



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL LORENZO CÓRDOVA VIANELLO, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE SCG/QCTG/CG/055/PEF/79/2012.

Con el debido respeto a los Consejeros que integran el Consejo General, formulo voto concurrente con fundamento en lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, pues si bien estoy de acuerdo con el sentido de la resolución, esto es, con el desechamiento de plano de la queja, también lo es que disiento de las razones que dan sustento al sentido de la resolución aprobada por el Consejo, en atención a las siguientes consideraciones.

En la resolución se estima que es procedente desechar de plano la queja promovida por Constantino Tecpa García, Juventino Montiel Cervantes, Juan Enrique Saldaña López Melecio Montiel Cervantes y Juan Martínez Gutiérrez, pues se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 46; 363, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 29, párrafo 2, inciso e), del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, en razón de que los motivos de inconformidad esgrimidos por los quejosos no constituyen de manera evidente alguna infracción de la normativa electoral, y los hechos denunciados no se encuentran dentro de las hipótesis en las que esta autoridad es competente para conocer a través de la vía de los procedimientos sancionadores, toda vez que se trata de asuntos internos de un partido político.

Así, para sustentar dicha determinación se considera por la mayoría que la queja no puede ser analizada a través de la instauración de un procedimiento administrativo sancionador especial u ordinario, pues del examen de los motivos de inconformidad se aprecia que los quejosos hacen valer ante esta autoridad la presunta violación a los principios de legalidad y certeza por parte de la Comisión Coordinadora Estatal, la Comisión Ejecutiva Estatal, la Comisión de Elecciones Internas, todas ellas del Partido del Trabajo en el Estado de Tlaxcala, así como de la Comisión Ejecutiva Nacional y la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, hechos que en momento alguno actualizan la procedencia de los procedimientos antes referidos.

Adicionalmente, en la resolución se considera que en atención a lo dispuesto por artículo 46, párrafos 3, inciso C), y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los

LCV



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

partidos políticos en los términos que establecen la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las demás leyes aplicables, por lo que todas las controversias relacionadas con la elección de integrantes de los órganos de dirección de los partidos políticos 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 Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por ello, dado que la queja versa sobre la falta de observancia y acatamiento de los procedimientos de destitución y designación de dirigentes establecidos en los Estatutos del Partido de Trabajo por parte de la Comisión Coordinadora Estatal, la Comisión Ejecutiva Estatal, la Comisión de Elecciones Internas, todas ellas en el Estado de Tlaxcala, así como de la Comisión Ejecutiva Nacional y la Comisión Coordinadora Nacional, dichos hechos no constituyen violaciones a la normativa electoral por tratarse de transgresiones de la normatividad interna del Partido de Trabajo.

Por lo anterior, los procedimientos relacionados con la violación a la normativa interna de los partidos políticos, serán improcedentes cuando no se acrediten violaciones a la normativa electoral.

Ahora bien, previo a argumentar los motivos que encaminan mi disenso respecto a las consideraciones que dan sustento al sentido de la resolución aprobada, debe precisarse, en primer lugar, la evolución jurisprudencial sobre el control de la vida interna de los partidos políticos.

Evolución jurisprudencial sobre el control de la vida interna de los partidos políticos.

1. Control administrativo de los actos de partidos políticos.

En un principio, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, había sostenido el criterio consistente en que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano era improcedente contra actos de partidos políticos, pues de acuerdo con la normatividad constitucional y legal aplicable, el referido juicio sólo procedía contra actos o resoluciones de la autoridad electoral.¹

En efecto, dicho órgano jurisdiccional consideró que los partidos políticos no podían ser sujetos pasivos de dicho juicio, en razón de que la ley ordinaria, esto

¹ Ver sentencias SUP-JDC-12/1997, SUP-JDC-9/200 y SUP-JDC-242/2000.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'KCV', is located in the bottom right corner of the page.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

es, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establecía que la tutela de los derechos político-electorales sólo estaba contemplada exclusivamente respecto de los actos de autoridad; ello con independencia de que en el propio articulado de dicho ordenamiento (artículo 12, párrafo 1, inciso b)), se le considerara como parte responsable a los partidos políticos. Lo anterior, ya que dicha previsión constituía una omisión del legislador, pues si bien en el anteproyecto de la ley mencionada se proponía que el juicio procediera también contra actos de partidos políticos, para su aprobación se suprimió tal propuesta y se conservó únicamente, por un evidente descuido, dicha previsión normativa.²

Pese a dicha posición, el referido órgano jurisdiccional consideró al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-21/2000, que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la responsabilidad de vigilar que los partidos políticos cumplieran con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que si en concepto de esa autoridad electoral está demostrado que el partido político conculcó el derecho político-electorales de un ciudadano, el Consejo General del Instituto Federal Electoral **no solamente está facultado para imponer la sanción correspondiente**, sino que también está constreñido a dictar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho político-electorales violado.

