

JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: ST-JRC-20/2018

ACTOR: PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE MÉXICO.

TERCEROS INTERESADOS: MORENA
Y OTROS.

OFICIO: TEPJF-ST-SGA-OA-447/2018

ASUNTO: Se notifica sentencia.

Toluca, Estado de México; a 15 de marzo
de 2018

ANEXA COPIA CERTIFICADA DE
SENTENCIA. 016589



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA DE
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

2018 MAR 16 AM 9 54

OFICIO DE
ACTUARÍA

INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

P R E S E N T E:

Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 94, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, notifico por medio del presente oficio la **sentencia** dictada en el expediente citado al rubro, por el Pleno de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, del cual anexo copia certificada. Lo anterior, para los efectos legales precisados en la determinación de mérito. Doy fe.


Josué Gerardo Ramírez García
Actuario



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: ST-JRC-20/2018

ACTOR: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

TERCEROS INTERESADOS:
MORENA Y OTROS

MAGISTRADO: ALEJANDRO
DAVID AVANTE JUÁREZ

SECRETARIO: VÍCTOR RUIZ
VILLEGAS

Toluca de Lerdo, Estado de México, 15 de marzo de 2018.

Vistos para resolver, los autos del juicio de revisión constitucional **ST-JRC-20/2018** promovido por el Partido Revolucionario Institucional,¹ por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México,² en contra de la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México,³ de 27 de febrero de este año, dictada en los recursos de apelación RA/8/2018 y su acumulado RA/9/2018, en los que se confirmó el acuerdo del Instituto por el que otorgó el registro a la coalición JUNTOS HAREMOS HISTORIA.

RESULTANDO

I. **Antecedentes.** De lo manifestado en la demanda y de las constancias del expediente, se advierten:

1. Inicio del proceso electoral 2017-2018. El 6 de septiembre de 2017, el Consejo General del Instituto celebró sesión solemne por la que se inició en el Estado de México, el proceso electoral ordinario 2017-2018, mediante el cual se renovarán al congreso local y a los ayuntamientos.

¹ En lo subsecuente PRI.

² En lo subsecuente el Instituto.

³ En lo subsecuente la responsable.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

ST-JRC-20/2018

- 2. Publicitación de la convocatoria.** El 12 siguiente, se publicó en el periódico oficial del gobierno del Estado de México "Gaceta del Gobierno" el decreto número 243, denominado: *"POR EL QUE SE CONVOCA A LA CIUDADANÍA DEL ESTADO DE MÉXICO Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON DERECHO A PARTICIPAR, A LAS ELECCIONES ORDINARIAS PARA ELEGIR DIPUTADOS A LA "LX" LEGISLATURA PARA EL EJERCICIO CONSTITUCIONAL COMPRENDIDO DEL 5 DE SEPTIEMBRE DE 2018 AL 4 DE SEPTIEMBRE DE 2021, Y MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS, PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL COMPRENDIDO DEL 1 DE ENERO DEL AÑO 2019 AL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2021"*, expedido por la LIX legislatura.
- 3. Aprobación del calendario del proceso electoral local 2017-2018.** El 27 de septiembre, el Consejo General del Instituto, aprobó el acuerdo IEEM/CG/165/2017, denominado: *"POR EL QUE SE APRUEBA EL CALENDARIO DEL PROCESO ELECTORAL DE LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS 2017-2018"*, en el que se estableció como fecha límite para la presentación de las solicitudes de registro de convenios de coalición, por parte de los partidos políticos con derecho a participar en el proceso electoral ordinario local del estado de México, el 20 de enero de 2018.
- 4. Solicitud de registro del convenio de coalición parcial.** El 20 de enero de 2018, los partidos políticos MORENA, del Trabajo y Encuentro Social, solicitaron al Instituto Electoral del Estado de México, el registro de **convenio de coalición parcial** para contender en el proceso electoral ordinario local 2017-2018, en la elección de diputados y ayuntamientos del Estado de México.
- 5. Requerimiento a los partidos políticos.** El 23 siguiente, la Dirección de los partidos políticos del Instituto Electoral del Estado de México, requirió a Encuentro Social, del Trabajo y Morena, diversa información y documentación que motivó la coalición, a lo que dieron cumplimiento el 26 del mismo mes.
- 6. Aprobación del acuerdo controvertido.** El 29 de enero, el Consejo General del Instituto, en sesión extraordinaria emitió el acuerdo IEEM/CG/20/2018, por el que aprobó la solicitud del registro de convenio de coalición parcial denominada "JUNTOS HAREMOS HISTORIA",⁴ celebrado

⁴ En adelante la coalición.



por los partidos MORENA, del Trabajo⁵ y Encuentro Social⁶ para postular en 44 distritos electorales, fórmulas de candidatos y candidatas a Diputaciones por el principio de mayoría relativa para integrar la "LX" legislatura del Estado de México, para el periodo constitucional comprendido del 5 de septiembre de 2018 al 4 de septiembre de 2021; así como 119 planillas de candidatos y candidatas a integrar el mismo número de ayuntamientos del Estado de México, para el periodo constitucional comprendido del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2021.

7. Recursos de apelación. El 2 de febrero, los representantes propietarios de los partidos Nueva Alianza y Revolucionario Institucional, respectivamente, promovieron ante el Consejo General del Instituto, recurso de apelación en contra del referido acuerdo IEEM/CG/20/2018. El promovido por Nueva Alianza se radicó como RA/8/2018 y el del PRI como RA/9/2018.

8. Remisión de constancias al tribunal local. El 7 siguiente, la responsable recibió los expedientes correspondientes a los recursos de apelación interpuestos.

9. Resolución impugnada. El 27 posterior, el tribunal responsable resolvió los recursos de apelación mencionados respecto de los cuales decretó la acumulación y confirmó el acuerdo impugnado.

II. Juicio de revisión constitucional electoral. El 4 de marzo, se recibió en esta sala regional la demanda por la que el PRI, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto, promovió juicio de revisión en contra de la sentencia citada en el párrafo que antecede.

III. Integración del expediente y turno a la ponencia. El mismo 4, la Magistrada Presidenta de esta sala ordenó integrar el juicio ST-JRC-20/2018, y turnarlo a la ponencia del magistrado Alejandro David Avante Juárez, lo cual, fue cumplido en la misma fecha por el secretario general de acuerdos de este órgano jurisdiccional.

⁵ En adelante PT.

⁶ En adelante ES.



ST-JRC-20/2018

IV. Radicación. El mismo 4, el magistrado instructor radicó en su ponencia el juicio aludido, requiriendo al tribunal local la remisión del informe circunstanciado, las constancias de los juicios recurridos y, de ser el caso, los escritos de los terceros comparecientes.

V. Remisión de constancias relativas al trámite y escrito de terceros. El 5 siguiente, el tribunal responsable remitió el informe circunstanciado, las constancias que acreditan la publicación del medio, así como los autos originales de los referidos recursos de apelación.

VI. Admisión y cierre de instrucción. El 9 de marzo, se admitió el juicio y, en su oportunidad, al no existir diligencias pendientes, se cerró la instrucción y se ordenó formular el proyecto de sentencia, la cual se dicta.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, con sede en Toluca de Lerdo, Estado de México es competente para conocer y resolver este juicio de revisión constitucional electoral, toda vez que se relaciona con un medio de impugnación resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de México, entidad federativa que se ubica dentro de la circunscripción donde esta sala ejerce jurisdicción, relativo a la aprobación del acuerdo IEEM/CG/20/2018, por el que se resolvió la solicitud del registro de convenio de coalición parcial para postular candidaturas a diputaciones locales y planillas para ayuntamientos del Estado de México, ambos niveles de gobierno sobre los que esta sala tiene competencia.

Ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, inciso b), y 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3º, párrafos 1 y 2, inciso d); 4; 6; 86, y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Tercería. Comparecen con tal calidad MORENA, ES y el PT como integrantes de la coalición. Se les tiene como terceros interesados,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

toda vez que en su escrito se hacen constar sus nombres y firmas autógrafas y la razón de su interés jurídico.

Su comparecencia fue oportuna según se advierte de la impresión del sello de acuse de recibo, a las 14:42 horas del 7 de marzo, esto es dentro del plazo de 72 horas que feneció a las 22:30 horas del mismo día, pues la publicación inició a las 22:30 del 4.

Se tiene por acreditada la personería de los promoventes, al obrar constancia en autos de su calidad como representantes ante el Consejo General del Instituto.

Finalmente, este órgano jurisdiccional estima que los comparecientes están legitimados como terceros en este juicio, en virtud de que cuentan con interés en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende la parte impugnante, pues buscan que se confirme la resolución impugnada.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad. La demanda reúne los requisitos generales y especiales de procedencia, acorde con lo dispuesto en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1, de la Ley de Medios.

a) Forma. Se cumple pues, la demanda se presentó por escrito ante esta sala y fue remitida a la autoridad responsable, se hace constar el nombre del representante del partido actor, su firma autógrafa, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica la resolución impugnada y se enuncian hechos y agravios.

b) Oportunidad. El juicio se promovió oportunamente. La resolución impugnada le fue notificada al actor de manera personal el 28 de febrero, por lo que el plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para promover este medio de impugnación transcurrió del 1 al 4 de marzo. En tanto, la demanda se interpuso el 4 y se recibió por la responsable el mismo día, por lo cual, es evidente su oportunidad.

c) Legitimación y personería. Se cumple este requisito, porque el actor es un partido político y su representante propietario se encuentra acreditado

ST-JRC-20/2018

ante el Consejo General del Instituto, autoridad emisora del acto impugnado en primera instancia, como lo reconoce la responsable.

d) Interés jurídico. Se satisface, porque el partido actor promueve este juicio para impugnar la sentencia en la que se confirmó el acuerdo IEEM/CG/20/2018 controvertido ante el tribunal responsable. Así, el acto impugnado no favoreció su pretensión y este juicio es medio idóneo para, en su caso, revocar la sentencia que le fue adversa.

e) Definitividad y firmeza. En la legislación electoral del Estado de México no se prevé algún juicio o recurso para combatir lo resuelto por el tribunal local en el recurso de apelación, con lo que se satisface el requisito.

f) Violación de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se cumple, en virtud de que el partido político actor aduce que la sentencia impugnada transgrede lo dispuesto en los artículos 1, 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

g) Violación determinante. Se encuentra igualmente colmado, toda vez que el planteamiento del partido actor tiene como pretensión que se revoque la sentencia dictada por el Tribunal local, a fin de dejar sin efectos el registro de la coalición electoral denominada "Juntos Haremos Historia" integrada por los partidos Morena, del Trabajo y Encuentro Social, para contender en el proceso electoral local ordinario 2017-2018 en el Estado de México. Ello implica una posible determinación sobre la calidad en la cual tales partidos participarían en el proceso, lo que evidentemente es determinante para tal elección.

h) Posibilidad y factibilidad de la reparación. Con relación a este requisito, cabe señalar que la reparación del agravio aducido por el partido actor es material y jurídicamente posible, en tanto que, de acoger su pretensión, habría la posibilidad jurídica y material de revocar la sentencia impugnada, con todos sus efectos jurídicos.

CUARTO. Estudio de fondo. El actor sostiene agravios relativos a la forma en la cual los tres partidos integrantes de la coalición aprobaron el referido convenio.

Para efecto de un análisis sistemático de los mismos, se esquematizan de la siguiente forma.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

1. Agravios comunes a los tres partidos.

- a. Aprobación de plataforma electoral genérica. La aprobación genérica de la plataforma electoral federal no brinda certeza. La sentencia impugnada analiza el fondo del agravio pero, al mismo tiempo, dice que el actor carece de legitimidad para impugnar tal tema al ser una cuestión de vida interna del partido. De considerarlo así debió desechar la demanda.
- b. Generalidad de la aprobación de la coalición. No se autorizó en qué estados, municipios ni con qué partidos se coaligarían. Tal facultad no es delegable a órganos de ejecución pues, aunque se aprobara la intención de coaligarse, era necesario determinar cómo, lo que es atribución de los máximos órganos nacionales.

2. Agravios comunes a MORENA y PT.

- a. La responsable indebidamente determinó sobre la personería de quienes firmaron el convenio de coalición.
 - i. En el caso del PT porque no puede existir más de un delegado político nacional en una entidad y el mismo solo puede coadyuvar para lograr la coalición y no, definirla.
 - ii. Respecto de MORENA.
 1. La secretaria general del CEN de MORENA no tenía la representación del CEN, pues se encontraba aún en funciones el presidente.
 2. Indebida valoración de las certificaciones de los documentos con los que se solicitó el registro del convenio, pues quien las firma no es fedatario público.

3. Agravios relativos a MORENA y ES.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
CUENTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE HIDALGO
SECRETARÍA GENERAL

ST-JRC-20/2018

a. Indebidamente el tribunal consideró inoperantes, por tratarse de cuestiones estatutarias internas, diversos agravios relacionados con los aspectos relativos a la convocatoria, realización y resultados de la sesión del Consejo Político Nacional que aprobó la coalición, en el caso de MORENA y a la comunicación de la convocatoria, en el caso de ES. Es indebido tal actuar porque tales agravios se refieren al cumplimiento de requisitos legales y reglamentarios, lo que es impugnabile por cualquier partido ajeno a la coalición. Así, los agravios relativos a la formalidad de la celebración de las asambleas de los órganos del partido que se coaliga pueden plantearse válidamente por cualquier otro. La responsable no se pronunció sobre la falta de necesidad de requerir los documentos solicitados al INE para probar tales extremos.

4. Agravios relativos al PT.

Ya. Incongruencia de la sentencia al sostener que la Comisión Ejecutiva Nacional es la encargada de aprobar coaliciones locales y, al mismo tiempo, que tiene la facultad de ratificar o rectificar los acuerdos de coalición propuestos por la Comisión Ejecutiva Estatal correspondiente.

Por cuestión de método, se estudian en primer término los planteamientos relativos a que los órganos facultados de los partidos solo aprobaron de forma general la intención de coaligarse, pero no la coalición con todos sus elementos, esto es, en qué estado, de qué tipo ni para qué cargos, distritos ni municipios.

