consideración que la supuesta vulneración a la normativa y principios partidistas** hecha valer por el quejoso primigenio, **estaba fundada precisamente, en actos que la parte actora llevó a cabo en el ejercicio del cargo de diputadas y diputados locales.**

Al respecto, es importante destacar que, tanto la Comisión como el Tribunal local -en una parte de su sentencia-, en apego a la línea jurisprudencial trazada por la Sala Superior anteriormente



señalada, arribaron a la determinación de que los hechos y actos que dieron origen a la queja primigenia corresponden al Derecho Parlamentario -respecto de los cuales los órganos de justicia partidista están impedidos para conocer y resolver- y no a un asunto interno del partido político.

En ese sentido, a pesar de que en un primer momento el Tribunal local apreció que el órgano de justicia partidista era incompetente para conocer del recurso de queja presentado por el denunciante primigenio en virtud que los hechos objeto de denuncia corresponden al Derecho Parlamentario, **de manera impropia** determinó que la Comisión fue omisa en emitir un pronunciamiento respecto a la procedencia de la expulsión de la parte actora de MORENA, a partir del análisis de una probable vulneración a la normativa y los principios partidistas.

Ello, porque debe reiterarse que **la autoridad responsable no tomó en consideración que la actuación por la que el quejoso primigenio pretendió que se sancionara a la parte actora se enmarca, precisamente, en un ejercicio de sus funciones parlamentarias.**

En ese sentido, es evidente la incongruencia en la que incurre el Tribunal local cuando en un principio reconoce la falta de competencia de la Comisión para conocer y resolver de actos enmarcados en el Derecho Parlamentario y a su vez determina que el órgano partidista **debió atender y emitir un pronunciamiento respecto a la procedencia o no del**

procedimiento de expulsión solicitado por el quejoso primigenio, pues ello implica un estudio del fondo de la controversia.

Es decir, si los actos que motivaron la queja están relacionados con el sentido de la votación emitida por la parte actora en el marco del desarrollo del procedimiento legislativo al interior del Congreso local y tales actos escapan del control de la materia electoral al estar relacionados con el ejercicio de una atribución soberana que tienen las y los diputados, es evidente que no debió ordenarse **la reposición del procedimiento para que la Comisión hiciera análisis de fondo para determinar si con esos actos la parte actora incurrió en alguna vulneración a la normativa y principios partidistas** que, eventualmente, justifique su expulsión o cancelación de militancia de MORENA.

Resulta oportuno precisar que la competencia es la aptitud de un órgano para intervenir en un asunto concreto. Por tanto, las reglas competenciales determinan el reparto de la potestad jurisdiccional entre los diversos órganos que están investidos de ella.

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

Así, para esta Sala Regional, si el Tribunal local determinó la incompetencia de la Comisión para conocer de los actos que, en



el caso, originaron la queja primigenia, porque escapan de la materia electoral, es evidente que fue incongruente la determinación de reponer el procedimiento a efecto de que ese órgano partidista llevara a cabo un análisis de fondo para dilucidar la procedencia de la expulsión de la parte actora de la militancia de MORENA, pues tal reposición tendría como objeto el inicio de una investigación con base en actos enmarcados en el Derecho Parlamentario.

Disciplina al interior de los grupos parlamentarios.

Bajo la anterior lógica, esta Sala Regional advierte que asiste razón a la parte actora respecto a que el Tribunal local hizo una incorrecta interpretación del criterio sustentado por la Sala Superior al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1878/2019, relativo a la posibilidad de instaurar procedimientos disciplinarios a las y los legisladores, al interior del grupo parlamentario al que pertenecen.

En efecto, en la sentencia impugnada el Tribunal local destacó que la Sala Superior sostuvo que, no obstante que los órganos de justicia partidista carecen de atribuciones para incidir en el Derecho Parlamentario, ello no implica que las y los legisladores queden exentos de que se les siga algún procedimiento disciplinario al interior de su correspondiente grupo parlamentario.

Partiendo de ese criterio, el Tribunal responsable, consideró que, si era posible el inicio de algún procedimiento contra las y los

legisladores al interior de su grupo parlamentario, existía por ende la posibilidad de instaurar un procedimiento disciplinario al interior del partido político, por una posible vulneración a sus documentos y principios básicos.

A juicio de esta Sala Regional, resulta evidente que el Tribunal local llevó a cabo una indebida interpretación del criterio sustentado por la Sala Superior.

En efecto, al resolver el SUP-JDC-1878/2019, la Sala Superior sostuvo que, al interior de los partidos políticos, la conducta de una persona militante puede ser tipificada como infracción si con ello se inhiben conductas que afecten la imagen de un partido político y las decisiones que tome para cumplir sus finalidades constitucionales.

Sin embargo, señaló que las actuaciones de las y los legisladores en el ejercicio del cargo público se encuentran exentas de ese control, porque el ejercicio de la potestad sancionadora partidaria, de manera alguna debe dirigirse a alterar, condicionar, restringir o reprimir el ejercicio de la función pública de un ciudadano o ciudadana que ejerce un determinado cargo legislativo³⁰, ya que, de lo contrario, se podría alterar el normal funcionamiento del órgano legislativo y se invadiría el ámbito de atribuciones de las personas representantes de elección popular.

³⁰ Resultando aplicable la tesis **XXXVII/2013**, de rubro: **DIPUTADOS. NO PUEDEN SER SANCIONADOS POR LOS PARTIDOS, POR ACTOS EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DE JALISCO)**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 98, 99 y 100.



En ese sentido, la Sala Superior precisó que, en todo caso, las y los legisladores podrían quedar sujetos a que a se les siga algún procedimiento disciplinario al interior de su correspondiente grupo parlamentario -no de sus partidos políticos-, lo cual permite que la controversia se resuelva al interior del propio poder legislativo, pues “considerar lo contrario, implicaría la indebida injerencia de un partido político en asuntos y atribuciones que corresponden exclusivamente a un Poder del Estado, como lo es el Legislativo”³¹.

De tal forma que, según el criterio referido de la Sala Superior, en ese tipo de casos será precisamente en el ámbito parlamentario en el que, en su caso, correspondan sustanciarse los procedimientos sancionadores por faltas cometidas por las y los legisladores en el ejercicio de sus funciones y la consecuente determinación de su probable responsabilidad e imposición de una sanción que incida en la conformación, permanencia o expulsión de alguno de los o las integrantes del grupo parlamentario.

