

Nota introductoria

Alejandro Lozano Díez*

La definición de las competencias de cualquier entidad pública, especialmente la de los órganos jurisdiccionales, tiene una relevancia indiscutible para establecer, de manera inequívoca, las vías por las que deben desempeñar sus importantes tareas públicas.

Las reformas constitucionales y legales en materia político-electoral de 2014 modificaron el diseño estructural de las entidades del Estado mexicano involucradas con la democracia, acercando el modelo institucional a un esquema nacional. La aprobación de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) abrió nuevas interrogantes acerca de la división de competencias en los órganos jurisdiccionales de los distintos órdenes de gobierno en cuanto a la protección de los derechos políticos de los militantes partidistas, cuando se refiere a los órganos internos del ámbito estatal y municipal.

Los términos de la nueva legislación fueron motivo para que se presentara una divergencia entre una resolución de la Sala Regional Toluca, correspondiente a la V Circunscripción Plurinominal, y diversos criterios jurisprudenciales emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con anterioridad a la emisión del referido ordenamiento.

Antecedentes

El 19 de agosto de 2014 se acordó la radicación de la contradicción de criterios que motivó la integración del expediente SUP-CDC-2/2014,

* Profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

cuando de oficio se advirtió discrepancia entre lo sustentado por la Sala Regional Toluca, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) con el número de expediente ST-JDC-131/2014, y los criterios sostenidos por la Sala Superior, en las jurisprudencias 5/2011 (del 19 de abril de 2011)¹ y 8/2014 (del 15 de abril de 2014).²

La contradicción de criterios deriva originalmente de la consulta que el presidente del Tribunal Electoral del Estado de México formula-

¹ "INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS LOCALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA CONOCER DE ESOS CONFLICTOS.— La interpretación sistemática y funcional de los artículos 17; 40; 41, párrafo segundo, Bases I y VI; 99, párrafo cuarto, fracción V; 116, fracción IV, inciso f) y I); 122, Apartado A, Base Primera, fracción V, inciso f); y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, 46 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, permiten establecer que el principio de definitividad que debe cumplirse para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de controvertir la integración de órganos de los partidos políticos nacionales en los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, incluye, tanto el agotamiento de las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, como las instancias jurisdiccionales locales. Por tanto, los tribunales electorales de las entidades federativas, son competentes para conocer de conflictos partidistas de esta naturaleza, siempre que cuenten con un medio de impugnación apto y eficaz para obtener la restitución del derecho violado, pues sólo de esta manera, se privilegian los principios constitucionales de tutela judicial efectiva, de federalismo judicial y de un sistema integral de justicia en materia electoral" (jurisprudencia 5/2011).

² "DEFINITIVIDAD. DEBE DE AGOTARSE EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL ANTES DE ACUDIR A LA JURISDICCIÓN FEDERAL, CUANDO SE CONTROVIERTAN ACTOS DE ÓRGANOS NACIONALES PARTIDARIOS QUE AFECTEN EL DERECHO DE AFILIACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.— De lo previsto en los artículos 17 y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso numeral 80, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se obtiene que para cumplir con el principio de definitividad, quienes aduzcan una afectación a su derecho de afiliación, tienen el deber de agotar las instancias previas, a través de las cuales exista la posibilidad de alcanzar su pretensión. En ese sentido, se considera que los medios de defensa en general y en especial los juicios de protección de derechos ciudadanos previstos en las legislaciones electorales de las entidades federativas, deben ser reconocidos como instrumentos amplios que hacen posible la tutela de ese tipo de derechos, en aras de garantizar en mayor medida el derecho humano de acceso a la justicia. Por consecuencia, es factible sostener que el ámbito de protección de la justicia electoral local debe incluir los actos emitidos por los órganos partidistas de carácter nacional que puedan afectar el derecho de afiliación en el ámbito de las entidades federativas, pues de esa forma se privilegia el reconocimiento de los tribunales electorales locales como instancias de defensa idóneas para restituir ese tipo de derechos, por resultar esto acorde con un esquema integral de justicia electoral" (jurisprudencia 8/2014).