En efecto, dicho órgano consideró que *“si ley debe ser indefectiblemente observada por los partidos políticos nacionales, resulta que para el logro de los fines establecidos en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, dichos partidos políticos nacionales quedan sujetos a las obligaciones que establece la legislación electoral y, concretamente, tienen el deber jurídico de respetar los derechos de los ciudadanos, según lo previsto por los artículos 22, párrafo 3, y 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.”*³

² Ver Jurisprudencia S3ELJ 15/2001 (No vigente), de rubro *“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS”*, publicada en la Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento Número 5 del año dos mil dos, visible en las páginas 19 y 20,.

³ Ver tesis S3EL 007/2001. (No vigente) de rubro, *“DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN*

LCV



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Lo antes expuesto, permite evidenciar que la Sala Superior estableció que el Instituto Federal Electoral, a través del Consejo General, se encontraba facultado no sólo para sancionar la vulneración a los dispuesto en el artículo 38, primer párrafo, inciso a) del código electoral federal por el incumplimiento a las normas partidarias, sino también para restituir los derechos político-electorales de los militantes. Ello, ya que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, como se precisó, no era procedente para combatir actos de partidos políticos que vulneraran dicho tipo de derechos.

2. Materialización del control administrativo y jurisdiccional de los actos de los partidos políticos.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente SUP-JDC-805/2002, determinó que el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el entonces vigente artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no era la vía para que los ciudadanos obtuvieran la restitución de los derechos político-electorales que consideren vulnerados por actos de los partidos políticos⁴.

En efecto, en dicha sentencia se sostuvo que el ciudadano que estimara que un determinado partido político cometió una falta a su normatividad estatutaria y como consecuencia de ello, se le haya vulnerado algún derecho político-electoral, dependiendo cual sea su pretensión, puede promover una queja o denuncia ante el Instituto Federal Electoral, **si lo que pretende es que el partido político sea sancionado**; o interponer el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Superior, si su intención es la restitución en el uso y goce de su derecho político-electoral violado.

Para abundar en este último aspecto, la Sala Superior estableció en la resolución en comento, lo siguiente:

En este orden de ideas, cuando un ciudadano estime que determinado partido político nacional cometió alguna falta, irregularidad o infracción a la normativa estatutaria partidaria y, como consecuencia de ello, le violó su derecho político-electoral de votar, ser votado, asociación o afiliación, se encuentra legitimado y tiene interés jurídico para promover en defensa de sus intereses lo siguiente, según cuál sea su pretensión:

CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO.”

⁴ Dicha posición ya había sido adoptada en el voto particular formulado por el entonces Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez en el expediente SUP-JDC-015/2002. (Caso Lago Lima)



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

- a) Si el ciudadano pretende que el partido político nacional sea sancionado por la supuesta comisión de una falta, irregularidad o infracción a la normativa estatutaria partidaria, deberá interponer una queja o denuncia ante el Instituto Federal Electoral, en términos del artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Como se mencionó, el objeto de una resolución de fondo en el procedimiento administrativo sancionador electoral se concreta a la determinación acerca de si se ha acreditado o no la comisión de una falta, infracción o irregularidad por el sujeto pasivo del respectivo procedimiento administrativo y, en caso afirmativo, la imposición de una sanción al responsable, teniendo en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En su oportunidad, la resolución que recaiga al respectivo procedimiento administrativo sancionador electoral, como se indicó, podrá ser impugnada por el propio ciudadano quejoso a través del recurso de apelación ante este órgano jurisdiccional, dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a que tenga conocimiento del acto impugnado o que el mismo le sea notificado conforme con la ley, y la sentencia correspondiente tendrá como efecto confirmar, revocar o modificar la resolución impugnada;
- b) Si el ciudadano pretende la restitución en el uso y goce de su derecho político-electoral supuestamente violado, en cambio, deberá promover juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en contra del primer acto de autoridad electoral que asuma como válido, pudiendo rechazarlo, el respectivo acto definitivo del partido político nacional, o bien, directamente este último en ciertos casos específicos según los términos previstos legalmente que, desde la perspectiva del actor, se traduzca en la posible violación a su derecho político-electoral, en el entendido de que la sentencia correspondiente tendrá como efecto confirmar o, en su caso, revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido, y
- c) Si el ciudadano pretende tanto la sanción del partido político nacional infractor como la restitución en el uso y goce de su derecho político-electoral supuestamente violado, deberá promover con antelación el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano mencionado en el inciso b) precedente y, una vez resuelto este último, podrá promover por separado y ante la instancia competente, la queja o denuncia a que se refiere el inciso a) que antecede.