Al respecto, es importante destacar que, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, se prevé que las y los diputados del Congreso local pueden organizarse en Grupos o Representaciones Legislativas, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Legislatura, que coadyuven al mejor

³¹ Ver página 13 de la sentencia del juicio SUP-JDC-1878/2019

desarrollo del proceso legislativo, orienten y estimulen la formación de criterios comunes en los debates³².

En la propia Ley Orgánica se dispone que los Grupos Legislativos corresponden a cada uno de los partidos políticos con representación en el Congreso local y se integran con las y los diputados que formen parte de éstos³³.

De tal forma que es en este específico campo de acción, y de competencia, en el que eventualmente correspondería sustanciar un procedimiento disciplinario contra alguna de las legisladoras o los legisladores integrantes del Grupo o Representación Legislativa que integra la parte actora.

En ese sentido, como se precisó, el Tribunal responsable llevó a cabo una indebida interpretación del criterio sustentado por la Sala Superior, pues partió de una premisa errónea consistente en que, el hecho de que se pueda iniciar algún procedimiento disciplinario al interior de un grupo o representación parlamentaria por actuaciones vinculadas con el ejercicio de la función legislativa, concretamente -al ejercer su votación en un sentido concreto en una deliberación parlamentaria- de igual forma, debe necesariamente dar inicio a un procedimiento intrapartidista contra la parte actora.

En razón de lo anterior, toda vez que los hechos que originaron la queja intrapartidista fueron considerados por la Comisión e incluso, por el Tribunal local como actos de naturaleza

³² Artículo 84.

³³ Artículo 86.



parlamentaria, resulta evidente que de conformidad con la presente determinación, la Comisión no podrá realizar un análisis de fondo en el que valore como aspecto esencial, el sentido de la votación emitida por las personas legisladoras denunciadas por el quejoso primigenio al aprobar reformas legales en el ejercicio de sus atribuciones como diputados y diputadas integrantes del Congreso local, porque la votación que llevan a cabo todos los legisladores y legisladoras de acuerdo a su representatividad al votar proyectos de leyes o reformas legislativas, no es susceptible de revisión intrapartidista o jurisdiccional por estar comprendida en el ámbito parlamentario.

4. SENTIDO.

Al haber resultado sustancialmente fundados los conceptos de agravio hechos valer por la parte actora, lo conducente es **revocar la sentencia impugnada**, pues la Comisión no puede emitir un pronunciamiento de fondo en que estudie el sentido de la votación de las personas legisladoras denunciadas por el quejoso primigenio³⁴.

En mérito de lo expuesto y fundado, se

³⁴ Según el criterio orientador contenido en la tesis aislada 1a. XXVIII/2000 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro INMUNIDAD PARLAMENTARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE ORDEN PÚBLICO INDISPONIBLE PARA EL LEGISLADOR, QUE DEBE INVOCARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Novena Época, diciembre de 2000 (dos mil), página 247, que establece "... cuando se llama al terreno jurisdiccional a un legislador para que responda civilmente de los daños y perjuicios causados por las opiniones que vertió y de los hechos expuestos, se deriva que aquéllos pudieron haber ocurrido bajo las circunstancias en que opera la inviolabilidad, y desde ese momento debe el Juez dilucidar tal cuestión, pues en el caso de que el examen sea positivo, ni siquiera debe admitirse la demanda, al disponer el citado artículo 61 que 'jamás podrán ser reconvenidos por ellas'." (Énfasis añadido).

5. RESUELVE

PRIMERO. Se **sobresee** el juicio en términos de lo señalado en el considerando **TERCERO** de la presente sentencia.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución impugnada, en los términos precisados en la parte considerativa de la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE personalmente a la parte actora en el domicilio señalado en su demanda; **por correo electrónico**, al Tribunal Electoral del Estado de Puebla y a la Comisión y **por estrados** a las demás personas interesadas.

Devuélvanse las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada y los Magistrados, con el voto en contra del Magistrado Héctor Romero Bolaños, quien formula voto particular, y con el voto razonado de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS, RESPECTO DE LA SENTENCIA RECAÍDA AL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE



LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SCM-JDC-114/2020.³⁵

Con todo respeto me permito disentir del criterio sustentado por la mayoría, porque no comparto que se revoque la resolución impugnada, sobre la base de que los partidos políticos no tienen competencia para sujetar a su régimen disciplinario interno y, en su caso, determinar la cancelación de la militancia, las conductas de personas afiliadas que puedan transgredir los principios básicos e ideología colectiva, cuando se realizan en el desempeño de un cargo público.

A mi juicio, los partidos políticos, a través de sus órganos de justicia partidaria, sí cuentan con potestades para sancionar conductas realizadas por sus militantes en el ejercicio de un cargo público, como en el caso, de la función legislativa.

1. Síntesis de la cadena impugnativa y motivo de controversia

En un primer momento, un militante del partido político MORENA promovió una queja en contra de la ahora parte actora, al considerar que, en su carácter de diputados y diputadas integrantes del Congreso local del grupo parlamentario MORENA, habían incurrido en faltas graves y vulneración a la normativa partidista y los principios básicos que postula el mencionado partido, por lo siguiente:

³⁵ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 193, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

En este voto particular colaboró Mónica Calles Miramontes.

- a) En el desempeño de la función parlamentaria votaron a favor de la aprobación de diversas reformas a normas legislativas; lo que, en consideración del quejoso, fue contrario a los principios fundamentales de MORENA.

- b) El aumento de su salario como legisladores y legisladoras. Al respecto, en la queja manifestó que era contrario a los postulados y principios del partido político, específicamente la austeridad que el partido se comprometió a llevar a cabo como política pública.

A partir de estos hechos, se solicitó el inicio de un procedimiento de expulsión o cancelación de la militancia del partido en cuestión.

Al respecto, la Comisión Nacional de Honor y Justicia de MORENA consideró que estos hechos se encontraban dentro del ámbito parlamentario, por lo que, a partir de diversos precedentes emitidos por la Sala Superior, concluía que dicha Comisión carecía de competencia para conocer de la queja en cuestión.