Ello, porque de resultar fundados, alcanzaría mayor beneficio pues tendría efecto invalidante sobre el convenio que impugnó en primera instancia. Lo anterior, al incidir directamente en el elemento de voluntad, requisito de máxima importancia al tratarse de la suscripción de cualquier acuerdo.

a. Marco normativo.

El artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, prevé que los partidos políticos son entidades de interés público y la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral; que dichos partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

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, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio libre secreto y directo.

El mismo precepto prevé un sistema electoral cuyo aspecto fundamental lo constituye la regulación de los actos de los partidos políticos como entidades de interés público, que tienen como finalidad principal hacer posible el acceso a los ciudadanos al ejercicio del poder público conformando la representación nacional.

Así, la libertad de asociación política garantiza la formación de asociaciones de diversas tendencias ideológicas que fortalecen la vida democrática del país.

En relación con las coaliciones, el artículo Segundo Transitorio dispuso, en términos generales, las líneas relacionadas con tres tipos diferentes de coaliciones, las cuales son:

- **Coalición total** para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;
- **Coalición parcial** para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma; y
- **Coalición flexible** la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral.

Por su parte, el artículo 88 de la Ley General de Partidos Políticos, contempla los mismos tipos de coalición en sintonía con el aludido artículo segundo transitorio.

De igual manera, indica que, si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de

ST-JRC-20/2018

las elecciones locales si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales o de diputados a la Asamblea Legislativa, deberán coaligarse para la elección de Gobernador o Jefe de Gobierno.

Por su parte el artículo 89 de la propia Ley de Partidos establece que para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán, entre otros aspectos, acreditar que **la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional** que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados.

La razón de ser de esta disposición, en concepto de esta Sala Regional, atiende a que es tan importante la postulación conjunta por parte de los partidos políticos, que en caso de coalición es indispensable que los órganos nacionales sean quienes determinen la aprobación de la misma.

Lo anterior, a partir de que una coalición implica la afectación de muchos aspectos de la vida interna de los partidos políticos, tales como sus procesos de elección de candidatos, además de que afecta en forma directa a los resultados que de manera individual se puedan obtener.

Es de destacar que, en la configuración legal, la Ley General de Partidos no hace distinción entre coaliciones federales o locales, por lo que la regla es exactamente aplicable a cualquier tipo de coalición.

Ahora bien, resulta fundamental tener en cuenta que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de 9 de junio de 2015, por mayoría de ocho votos estableció que todo lo relativo a las coaliciones corresponde regularlo al Congreso de la Unión, y por tanto, las entidades federativas carecen de atribuciones para establecer reglas al respecto, lo anterior, a partir de que el artículo 1, párrafo 1, inciso e) de la Ley General de Partidos, dispone que tiene la naturaleza de orden público **y de observancia general en el territorio nacional**, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas, entre otros aspectos, en materia de las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

Por otro lado, el artículo 91 de la LGPP dispone los elementos que debe reunir el convenio de coalición, que son los siguientes:

- a) Los partidos políticos que la forman;
- b) El proceso electoral federal o local que le da origen;
- c) El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;
- d) Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;**
- e) El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, y
- f) Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quien ostentaría la representación de la coalición; y
- g) En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

De lo anterior, se puede concluir que la decisión de participar en una coalición se da en dos momentos y mediante dos actos jurídicos diversos: Primero, la aprobación del acto jurídico de la coalición como asociación temporal de los partidos, que debe efectuarse por los órganos nacionales de los partidos facultados para ello y; en un segundo tiempo mediante la suscripción de un convenio específico de coalición en la que se definan los aspectos instrumentales de la implementación.

ST-JRC-20/2018

Es decir, una cosa es la aprobación de la coalición como acto jurídico y otro diverso es la suscripción y aprobación del convenio de coalición.

Lo anterior se torna más claro cuando el artículo 91 de la LGPP dispone que en el convenio de coalición se deben adjuntar **los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes de la plataforma electoral**, siendo claro que ello sólo podría efectuarse si de manera previa se hubiera presentado la aprobación de la coalición.

Ahora bien, en seguimiento a lo dispuesto por la Ley de Partidos, la constitución del Estado de México prevé en su artículo 12, en lo que al caso de las coaliciones interesa, que en los procesos electorales los partidos políticos tendrán derecho a postular candidatos, formulas, planillas o listas, por sí mismos, en coalición o en candidatura común con otros partidos.

Así mismo, que la coalición podrá ser total, parcial o flexible y deberá formalizarse, mediante convenio por el cual no podrá existir transferencia o distribución de votación entre los partidos coaligados, de acuerdo con lo que establece la legislación de la materia.

✓ El código electoral del Estado de México establece, en su artículo 74, que los partidos tendrán derecho a postular candidatos, fórmulas o planillas por sí mismos, en coalición o en candidatura común con otros partidos en los términos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos y ese Código, sin formular ulteriores reglas.

Así mismo, el artículo 276 del Reglamento de Elecciones del INE, indica que la solicitud de registro del convenio deberá presentarse ante el Presidente del Consejo General o del Órgano Superior de Dirección del OPL y, en su ausencia, ante el respectivo Secretario Ejecutivo, hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas, acompañada de diversa documentación, entre la cual se encuentra: (i) el original del convenio de coalición en el cual conste la firma autógrafa de los presidentes de los partidos políticos integrantes o de sus órganos de dirección facultados para ello (en todo caso, se podrá presentar copia certificada por Notario Público); (ii) documentación que acredite que el órgano competente de cada partido político integrante de la coalición, sesionó válidamente y aprobó participar en dicha coalición, entre otros.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

A fin de acreditar que el órgano competente sesionó válidamente el partido político deberá proporcionar original o copia certificada de lo siguiente:

- a) Acta de la sesión celebrada por los órganos de dirección nacional, en caso de partidos políticos nacionales y estatal en caso de partidos políticos estatales, que cuenten con las facultades estatutarias, a fin de aprobar que el partido político contienda en coalición, anexando la convocatoria respectiva, orden del día, acta o minuta de la sesión, o en su caso, versión estenográfica y lista de asistencia;
- b) En su caso, acta de la sesión del órgano competente del partido político, en el cual conste que se aprobó convocar a la instancia facultada para decidir la participación en una coalición, incluyendo convocatoria, orden del día, acta o minuta de la sesión, o en su caso, versión estenográfica y lista de asistencia, y
- c) Toda la información y elementos de convicción adicionales que permitan al Instituto verificar que la decisión partidaria de conformar una coalición fue adoptada de conformidad con los estatutos de cada partido político integrante.

b. Agravios relativos a generalidad de la aprobación del convenio.

En el caso, la controversia que se resuelve cursa por la forma en que MORENA, PT y ES aprobaron la formación de una coalición para contender en el Estado de México, lo cual fue acreditado ante el Instituto de la siguiente manera.

Tanto en MORENA como en ES,⁷ los órganos nacionales previstos estatutariamente acordaron participar en coalición o candidatura común en los procesos electorales en curso, sin explicitar cuál de esas formas de participación política se optaba ni que partidos integrantes de la coalición, elecciones ni estados de la República.

⁷ No pasa inadvertido que, en el caso de ES, la Comisión aprobó la participación común en términos genéricos, aun cuando en la intervención del Presidente del CEN se señaló a los partidos MORENA y del Trabajo, no obstante, tal situación no quedó asentada en el acuerdo final del órgano colegiado.



Se reproducen los extractos de las actas correspondientes para mayor claridad:

morena

091

92

autoridades dentro del plazo legal correspondiente, en términos de lo señalado en cada una de las leyes electorales locales.

ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA POR EL QUE SE SE AUTORIZA IR EN COALICIÓN, Y EN SU CASO, CANDIDATURA COMÚN O ALIANZA PARTIDARIA CON OTROS PARTIDOS POLÍTICOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES QUE SE LLEVEN A CABO DURANTE EL AÑO 2018.

ACUERDA

PRIMERO.-Se faculta al Comité Ejecutivo Nacional de MORENA, para acordar, concretar, y en su caso modificar, coaliciones, candidaturas comunes, o cualquier medio de alianza partidaria, con los partidos políticos, que compartan el Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, así como para postulación y registro de candidatos, además de establecer los términos en que MORENA participará en dichas alianzas.

SEGUNDO.- Se faculta a la representación legal del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA para suscribir, y en su caso modificar, los instrumentos jurídicos, que permitan concretar las coaliciones, candidaturas comunes o alianzas partidarias o nivel federal y locales, para la postulación y registro de candidatos, con los partidos y modalidades señalados en el acuerdo precedente.

TERCERO.- Se instruye a la representación de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que realice todas las acciones necesarias para realizar el registro del convenio

Página 3 de 5



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

5



y en el Acuerdo que ha presentado, instruyo al Secretario Técnico para que someta a consideración de los presentes a esta Comisión la aprobación del presente punto del orden del día.

En uso de la palabra el **SECRETARIO TÉCNICO, CIUDADANO JULIO CÉSAR CASTREJÓN PATRICIO** refiere al pleno de la Comisión lo siguiente: en acatamiento a la instrucción recibida pongo a consideración de los asistentes el Acuerdo del Comité Directivo Nacional sobre la Participación en los Procesos Electorales Federal y Locales, Ordinarios y Extraordinarios en su caso, 2017-2018, mediante la figura de Coalición, Candidaturas Comunes y/o cualquier otro tipo de alianzas electorales previstas en las legislaciones locales; así como la aprobación de la plataforma electoral de la Coalición propuestas por el **CIUDADANO HUGO ERIC FLORES CERVANTES, PRESIDENTE DEL COMITÉ DIRECTIVO NACIONAL**, para ejercer las facultades contenidas en el artículo 31 fracciones I, III, XIII, XV, XVI y XXI de los Estatutos de Encuentro Social con los alcances mencionados, tanto en el Acuerdo del Comité Directivo Nacional como en las manifestaciones aquí vertidas por nuestro Presidente, hecho lo anterior pregunto a los presentes si existe algún comentario sobre este punto 4 del orden del día; no habiendo comentarios al respecto solicito a los presentes que levanten la mano quienes estén a favor de aprobar dicho punto del orden del día, ahora levanten la mano los asistentes que no estén a favor de aprobarlo, señor Presidente le informo que el punto del orden del día fue aprobado por unanimidad de votos de los presentes.

En uso de la palabra el **PRESIDENTE DE LA COMISIÓN POLÍTICA NACIONAL, CIUDADANO ALEJANDRO GONZÁLEZ MURILLO** refiere al pleno de la Comisión lo siguiente: no habiendo comentario alguno, se tienen por concluido el presente punto del orden del día y se aprueba en términos del artículo 31 fracciones I, III, XIII, XV, XVI y XXI de nuestros Estatutos, que Encuentro Social, a través del Presidente del Comité Directivo Nacional pueda suscribir y en su caso modificar los instrumentos jurídicos necesarios que permitan concretar las coaliciones, candidaturas comunes y/o cualquier otro tipo de alianzas electorales previstas en las legislaciones locales, partidarias para los Procesos Electorales Federal y Locales ordinarios y extraordinarios en su caso, 2017-2018, para la postulación y registro de candidatos con los partidos y modalidades señalados en el Acuerdo precedente, así como se tiene por aprobada la plataforma electoral de la Coalición.

Acto Continuo el **PRESIDENTE DE LA COMISIÓN POLÍTICA NACIONAL, CIUDADANO ALEJANDRO GONZÁLEZ MURILLO** instruye al señor Secretario Técnico

En el caso del PT, se aprobó la decisión de participar en coalición total, parcial o flexible o candidatura común con MORENA y/u otras fuerzas políticas nacionales o locales para la elección de diputados y/o integrantes de ayuntamientos en el Estado de México, en el marco del proceso en curso.

La imagen correspondiente del acta de sesión es:



TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
COMISIÓN NACIONAL POLÍTICA
CIRCULO JURISDICCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL



PARTIDO DEL TRABAJO 113

UNIDAD NACIONAL
TODO EL PODER AL PUEBLO

119

EQUIVALENTE AL CONGRESO NACIONAL, ESTÁ FACULTADA Y AUTORIZADA PARA QUE SE ERIJA Y CONSTITUYA EN CONVENCION ELECTORAL NACIONAL EN EL MOMENTO EN EL QUE POR SI MISMA LO CONSIDERE CONVENIENTE, Y POR MAYORIA SIMPLE DE POR LO MENOS EL CINCUENTA POR CIENTO MAS UNO DE SUS MIEMBROS PRESENTES, SE APRUEBE CONTENDER EN COALICION TOTAL, Y/O PARCIAL Y/O FLEXIBLE Y/O CANDIDATURA COMUN CON EL PARTIDO MORENA Y/O OTRAS FUERZAS POLITICAS NACIONALES, PARA LA ELECCION DE DIPUTADOS Y/O INTEGRANTES DE AYUNTAMIENTOS, SEGUN SEA EL CASO, EN EL ESTADO DE MEXICO, EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2017 - 2018, INDICA QUE EL INTERES DEL PARTIDO DEL TRABAJO PARA CONTENDER EN COALICION TOTAL Y/O PARCIAL Y/O FLEXIBLE Y/O CANDIDATURA COMUN SE DA EN UN MARCO POLITICO ACTUAL DE CONVERGENCIA SOCIAL POLITICA Y ECONOMICA Y ES NECESARIO IMPLEMENTAR EL PROYECTO PARA TRANSFORMAR LA ACTUAL SITUACION DE POLARIZACION POLITICA QUE VIVE EL PAIS, PERO PARTICULARMENTE ALGUNOS ESTADOS; ADEMÁS QUE SIGNIFICARÁ UN DESDOBLAMIENTO PARA EL PARTIDO DEL TRABAJO Y UN CRECIMIENTO QUE SE REFLEJARA EN LA PREFERENCIA DE LA CIUDADANIA, POR LO QUE LLEGA EL MOMENTO DE TOMAR UNA DECISION FORMAL. SE PROCEDE A REALIZAR EL ANALISIS Y DISCUSION DE LA CONVENIENCIA DE QUE EL PARTIDO DEL TRABAJO CONTIENDA EN COALICION TOTAL Y/O PARCIAL Y/O FLEXIBLE Y/O CANDIDATURA COMUN CON EL PARTIDO MORENA Y/O OTRAS FUERZAS POLITICAS NACIONALES Y/O LOCALES, PARA LA ELECCION DE DIPUTADOS Y/O INTEGRANTES DE AYUNTAMIENTOS, SEGUN SEA EL CASO, EN EL ESTADO DE MEXICO, EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2017 - 2018. UNA VEZ QUE SE CONSIDERO LO SUFICIENTEMENTE DISCUTIDO EL PUNTO, LA MESA DE DEBATES SOMETIO A LA CONSIDERACION DE LA CONVENCION ELECTORAL NACIONAL LA APROBACION DEL MISMO Y CON SETENTA Y CINCO VOTOS A FAVOR, CERO EN CONTRA Y CERO ABSTENCIONES, VOTO UNANIME DEL PLENO.