En ese sentido, tomando en consideración lo antes expuesto y, a partir de una nueva reflexión por parte de dicho órgano jurisdiccional, se emitió el catorce de abril de dos mil tres la jurisprudencia de rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE

hcv



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS⁵, en la cual se establece que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir **la restitución oportuna y directa de esos derechos**, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral.

Incluso, en dicha jurisprudencia se estableció que dicha interpretación resultaba más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución.**

En ese sentido, si bien con posterioridad a dicha jurisprudencia fueron emitidas diversos criterios jurisprudenciales tendentes a regular dicho medio de impugnación cuando se impugnen actos de partidos políticos que vulneren los derechos político-electorales del ciudadano, verbigracia la obligación de agotar los medios de defensa previstos en la normativa del partido político antes de acudir a la instancia jurisdiccional, ello en modo alguno implicó que la Sala Superior haya revocado o modificado el criterio relacionado con el procedimiento sancionador cuya competencia corresponde al Instituto Federal Electoral.

Incluso, la reforma legal de 2008 mantuvo la posibilidad de que los partidos políticos fueran sujetos pasivos de los procedimientos administrativos, pues el propio artículo 342 del vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala un catálogo de conductas por los partidos políticos que podrán ser sancionadas administrativamente, entre las cuales se encuentra la relativa al incumplimiento a las obligaciones previstas en el diverso artículo 38.

Además, es importante mencionar que si bien a partir de la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, respectivamente, se incorporó en la legislación (artículo 99, cuarto párrafo, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 80, primer párrafo, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) la procedencia del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano contra actos de partidos políticos, también lo es que ésta se encuentra condicionada a que se

⁵ Actualmente constituye una jurisprudencia histórica cuya clave de identificación es 3/2003 y consultable en www.te.gob.mx

LCU



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

alegue la vulneración de dichos derechos por parte del militante, máxime que los efectos de las resoluciones de dicho medio de impugnación son precisamente el confirmar, revocar o modificar el acto o resolución reclamada y **restituir al promovente en el uso y goce del derecho político electoral que le haya sido violado** (artículo 84, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

Por ello, tomando en consideración lo anterior, estableceré las razones que sustentan el disenso en las consideraciones que orientaron el sentido de la resolución.

Consideraciones de disenso.

De la lectura integral de la queja se advierte que los denunciantes aducen la transgresión a los principios de legalidad y certeza, derivada de la supuesta infracción cometida por parte de la Comisión Coordinadora Estatal, la Comisión Ejecutiva Estatal, la Comisión de Elecciones Internas, todas ellas del Partido del Trabajo en el Estado de Tlaxcala, así como de la Comisión Ejecutiva Nacional y la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, en detrimento de sus derechos como integrantes de diversas comisiones.

Para sustentar dicha posición, si bien es cierto que los quejosos refieren que dichos principios fueron vulnerados por la no existencia de dictámenes individuales de sanción en el Acta y los anexos del Congreso Ordinario de fecha 04 de diciembre de 2011 del Partido del Trabajo en Tlaxcala, para justificar, motivar y fundar la remoción de integrantes de diversas Comisiones del Partido del Trabajo, también lo es que los denunciantes aluden a la violación de los procedimientos de destitución y designación determinados en los Estatutos del Partido del Trabajo, en otras palabras, los quejosos se están inconformando con el actuar fuera del marco estatuario de la Comisión Coordinadora Estatal, la Comisión Ejecutiva Estatal, la Comisión de Elecciones Internas, de la Comisión Ejecutiva Nacional y la Comisión Coordinadora Nacional del Partido.

Por lo anterior, es válido sostener que los quejosos aduce una vulneración a lo dispuesto en la normativa del partido político en relación con el artículo 38, incisos a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que implica que se actualice la competencia del Instituto Federal Electoral para analizar dicha vulneración a través del procedimiento administrativo ordinario sancionador previsto en el artículo 361 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior es así, ya que en la resolución recaída al expediente SCG/QBRCA/CG/024/PEF/48/2012 y aprobada por unanimidad por el propio

LCV



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Consejo General del Instituto Federal Electoral el 7 de junio del presente año, se estableció que el procedimiento ordinario sancionador procede contra violaciones a los estatutos de los partidos políticos.