ra, el 6 de agosto de 2014 ante la Sala Superior del TEPJF, en torno a la competencia del órgano jurisdiccional de dicha entidad federativa para conocer dos asuntos relacionados con militantes de un partido político. La Sala Superior integró dichos medios de impugnación en los expedientes SUP-JDC-2061/2014 y SUP-JDC-2062/2014; acordó su acumulación y los reencauzó a la contradicción de criterios que, de oficio, advirtió entre las jurisprudencias y lo sustentado por la Sala Regional Toluca en la sentencia dictada respecto al JDC, con el número de expediente ST-JDC-131/2014, promovido por una militante de otro partido político, con el propósito de que el criterio resultante de dicha contradicción se aplicara para resolver el fondo de las mencionadas controversias.

Al resolver el juicio ST-JDC-131/2014, la Sala Regional Toluca asumió su competencia directamente, sin que se haya agotado la cadena impugnativa que supone acudir al tribunal estatal, después de la instancia interna partidista, lo que se contrapone a lo prescrito por las citadas jurisprudencias, las cuales establecen que el principio de definitividad en las controversias impulsadas por militantes de los partidos, respecto a la integración de los órganos internos en los ámbitos local y municipal, debe incluir a los órganos de justicia electoral local sin hacer una distinción entre partidos políticos nacionales o locales.

Competencia directa

La Sala Regional Toluca se aparta de dichas jurisprudencias y fundamenta su competencia en la omisión de la instancia jurisdiccional local, aduciendo básicamente los siguientes argumentos:

- 1) El artículo 47, párrafo 2, de la LGPP señala que las controversias vinculadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por el TEPJF, estableciendo, como única instancia previa, los medios de impugnación partidistas.

Artículo 47.

2. Todas las controversias relacionadas con los asuntos internos³ de los partidos políticos⁴ serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal.⁵

- 2) El artículo 40, párrafo 1, inciso i, de la referida ley establece que la facultad de los militantes de los partidos de acudir ante el TEPJF o ante los tribunales locales es potestativa en los siguientes términos:

Artículo 40.

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

- i) Impugnar ante el Tribunal o los tribunales electorales locales las resoluciones y decisiones de los órganos internos que afecten sus derechos político-electorales,
- 3) Una interpretación funcional y sistemática de dicho precepto, a la luz de los artículos constitucionales mencionados, así como los diversos artículos 106, párrafo 3, y 111, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), condujo a dicha Sala a concluir que, en caso de tratarse de un asunto interno de un partido político nacional, la competencia corresponderá al TEPJF, y si se trata de un partido político local, sus militantes deberán acudir ante el tribunal local.

³ El artículo 34, párrafo 2, inciso c, de la Ley General de Partidos Políticos establece que un asunto interno de un partido político constituye, entre otros, la elección de los integrantes de sus órganos internos.

⁴ Los partidos políticos, de acuerdo con el inciso j del artículo 4 de la Ley General de Partidos Políticos, son definidos como "los partidos políticos nacionales y locales".

⁵ Es decir, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; esto, en términos de lo dispuesto por el artículo 4, párrafo 1, inciso k, de la Ley General de Partidos Políticos.

Razones para no aplicar los criterios jurisprudenciales previos

La sentencia de la Sala Regional Toluca reconoce expresamente la existencia de las jurisprudencias arriba señaladas y, para separarse de estas, arguyó que

- 1) Las tesis mencionadas se refieren a un sistema normativo de partidos y de justicia local electoral que ya no se encuentra vigente, el cual ha sido modificado sustancialmente.
- 2) En consecuencia, se debe aplicar el nuevo sistema constitucional y legal, y no el que ha sido superado.