LA COMISION EJECUTIVA NACIONAL ERIGIDA Y CONSTITUIDA EN CONVENCION ELECTORAL, CON BASE EN LOS ARTICULOS 41 FRACCION III, APARTADO A, INCISO c); DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 169, 167 NUMERALES 1 Y 2; 171, 232, 238 Y 241, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; 1, 2, 23 NUMERAL 1, INCISOS b) Y f); 85 NUMERAL 5 EN RELACION CON EL 87 NUMERALES 2 Y 0; 88, 89, 90, 91 numeral 3; 82 Y DEMAS RELATIVOS Y APLICABLES DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLITICOS; EL ACUERDO INE/CG/38/2017, EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL; EL ACUERDO INE/CG/47/2017, EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL; 12 PARRAFO DÉCIMO SEGUNDO; 46 PARRAFO PRIMERO; Y DEMAS RELATIVOS Y APLICABLES DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO; 76 FRACCION I; 79 FRACCION I; 260 PARRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, FRACCION II Y ÚLTIMO PARRAFO; DEL CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MEXICO; 16, NUMERAL 1, INCISO c); 165 FRACCION XXXVIII; 235, 251 FRACCIONES II, III Y IV; 255 FRACCIONES I Y II; 275, 276



10



PARTIDO DEL TRABAJO

UNIDAD NACIONAL
TODO EL PODER AL PUEBLO

NUMERAL 1, PARRAFO 3, INCISOS c) y d); 277, 278, 279 Y 280 DEL REGLAMENTO DE ELECCIONES; 43 DEL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES MATERIA DE FISCALIZACION; EL CALENDARIO DE PROCESOS ELECTORALES PARA LA ELECCION DE DIPUTADOS Y MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS 2017 - 2018, EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MEXICO; ASÍ COMO 39, 39 Bis; 40, 43, 44, 47, 50 Bis 3; 117, 118 FRACCION IV, 119 Bis; 119 Bis 1; 120, 121 Y DEMAS RELATIVOS Y APLICABLES DEL MARCO ESTATUTARIO VIGENTE DEL PARTIDO DEL TRABAJO, ACUERDA: ÚNICO. SE APRUEBA, AUTORIZA Y RATIFICA AL PARTIDO DEL TRABAJO EN EL ESTADO DE MEXICO, PARA QUE CONTIENDA EN COALICION TOTAL Y/O PARCIAL Y/O FLEXIBLE Y/O CANDIDATURA COMUN CON EL PARTIDO MORENA Y/O OTRAS FUERZAS POLITICAS NACIONALES Y/O LOCALES, PARA LA ELECCION DE DIPUTADOS Y/O INTEGRANTES DE AYUNTAMIENTOS, SEGUN SEA EL CASO, EN EL ESTADO DE MEXICO, EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2017 - 2018.



m) ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y EN SU CASO, APROBACIÓN DE LA CELEBRACIÓN DE CONVENIO DE COALICION TOTAL Y/O PARCIAL Y/O FLEXIBLE Y/O CANDIDATURA COMUN Y/O CANDIDATURA COMUN CON EL PARTIDO MORENA Y/O OTRAS FUERZAS POLITICAS NACIONALES Y/O LOCALES, PARA LA ELECCION DE DIPUTADOS Y/O INTEGRANTES DE AYUNTAMIENTOS, SEGUN SEA EL CASO, EN LAS ENTIDADES DE AGUASCALIENTES, MEXICO, CAMPECHE, CHIAPAS, CHIHUAHUA, COAHUILA, COLIMA, CIUDAD DE MEXICO, DURANGO, ESTADO DE MEXICO, GUERRERO, HIDALGO, MEXICO, MICHOACAN, MORELOS, NUEVO LEON, OAXACA, PUEBLA, QUERETARO, QUINTANA ROO, SAN LUIS POTOSI, SINALOA, SONORA, MEXICO, TAMAULIPAS, TLAXCALA, VERACRUZ, MEXICO Y ZACATECAS, EN EL MARCO DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES ORDINARIOS 2017 - 2018. EL MODERADOR DE LA MESA DE DEBATES SOMETIO A CONSIDERACION DEL PLENO EL ANALISIS Y DISCUSION Y EN SU CASO, LA APROBACION PARA LA CELEBRACION DE CONVENIO DE COALICION TOTAL Y/O PARCIAL Y/O FLEXIBLE Y/O CANDIDATURA COMUN CON EL PARTIDO MORENA Y/O OTRAS FUERZAS POLITICAS NACIONALES Y/O LOCALES, PARA LA ELECCION DE DIPUTADOS Y/O INTEGRANTES DE AYUNTAMIENTOS, SEGUN SEA EL CASO, EN EL ESTADO DE MEXICO, EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2017 - 2018. SE PLANTEA A LOS CONVENCIONISTAS QUE CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS 41 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 85 NUMERAL 5 EN RELACION CON EL 87, NUMERALES 2 Y 0; 88, 89, 90, 91, 82 Y DEMAS RELATIVOS Y APLICABLES DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLITICOS; 12 PARRAFO DÉCIMO SEGUNDO; 46 PARRAFO PRIMERO; Y DEMAS RELATIVOS Y APLICABLES DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO; 76 FRACCION I; 79 FRACCION I; 260 PARRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, FRACCION II Y ÚLTIMO PARRAFO; DEL CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MEXICO; 16, NUMERAL 1, INCISO c); 165 FRACCION XXXVIII; 235, 251 FRACCIONES II, III Y IV; 255 FRACCIONES I Y II; 275, 276 NUMERAL 1, PARRAFO 3, INCISOS c) y d); 277, 278, 279 Y 280

11

Las anteriores documentales se valoran en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley de Medios y se les concede valor probatorio pleno, dado que si bien son documentales privadas aportadas por los partidos políticos en el procedimiento de registro de coalición, lo cierto es que se han



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

incorporado a un expediente público, las mismas no se encuentran objetadas y se cuenta con elementos que generan convicción sobre lo ahí plasmado.

En los tres casos, se aprobó que los convenios correspondientes se concretaran, acordaran y, en su caso, se modificaran, por medio de diversos órganos ejecutivos. En el caso de MORENA, su comité ejecutivo nacional, y a su representante, para suscribirlo. ES, por medio del presidente del comité ejecutivo nacional y en el PT por medio de comisionados nacionales nombrados para tal efecto.

Es decir, los tres partidos políticos acordaron que órganos distintos a los nacionales decidieran la forma de participación conjunta, el tipo, los sujetos y el objeto de la misma.

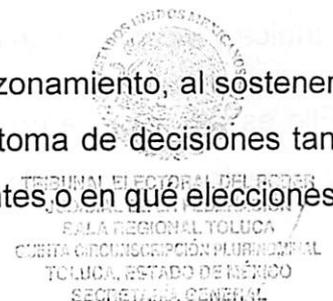
Tales documentos fueron el sustento de la solicitud de registro de convenio de coalición que MORENA, PT y ES formularon a la autoridad electoral local.

Una vez aprobado por la autoridad electoral administrativa el convenio de coalición que nos ocupa, el actor lo controvertió alegando que los órganos estatutarios de cada partido no aprobaron la coalición específica del Estado de México, al faltar determinar **elementos esenciales** de la misma, como el tipo -total, parcial, o flexible- ni para qué cargos y, en el caso de MORENA y ES, ni siquiera con qué partidos y estados.

En tal sentido, el actor sostuvo que esos aspectos no eran delegables a órganos ejecutivos y que, por ende, la coalición impugnada no fue aprobada por el órgano estatutariamente previsto para ello.

En la resolución impugnada, el tribunal responsable, esencialmente, consideró que en los tres casos el órgano facultado había acordado la innegable voluntad de coaligarse, dejando a los órganos ejecutivos concretar los términos de esa decisión.

En esta instancia, el actor se inconforma con tal razonamiento, al sostener que no puede delegarse a un órgano ejecutivo la toma de decisiones tan trascendentes como el tipo de coalición, los integrantes o en que elecciones se concretará.



ST-JRC-20/2018

En ese orden de ideas, la cuestión medular a resolver en este tema cursa por definir si, como lo consideró la responsable es suficiente la aprobación genérica de la voluntad para coaligarse por los órganos nacionales cada partido, o si como lo afirma el actor, existen elementos esenciales que deben ser aprobados por dichos órganos para tener por demostrada la aprobación de una coalición.

Examinada la cuestión planteada, esta Sala Regional arriba a la conclusión de que son **fundados y suficientes** los agravios expresados por el partido actor para revocar la sentencia impugnada y el acuerdo que otorgó el registro de la coalición.

Lo fundado de los agravios se deriva a partir de que no se comparten las consideraciones del tribunal responsable en el sentido de que para tener por demostrada la aprobación de un convenio de coalición por los órganos nacionales bastaba la aprobación genérica del ánimo de coaligarse, puesto que, derivado de la esencia de la teoría de los actos jurídicos, resulta indispensable para que un convenio se perfeccione, cuando menos, la conjunción de tres elementos: la definición del tipo de convenio de participación conjunta que habrá de celebrarse, los sujetos y el objeto que se pretende alcanzar.

✓ El primero de los aspectos, cursa porque, en concepto de este Tribunal, es esencial que los órganos nacionales definan la forma de participación política conjunta por la que habrán de optar. Es decir, es necesario que se haga un pronunciamiento sobre si se opta por la coalición o por la candidatura común.

La razón de ser de esa distinción no es menor, puesto que incluso el marco jurídico aplicable es distinto, dado que en el caso de coaliciones se regula por la LGPP, mientras que si se optara por candidatura común la normativa aplicable sería la del Estado de México.

En ese orden de ideas, la autorización genérica para suscribir cualquier forma de asociación política con otros partidos políticos no puede tener el alcance de tener por aprobada una coalición, dado que su naturaleza jurídica y alcances son distintos.

Ello es así, porque en concepto de esta Sala Regional, el alcance de lo dispuesto en el artículo 89 de la LGPP en el sentido de que para registrar



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

una coalición es necesario acreditar primeramente que ésta forma de participación conjunta fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados, y que, por su ámbito de decisión cursen, cuando menos, los elementos esenciales para que se constituya la coalición.

En ese orden de ideas, para que una coalición pueda ser considerada como tal, es indispensable que se determine quiénes habrán de conformarla, en qué tiempo tendrá vigencia, en dónde habrá de realizarse, qué tipo de coalición habrá de adoptarse y cuál plataforma electoral habrá de presentarse al electorado.

Es decir, atendiendo a la normativa aplicable, al momento de la aprobación de la coalición, resulta fundamental el que el órgano nacional **se pronuncie expresamente, cuando menos,** sobre los siguientes aspectos que son indispensables para tenerla por configurada:

- a. **Forma de participación:** Definir si se opta por coalición o candidatura común.
- b. **Sujetos:** Partidos que la conforman
- c. **Objeto temporal:** Proceso electoral en que aplicará la coalición.
- d. **Objeto territorial:** Demarcación o demarcaciones en las que resultará vigente el convenio de coalición.
- e. **Objeto directo:** Tipo de coalición que se habrá de adoptar (total, parcial o flexible); y
- f. **Objeto político:** Plataforma electoral con la que habrán de contender.

Forma de participación.

En el primero de los supuestos, la definición resulta tan trascendente que, por ejemplo, en el caso del Estado de México ello determina la forma en que los partidos políticos habrán de presentarse en la boleta, dado que si se tratare de una coalición, a LGPP en el artículo 87, párrafo 12, dispone que cada partido conserva su emblema, mientras que en la candidatura común

ST-JRC-20/2018

la Ley Electoral del Estado de México en su artículo 81, párrafo 3 ordena que el emblema sea en forma conjunta y que los votos se distribuirán en convenio de candidatura común.

Es decir, la definición no sólo es la forma de participación ante la ciudadanía, sino también la forma en que habrán de distribuirse los votos que se obtengan, puesto que, si se tratara de coalición, ello está definido en la LEGIPE, mientras que en el caso de la candidatura común ello se reserva a lo acordado en la candidatura común.

De ahí, que esta Sala no coincida con que una autorización genérica del órgano nacional sea suficiente para que ello faculte a otro funcionario partidista para que se opte por ir en candidatura común o coalición.

Sujetos y Objetos

Ahora bien, en cuanto a los restantes elementos, la interpretación sistemática y funcional de los artículos 89 a 92 de la Ley General de Partidos, rectora de la figura de las coaliciones, tanto a nivel federal como local, lleva a la conclusión de que los órganos facultados estatutariamente en los partidos políticos, deben aprobar los elementos mínimos de una coalición, como el tipo: total, parcial o flexible, los partidos que la integrarán, así como la elección o elecciones en las cuales se contendrá bajo esa modalidad y la plataforma electoral.

Por principio, es necesario considerar que la coalición implica un acuerdo de voluntades de los partidos que la conformen. Ello, conlleva, al menos, la necesidad de conjugar dos elementos, los sujetos y la expresión de la voluntad en cuanto al objeto del acuerdo.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 87 de la Ley de Partidos, es derecho de los institutos políticos coaligarse para participar con candidatos postulados conjuntamente en las elecciones federales y locales, lo que excluye la posibilidad de postular candidatos propios en los comicios en los que se hayan coaligado.

Debe tomarse en cuenta, de acuerdo con criterios reiterados de la Sala Superior, que la libertad de asociación de los partidos políticos debe



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

interpretarse en la lógica de los derechos fundamentales que, como organizaciones de ciudadanos, les asisten.⁸

No obstante, la propia Sala Superior y diversos tribunales en derechos humanos han sostenido que, incluso los derechos fundamentales, no pueden considerarse irrestrictos y absolutos, sino que encuentran límites en otros derechos o valores constitucionalmente legítimos.