La determinación partidista fue controvertida ante el Tribunal local, quien decidió que, por una parte, lo relativo a la aprobación de las reformas se encontraban dentro del ámbito parlamentario y la Comisión no podía emitir un pronunciamiento al respecto; por otro lado, estimó que la Comisión había dejado de pronunciarse sobre la solicitud del inicio de un procedimiento de expulsión o cancelación de la militancia, por incumplimiento de los postulados, principios básicos y la normativa interna de MORENA.



Así, se revocó la determinación de la Comisión y ordenó que emitiera un pronunciamiento respecto de la solicitud de cancelación de la militancia a las y los legisladores denunciados, a partir de lo dispuesto en sus normas estatutarias, específicamente, la posible vulneración de principios y normas internas del partido.

2. Decisión de la mayoría

El criterio que sostiene la mayoría del Pleno de esta Sala Regional concluye que la Comisión no tiene competencia para conocer de los hechos denunciados, porque se desarrollaron en el ámbito del debate parlamentario y se vinculan al sentido de la votación que, como legisladoras y legisladores, adoptaron al aprobar determinadas reformas.

Para explicar mi postura, realizaré un análisis del marco jurídico y conceptual que sustenta la justicia partidaria, como expresión de la dimensión colectiva del derecho de asociación política, así como el principio constitucional de autodeterminación de los partidos políticos.

3. Derecho de asociación política

El derecho fundamental de **asociación de forma general** se encuentra reconocido en el artículo 9 de la Constitución. Por su parte, el artículo 35 fracción III, consagra que la ciudadanía mexicana tendrá el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Este derecho también se encuentra reconocido en el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que **la libertad de asociación** prevista en la Constitución e instrumentos internacionales es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica, entre varias cuestiones, **la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objetivo y finalidad lícita sea de libre elección.** Así, este derecho implica la **formación de una nueva persona jurídica** con efectos jurídicos continuos y permanentes.³⁶

Ahora bien, en la Constitución también se **establecen formas específicas para ejercer el derecho de asociación.** En el artículo 41, Base I, párrafo primero y segundo, se reconoce como una forma de asociación a los **partidos políticos.**

Se les define como **entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática,** fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, **de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan** y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas

³⁶ Registro: 164995, tesis 1ª. LIV/2010, de rubro “**LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS**”; publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, marzo de 2010.



que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

En ese sentido, **el derecho de asociación** consiste en el derecho fundamental de la ciudadanía para conformar **una entidad con personalidad jurídica propia y distinta a la de sus integrantes**.

Así, una forma de asociación específica es la conformación de partidos políticos, como un medio fundamental para el desarrollo de la democracia representativa, a través del cual la ciudadanía participa en su gobierno.

4. La autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos

En los artículos 41, Base I, párrafo tercero y 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución se establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley.

De estas disposiciones surgen los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en torno al tema, estableciendo que los partidos políticos cuentan con una protección institucional que salvaguarda su vida interna.³⁷

³⁷ Acción de inconstitucionalidad 85/2009 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta en sesión de once de febrero de dos mil diez.

Los mencionados principios garantizan que los partidos políticos cuenten con un margen considerablemente abierto de actuación en todo lo concerniente a su régimen interior; esto es, que cuentan con la posibilidad de tomar y ejecutar resoluciones en todos y cada uno de los rubros internos que les atañen.

Asimismo, el máximo tribunal de nuestro país ha reconocido que **los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos dimanen de la voluntad de la ciudadanía que, en ejercicio de una decisión política, definen las bases, ideología, líneas doctrinales y de acción de los institutos políticos**, acordes al marco constitucional y legal. Dichos aspectos no pueden ser alterados o anulados; por el contrario, deben ser respetados por los órganos del Estado.

Por su parte, el artículo 34 de la Ley General de Partidos Políticos establece que los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la Constitución, en la Ley, así como en su respectivo Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.

Esta disposición reconoce como **asuntos internos de los partidos políticos**:

- La elaboración y modificación de sus documentos básicos.
- **Determinación de los requisitos y mecanismos para afiliación libre y voluntaria.**
- Elección de los integrantes de sus órganos internos.
- Procedimientos de elección para sus precandidaturas y



candidaturas.

- Los procesos 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 agrupen a sus militantes.

Por su parte, el artículo 35 de la ley en cuestión reconoce que los documentos básicos de los partidos políticos serán:

- La declaración de principios.
- El programa de acción.
- Los estatutos.

El artículo 39, inciso k) de dicho ordenamiento dispone que, los partidos políticos establecerán en el Estatuto 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.

Asimismo, el artículo 41 de la Ley General de Partidos Políticos señala que los estatutos de los partidos políticos establecerán las **obligaciones de sus militantes** y deberán contener determinadas reglas, entre las que se mencionan las siguientes:

- **Respetar y cumplir los estatutos y normatividad partidaria.**
- **Respetar y difundir los principios ideológicos y el programa de acción.**
- Velar por la democracia interna y **el cumplimiento de las**

normas partidarias.

- Cumplir con las resoluciones internas que hayan sido dictadas por los órganos facultados para ello y con base en las normas partidarias.

De esta forma, se observa que la autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos emana de la Constitución. Asimismo, **en la ley, de manera expresa, se establece la obligación de las y los militantes de observar las reglas internas** de los partidos políticos al que pertenecen.

En ese contexto, la potestad de los partidos para autodeterminarse implica el establecimiento de los derechos y obligaciones de sus afiliados, afiliadas y militantes, así como para instituir el régimen sancionador interno, en el cual se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

Al respecto, este Tribunal Electoral ha considerado que dentro de los **elementos mínimos de democracia** que deben estar presentes en los partidos políticos se encuentran **el establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas**, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a **órganos sancionadores**, a quienes se asegure independencia e imparcialidad.

Ello, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia 3/2005, de rubro: **“ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS**



DEMOCRÁTICOS”.³⁸

De esta forma, el establecimiento de los procedimientos sancionadores o disciplinarios al interior de los partidos políticos se funda en aspectos como: a) el principio de autodeterminación; b) en su obligación constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática siguiendo sus programas y principios; y c) la obligación de los militantes de respetar las normas internas, lo cual se encuentra establecido en ley.

5. Dimensión individual y colectiva del derecho de asociación

De los apartados anteriores puede observarse que el derecho de asociación política tiene dos dimensiones. Una se refiere a la individual, consiste en el derecho de las personas a adherirse a un ente colectivo para ejercer sus derechos de participación en la vida política.