Contradicción de criterios y decisión de la Sala Superior

La Sala Superior, en su análisis, circunscribe la contradicción a determinar si, con motivo de la emisión de la LGPP y de la LGIPE, las jurisprudencias aludidas siguen vigentes o, por el contrario, debe declararse su interrupción.

Para dilucidar lo anterior, la Sala Superior razonó de la siguiente manera:

- 1) Toda interpretación que haga nula u obstaculice la procedencia y la funcionalidad de los tribunales electorales locales y de los medios de defensa partidistas se traduce en una limitación innecesaria al derecho humano de acceso a la justicia.
- 2) Acudir a los órganos jurisdiccionales locales de modo previo a los del orden federal garantiza una instancia más para los justiciables.
- 3) El artículo 40, numeral 1, inciso i, de la LGPP no distingue en forma expresa si se trata de un partido político nacional o uno local para atribuir la facultad del órgano de justicia competente.

- 4) Los preceptos de la LGIPE, que se relacionan con el tema,⁶ tampoco limitan a los tribunales electorales locales a conocer de los actos y resoluciones de los partidos políticos locales.

Con base en los anteriores argumentos, la Sala Superior concluyó que las jurisprudencias 5/2011 y 8/2014 no han perdido su vigencia.

Efectos

En lo referente a la contradicción de criterios, la resolución tiene efectos únicamente para los casos futuros, por lo que la sentencia pronunciada por la Sala Regional Toluca no se vio afectada.

En consecuencia, de ahora en adelante los militantes deberán agotar los recursos previstos por los estatutos internos de los partidos políticos, así como de los tribunales locales, antes de acudir a la instancia federal.

Fuentes consultadas

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. México: Cámara de Diputados. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf (consultada el 7 de diciembre de 2016)].

⁶ "Artículo 106.

[...]

3. Los magistrados electorales serán los responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales, en términos de las leyes locales.

[...]

Artículo 111.

[...]

2. Estos procedimientos jurisdiccionales tienen por objeto garantizar los principios de certeza y definitividad de las diferentes etapas de los procesos electorales, así como el de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades en la materia" (LGIPE 2016).

- Jurisprudencia 5/2011. INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS LOCALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA CONOCER DE ESOS CONFLICTOS. *Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes en Materia Electoral 1997-2012*. México: TEPJF, 370-1.
- 8/2014. DEFINITIVIDAD. DEBE DE AGOTARSE EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL ANTES DE ACUDIR A LA JURISDICCIÓN FEDERAL, CUANDO SE CONTROVIERTAN ACTOS DE ÓRGANOS NACIONALES PARTIDARIOS QUE AFECTEN EL DERECHO DE AFILIACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=8/2014>, (consultada el 6 de diciembre de 2016).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2016. México: Cámara de Diputados. [Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf (consultada el 7 de diciembre de 2016)].
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2016. México: Cámara de Diputados. [Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf (consultada el 7 de diciembre de 2016)].
- Sentencia ST-JDC-131/2014. Actora: Sofía Lira Hernández. Autoridad responsable: Comisión Estatal de Justicia Partidaria del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de México. Disponible en [http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll/nSentencias/nToluca/nSENST2014/jdc/st-jdc-0131-2014.htm?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll/nSentencias/nToluca/nSENST2014/jdc/st-jdc-0131-2014.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0) (consultada el 6 de diciembre de 2016).
- SUP-CDC-0002/2014. Denunciante: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Salas sustentantes: Sala Superior y Sala Regional Toluca, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/ (consultada el 6 de diciembre de 2016).
- SUP-JDC-2061/2014 y su acumulado SUP-JDC-2062/2014. Actores: Víctor Gabriel Alvarado Alvarado y Rosa María Robles Vergara. Autoridad responsable: Comisión de Orden del Consejo

Estatut del Partit d'Acció Nacional en el Estat de Mèxic.
Disponible en <https://tribunal-electoral.vlex.com.mx/vid/539367186>
(consultada el 6 de diciembre de 2016).