Si bien, la decisión de coalición implica, por necesidad, delinear estrategias políticas cuyas razones únicamente corresponden a la decisión interna de los partidos políticos, en ejercicio de su auto determinación, la regulación legal de este tipo de modalidad para contender atiende a la protección de otros derechos fundamentales.

En ese sentido, la propia ley ha establecido como, requisito fundamental para la aprobación de que los partidos contiendan coaligados, que tal decisión sea aprobada por el órgano estatutario facultado para ello, con lo cual, se establece una modalidad en cuanto a los sujetos que acuerdan.

Es decir, la norma legal prevé la necesidad de que la autoridad administrativa electoral revise la aprobación de las coaliciones, bajo una lógica de observancia de las normas estatutarias.

Esta previsión tiene razón de ser al considerar que los partidos políticos, por regla general, contienden de forma individual en las elecciones, a efecto de posibilitar a sus militantes el ejercicio del derecho fundamental de ser votados en las elecciones constitucionales.

Es por ello, que la decisión de contender en coalición igualmente, por regla general, implica que los partidos, y consecuentemente, sus militantes, tengan que "ceder" postulaciones a la contraparte con la cual contendrían bajo el esquema de coalición.

En tal sentido, la ley establece la obligatoriedad de que esa decisión tan trascendente se tome con apego a los estatutos de quienes buscan coaligarse, se reitera, en última instancia, en tutela de los derechos de los militantes de cada partido.

⁸ Véase, por ejemplo, el SUP-JRC-49/2017 y su acumulado.

ST-JRC-20/2018

Así, la obligación de que sea el órgano estatutariamente facultado para ello el que apruebe la coalición, además de garantizar la regularidad normativa del funcionamiento de los órganos partidistas, encuentra un fin más alto, en el sentido de que la posible afectación a derechos de postulación de militantes de cada partido, la cual, necesariamente se da, en alguna medida, con la conformación de una coalición, sea fruto de una decisión de un órgano dotado de legitimación democrática interna, al ser una decisión fundamental.

Dado que los estatutos partidistas son los documentos normativos máximos de su vida interna, en donde se plasman las decisiones fundamentales de su configuración orgánica, así como los derechos y obligaciones de los militantes, solo en tal documento se puede establecer la facultad de quién podrá tomar decisiones de esa magnitud para la vida partidista.

Con ello, se conjura la posibilidad de que ese tipo de decisiones se tome por órganos diversos a quienes los propios militantes, vía estatutaria, decidieron que tenían la suficiente legitimidad para representar sus intereses como partido.

En tal sentido, la revisión administrativa sobre la aprobación de la coalición, por parte de los órganos internos, encuentra razón de ser en la necesidad de asegurar los derechos de los militantes de cada fuerza política a fin de que sean los órganos a quienes los propios integrantes del partido otorgaron esa facultad, y no otros, los que decidan sobre la procedencia de esa forma de contender en un determinado proceso comicial.

Ahora bien, en cuanto al objeto del acuerdo de voluntades se tiene que el contenido mínimo de tal decisión debe permitir afirmar que la decisión en cuanto a una coalición específica fue tomada por el órgano a quienes los militantes, vía estatutaria, autorizaron para tal efecto.

Esto es, la decisión de configuración política sobre los términos en los cuales contenderán en un proceso comicial debe contener elementos mínimos para sostener que fue el órgano estatutario facultado para ello, el que tomó la decisión específica para participar en un determinado proceso electoral, en una particular coalición, con determinados partidos políticos y con una plataforma electoral común.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

En este sentido, no basta con que los órganos estatutariamente facultados para determinar el objeto del acuerdo de coalición expresen una voluntad genérica de coalición y que deleguen la configuración de ésta a otros órganos pues, con ello, se daría lo que la doctrina llama fraude a la ley.

Cabe tener en cuenta que, de acuerdo con Manuel Atienza y Ruiz Manero en su obra "Ilícitos Atípicos" de Editorial Trotta, el término **fraude de la ley** se entiende como una oposición a los principios que constituyen un sistema jurídico, a través de la simulación de actos que aparentemente se ajustan a los presupuestos legales que los regulan.

Cuando el fraude se realiza en relación con la ley, el engaño o inexactitud derivan de que hay una actitud consciente que en el sujeto se forja para evadir la obligatoriedad de la ley con producción de una afectación a quien puede derivar derechos de la ley eludida.

El fraude de ley suele presentarse como un supuesto de infracción indirecta de la ley, a diferencia de los ilícitos «típicos», en los que se da un comportamiento que se opone directamente a (infringe directamente) una ley.

La esencia de los ilícitos atípicos es que una conducta que resulta a primera vista lícita se torna en ilícita a partir de que las circunstancias en que se despliega vulneran los principios que dan sentido a la regla que se aplica.

En el caso concreto, la norma contenida en el artículo 89 de la Ley de Partidos dispone con toda claridad que deben ser los órganos nacionales de cada partido los que aprueben la coalición, regla que, como se anticipó, encuentra sustento en la importancia que implica sumar fuerza política para presentar una plataforma electoral común o, más aún, dejar de lado un documento básico del partido para adoptar el de otro en una elección.

Admitir que esa atribución pudiera ser delegada, haría que la norma fuera defraudada, dado que se evitaría el pronunciamiento del órgano estatutario facultado para aprobar la coalición.

Es decir, no puede hablarse de la aprobación de una coalición si el órgano no determina qué tipo de coalición se aprueba, en qué proceso comicial

ST-JRC-20/2018

contenderá en tal modalidad, así como cuántos y cuáles partidos la conformarán y la plataforma electoral.

En efecto, sostener que basta que el órgano encargado de "aprobar la coalición" apruebe únicamente la voluntad de coaligarse sin especificar en qué proceso, bajo qué modalidad, con qué partidos ni la plataforma electoral implica una reconducción del requisito normativo, a efecto de que sea otro órgano, que no ostenta la misma legitimación democrática partidista, el que decida sobre tales aspectos fundamentales de la coalición.

En un extremo, tal posición implicaría que el órgano estatutario pudiera aprobar una voluntad de coaligarse, siempre que a quien se le delegue tal poder lo considere conveniente, en el proceso que así lo estime y con las modalidades que él establezca, lo cual, vaciaría de contenido la protección de los derechos de los militantes para que, solo en caso de que el órgano que ellos decidieron vía estatutaria apruebe una coalición específica, ésta pueda celebrarse.

De tal manera, es necesario que el contenido mínimo de tal decisión se articule a efecto de que, someterlo a un determinado órgano cumpla con una función legitimadora de la misma, pero a la vez, que proteja en esa medida, los derechos de la militancia que le otorgó esa facultad.

En efecto, si bien debe entenderse que en la libertad configurativa de la estrategia política de cada partido se dan diversas circunstancias que solo pueden ser ponderadas en la lógica política de la toma de decisiones, también lo es que, en el sistema democrático, la misma debe entenderse acotada a la legitimación que otorga la norma a cada órgano representativo, establecido estatutariamente, en ejercicio de su auto determinación.

Por ende, la voluntad de coaligarse no puede expresarse de forma genérica, a efecto de que otro órgano, diverso al facultado estatutariamente, la dote del contenido mínimo, pues con ello, se permite una reconducción de la determinación estatutaria de que sea tal órgano, investido con la legitimación suficiente, quien ordene una determinada coalición.

En este sentido, los artículos 89, 90 y 91 de la Ley de Partidos permiten concluir que los órganos partidistas facultados estatutariamente deben aprobar, al menos: a) con qué partidos se autoriza la coalición; b) en qué proceso electoral, estado de la república o federación y tipo de elección; c)



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

qué tipo de coalición, ya sea total, parcial o flexible, y d) la plataforma electoral.

Objeto directo.

El artículo 88 de la Ley de Partidos establece que las coaliciones solo pueden ser totales, parciales o flexibles.

De tal manera, en el caso de la coalición total, se prevén determinadas consecuencias de derecho, esto es, independientemente de la voluntad de los partidos. Así, cuando se postulan los mismos candidatos a diputados locales, necesariamente se tiene que postular al mismo titular del ejecutivo.

Por otra parte, la coalición, con las implicaciones de participar bajo esa modalidad, debe darse, al menos en 25% de los cargos que se eligen, lo cual sucede en la coalición parcial.

Por ello, la determinación del tipo de coalición genera, necesariamente, decidir qué y cuántos cargos se postularán conjuntamente, lo cual implica el establecimiento de una estrategia política-electoral totalmente diversa en los tres escenarios de coalición y, por ende, el tipo de coalición incide directamente en los derechos de los militantes de cada partido, pues conlleva la necesaria merma de posibilidades de que sean los militantes propios quienes accedan a postulaciones en tales cargos.

Por otra parte, la determinación de qué partidos conformarán la coalición tampoco puede dejar de establecerse en la decisión que deberán tomar los órganos estatutarios que aprueban la coalición ello, pues la postulación en coalición implica la determinación de una plataforma política común.

De tal forma, son solamente los órganos facultados estatutariamente quienes pueden determinar el grado de compromiso que una coalición, con uno u otro partido, puede implicar para los principios de política que su ideología defiende y, en identidad de razón, bajo qué plataforma electoral.

ST-JRC-20/2018

Por ende, como lo ha resuelto la Sala Superior, en diversos asuntos, la delegación absoluta para determinar qué partidos pueden conformar la coalición no debe considerarse legalmente permitida.⁹

En efecto, respecto a la delegación de facultades, esta sala regional retoma el criterio asumido por la Sala Superior, en el sentido de que dicha facultad delegatoria no puede entenderse como absoluta pues, para que resulte legal, las adecuaciones y modificaciones que, en su caso, suscriba o realice el órgano delegado deben ajustarse necesariamente a la política de alianzas previamente aprobada por el órgano de dirección nacional facultado para ello.

De lo contrario, podría vulnerarse lo dispuesto por el artículo 276 de la Ley de Partidos, ya que podría caerse en el supuesto de que por la voluntad de un dirigente partidista o de un órgano delegado, se apruebe una coalición totalmente distinta a la que fue acordada por el órgano de dirección nacional.

Lo anterior es así, pues la toma de decisiones a cargo de los órganos delegados debe atender o resultar congruente con la política de alianzas aprobada por el órgano nacional de dirección del partido político correspondiente.

Objeto territorial.

Por último, es necesario considerar que el establecimiento de en qué tipo de elección se contendrá, esto es, el estado o federación, así como los cargos en los cuales se autoriza la coalición, son elementos que el órgano facultado estatutariamente debe decidir expresamente.

Ello se entiende, pues el tipo de coalición que se pueda conformar difiere sustancialmente dependiendo de en qué cargos se postule en esa modalidad de participación, con las consecuencias que se estudiaron al analizar ese factor.

Por ende, dado que no en todos los procesos se eligen los mismos cargos, es necesario que el órgano facultado configure el tipo de elección en el que

⁹ SUP-JRC-70/2017 y SUP-JRC-90/2017.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

apruebe la coalición, lo cual, necesariamente implica explicitar los cargos y el estado cuando se trata del ámbito local.

Más aún, debe tenerse en cuenta, que los demás aspectos previstos para el convenio de coalición en el artículo 91, deben considerarse instrumentales, por lo que su cumplimiento puede pactarse por instancias partidistas a quienes se les encargue tal tarea.

Establecido lo anterior, es necesario precisar que la aprobación de la coalición, por parte de los órganos estatutariamente facultados para ello, es un requisito legal y, por ende, común a todos los partidos políticos.

Por ello, aun cuando el requisito puede tener como razón primordial el respeto a los derechos de los militantes de cada instituto político, al ser un requisito general, todos los partidos tienen derecho a impugnar la falta de cumplimiento de los otros, que pretenden contender en coalición, en aras de privilegiar el principio de equidad en la contienda.

Así, en el caso de MORENA, tal órgano es el Consejo Político Nacional de acuerdo con lo previsto en los artículos 41 de su estatuto el cual establece que le corresponde aprobar las coaliciones, entre otras, las locales.

Por su parte, en el PT, tal atribución corresponde a la Comisión Ejecutiva Nacional con base en el artículo 39 Bis de su estatuto.

Y en el caso de ES, de acuerdo con el artículo 31 de su estatuto, la facultad corresponde al Comité Ejecutivo Nacional previa aprobación de la Comisión Política Nacional.

De tal forma, determinar en esa sentencia que la coalición debe ser aprobada en sus aspectos mínimos por tales órganos partidistas, no afecta el principio de autodeterminación de los partidos, ya que ellos mismos determinaron que fueran esos y, no otros, los órganos que aprobaran las coaliciones.

Ahora bien, es un hecho notorio para esta sala que la Sala Superior resolvió en el **SUP-JRC-8/2018**, confirmar una sentencia que, a su vez, confirmó un convenio de coalición que tuvo como base los mismos actos del Consejo Político Nacional de Morena.

ST-JRC-20/2018

No obstante, en tal determinación se declararon inoperantes los agravios relativos a que no se había acompañado elemento de prueba de la delegación de facultades a órganos ejecutivos.

Es decir, la litis en aquel asunto difirió esencialmente en que en esta controversia se alega por el actor la existencia de elementos mínimos que deben ser aprobados para una coalición determinada, lo que difiere de aquel caso.

Por ende, el pronunciamiento de la Sala Superior no se hizo respecto a la validez normativa de esa situación sino, en todo caso, respecto a la falta de prueba de la aprobación de la coalición, aspecto diverso a lo que se resuelve en esta sentencia.

Ahora bien, en el caso se encuentra acreditado que tanto MORENA como en ES, los órganos nacionales previstos estatutariamente acordaron participar en coalición o candidatura común en los procesos electorales en curso, sin explicitar cuál de esas formas de participación política se optaba ni que partidos integrantes de la coalición, elecciones ni estados de la República y que en el caso del PT, se aprobó la decisión de participar en coalición total, parcial o flexible o candidatura común con MORENA y/u otras fuerzas políticas nacionales o locales para la elección de diputados y/o integrantes de ayuntamientos en el Estado de México, en el marco del proceso en curso, es dable concluir que en los tres casos, se aprobó que los convenios correspondientes se concretaran, acordaran y, en su caso, se modificaran, por medio de diversos órganos ejecutivos. En el caso de MORENA, su comité ejecutivo nacional, y a su representante, para suscribirlo. ES, por medio del presidente del comité ejecutivo nacional y en el PT por medio de comisionados nacionales nombrados para tal efecto.