En efecto, en dicha resolución, a foja 18, se estableció lo siguiente:

*De igual forma se asienta la improcedencia de instaurar procedimiento sancionador ordinario, en virtud de que los hechos denunciados por la quejosa, no son susceptibles de ser conocidos mediante la instauración de un procedimiento sancionador ordinario, en virtud de que la conducta denunciada mediante la cual, a juicio de la quejosa, se infringen diversas disposiciones de la normatividad electoral federal, no constituye alguna de las infracciones previstas para el conocimiento de esta autoridad por la vía referida, **toda vez que las mismas se actualizan** al acreditarse alguna violación al principio de Imparcialidad, prevista en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **violación a estatutos de partidos políticos**; pérdidas de registro de Agrupaciones Políticas Nacionales; infracciones cometidas por observadores electorales o ministros de culto; coacción al voto o en su caso violación al derecho a la libre afiliación, lo cual, como ya se ha señalado, no acontece en la especie, pues los hechos denunciados consisten, tal como se ha referido, en la presunta violación a los principios de legalidad y certeza, a decir de la impetrante, atribuidos al Coordinador de la Comisión Operativa Nacional del partido Movimiento Ciudadano, hechos de los cuales esta autoridad no reconoce competencia.*

Por ello, dado que se encuentra plenamente acreditada la competencia del Instituto Federal Electoral para analizar la queja vía el referido procedimiento, lo procedente es analizar si la misma satisface los requisitos de procedencia previstos en el artículo 363 del referido cuerpo normativo. En efecto, dicho precepto en lo que interesa establece lo siguiente:

Artículo 363

1. La queja o denuncia será improcedente cuando:

a) Tratándose de quejas o denuncias que versen sobre presuntas violaciones a la normatividad interna de un partido político, el quejoso o denunciante no acredite su pertenencia al partido de que se trate o su interés jurídico;

b) El quejoso o denunciante no agote previamente las instancias internas del partido denunciado si la queja versa sobre presuntas violaciones a su normatividad interna;

c) Por actos o hechos imputados a la misma persona que hayan sido materia de otra queja o denuncia que cuente con resolución del Consejo respecto al

LCW



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

fondo y ésta no se haya impugnado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o habiendo sido impugnada haya sido confirmada por el mismo Tribunal; y

d) Se denuncien actos de los que el Instituto resulte incompetente para conocer; o cuando los actos, hechos u omisiones denunciados no constituyan violaciones al presente Código.

...

En ese sentido, estimó que la queja no satisface el requisito previsto en el inciso b) del referido precepto, pues en la especie, no hay constancia alguna que los quejosos hayan agotado las instancias previstas en la normativa del partido político, en el caso, el previsto en el artículos 52, 52, 81 y 82 de los Estatutos del Partido de Trabajo. En efecto, en dichos preceptos partidarios se puede advertir que los militantes están en posibilidad de incoar un procedimiento disciplinario cuando estime que el actuar del algún órgano del partido político incumpla lo dispuesto en la normativa partidaria.

Por ello, si en el presente asunto no existe medio de prueba que permita advertir que los quejosos agotaron las instancias partidarias establecidas para tal efecto, resulta evidente que ello genera la improcedencia del presente procedimiento.

Ahora bien, no pasa desapercibido que el artículo 46, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que una vez agotados los medios de defensa previstos en el respectivo partido político, el militante podrá acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, dicha previsión normativa en modo alguno debe entenderse e interpretarse en el sentido de que el Instituto Federal Electoral resulta incompetente para sancionar violaciones a la normativa electoral federal que provengan de actos internos de partidos políticos, pues ésta sólo tiene una implicación enunciativa respecto a la posibilidad que tiene el militante de acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, más no impone una obligación de hacer al Instituto Federal Electoral.

En ese sentido, tampoco dicho precepto puede servir de sustento para desechar de plano la queja, pues de la lectura de la queja no se advierte que los denunciantes aleguen la transgresión a algún derecho político-electoral, ni mucho menos solicita su restitución, sino solamente solicita la sanción al partido político por el incumplimiento a la normativa. Por ello, no es viable hacer referencia que le corresponde conocer de la queja al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues desde mi perspectiva, no se actualiza la procedencia de ninguno de los medios de impugnación que conoce dicho órgano.

LCV



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Por lo anterior, es mi convicción que si bien la queja que da origen al presente procedimiento administrativo ordinario sancionador debe desecharse de plano, lo cierto es que la razón que actualiza la improcedencia es la falta de agotamiento de las instancias interna del partido político, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 363, primer párrafo, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Consejero Electoral

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Lorenzo Córdova", written over a horizontal line.

Dr. Lorenzo Córdova Vianello