Asimismo, existe una dimensión colectiva, la cual consiste en la protección jurídica que adquiere el ente con personalidad jurídica propia, a fin de lograr la consecución de los fines para los cuales se creó. Ello implica **el derecho a funcionar como una organización y estructura que sigue sus reglas internas, postulados y fines.**

³⁸ Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 120 a 122.

En el caso de los partidos políticos, son los afiliados quienes establecen y aprueban sus documentos básicos, que por mandato legal serán de observancia obligatoria.

Ello no significa que los postulados de un partido político se encuentren fuera del marco constitucional y legal, pues en todo momento se encontrarán sujetos a su observancia. Cabe destacar que las reglas internas y documentos básicos de los partidos políticos, previo a su registro, se encuentran sujetos a un procedimiento de declaración de procedencia constitucional y legal que se sigue ante el INE.

Es así como la autodeterminación de los partidos políticos implica el derecho a dictar sus normas y procedimientos de organización que les permitan funcionar de acuerdo con sus fines.

La Sala Superior ha reconocido³⁹ que **la vertiente colectiva** del derecho de asociación implica quien decide la afiliación y la militancia a un partido político, acepta por voluntad propia y en uso de su derecho constitucional de asociación, **formar parte de la militancia partidista, pasar con sus concepciones individuales a las de la colectividad**, en la cual los intereses **de los miembros se conjugan colectivamente**, con todo lo que involucran, **ideología, corriente de pensamiento, y/o doctrina, fines, y lucha por el poder en la asociación a la que decidió pertenecer**, situación que por regla general está regida por los principios básicos de los estatutos y documentos fundamentales del partido.

³⁹ Sentencia dictada en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-557/2018.



Así, señala que no solo se crea un vínculo jurídico, sino de solidaridad moral basada en la confianza recíproca y en **la adhesión a los fines asociativos**; de ahí que **no puede descartarse** que los estatutos puedan **establecer como causa de expulsión una conducta que la propia asociación valore como lesiva a los intereses del gremio partidista.**

Es importante destacar que en el Derecho Internacional también se ha estudiado la gran importancia que en un sistema democrático tiene la dimensión colectiva del derecho de asociación a través de los partidos políticos.

Así, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho del Consejo de Europa (Comisión de Venecia)⁴⁰ -de la cual México es miembro de pleno derecho desde 2010- en conjunto con el Panel de Expertos en Partido Políticos de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y Cooperación,

⁴⁰ La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, mejor conocida como Comisión de Venecia, es el órgano consultivo del Consejo de Europa responsable de brindar asesoría legal sobre cuestiones constitucionales que promuevan el pleno respeto a los derechos fundamentales entre sus Estados miembros. Está integrada por expertos independientes nombrados por sus gobiernos por un periodo de cuatro años, que se reúnen en sesión plenaria para aprobar dictámenes, formular recomendaciones, intercambiar información y compartir buenas prácticas.

En este foro multilateral participan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, asistiendo a las sesiones plenarias, brindando su opinión a las consultas formuladas por otros miembros y a través de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional, de la cual la Comisión de Venecia funge como Secretaría. [Información consultable en: <https://www.scjn.gob.mx/relaciones-institucionales/comision-de-venecia>]

emitieron los “*Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos.*”⁴¹

En dichos lineamientos se destaca que **los partidos políticos son una plataforma colectiva para la expresión de los derechos fundamentales de asociación y expresión de los individuos** y han sido reconocidos por la Corte Europea de Derechos Humanos como actores integrales en el proceso democrático.

Además, son los medios mayormente utilizados para la participación política y ejercicio de los derechos relacionados con ésta. Los partidos son generadores para una sociedad política pluralista y juegan un papel activo en garantizar un electorado informado y participativo.

Adicionalmente, la Comisión de Venecia señala que **los partidos sirven, a menudo, como un puente entre las ramas ejecutiva y la legislativa del gobierno y pueden servir para priorizar efectivamente la agenda legislativa dentro de un sistema de gobierno.**

En otro instrumento emitido por la Comisión de Venecia, denominado *Código de Buenas Prácticas en el Ámbito de los Partidos Políticos*, se destaca las dimensiones individual y colectiva del derecho de afiliación política.

Por una parte, toda persona debe ser libre de escoger ser

41

Consultable en:
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa).



miembro de un partido político o no y de elegir a qué partido pertenecer -dimensión individual-.

Asimismo, **los 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. Los partidos deben cerciorarse de que sus miembros cumplan con el orden jurídico.⁴²

De lo anterior se desprende que la dimensión colectiva del derecho humano de asociación política, específicamente los partidos políticos, implica que sus asociados actúen en congruencia con los principios, normas internas y una determinada corriente de pensamiento a la cual se adhirieron voluntariamente al decidir formar parte de un partido político determinado.

Este derecho colectivo de asociación se ejerce a partir de que sus integrantes puedan decidir sobre la permanencia de aquellas personas que no actúan en respeto a las normas y corriente doctrinal a la que se adhirieron; de tal forma que, coartar este derecho vulneraría su autodeterminación y tiene impacto sobre el cumplimiento de los fines para los cuales se creó.

6. El régimen sancionador en el partido político MORENA

⁴² Adoptado por la Comisión de Venecia en su 77ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 de diciembre de 2008) e informe aclaratorio adoptado por la Comisión de Venecia en su 78ª Sesión Plenaria (Venecia, 13 y 14 de marzo de 2009).

En el caso concreto, la controversia se origina a partir de una queja en la que se pidió la expulsión del partido político MORENA de diversas personas que en su desempeño como legisladores realizaron acciones que, en concepto del denunciante o quejoso, vulneran la ideología del partido y los documentos básicos internos.

Al respecto, es importante hacer un análisis del marco normativo interno, a partir del cual, al amparo del principio de autodeterminación, las y los asociados del partido político establecieron sus normas de justicia partidaria y de **permanencia en dicho ente colectivo**.

El Estatuto de MORENA establece las bases del régimen sancionador disciplinario que deberá implementarse para conocer sobre las posibles faltas a la normatividad partidista y las correspondientes sanciones.