Es decir, los tres partidos políticos acordaron que órganos distintos a los nacionales decidieran la forma de participación conjunta, el tipo, los sujetos y el objeto de la misma.

Luego entonces, es claro que la coalición no ha sido aprobada en los términos dispuestos por el artículo 89 de la LGPP y que han sido delimitados en consideraciones precedentes de esta ejecutoria.

En concepto de esta Sala Regional, la coalición se encuentra afectada de una nulidad relativa que puede ser convalidada por los actores políticos que



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

la conforman, dado que, no se trata de un acto solemne en el que la formalidad sea un requisito de existencia, no se persigue un fin ilícito, ni se advierte la existencia de una ausencia de voluntad, sino que, lo que ocurre en el caso es una falta de aprobación de los órganos nacionales competentes para ello y la falta de forma en la aprobación de la coalición, la cual puede ser convalidable si se suplen los errores advertidos en esta sentencia.

Es decir, la aprobación de la coalición como acto jurídico se encuentra viciada de falta de consentimiento expresada por quien tenga capacidad para ello y falta de forma en su aprobación y, en razón de ello, no puede surtir efectos para tener por aprobada la coalición solicitada por MORENA, PT y ES.

En efecto, es criterio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la ilicitud en el objeto, motivo o fin del acto puede dar lugar a la nulidad absoluta o a la nulidad relativa del acto jurídico; por lo que el acto celebrado ya sea por el representante o el mandatario extralimitando sus facultades, o sin ser legítimo representante, y sin que dicho acto hubiere sido ratificado por el mandante, está afectado de nulidad relativa.

Lo anterior, aun cuando pudiera estimarse que adolece de ausencia o falta total del consentimiento, como elemento esencial o de existencia del acto jurídico, dado que esta ausencia es susceptible de convalidarse por la ratificación del acto jurídico que se efectúe por quien tiene atribuciones para ello, pues tal conducta constituye la manifestación necesaria de voluntad de quien cuenta con atribuciones para aprobar el acto jurídico.¹⁰

Cabe precisar que la citada ratificación del acto jurídico es indispensable para que surta efectos, puesto que, de continuar viéndose afectada por la falta de consentimiento, no es dable que los efectos les sean vinculantes a las partes y, mucho menos, sea oponible a terceros.

¹⁰ Al respecto es aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 7/2007 de la 1ª Sala de la SCJN que obra bajo el rubro **CONTRATOS. SE AFECTAN DE NULIDAD RELATIVA CUANDO SON CELEBRADOS POR FALSO REPRESENTANTE O TRASPASANDO LOS LÍMITES DEL PODER CONFERIDO, SIN QUE SE RATIFIQUE POR EL MANDANTE.** Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007 Página: 251.

ST-JRC-20/2018

En tal sentido, lo procedente es revocar la sentencia impugnada y, por vía de consecuencia, el acuerdo del Instituto que declaró procedente el registro de la coalición parcial "Juntos Haremos Historia" en el Estado de México.

Ahora bien, dado el sentido de lo ya determinado, es innecesario el estudio de los restantes agravios, pues se refieren a un trámite que ha quedado insubsistente y, en su caso, será sustituido por la nueva determinación del Instituto.

c. Efectos de la sentencia

Al haberse declarado fundado el agravio expresado por el actor y revocarse la aprobación del convenio de coalición entre MORENA, PT y ES, lo conducente es delimitar los alcances de lo decidido.

Luego entonces, al verse afectado el acto jurídico de la aprobación por nulidad relativa, esta sala considera que, tal situación debe ser objeto de prevención por parte del Instituto para que, de ser su deseo mantener los efectos de la coalición, procedan a su convalidación.

Tal convalidación deberá cumplir con la normativa aplicable analizada en esta ejecutoria por lo que, al momento de la aprobación de la coalición, resulta fundamental el que cada uno de los órganos nacionales de los partidos que pretendan coaligarse se pronuncien expresamente, cuando menos, sobre los siguientes aspectos que son indispensables para tenerla por configurada:

- a. **Forma de participación:** Definir si se opta por coalición o candidatura común.
- b. **Sujetos:** Partidos que la conforman.
- c. **Objeto temporal:** Proceso electoral en que aplicará la coalición.
- d. **Objeto territorial:** Demarcación o demarcaciones en las que resultará vigente el convenio de coalición.
- e. **Objeto directo:** Tipo de coalición que se habrá de adoptar (total, parcial o flexible), y
- f. **Objeto político:** Plataforma electoral con la que habrán de contender.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

En consecuencia, se otorga un plazo de 5 días, contados a partir del siguiente a aquel en que se notifique esta sentencia, para que los partidos MORENA, PT y ES, subsanen tal deficiencia, apercibidos de que, de no realizarlo se entenderá que no es su voluntad ratificar la aprobación de la coalición y en consecuencia será privada de efectos en su totalidad.

Ello, en el entendido de que deberán ajustar los plazos previstos en su normativa interna para convocar y llevar a cabo los actos necesarios para la aprobación, al plazo que se les otorga en esta sentencia, al ser una situación extraordinaria.

Hecho lo anterior, de resultar procedente, los partidos deberán presentar la aprobación de la coalición y el convenio de coalición respectivo ante el Instituto, junto con todos los requisitos que las normas aplicables prevén.

En caso de ser así, el Consejo General del Instituto deberá proveer al respecto dentro de los 3 días posteriores a que ello ocurra, sin perjuicio de que en el trámite pueda realizar los requerimientos necesarios para tener por satisfechos los requisitos legales para la aprobación o rechazo. Igualmente, tal autoridad deberá informar a esta sala respecto del acuerdo que le hubiera recaído dentro de las 24 horas posteriores a su dictado.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia impugnada.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo IEEM/CG/20/2018 del Instituto por el que otorgó el registro a la coalición JUNTOS HAREMOS HISTORIA.

TERCERO. Se **otorga** a los partidos integrantes de la mencionada coalición el plazo de 5 días contados a partir del siguiente a aquel en que sea notificada esta sentencia para que subsanen el requisito objeto de estudio en la parte considerativa, en los términos aquí señalados.

CUARTO. Se **vincula** al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México para que, de ser el caso, provea respecto a la nueva solicitud de convenio de coalición dentro de los 3 días siguientes a su presentación.

ST-JRC-20/2018

Igualmente, deberá informar a esta sala respecto del acuerdo que le hubiera recaído dentro de las 24 horas posteriores a su dictado.

NOTIFÍQUESE personalmente al actor y los terceros interesados, **por oficio** a la responsable y al Instituto Electoral del Estado de México y **por estrados** a los demás interesados.

Asimismo, hágase del conocimiento público esta resolución en la página de este órgano jurisdiccional en Internet.

Devuélvase las constancias correspondientes y, en su oportunidad, archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos de la Magistrada Martha C. Martínez Guarneros y el Magistrado Alejandro David Avante Juárez, con el voto en contra del Magistrado Juan Carlos Silva Adaya, lo resolvieron y firmaron los magistrados que integran el pleno de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARTHA C. MARTÍNEZ GUARNEROS

MAGISTRADO

**ALEJANDRO DAVID AVANTE
JUÁREZ**

MAGISTRADO

**JUAN CARLOS SILVA
ADAYA**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL HERRERA SEVERIANO



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JUAN CARLOS SILVA ADAYA, EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL IDENTIFICADO CON LA CLAVE ST-JRC-20/2018, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 193, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Y 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con el respeto que me merece la señora Magistrada Presidenta, Doña Martha C. Martínez Guarneros, y el Magistrado de esta Sala Regional, Don Alejandro David Avante Juárez, al no compartir el sentido de la mayoría en el juicio de revisión constitucional electoral referido, formulo voto particular en los siguientes términos.

En la sentencia aprobada por la mayoría que integra este Pleno, los agravios del actor (Partido Revolucionario Institucional) relativos a que no era suficiente una aprobación genérica que reflejara el ánimo de coaligarse por parte de los órganos directivos nacionales de cada partido político (MORENA. Partido del Trabajo y Encuentro Social), se consideraron fundados y suficientes para revocar la sentencia impugnada y, en consecuencia, el acuerdo del Instituto Electoral estatal que otorgó el registro de la coalición, al considerar que era necesario que dicha aprobación precisara, cuando menos: a) La forma de participación; b) Los integrantes de la coalición, así como c) El objeto (proceso electoral, demarcación territorial, tipo de coalición y plataforma electoral, correspondientes).

En contraste, considero que el agravio se debió calificar como infundado, puesto que, en la interpretación del requisito de aprobación de la coalición por parte del órgano directivo nacional,¹¹ es necesario tomar en cuenta la libertad de decisión interna y el derecho de auto organización de los partidos políticos,¹² a fin de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en juego, contrariamente a restringirlos con base en una interpretación que maximiza la

¹¹ Artículos 23, párrafo 1, inciso f); 40, párrafo 1, inciso a); 85, párrafo 6, y 89, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos.

¹² Artículos 41, segundo párrafo, base I, párrafos segundo, tercero y cuarto, y 116, segundo párrafo, fracción IV, incisos e) y f), de la Constitución federal; 5º, párrafo 2º, 23, párrafo 1, incisos b), c), e) y f); 31, párrafo 1, y 34 de la Ley General de Partidos Políticos, y 2º párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

ST-JRC-20/2018

limitante en su ejercicio,¹³ misma que, además, en todo caso privilegia una cuestión formal de la expresión de la voluntad, sobre la voluntad misma del instituto político como núcleo esencial del derecho de auto organización, sin que esto conlleve la necesidad de proteger los derechos de terceros, ajenos al propio ente político, porque no se aprecia una vulneración.

Como primer punto, se debe tener presente el principio constitucional de autodeterminación y autorregulación de los partidos políticos. Al respecto, como lo ha señalado esta Sala Regional en el expediente **ST-JRC-301/2015**, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, base I, párrafos segundo, tercero y cuarto, y 116, segundo párrafo, fracción IV, incisos e) y f), de la Constitución federal; 5°, párrafo 2; 23, párrafo 1, incisos b), c), e) y f); 31, párrafo 1, y 34 de la Ley General de Partidos Políticos, y 2°, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los partidos políticos tienen en todo momento el derecho constitucional de autodeterminarse y autorregularse, siempre y cuando respeten los límites y en los términos establecidos en la Constitución federal y en la normativa aplicable, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

La conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la auto organización partidaria deberá ser considerada por las autoridades electorales competentes, al momento de resolver las impugnaciones relativas a ese tipo de asuntos.

Al respecto, cabe destacar que en el dictamen de la Cámara de Senadores, relativa al proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional de dos mil siete, en la que se incorporó el párrafo tercero de la base I del artículo 41 constitucional, se observa el alcance o finalidad del concepto de respeto a la autodeterminación, con relación a los procedimientos internos de los partidos políticos, tal como se advierte de la parte destacada de dicho documento, el cual es del tenor siguiente:

La adición de un tercer párrafo en la Base I del mismo artículo 41, para delimitar la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos políticos a lo que señalen la Constitución y la ley, se considera de aprobar en virtud del propósito general que anima la reforma en el sentido de consolidar un sistema de partidos políticos que cuente con un marco legal definido.

¹³ Artículo 1°, párrafos segundo y tercero, de la Constitución federal.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

Al respecto, la iniciativa propone la siguiente redacción:

"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley."

Las Comisiones Unidas consideran que es de aprobarse por lo siguiente: la extrema judicialización de los asuntos internos de los partidos políticos es un fenómeno negativo para la democracia mexicana; son varias las causas de tal fenómeno, pero quizá la más importante sea la continuada práctica de la autoridad jurisdiccional federal de realizar la interpretación de las normas constitucionales y legales en materia de vida interna de partidos, situación que ha derivado en la indebida práctica de sustituir la ley dictada por el Poder Legislativo a través de sentencias emitidas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que dan lugar a una compleja y vasta jurisprudencia en la materia, que a su vez retroalimenta la judicialización de la política a extremos cada vez mayores. Ésa no fue la intención ni el espíritu de la reforma electoral de 1996, que instauró el Tribunal Electoral y definió sus facultades y competencias.

La propuesta en comento dará lugar a la reforma de la ley secundaria, a fin de perfeccionar la obligación de los partidos políticos de contar, en sus propias normas y en sus prácticas cotidianas, con órganos internos para la protección eficaz y expedita de los derechos de sus afiliados, sin dilaciones ni subterfugios que hagan nugatorio el ejercicio de los derechos de los militantes.

En este orden de ideas, la interpretación sistemática y funcional del marco constitucional y legal invocado, pone de manifiesto que el principio de auto organización y autodeterminación de los partidos políticos implica el derecho de gobernarse internamente en los términos que se ajuste a su ideología e intereses políticos, siempre que sea acorde a los principios de orden democrático, aspectos que se deben plasmar en sus distintos instrumentos normativos.

En suma, el derecho de auto organización de los partidos políticos, como principio de base constitucional implica la facultad auto normativa de establecer su propio régimen regulador de organización al interior de su estructura, con el fin de dar identidad partidaria, con el propósito de hacer posible la participación política para la consecución de los fines constitucionalmente encomendados.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen reconocido el derecho de auto organización

ST-JRC-20/2018

y autodeterminación, que, en forma integral, comprende el respeto a sus asuntos internos, entre los que está la **toma de decisiones por sus órganos internos.**

Asimismo, acorde con lo previsto en los artículos 9º, párrafo primero; 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución federal; Segundo Transitorio, fracción I, inciso c), del Decreto de reformas y adiciones a la propia Constitución federal de diez de febrero de dos mil catorce; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los partidos políticos tienen como fines primordiales la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática del país, la contribución para la integración de la representación nacional y el posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, en tanto organizaciones de estos últimos, de acuerdo con sus programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por otra parte, la Ley General de Partidos Políticos debe contener lineamientos básicos para los partidos políticos, es decir, únicamente lo elemental para conducción de sus actividades de forma democrática, respetando la autodeterminación, lo que podría considerarse como un "mandato de optimización", en palabras de Robert Alexy.¹⁴

Esto es, los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política que, como derecho fundamental, se confiere a los ciudadanos mexicanos, lo cual conlleva la necesidad de realizar interpretaciones y luego aplicaciones de las disposiciones jurídicas relativas que aseguren o garanticen el puntual respeto de ese derecho y su más amplia y acabada expresión, en cuanto que no se haga nugatorio o se menoscabe su ejercicio por un indebido actuar de la autoridad electoral; como consecuencia de lo anterior, desde la propia Constitución federal, se dispone que los partidos políticos deben cumplir sus finalidades atendiendo a lo previsto en los programas, principios e ideas que postulan.