Al respecto, el artículo 47 del Estatuto dispone que es responsabilidad del partido admitir y conservar en su organización personas que gocen de buena fama pública; practiquen la rendición de cuentas, eviten la calumnia y la difamación; mantengan en todo momento una actitud de respeto frente a sus compañeras y compañeros; y realicen sus actividades políticas por medios pacíficos y legales.

Para ello, dispone que al interior del instituto político funcionará un sistema de justicia partidaria pronta y expedita en una sola instancia, a partir de cual se garantizará el acceso a la justicia,



cumpliendo con las formalidades esenciales previstas en la Constitución y en las leyes.

En el artículo 49 se establece que la corresponderá a la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia atribuciones como:

- Salvaguardar los derechos fundamentales de todos los miembros de MORENA.
- **Velar por el respeto de los principios democráticos en la vida interna de MORENA.**
- Conocer de las quejas, denuncias o procedimientos de oficio que se instauren en contra de dirigentes nacionales de MORENA.
- 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.

Asimismo, en el artículo 53 del Estatuto se contemplan una serie de supuestos que se consideran faltas sancionables por la Comisión.

Ahora bien, en el artículo 129 de su Estatuto **se establece que la cancelación de la afiliación a MORENA consiste en la pérdida definitiva de los derechos y obligaciones** derivadas del Estatuto y de la Ley General de Partidos Políticos.

Al respecto, se prevé que serán acreedoras a la **cancelación de la militancia**, las personas que cometan las conductas siguientes:

- a) Realicen actos que impliquen campañas negativas en los procesos electorales constitucionales de carácter municipal,

estatal o nacional en detrimento de las y los candidatos postulados por MORENA;

b) Ocupen cargos de elección popular y no apliquen en el marco de la Ley las líneas generales de gobierno, documentos básicos y el Proyecto Alternativo de Nación aprobadas por MORENA;

c) Dañen gravemente el patrimonio de MORENA.

d) Realicen actos de corrupción, violación a los Derechos Humanos y sociales o actividades delictivas.

e) Se afilien a otro partido y/o acepten la postulación como candidatas o candidatos de otras organizaciones políticas.

f) Sean registradas o registrados como representantes de otro partido, sin autorización del órgano correspondiente.

g) Apoyen de manera notoria a candidatas y/o candidatos, dirigentes y/o postulados de otro partido por cualquier medio.

h) Realicen actos que impliquen la subordinación a otros partidos políticos y/o a personajes antagónicos a los principios establecidos en los Documentos Básicos de MORENA.

i) Realicen actos que impliquen alianzas con otros partidos políticos y/o con personajes antagónicos a **los principios establecidos en los Documentos Básicos de MORENA.**

j) Realicen acuerdos o negociaciones políticas pragmáticas y/o o de conveniencia con la finalidad de beneficiar a grupos de interés o de poder y/o **en detrimento de MORENA y/o de sus Documentos Básicos.**

k) Alteren documentación oficial de MORENA.

l) Falsifiquen documentación oficial de MORENA.



- m) Hagan uso indebido de la documentación oficial de MORENA.
- n) Ejercen violencia política y violencia política de género en cualquiera de sus variantes.
- o) Realicen campañas de afiliación distintas a las de MORENA.
- p) Divulguen o sustraigan información confidencial de MORENA, en los términos de las leyes, sin autorización de los órganos competentes.

De lo anterior se advierte que el Estatuto del partido en cuestión **sí contempla la posibilidad de perder la militancia a partir de un desempeño del cargo público que atente contra los documentos básicos** (declaración de principios, Estatuto y programa de acción); así como la violación a su **Proyecto Alternativo de Nación** aprobadas por MORENA.

Debe precisarse que las plataformas electorales **son propuestas de carácter político, económico y social**, enarboladas por los partidos políticos en sus declaraciones de principios y descritas en sus programas de acción.

De conformidad con el artículo 39 de la Ley General de Partidos Políticos, es obligación de los partidos políticos nacionales presentar y **registrar ante el INE una plataforma electoral** en cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción.

7. La función pública y el respeto a la vida interna de los partidos políticos

El respeto a las normas internas de los partidos políticos conforma un interés colectivo de los integrantes; sin embargo, va más allá, porque es un mandato constitucional que los partidos cumplan sus fines a partir del respeto a los principios que postulan y conforme a sus ideologías y programas, contenido en el artículo 41 de la Constitución.

Ello solo puede lograrse a partir de que, en el ámbito interno de un partido político, las personas integrantes cumplan puntualmente lo establecido en sus documentos básicos y sus ideales, siempre en apego al marco constitucional y legal.

De ahí la gran trascendencia de los procedimientos sancionadores internos y, en específico, el de “cancelación de la militancia” del partido político, que surgen expresamente de las obligaciones que la ley les impone como entes colectivos y los compromisos que como asociación decidieron asumir las personas que militan en él.

Así, la militancia a un partido político no puede concebirse de manera desvinculada del desempeño de un cargo público.

Existe toda una base constitucional y legal que impone a las y los afiliados el deber de cumplir con los principios básicos de los partidos políticos y esta observancia no deja de tener vigencia durante el desempeño de un cargo público. Por el contrario, cobra énfasis porque fue justamente su carácter de militantes y su adhesión cierta ideología y plataforma electoral lo que les permitió llegar al poder público y posicionarse ante la ciudadanía como integrante de un colectivo -partido político-.



En ese sentido, existe un vínculo político entre la persona que ha sido electa y el instituto político que la postuló. Lo cual 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.

Lo anterior se reconoció así por la Sala Superior en 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.”**⁴³

Este vínculo entre los partidos políticos y las y los funcionarios que accedieron a un cargo público a partir de su militancia, no puede concebirse si en la justicia partidaria se excluyera a las conductas que se realizan en ejercicio de la función pública.

Así, decir que un partido político no puede imponer una sanción o expulsar a un militante bajo el argumento de que determinada acción la realizó en su carácter de funcionario público, establece una clara restricción a los principios de autoorganización y autodeterminación reconocidos en la Constitución.

Ello, porque es parte del compromiso colectivo que se adquiere al formar parte de un instituto político y ser postulado con adhesión a una determinada plataforma electoral e ideales; asimismo, es la

⁴³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 57 y 58.

ley la que impone el deber de respetar los documentos básicos de un partido político, sin que se distinga entre militantes que desempeñan o no funciones públicas.

Conforme a lo anterior, considero que la Comisión Nacional de Honor y Justicia de MORENA **sí tiene competencia para conocer de actos realizados por las y los legisladores en ejercicio de la función pública que desarrollan**, cuando se considere que trastocan los principios ideológicos y documentos básicos del partido político, lo que podrá dar lugar a un procedimiento sancionador o de expulsión de las y los militantes, lo que es acorde a la vida interna y el derecho de asociación colectiva de los partidos políticos.

8. La justicia partidaria y el respeto a las funciones públicas

El criterio que asume la mayoría también destaca que la falta de atribuciones de la Comisión para iniciar un procedimiento de expulsión a partir del ejercicio de funciones parlamentarias tiene como propósito tutelar el ejercicio de un cargo público; de tal forma que se pueda “asegurar la libertad para expresar en el desempeño de sus funciones, sus ideas y juicios, sin el temor de que se les exija responsabilidad, que pueda menoscabar su independencia y por consiguiente, la del Poder Legislativo.”

En mi consideración, en el caso concreto, no se advierte un riesgo sobre las funciones públicas que desempeñan las personas denunciadas ante la Comisión. En primer lugar, se solicitó el inicio de un procedimiento de expulsión de manera posterior al desarrollo de las funciones parlamentarias, de tal forma que, la



función se desarrolló a plenitud y sin que se advierta un menoscabo o posible afectación a partir de un posterior procedimiento disciplinario partidista, cuyo fin pretendido ha sido el de analizar si la actuación de las y los militantes continúa apegada a los principios colectivos del partido.

Es importante destacar que la justicia partidaria únicamente tiene efectos al interior del instituto político y de ninguna forma trasciende al ámbito parlamentario, de tal forma que, el inicio de un procedimiento disciplinario o de cancelación de la militancia, no trastoca o limita el desempeño de un cargo de elección popular, porque sus efectos se refieren únicamente a la dimensión colectiva del derecho de asociación del partido político.

Otra consideración de la sentencia que no comparto es que, el análisis se realiza bajo un enfoque de la inmunidad parlamentaria de las opiniones que en un debate parlamentario expresen las y los legisladores.

No obstante, en el caso, considero que la inmunidad parlamentaria implica que las manifestaciones -que estrictamente en los debates políticos se realicen- no pueden ser objeto de reproche por parte de un órgano del Estado.

Ello tiene bases muy distintas al asunto que se analiza, por una parte, con la referida inmunidad parlamentaria se tutela el principio de división de poderes del Estado, a partir del cual las y los legisladores no pueden ser sancionados por otro poder estatal, a partir de las opiniones que exterioricen durante un debate

parlamentario. Esto es, limita la posibilidad de una persecución judicial -ya sea por acciones civiles, penales o de otra índole- a partir de opiniones políticas en el ejercicio de un cargo.

Por otra parte, la justicia partidaria y, concretamente, el procedimiento de cancelación de militancia que se solicitó, únicamente tiene como objetivo preservar dentro de la organización a aquellas personas que cumplen con los compromisos colectivos adquiridos al afiliarse a un partido político.

Como se mencionó, el artículo 129, inciso b), del Estatuto de MORENA establece que será causa de cancelación de la militancia la conducta consistente en **ocupar un cargo de elección popular y no aplicar el marco de la Ley, las líneas generales de gobierno, documentos básicos y el Proyecto Alternativo de Nación aprobadas por MORENA.**

Dicha disposición -en su generalidad el Estatuto- fue sometida al procedimiento de procedencia constitucional y legal que se sigue ante el INE; cuya aprobación se obtuvo a partir del Acuerdo INE/CG94/2014⁴⁴. Actualizados con las modificaciones al Estatuto aprobadas mediante Acuerdo INE/CG251/2014⁴⁵, ambos, emitidos por el Consejo General del INE.

Por otra parte, en relación con la temática abordada, es importante destacar que la Sala Superior ha reconocido que a partir del contenido de los artículos 41, Base I, Constitucional y 23,

⁴⁴ Emitido en sesión extraordinaria del Consejo General del INE celebrada el 9 de julio de 2014 y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2014.

⁴⁵ En sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el 5 de noviembre de 2014 y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 2014.



párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, existe un sustento jurídico que permite a los partidos políticos regular de manera interna lo relacionado con los integrantes de sus Fracciones Parlamentarias.

De esta forma, señaló que es factible que, **durante el ejercicio del encargo se conserve el vínculo ideológico-político entre los partidos políticos y las y los legisladores** integrantes de sus Grupos o Fracciones Parlamentarias o Legislativas.

En ese sentido, concluyó que se encuentra dentro de los márgenes **constitucional y legalmente permitidos que los partidos políticos regulen de manera interna cuestiones relativas a funciones parlamentarias.**

Este criterio fue adoptado en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-4372/2015, que dio origen a la tesis relevante LXXXVI/2016 previamente citada.

Así, con independencia de que pudiera o no actualizarse la supuesta trasgresión a los principios y normativa interna del partido en el caso concreto, considero que, bajo las bases constitucionales y legales analizadas **no es posible concluir que la Comisión Nacional de Honor y Justicia carece de competencia** para estudiar el asunto que se sometió a su conocimiento, porque ello restringe las potestades que emanan del principio constitucional de autoorganización y de la dimensión colectiva del derecho humano de asociación.

Por último, debe destacarse que, como se observó en el marco normativo analizado, los procedimientos de justicia partidaria deben respetar en todo momento los derechos fundamentales de las personas y los derechos procesales; de tal forma que, el solo inicio de un procedimiento, como ordenó el Tribunal local, no implicó que se coartaran derechos, sino que únicamente permitía reconocer la competencia del órgano de justicia partidario para iniciar el mencionado procedimiento.

Así, a partir de un reconocimiento de la competencia, la Comisión tendría a su cargo la potestad de decidir si las conductas denunciadas vulneraron o no la ideología y principios partidarios.

Por lo anterior, considero que la emisión de una resolución por parte de la Comisión, como ordenó el Tribunal local, permitiría la tutela de los intereses colectivos de las y los integrantes del partido político, respetando su derecho de asociación, a partir del cumplimiento de las reglas internas y la tutela de los valores democráticos, así como la ideología del partido político.

Por lo hasta aquí expuesto y fundado, es que formulo el presente **voto particular**.