Esa libertad o capacidad auto organizativa de los partidos políticos que posee varios aspectos, como son la autonormativa, la autogestiva, no es omnimoda ni ilimitada, ya que es susceptible de delimitación legal, siempre y cuando se respete el núcleo básico o esencial del correspondiente derecho político-

¹⁴ "La Fórmula del Peso", en *Argumentación Jurídica. el juicio de ponderación y el principio de proporcionalidad*. 2013, México. Porrúa. p. 2.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

electoral fundamental de asociación, así como de otros derechos fundamentales de los propios ciudadanos afiliados, miembros o militantes; es decir, sin suprimir, desconocer o hacer nugatoria dicha libertad gregaria, porque las limitaciones indebidamente fueran excesivas, innecesarias, no razonables o no las requiera el interés general, o bien, el orden público, ni el respeto hacia el derecho de los demás.

Los partidos no sólo actúan como vehículo o medio para que los ciudadanos alcancen el poder, sino también como facilitadores de un cambio de fondo en la sociedad, en las formas de participación política. Los partidos políticos, son instrumento en beneficio de la ciudadanía, no son un fin en sí mismo que se abstraiga de quienes finalmente lo conforman: las y los ciudadanos.

En atención a las finalidades constitucionales que, como entidades de interés público, tienen encomendadas, los partidos políticos están obligados a regir sus actividades por el principio de juridicidad y los principios del Estado democrático no sólo por mandato legal sino también por razones de congruencia con el régimen político en el que son actores fundamentales de conformidad con su encuadre constitucional.

Además, en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas correspondientes y la interrelación o coexistencia de las prerrogativas partidarias y los derechos de los militantes, los candidatos, dirigentes y simpatizantes, toda autoridad debe respetar tanto el derecho del colectivo como los individuales, sin suprimir o en detrimento de un derecho u otro, y sin desconocer los alcances de cada uno de ellos, sino privilegiando las interpretaciones armónicas. Esto es, en un ejercicio de ponderación jurídica, se debe permitir la coexistencia armónica o pacífica (interrelacionada) de ambos tipos de derechos, tanto los de los individuos como los del partido político e, incluso, los de la sociedad (porque se trata de entidades de interés público).

En ese sentido, la formación de las coaliciones electorales constituye un derecho de los partidos políticos, consistente en la unión temporal de dos o más de ellos con la finalidad de postular un mismo candidato a un puesto de elección popular en un proceso electoral, ya sea en las elecciones federales o locales. Já cual dejará de tener vigencia una vez concluido el proceso electoral para el cual fue constituida. Las coaliciones, en los aspectos básicos, se encuentran

ST-JRC-20/2018

reguladas por lo dispuesto en el artículo segundo transitorio, inciso f), del Decreto de reformas del diez de febrero de dos mil catorce a la Constitución federal, y 87 a 92 de la Ley General de Partidos Políticos.

Como acto jurídico, las coaliciones se materializan a través de convenios, los cuales son acuerdos de voluntades de dos o más institutos políticos, pudiendo adoptar la forma de coaliciones totales, parciales y flexibles, según convenga a sus intereses. En este sentido, al celebrarse dichos convenios, se establecen derechos y obligaciones recíprocas, los cuales deberán observar invariablemente los requisitos formales contenidos en la ley (artículo 91 de la Ley General de Partidos Políticos), como son: señalar los partidos políticos que conforman la coalición; el proceso que le da origen; el procedimiento interno que cada partido observará para seleccionar los candidatos postulados por la coalición; los documentos en que conste la aprobación de los órganos partidistas, la plataforma electoral, y, en su caso, la plataforma de gobierno, así como la obligación de señalar el partido político al que pertenecen originalmente los candidatos registrados por la coalición y el grupo parlamentario o partido político en el que de resultar electos, quedarían comprendidos, y, finalmente, quién ostentaría la representación de la coalición para la interposición de los medios de impugnación previstos.

El derecho a coaligarse de los institutos políticos guarda ciertos límites establecidos en la ley, los cuales deben reproducirse en el convenio de coalición respectivo, a efecto de que dichas alianzas no resulten un artificio jurídico para vulnerar los principios rectores de la materia electoral.

Es así, que, al adoptar la decisión de coaligarse, el partido político debe considerar el interés superior de la militancia, a fin de que no se traduzca en un instrumento jurídico empleado para restringir los derechos de sus militantes sin un beneficio para la colectividad y mediante la garantía de que ello no repercuta enteramente en su perjuicio.

En efecto, tratándose de coaliciones, los partidos políticos pueden flexibilizar aspectos fundamentales, tales como sus principios; sin embargo, esto lo deben realizar a la luz del interés superior de la militancia y no como una cuestión pragmática que atente contra su propio fin como entidad de interés público, y su carácter de organización ciudadana para facilitar, en primer término, el acceso de sus militantes al ejercicio del poder público y, en segundo orden, de la ciudadanía en general; es decir, no se debe perder de vista el carácter



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

instrumental de los partidos políticos al servicio de las ciudadanas y ciudadanos, con el objeto de que éstos ejerzan sus derechos de la mejor manera.

No obstante, dicho interés superior de la militancia tampoco puede implicar que se anulen, limiten, restrinjan, invisibilicen o proscriban los derechos de los propios militantes, en forma absoluta.

De esta forma, cuando se constituye una coalición, se debe vigilar que coexistan pacíficamente y armónicamente los derechos de la colectividad y de los propios militantes que la integran.

Este no es el caso, puesto que no se cuestiona el convenio de coalición por una posible afectación a la militancia o a la ciudadanía en general, sino por una cuestión formal en cuanto a la expresión de la voluntad del partido político, a través de su órgano directivo nacional, por lo que no se efectúa un ejercicio de ponderación en el que la auto organización del partido político colisione con otro derecho, sino que se está limitando el ejercicio del derecho más allá de lo que en la norma se pretende proteger.

Al respecto, en términos de lo dispuesto en los artículos 5º, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 29, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ninguna disposición puede ser interpretada en el sentido de permitir a un Estado, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos humanos o limitarlos en mayor medida que la prevista en los mismos.

El carácter que tienen los partidos políticos –nacionales y estatales- como entidades de interés público, no es una expresión declarativa sino que tiene un desarrollo normativo, ya que la vida de los partidos políticos es objeto de configuración o regulación legal, a través de limitaciones o restricciones, o de medidas facultativas relativas a los aspectos torales que atañen a la vida institucional de los partidos políticos cuyo marco normativo y núcleo esencial, en tanto garantías institucionales, se delinean en la normativa electoral, a través -como se vio y según lo ha sostenido la Sala Superior- del establecimiento del contenido mínimo de sus documentos básicos y mediante el reconocimiento de ciertos derechos y obligaciones (por ejemplo, los previstos en los artículos 23 y 25 de la Ley General de Partidos Políticos) que permitan la consecución óptima

ST-JRC-20/2018

de sus fines o, dicho en otros términos, el logro de su misión democrático-constitucional.

Lo anterior, a partir del ejercicio de los derechos humanos de carácter político-electoral de asociación y de ser votado. En efecto, en los artículos 9° de la Constitución federal; 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se reconoce el derecho de reunión, el cual debe tener un carácter pacífico (y sin armas, como se prescribe en el Pacto de San José). Por su parte, el derecho de asociación está previsto en el propio artículo 9° constitucional, así como en los artículos 22 del Pacto Internacional citado y 16 de la Convención Americana de referencia. Por esa cuestión meramente formal tienen un carácter fundamental, al estar reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXI) se agrega que las reuniones pueden ser de carácter transitorio o en manifestaciones públicas y que se puede ejercer (para la defensa) de intereses comunes de cualquiera índole. En sentido similar, en la Constitución federal se prohíbe coartar el derecho de asociación o de reunión cuando tenga un objeto lícito y que no pueden disolverse las asambleas o reuniones que tengan por objeto hacer peticiones o presentar protestas por algún acto a la autoridad.

La libertad de asociación tiene un lugar especial en el derecho internacional de los derechos humanos, porque está prevista en las normas constitutivas de la Organización de Estados Americanos y de la Organización Internacional del Trabajo. Es un derecho de contornos amplios porque se extiende a las asociaciones de cualquier índole. Además, guarda relación con el carácter social o gregario del ser humano quien "sólo en ella [la comunidad] puede desarrollar libre y plenamente su personalidad" (artículo 29 de la declaración Universal de Derechos Humanos) y, a la vez, la asociación de un individuo con otros fortalece la sociedad y potencia su desarrollo. En este sentido, se reconoce "la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y el proceso de desarrollo" (artículo 45 de la Carta de la Organización de Estados Americanos).¹⁵

¹⁵ O'Donnell, Daniel. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Bogotá, Oficina en Colombia del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004. p. 709.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

En el sistema jurídico nacional de México, el derecho de reunión y el de asociación tienen una proyección específica en el ámbito político, porque están limitados a los ciudadanos mexicanos (artículo 9º, párrafo primero, de la Constitución federal). En el ámbito político, el derecho de asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país es una prerrogativa de los ciudadanos mexicanos y sólo a éstos les corresponde el derecho de formar partidos políticos, en el entendido de que en cada uno de esos casos debe ser de manera libre e individual (artículos 35, fracción III, y 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado:

El derecho a la participación política permite el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y de la lucha ideológica puedan elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o personas.

...
En este contexto, los gobiernos tienen frente a los partidos políticos y al derecho a la participación política la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos humanos fundamentales; el debate libre de los principales temas del desarrollo socioeconómico; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular.¹⁶

En su jurisprudencia, la misma Comisión Interamericana reitera que:

La Comisión ha opinado ya sobre el valor que asigna al papel de los partidos políticos como órganos legítimos para presentar en el proceso electoral las individualidades que unifican su personería en esas entidades. La Comisión sostuvo en un caso anterior referido al mismo tema que los partidos son institutos necesarios en la democracia (...) ¹⁷

En el caso de los partidos políticos, como se precisó, desde el artículo 41, fracción I, párrafo primero, de la Constitución federal, se les reconoce como entidades de interés público, en consideración a los fines encomendados constitucionalmente (la promoción de participación del pueblo en la vida democrática; la contribución a la integración de la representación nacional, y el

¹⁶ "Derechos humanos, derechos políticos y democracia representativa", Informe 1990-1991, pp. 557-558.

¹⁷ Caso Whitebeck Piñol vs. Guatemala, párrafo 8 (1994), citando a Ríos Brito vs. Argentina (*supra*).



ST-JRC-20/2018

posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, como organizaciones ciudadanas). Dicho *status* constitucional implica el interés de la sociedad y el compromiso del Estado en que dispongan de condiciones jurídicas y materiales para la realización de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

En consecuencia, los partidos políticos tienen reconocida una libertad de organización, como ha sido sostenido reiteradamente por esta Sala Superior (entre otros, en el expediente SUP-JDC-803/2002), en tanto que sus afiliados tienen derecho a participar en la formación de la voluntad partidaria y, si bien existe un interés de la sociedad en general en asegurar la sujeción puntual y efectiva de los partidos políticos nacionales al orden jurídico, de conformidad con lo establecido en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, lo cierto es que ese interés general no puede extenderse a la forma de organización interna cuando los únicos afectados o beneficiados pueden ser los propios militantes, en cuyo caso serán éstos los únicos legitimados para cuestionar la decisión de su partido, de lo contrario, un tercero ajeno a determinado partido político podría afectar los intereses de los militantes arguyendo el respeto a disposiciones que únicamente les podrían incumbir a éstos.

En ese sentido, de acuerdo con la narrativa constitucional y de los tratados internacionales, las limitaciones a los derechos de reunión y de asociación, para que resulten válidas están sujetas a ciertas condiciones:

- i) Son taxativas;¹⁸
- ii) Deben estar previstas legalmente, y
- iii) Deben ser **necesarias**¹⁹ para la consecución del aseguramiento y protección de otros bienes jurídicos o en una sociedad democrática, o

¹⁸ En la mayoría de las constituciones de las modernas democracias constitucionales (con la excepción notable de la Constitución de los Estados Unidos de América) y en las normas del Derecho Internacional de los derechos humanos se establecen en forma expresa límites a la libertad de expresión, ya sea mediante una cláusula general de limitaciones (como en la Carta Canadiense de Derechos y Libertades), que se ha convertido en un modelo dominante, o bien mediante una lista de límites o restricciones (como el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales). Esta diferencia produce un contraste en la forma en que los tribunales, constitucionales o supra-nacionales, resuelven los casos, toda vez que el segundo enfoque permite transparentar un balance del derecho de libertad de expresión con otros derechos, bienes constitucionales y valores. *Cfr.* la sentencia correspondiente al expediente SUP-JDC-393/2005 de la Sala Superior.

¹⁹ Este término es utilizado expresamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que, en forma natural o lógica, lleva a realizar ejercicios de ponderación para establecer los alcances del derecho y sus correlativas limitaciones.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

bien, como se agrega en la Convención Americana de Derechos Humanos, por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

El requisito de validez de las limitaciones por el cual se exige que las mismas estén previstas en leyes, debe considerarse en el sentido de que las mismas leyes lo deben ser desde una perspectiva formal y material. Esto es, su establecimiento debe ser a través del procedimiento respectivo para su creación y modificación, así como por los órganos facultados para establecerlas [como principio jurídico que deriva de lo dispuesto en el artículo 72, inciso f), de la Constitución federal] y que dichas normas jurídicas, para que lo sean, cumplan con los requisitos de abstracción, generalidad, heteronomía y coercibilidad. La realización de este ejercicio es jurídicamente dable para esta Sala Regional, a través de los actos de aplicación de la ley, en términos de lo prescrito en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución federal.