MAGISTRADO

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-114/2020

VOTO RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS⁴⁶ RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DEL JUICIO DE LA CIUDADANÍA SCM-JDC-114/2020⁴⁷

Con fundamento en el artículo 48 del Reglamento Interno del Tribunal del Poder Judicial de la Federación formulo este voto porque considero necesario puntualizar algunas razones que me permiten acompañar el sentido de la resolución.

REPRESENTACIÓN

La Constitución federal establece que la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce mediante el poder público⁴⁸.

La forma de este poder público es el de una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados que libremente la integran y guardan un ámbito de decisión respecto a su régimen interno⁴⁹.

En nuestro país este poder público se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y federal⁵⁰.

La forma en que la ciudadanía participa en la conformación de los poderes públicos es mediante el voto emitido en elecciones periódicas⁵¹.

⁴⁶ Con el apoyo de Perla Berenice Barrales Alcalá.

⁴⁷ En la emisión de este voto, utilizaré los mismos términos contenidos en el glosario de la sentencia de la cual forma parte.

⁴⁸ Artículo 39 de la Constitución federal.

⁴⁹ Artículo 40 de la Constitución federal.

⁵⁰ Artículo 49 de la Constitución federal.

⁵¹ Artículos 35 fracción I y 41 párrafos primer y segundo de la Constitución federal.

Uno de los poderes públicos que se integran con el voto popular es el poder legislativo, si bien los partidos políticos tienen una importante intervención en el proceso de elección dada su función constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política, es la ciudadanía quien ejerce su derecho a elegir quien la represente⁵².

En ese sentido, la Sala Superior establece que nuestro modelo constitucional del ejercicio del poder legislativo es representativo, ya que su titularidad y soberanía se ejerce por conducto de representantes a quienes la sociedad les confiere un mandato⁵³.

Este mismo principio aplica al régimen interior de los estados, ya que la Constitución federal les ordena que dividan el poder público en ejecutivo, legislativo y federal⁵⁴.

La Sala Superior ha considerado que este modelo constitucional genera que exista para quienes integran el poder legislativo un **mandato libre** pues ejercen su función para cumplir sus responsabilidades frente a la ciudadanía que les eligió para encabezar un órgano constitucional cuya función debe regirse únicamente por los principios constitucionales⁵⁵.

En ese sentido, de las normas constitucionales relativas a la forma del poder público, su integración y carácter representativo, concluyo que el mandato otorgado en la elección del poder legislativo corresponde a la ciudadanía y no a los partidos políticos que

⁵² Artículo 39, 40 y 41 Base I párrafo segundo de la Constitución federal.

⁵³ SUP-REC-95/2017.

⁵⁴ Artículo párrafo primero y Base II de la Constitución federal.

⁵⁵ SUP-REC-95/2017.



postulan las candidaturas electas -o en su caso, a quienes avalan una candidatura independiente o sin partido-.

FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa es la labor esencial y primaria de los órganos legislativos⁵⁶ y se define por producir leyes no solo conforme a la Constitución federal sino bajo un procedimiento que presupone la participación democrática de quienes representan a la ciudadanía, lo que la distingue de las disposiciones producidas por el poder ejecutivo (en ejercicio de su facultad reglamentaria y de presentar iniciativas⁵⁷) o el poder judicial (vía la jurisprudencia⁵⁸).

Para el pleno ejercicio de esta función y, sobre todo, para garantizar la libre discusión y aprobación de las normas por un procedimiento deliberativo, la función legislativa está protegida por la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria que impide en principio, someter a quienes la ejercen a un procedimiento por las opiniones que emitan en ejercicio de sus funciones⁵⁹.

Cabe destacar que en la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. I/2011⁶⁰, **INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA**, se reconoce que esta protección incluye tanto la libre discusión como la **decisión** parlamentaria para llevar a cabo la función legislativa.

⁵⁶ Además, también tienen la de ser un contrapeso de los otros poderes.

⁵⁷ Artículos 71 fracción I de la Constitución federal y 63 fracción I de la Constitución local.

⁵⁸ Artículo 94 párrafo 11 de la Constitución federal y 99 párrafo octavo de la Constitución federal.

⁵⁹ Reconocido en el ámbito local en el artículo 38 de la Constitución local.

⁶⁰ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, febrero de 2011 (dos mil once), página 7.

En ese sentido, la inmunidad o inviolabilidad parlamentaria no solo incluye las manifestaciones sino también el sentido del voto de cada persona legisladora.

En mi concepto, la protección a la libertad del voto en la formación de las leyes está reforzada ya que el resultado del proceso deliberativo se expresa en el contenido mismo de la norma, que se crea mediante el sentido del voto de cada persona legisladora.

Es decir, a diferencia de lo que sucede con las expresiones que emiten las personas legisladoras al desempeñar su función, el ejercicio de su derecho al voto respecto de los dictámenes sometidos a su consideración simplemente se realiza expresando si están a favor o en contra de determinado proyecto, sin que sea posible emitir un posicionamiento -que forme parte de la norma que finalmente se aprobará o rechazará- en relación con las razones que les llevan a acompañar o no dichas propuestas.

En este sentido, contrario a la revisión de las expresiones o manifestaciones que pueden emitir las personas legisladoras en el ejercicio de su labor, la revisión del sentido en que votan, implicaría revisar la ley votada, cuestión que escapa del ámbito interno en que los partidos políticos tienen autodeterminación y autoorganización en términos del artículo 41 constitucional.

Justo en este punto se inscribe la necesidad de emitir este voto.



En la sentencia del expediente SCM-JDC-1214/2019⁶¹ emití voto particular, entre otras razones, por considerar que las manifestaciones realizadas en tribuna por un legislador local⁶² no estaban protegidas de manera absoluta por la inviolabilidad parlamentaria. Por el contrario, manifesté mi convicción de que este tipo de expresiones son susceptibles de control por los tribunales electorales en algunos casos, como el que en ese momento revisábamos en que era necesario determinar si existía una vulneración a los derechos humanos, de corte político-electoral, de otra persona.

En mi voto señalé que este tipo de expresiones no implicaban un conflicto competencial excluyente entre la materia electoral y el derecho parlamentario, ya que las posibles vulneraciones a los derechos político-electorales actualizaban la competencia de la jurisdicción electoral al plantear su transgresión y no simples infracciones al orden interno establecido en una disposición reglamentaria.

⁶¹ Resuelto el 28 (veintiocho) de noviembre de 2019 (dos mil diecinueve).

⁶² En el uso de la voz en la tribuna parlamentaria del Congreso de Morelos, el diputado señaló:

“Y no es un tema de género, la Constitución que nos rige habla de diputados, no habla de mujeres [...]”

“Y lamentablemente usadas, usadas sí, por el tema de género, porque sus maridos no pudieron ser diputados y las pusieron a ustedes, las pusieron a ustedes para cubrir esa cuota de poder y hoy vienen a destrozar a este Estado y a hacer pedazos [...]”

“Si decir la verdad, al chile pelón -como se dice vulgarmente- y le hablo al pueblo, les duele y les lastima, lo siento, compañeras, pa’ que se meten en esto; desde el momento en que ustedes aceptaron una candidatura y estar aquí, sabían la responsabilidad que lleva tener un cargo [...]”

“El día de hoy, si les he lastimado, compañeras, no me importa [...]”

“Porque no se vale escudarse detrás del género cuando sus cochupos no les sales [...]”

“Es lo malo de sacar a las personas de la cocina y darles una curul [...]”

Así, concluí que las conductas denunciadas por la actora, en su calidad de diputada local no solo podían, sino que debían estudiarse por la jurisdicción electoral, al involucrar la presunta violación a un derecho político-electoral

Una de las diferencias esenciales entre este caso y el del juicio SCM-JDC-1214/2019, es el motivo por el cual se pide la intervención en la función legislativa.

Mientras en el juicio SCM-JDC-1214/2019 la materia a revisar eran las expresiones de un legislador hechas en tribuna -cuyo contenido podrían vulnerar el derecho de acceso y desempeño al cargo de una diputada quien denunciaba que constituían violencia política contra las mujeres por razones de género-, en este caso se busca que un órgano de justicia partidista sancione a un grupo de personas legisladoras por el sentido de la votación que emitieron durante el proceso de formación de una ley, es decir, por el ejercicio natural y esencial de su función legislativa -esto, pues dichas personas legisladoras fueron denunciadas por considerar que dicha votación es contraria a las normas y postulados del partido político del que según quien les denunció, forman parte-.

Desde mi óptica, el sentido de la votación de las personas legisladoras no puede ser objeto de revisión o sanción ni por parte de un órgano de justicia partidista ni judicial, ya que el voto de los proyectos de leyes o reformas legislativas implica el ejercicio de la soberanía del pueblo que les ha elegido para representarle, por lo que no debe estar sujeto a intervenciones, amenazas o condicionamientos externos que limiten la libertad e independencia



en que debe ejercerse. En ese sentido, la inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias son instrumentos que buscan proteger la integridad e independencia de la función del cuerpo legislativo y garantizar la división de poderes.

El contenido de la ley, por supuesto que es susceptible de ser analizado en cuanto a su validez a través de los medios de control constitucional y convencional previstos en la Constitución federal⁶³, lo que no implica sujetar a un juzgamiento individual a las personas que integran los órganos legislativos por la manera individual en que cada una y uno votó, mucho menos a imponerles una sanción.

Cuestión diferente es que dentro de la función parlamentaria, con acciones distintas al voto de una norma, se vulneren u obstruyan derechos político electorales como sucedió en el caso sometido a nuestro conocimiento en el juicio SCM-JDC-1214/2019.

En el caso, considero que cobra aplicación la tesis **XXXVII/2013⁶⁴, DIPUTADOS. NO PUEDEN SER SANCIONADOS POR LOS PARTIDOS, POR ACTOS EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DE JALISCO)**, que considera fuera de los alcances de la potestad sancionadora partidaria **alterar, condicionar, restringir o reprender** el ejercicio del cargo público de una persona que ejerce la función legislativa, mediante el inicio de procedimientos sancionatorios internos y la eventual imposición de sanciones, porque significaría alterar el funcionamiento normal del órgano legislativo y la invasión del ámbito

⁶³ Establecidos en el artículo 1º, 99 párrafo 6, 105 y 133 de la Constitución federal.

⁶⁴ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 13, 2013 (dos mil trece), páginas 98, 99 y 100.

de atribuciones de las personas a quienes el pueblo ha elegido como sus representantes, así como los derechos de las personas que representan.

En efecto, el papel de los partidos políticos en nuestro modelo constitucional es fundamental porque permiten a la ciudadanía participar en la integración del poder público (sin ser la única vía) al presentar las propuestas de candidaturas a los distintos cargos de elección popular⁶⁵.

Sin embargo, considero que el vínculo entre el partido político con la persona que postuló y fue electa para integrar el poder legislativo, no tiene el alcance de revisar o sancionar **los actos realizados en ejercicio de la función natural y esencial legislativa⁶⁶ que es la votación de los proyectos de leyes y sus reformas**, como sucede en el caso.

Si bien es cierto que es importante e ideal la congruencia y respeto a los documentos básicos de un partido político por parte de las personas que les postulan para ser electas a un cargo de elección popular, y en algunos casos dicha congruencia puede ser revisada a través de los procesos de justicia intrapartidista, la rendición de cuentas que deben realizar dichas personas frente a los partidos que les postularon y su militancia no solamente puede darse por la vía de esos procedimientos sino que puede realizarse a través de otro tipo de mecanismos como la evaluación del desempeño de dichas personas cuando busquen una nueva postulación para otro cargo o para su reelección.

⁶⁵ Artículo 41 Base I párrafo segundo de la Constitución federal.

⁶⁶ De esta forma lo resolvió la Sala Superior en el juicio SUP-JDC-1978/2019.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-114/2020

Tratándose del sentido de la votación de las personas legisladoras, dotar de facultades a los partidos políticos para que puedan revisar dicha actuación y sancionarla, implicaría permitirles una injerencia indebida en la función legislativa que -como ya expliqué y ha sido sostenido por la Sala Superior- deben realizar en representación de la ciudadanía y no del partido o partidos políticos que les postularon y pondría en riesgo a la democracia misma al amenazar la independencia esencial del poder legislativo y en consecuencia, la división de poderes.

Por estas razones es que voté a favor la propuesta.

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS
MAGISTRADA**

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, que implementó la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias emitidos con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.