Además, las limitaciones previstas legalmente deben ser propias de una sociedad democrática (un modelo jurídico propio de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho en oposición a un Estado Totalitario), por cuanto a que sean necesarias para permitir el desarrollo social, político y económico del pueblo, así como de la propia persona; el ejercicio efectivo de la democracia representativa como base del Estado de derecho y el régimen constitucional; la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al orden constitucional; el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; la separación e independencia de los poderes públicos; la transparencia de las actividades gubernamentales; la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto de los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa; la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad; el fortalecimiento de los partidos



TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA PROMOCIÓN JURISDICCIONAL
TOLUCA, ESTADO DE TOLUCA
SECRETARÍA GENERAL

ST-JRC-20/2018

y de otras organizaciones políticas, y la participación de la propia ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo.²⁰

En congruencia con los criterios que reiteradamente ha sostenido este órgano jurisdiccional electoral federal, las limitaciones han de interpretarse en forma estricta, al mismo tiempo que los derechos fundamentales (en el presente caso, los derechos de reunión y de asociación en el ámbito político-electoral) han de interpretarse en forma amplia o extensiva a fin de potenciar su ejercicio, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución federal, así como en la tesis jurisprudencial de rubro DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.²¹

Lo anterior, puesto que si bien un partido político puede cuestionar el cumplimiento a disposiciones legales en la aprobación de una coalición conformada por partidos políticos diversos, lo cierto es que dicha revisión por parte del órgano jurisdiccional no debe ir más allá del interés general (el cual no necesariamente se identifica con el de otros partidos políticos adversarios en la contienda electoral), sin conculcar la decisión de los órganos internos de cada integrante de la coalición, afectando aspecto correspondiente exclusivamente a la vida interna de los partidos, de conformidad con lo dispuesto en las jurisprudencias 31/2010 y 21/2014, de rubros CONVENIO DE COALICIÓN. NO PUEDE SER IMPUGNADO POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO, POR VIOLACIÓN A LAS NORMAS INTERNAS DE UNO DE LOS COALIGADOS, así como CONVENIO DE COALICIÓN PUEDE SER IMPUGNADO POR UN PARTIDO POLÍTICO DISTINTO A LOS SIGNANTES CUANDO SE ADUZCA INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES PARA SU REGISTRO, conforme con las cuales, un convenio de coalición no puede ser controvertido por un partido político distinto a los signantes, cuando la inconformidad se sustenta en violación a disposiciones estatutarias, por ello, la revisión jurisdiccional debe hacerse a la luz de si se transgredieron requisitos legales

²⁰ Cfr. Carta Democrática Interamericana.

²¹ Publicada en la compilación oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2013*, Jurisprudencia, volumen 1, pp. 301-302. Véanse también las tesis del Poder Judicial de la Federación, entre otras las identificadas con las claves 1ª. CCXV/2013 y XVIII.3º.1 K (10ª.), de rubros DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, así como PRINCIPIO PRO HOMINE. SU CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNDAMENTOS, respectivamente.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

que, en el caso de limitantes al derecho de auto organización, deben interpretarse de forma restrictiva, a fin de privilegiar el ejercicio de los derechos.

En ese sentido, el requisito relativo a que la participación en coalición sea autorizada por el órgano directivo nacional, está previsto en los artículos 23, párrafo 1, inciso f); 40, párrafo 1, inciso a); 85, párrafo 6, y 89, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, en los que se dispone:

Artículo 23.

1. Son derechos de los partidos políticos:

(...)

f) Formar **coaliciones**, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser **aprobadas por el órgano de dirección nacional** que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos, en los términos de esta Ley y las leyes federales o locales aplicables;

(...)

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:

a) Participar personalmente y de manera directa o por medio de delegados en asambleas, consejos, convenciones o equivalentes, en las que se adopten decisiones relacionadas con la **aprobación de los documentos básicos del partido político y sus modificaciones**, la elección de dirigentes y candidatos a puestos de elección popular, la fusión, **coalición**, formación de frentes y disolución del partido político;

(...)

Artículo 85.

(...)

6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y **aprobados por los órganos competentes**, salvo prueba en contrario.

Artículo 89.

1. En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán:

a) Acreditar que la coalición fue **aprobada por el órgano de dirección nacional** que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados;

(...)

[Énfasis añadido]



TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
CALLE PRODUCCIÓN PURIFICADA
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL

Por tanto, se trata de un requisito previsto en una ley en sentido formal y material, pero únicamente en cuanto a que la coalición se apruebe por el órgano correspondiente, por lo que la revisión se haría a partir de una interpretación legal, no así respecto de cuestiones que impliquen un análisis e interpretación únicamente a nivel estatutario, como podría ser la alegación de vicios en la notificación personal de los integrantes del órgano directivo, entre otros, que únicamente competen a los militantes.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 23/2014 y acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación -SCJN- se pronunció respecto del contenido del artículo 23, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Partidos Políticos la constitucionalidad, en el sentido de considerarlo constitucional, conforme con lo siguiente.

El Partido del Trabajo consideraba que lo dispuesto en ese artículo, entre otros, vulneraba los principios de auto organización y autorregulación de los partidos políticos; sin embargo, la SCJN resolvió que era una medida razonable que limitaba el derecho de autodeterminación, porque, en ejercicio de su libertad configurativa, el Congreso eligió dejar la decisión de formar coaliciones "en manos del órgano de dirección nacional, como máxima autoridad dentro del partido. **de acuerdo con los intereses y estrategias del propio instituto político...**"

Es decir, la SCJN determinó que el requisito correspondiente a que la decisión de coaligarse se apruebe por el órgano directivo nacional, es un requisito legal que, si bien es proporcional, consiste en una limitante al derecho de autorregulación. En consecuencia, dicha limitante debe interpretarse de forma restrictiva.

Así, lo infundado del agravio deviene en que, tal como lo expuso el tribunal responsable, quedó acreditada la voluntad de los órganos partidistas competentes, en cada caso, de aprobar la coalición, dejando a los órganos partidistas locales o a los representantes de otro órgano nacional que, en ejercicio de sus facultades estatutarias, concretarán los pormenores de la alianza electoral.

Con base en la normativa aplicable es posible concluir que los órganos de los partidos políticos facultados estatutariamente para aprobar la celebración de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

una coalición, en principio, solamente, tienen esa carga, pudiendo quedar los demás aspectos a otros órganos partidistas con facultades para ello, o no (artículos 89 a 92 de la Ley General de Partidos Políticos).

Dicha interpretación es conforme con lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución federal, en el sentido de entender la libertad de asociación de los partidos políticos en clave de derechos fundamentales, esto es, la interpretación de las limitantes a la libertad de coaligarse no debe ser restrictiva.

De ahí que, si la normativa aplicable no dispone, expresamente, que los órganos partidistas nacionales deban precisar, necesariamente, los términos del convenio de coalición, resultaría insostenible imponer tal carga a los mismos, lo que impide acoger la pretensión de la parte actora, con base en los argumentos analizados.

La conclusión apuntada descansa en la distinción existente entre la manifestación de voluntad de contender en un proceso electoral de forma coaligada con otro u otros partidos políticos, la cual, en principio, es general por necesidad, y el documento jurídico concreto, convenio de coalición, en el que se concretan específicamente la forma y alcances de dicha alianza, conforme con los parámetros legales correspondientes.

Esto es, la precisión de cuáles son los partidos que conforman la coalición, el proceso electoral para el cual ésta se conforma, la postulación de las candidaturas, así como la identificación con un instituto político determinado en caso de resultar electas, así como aspectos relativos a la representación, tope de gastos, financiamiento y fiscalización.

Lo sostenido, también encuentra sustento en la naturaleza funcional de los propios órganos nacionales partidistas, que, de acuerdo con sus atribuciones estatutarias, puede tomar la decisión de que un determinado instituto político participa en una modalidad de alianza electoral, en este caso, mediante una coalición electoral.

En efecto, permitir que el órgano colegiado nacional de un partido político, competente para tomar la decisión de ir coalición con otro instituto político, en principio, se concrete a la aprobación de la alianza, permite dar funcionalidad al procedimiento al interior de los partidos interesados, evitando, en un primer

ST-JRC-20/2018

momento, la complejidad que subyace en la negociación definitiva de cláusulas que se contendrán en el convenio respectivo por del número importante de personas que conforman el órgano colegiado de referencia.

Se considera que el hecho de que órganos partidistas locales y de carácter ejecutivo puedan, a partir de la expresión general de voluntad de ir en coalición (o en candidatura común, inclusive), realizar el proceso de toma de decisiones, con base en la negociación política en torno a los aspectos concretos del convenio, permite mayor agilidad, así como el desarrollo de una estrategia política más localizada a cada caso, lo que abona al principio de autodeterminación y auto organización de los partidos políticos.

No obstante, tampoco se pierde de vista que, pese a considerarse válido tal proceder, el partido político puede optar por concretar dichas cuestiones por medio de su órgano nacional, si ello conviene a su estrategia política y normativa interna, en su caso.

Inclusive, debe atenderse a que, finalmente, las decisiones que, en forma previamente autorizada por el órgano partidista nacional competente, sean tomadas por los órganos locales o ejecutivos de los partidos políticos en relación con los parámetros legales que deben precisarse en el convenio de coalición (o, inclusive, mediante delegados como una suerte de mandatarios), necesariamente, serán del conocimiento del órgano partidista facultado, primigeniamente, para ello, por lo que, en cualquier caso, de existir inconveniente éste, en uso de sus atribuciones estatutarias puede tomar las medidas, ordenar las gestiones o generar los actos necesarios para dejar constancia de la ratificación del convenio o, en su defecto, de su rechazo, pudiendo solicitar la adecuación por la autoridad electoral en términos de la tesis XIX/2002 de rubro COALICIÓN. ES POSIBLE LA MODIFICACIÓN DEL CONVENIO, AUN CUANDO HAYA VENCIDO EL PLAZO PARA SU REGISTRO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).²²

De ahí que el suscrito considere que fue conforme a Derecho que los partidos MORENA, Encuentro Social y del Trabajo, aprobaran, por conducto de sus órganos nacionales facultados estatutariamente para ello, la voluntad genérica de coaligarse y delegaran, a diversos órganos ejecutivos, la determinación de

²² Publicada en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Suplemento 6. Año 2003, páginas 96 y 97.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

los demás aspectos que, conforme a la normativa aplicable, deben concretarse en los convenios respectivos. De ahí lo infundado del agravio.

Asimismo, no debe perderse de vista que la autoridad electoral cuenta con atribuciones para recibir y pronunciarse en torno a las solicitudes de registro que los partidos políticos presenten en relación con los convenios de coalición electoral que hubiesen suscrito para participar en forma conjunta en proceso electoral determinado, con arreglo a las modalidades, así como en cumplimiento de los requisitos establecidos, previamente, en la ley [artículos 41, párrafo segundo, base V, apartado C; 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), primer párrafo, de la Constitución federal; 88 a 92 de la Ley General de Partidos Políticos; 11, párrafos primero, segundo y décimo tercero; 12, párrafo segundo, de la Constitución local, así como 74 y 185, fracciones IX y LV, del Código Electoral del Estado de México].

En tal sentido, debe tenerse presente que dichas atribuciones se circunscriben a lo dispuesto, expresamente, en la legislación aplicable, esto es, se trata de que la autoridad electoral realice -en su carácter de ente público, cuya actuación se rige por el principio de buena fe- una revisión formal de los requisitos legales que se exigen para que la solicitud de registro del convenio de coalición resulte procedente (artículo 91 de la Ley General de Partidos Políticos).

Dicha revisión, no obstante ser formal o de gabinete, se apoya en la presunción de legalidad de los actos realizados por los órganos partidistas competentes, presunción que descansa en la apariencia del buen derecho,²³ es decir, en un estándar de razonabilidad mínimo que permita a la autoridad motivar de modo suficiente su determinación de registrar el convenio de alianza electoral de que se trate, pues, en caso contrario, carecería de elementos para acoger la pretensión de los partidos solicitantes, lo que, acarrearía la negativa del registro del convenio de referencia por el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en la ley para ello, no obstante haber sido requerido para subsanarlos (artículo 85, párrafo 6, de la Ley General de Partidos Políticos).

²³ Al respecto, véase, por ejemplo, la razón esencial del criterio contenido en la tesis común I.3º. C.15 K (10ª), correspondiente a la décima época, de rubro APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. CUESTIONES JURÍDICAS, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 3, página 1510.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

Dicho estándar de razonabilidad se apoya en la expectativa de corrección que, con base en una primera revisión, puede advertirse de los actos, realizados por los órganos partidistas, tendentes a colmar las exigencias normativas para la consecución del reconocimiento formal del acuerdo societario de voluntades reflejado en la suscripción del convenio de coalición, puesto que corresponde a la conducta que la autoridad electoral espera de los partidos solicitantes, en relación con lo dispuesto en la propia ley.²⁴

En esa tesitura, resulta válido que la autoridad electoral presuma, salvo prueba en contrario, una actitud procesal de respeto e intención de cumplir con lo dispuesto en la ley, por parte de los actores políticos que pretenden obtener el registro de una alianza electoral, respecto de los actos partidistas tendentes al cumplimiento de los requisitos legales, así como de los documentos con los que se pretende atender a dichas exigencias normativas para el registro de la coalición.²⁵

Lo anterior permite sostener que, en estos casos, la atribución de la autoridad electoral equivale a una función registral, cuya finalidad es verificar, en atención a un estándar de exigencia mínimo, pero suficiente, el cumplimiento de los requisitos legales para la procedencia del registro del convenio de alianza electoral (coalición), dejando abierta la posibilidad de que, en su caso, sean los militantes de los institutos políticos interesados -que no otros partidos políticos ajenos a la coalición-, quienes puedan hacer valer posibles irregularidades o trasgresiones derivadas de la inobservancia de la normativa partidista de que se trate.

Sobre esto último (la legitimación con la que cuentan los afiliados de un instituto político que pretende coaligarse), se pronunció la Sala Superior en los diversos

²⁴ Sobre el particular, se atiende a las razones esenciales contenidas en las tesis en materia administrativa, correspondientes a la novena época, IV.2o.A.122 A y IV.2o.A.119 A, de rubros BUENA FE EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CONFORME A SU SENTIDO OBJETIVO, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, página 1723, así como BUENA FE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. ESTE CONCEPTO NO SE ENCUENTRA DEFINIDO EN LA LEY, POR LO QUE DEBE ACUDIRSE A LA DOCTRINA PARA INTERPRETARLO, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, página 1724, las cuales se citan a manera de criterios orientadores.

²⁵ Véanse sobre este punto, como criterios orientadores, las tesis administrativas IV.2o.A.121 A y IV.2o.A.118 A de la novena época de rubros BUENA FE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. SU OBSERVANCIA EN LAS DISTINTAS FASES DEL DESENVOLVIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, página 1724, así como BUENA FE ES UN PRINCIPIO DE DERECHO POSITIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, página 1725.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

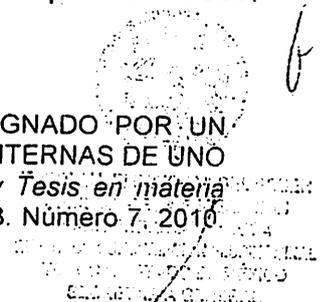
precedentes de la jurisprudencia 31/2010.²⁶ criterio en el que dicha autoridad precisó que, únicamente, corresponde a los militantes y a los órganos de los partidos políticos aliados, que se consideren afectados por una posible infracción a la normativa partidista respectiva, la impugnación del convenio de coalición que, en su caso, hubiesen suscrito otro o más partidos políticos.

Por tanto, cualquier partido político diverso a los coaligados no puede controvertir la celebración de un convenio de coalición del que no es parte, alegando posibles infracciones a la normativa interna de alguno de los institutos políticos que pretender aliarse, puesto que, en cualquier caso, ello no afectaría en modo alguno la esfera de intereses del instituto político ajeno a la alianza.

En el caso concreto, la normatividad aplicable a las coaliciones electorales se encuentra prevista, exclusivamente, en la Ley General de Partidos Políticos, sin que se pase por alto que el Instituto Nacional, en ejercicio de su facultad reglamentaria, dispuso en el artículo 276, párrafo 1, inciso c), fracción I, del Reglamento de Elecciones que la solicitud de registro del convenio deberá presentarse ante el presidente del órgano superior de dirección del organismo público local y, en su ausencia, ante el respectivo secretario ejecutivo, hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas, acompañada, entre otra documentación, de aquella que acredite que el órgano competente de cada partido político integrante de la coalición, sesionó válidamente y aprobó participar en la coalición respectiva.

No obstante, como se anticipó, la autoridad electoral local debe ceñirse a la supervisión del cumplimiento de los requisitos legales exigidos para la procedencia del registro de los convenios de alianza electoral de que se trate, en el caso, por cuanto hace a la modalidad de coalición electoral, en el entendido de que las disposiciones reglamentarias, si bien contribuyen a la certeza y objetividad de los primeros, en relación con el mejor desempeño de la función registral de la autoridad electoral, no pueden primar sobre la limitante constitucional relativa a que las autoridades electorales solo pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en aquellos casos.

²⁶ De rubro CONVENIO DE COALICIÓN. NO PUEDE SER IMPUGNADO POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO, POR VIOLACIÓN A LAS NORMAS INTERNAS DE UNO DE LOS COALIGADOS, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3. Número 7, 2010, páginas 15 y 16.



ST-JRC-20/2018

expresamente, previstos en la legislación (artículo 41, párrafo segundo, base I, párrafo tercero, de la Constitución federal).

Asimismo, consideró que, en el caso, se encuentra acreditado el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 89, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, consistente en la acreditación de que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional establecido en los estatutos de cada uno de los partidos, con base en la documentación que los partidos coaligados exhibieron ante la autoridad electoral, así como en su valoración de conformidad con los principios que se han apuntado y que rigen la función registral de la autoridad electoral, circunstancia que resulta suficiente para estimar que la resolución de la responsable se encuentra ajustada a Derecho.

En efecto, consideró que el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo legal de referencia, no puede supeditarse o reconducirse en la forma que pretende la parte actora, misma que se acoge en la sentencia mayoritaria, a lo dispuesto en el numeral 276, párrafo 1, inciso c), fracción I, del Reglamento de Elecciones, puesto que ello equivale a permitir la intromisión indebida de la autoridad electoral en la vida interna de los partidos que pretenden coaligarse, así como otorgar legitimación a los institutos políticos ajenos a dicha alianza, en el caso, el partido actor, quien no forma parte de la coalición, para controvertir la validez de dicha alianza sobre la base del presunto incumplimiento de lo dispuesto en la normativa reglamentaria, en contravención al criterio contenido en la jurisprudencia 18/2004.

En suma, al tratarse de una limitante al derecho de auto organización, debe interpretarse de forma restrictiva, y en la Ley únicamente se exige que el órgano directivo nacional apruebe la decisión de participar en coalición, sin que se establezca una prohibición para delegar atribuciones, así como tampoco establece mínimos que deban ser aprobados por dicho órgano más allá de la decisión de participar en coalición, en consecuencia, no se puede restringir más el derecho de auto organización de lo que en la ley expresamente se restringe, y sólo para cuestiones de exigencia mínima que resultan necesarios para evidenciar el consentimiento y el objeto.

Lo anterior se robustece con lo dispuesto en el artículo 1800 del Código Civil Federal, en el sentido de que "el que es hábil para contratar, puede hacerlo por sí o por medio de otro legalmente autorizado." Por tanto, no encuentro razón por la que no sea dable considerar que los partidos políticos no se encuentren en



aptitud de delegar la facultad de aprobar la celebración de un convenio de coalición. En el derecho electoral nacional se establece, como se anticipó, el derecho a la autodeterminación, lo cual implica la constitución como partido político, la permanencia como tal, la decisión de quienes integran a la persona jurídica, la autoregulación, el diseño orgánico y facultamiento, los derechos y obligaciones de los militantes, por ejemplo. Eso implica que las autoridades administrativas y jurisdiccionales deben actuar bajo la preceptiva de dicho mandato de optimización, para dar vigencia a dicho principio de autodeterminación sin asumirse como tutores de los partidos políticos, en virtud de que no se trata de un régimen jurídico tutelar o tuitivo.

Por ello, no comparto la decisión de la mayoría de considerar que el requisito de aprobación del convenio debe entenderse estableciendo mínimos (sujetos y objeto), ya que no se justifica, de manera fundada y motivada, esta consideración, puesto que no se refiere el precepto que sustenta esa afirmación, así como tampoco se sustenta su necesidad en la protección de algún principio, derecho o bien mayor. Al respecto, se debe tener presente que, como se refirió, en la Ley General de Partidos Políticos se distingue entre aprobación de la coalición por el órgano correspondiente [artículo 89, párrafo 1, inciso a)] y convenio de coalición (artículo 91), por lo que no puede entenderse que alguno o algunos de los requisitos del convenio de coalición sean los que deben ser aprobados por el órgano directivo, ya que no se hace esa precisión en la norma, sino que únicamente se exige la manifestación de la voluntad de coaligarse.

Sobre ello, resulta orientador lo dispuesto en el artículo 1794 del Código Civil Federal, en cuanto a que para la existencia de un contrato se requiere, únicamente, el consentimiento y el objeto que pueda ser materia del contrato. En este caso, se encuentra expresa la manifestación de voluntad de los partidos políticos para convenir distintas formas de participación política en los diversos procesos electorales (sin desconocer que en la autorización del órgano nacional no había identidad en cuanto a los eventuales suscribientes del convenio de coalición).

Al respecto, en la sentencia aprobada por la mayoría se destaca que la autorización del órgano directivo se efectuó de forma genérica, argumentando que ello impide que se sepa si se tratará de una coalición o una candidatura común. Disiento de lo anterior, puesto que no conlleva afectación o imprecisión.

ST-JRC-20/2018

alguna el hecho de que la autorización por parte del órgano directivo se haga de forma completa, en cuanto a cualquier forma de participación conjunta, en función de lo que más convenga a las estrategias del propio partido, y la definición y certeza de la forma de participación se dará a través del convenio. Lo contrario nos llevaría a exigir al órgano directivo que se reúna y acuerde de manera aislada cada uno de los casos en los que participará, aun cuando ello pueda ir en contra de la voluntad, estrategia e interés del propio órgano, considerando además la concurrencia de elecciones en todo el país.

Sobre todo, tomando en consideración que, por una parte, en el dos mil dieciocho, habrán elecciones concurrentes entre la Federación y treinta entidades federativas, para elegir un total de mil seiscientos veinte cargos, entre Presidente de la República, senadores, diputados federales, Gobernadores y diputados locales, así como dos mil ochocientos setenta y cuatro ayuntamientos (que dependerá del número de integrantes) y, por otra, los órganos directivos nacionales de cada partido se integran de la siguiente manera: i) MORENA, doscientos ochenta y dos personas; ii) Encuentro Social, setenta y cinco personas, y iii) Partido del Trabajo, ciento dieciséis personas.²⁷ Lo anterior, evidencia la complejidad para que dichos órganos individualicen cada aprobación de la forma de participación política.

Asimismo, comparto la precisión que se efectúa en la sentencia aprobada por la mayoría, en el sentido de que lo que se busca proteger con este requisito es a la militancia; sin embargo, en el mismo párrafo se indica que por ello se debe privilegiar la equidad en la contienda, de lo cual disiento, al no derivarse una de otra y, precisamente, en razón de que lo que se pretende proteger es a la militancia de los partidos políticos que integran la coalición, no es dable invocar ese requisito en su perjuicio.

Máxime que, en el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos, se prevén los derechos de los partidos políticos, entre los que se encuentra el de formar coaliciones, en el párrafo 1, inciso f). Al respecto, la SCJN, al pronunciarse respecto de la constitucionalidad de dicha porción normativa, señaló que el legislador eligió dejar la decisión de formar coaliciones "en manos del órgano de dirección nacional, como máxima autoridad dentro del partido, **de acuerdo con los intereses y estrategias del propio instituto político...**"

²⁷ Según se advierte de las fojas 47 a 90, 106 a 114 y 238 a 242 del cuaderno accesorio



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

Asimismo, en el artículo 40, párrafo 1, inciso a), del mismo ordenamiento legal se prevé que la aprobación de coalición se debe establecer en los estatutos como un derecho de la militancia, que debe ser ejercido personalmente de manera directa o por medio de delegados.

Es decir, la aprobación de la coalición por el órgano correspondiente se encuentra dentro de la esfera de derechos del partido político, en particular, de su militancia, puesto que éstos serán los que resientan los efectos positivos o negativos de la participación de su partido en un proceso electoral en coalición.

En consecuencia, no se puede invocar un derecho en perjuicio de su titular, por lo que no puede alegarse la defensa de un derecho en perjuicio de sus titulares, esto es, los afectados con la anulación del convenio serían los ciudadanos asociados, con base en una regla que pretende protegerlos.

Finalmente, en la sentencia de cuyo sentido disiento, se indica que de conformidad con los precedentes SUP-JRC-70/2017 y SUP-JRC-90/2017, no es permisible la delegación absoluta; no obstante, contrariamente a ello, en dichos precedentes, precisamente la Sala Superior ha ratificado la procedencia de dicha delegación, incluso al partido ahora actor, como se observa de las siguientes transcripciones:

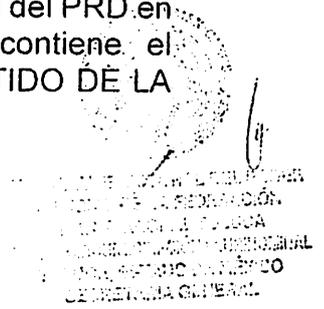
- **SUP-JRC-70/2017. Coalición de los partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y del Trabajo, en Nayarit, impugnada por el Partido Revolucionario Institucional:**

5.2. Análisis de la facultad delegatoria de la Presidenta del CEN del PRD

Esta Sala Superior considera que, opuestamente a lo sostenido por el PRI, el convenio de coalición suscrito por la ciudadana María Alejandra Barrales Magdaleno, Presidenta del CEN del PRD, **constituye un ejercicio válido de la facultad delegatoria** que le confirió el propio CEN, mediante el acuerdo ACU-CEN-011/2017 de siete de febrero del año en curso, y, por ende, tiene cobertura legal y estatutaria, como se explica a continuación.

Según se advierte de autos²⁸, el veintidós de enero del año en curso, se realizó el Séptimo Pleno Ordinario del Consejo Estatal del PRD en Nayarit, en el que se emitió el documento que contiene el "RESOLUTIVO DEL X CONSEJO ESTATAL DEL PARTIDO DE LA

²⁸ Cuaderno Accesorio 1, fojas 201-202.



REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN EL ESTADO DE NAYARIT", que dispone:

(...)

En la especie, el CEN del PRD aprobó la política de alianzas propuesta por el Consejo Estatal de Nayarit, relativa a establecer una alianza electoral de "centro izquierda donde esté incluido el Partido Acción Nacional", de conformidad con el acuerdo ACU-CEN-011/2017 bajo estudio.

(...)

En el punto QUINTO del acuerdo ACU-CEN-011/2017, el CEN delegó expresamente a la Presidenta del CEN la facultad para suscribir y realizar las modificaciones al convenio de coalición, la plataforma electoral, el programa de gobierno y demás documentación exigida legalmente para el proceso electoral local, en los siguientes términos:

"Se delega la facultad a la C. MARÍA ALEJANDRA BARRALES MAGDALENO, en su calidad de Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional para que suscriba y realice las modificaciones al convenio de coalición, la plataforma electoral, el programa de gobierno y demás documentación exigida por la legislación electoral local para el Proceso Electoral Local ordinario 2017 del estado de Nayarit."

De acuerdo con lo anterior, si bien es cierto que, en el acuerdo de referencia, se emitió el punto de acuerdo PRIMERO, conforme con el cual el CEN del PRD aprobó, "*una política de alianzas amplia en la que se incluye a los partidos Encuentro Social, del Trabajo y Acción Nacional para el proceso electoral 2017 en el estado de Nayarit*", no menos cierto es que, bajo una interpretación sistemática, y por ende, armónica, así como funcional de las disposiciones bajo estudio, el propio CEN, en el acuerdo citado, delegó expresamente a la Presidenta de ese órgano de dirección nacional suficiente poder normativo para suscribir y realizar modificaciones al convenio de coalición en el proceso electoral local en curso en el estado de Nayarit.

Para este órgano jurisdiccional federal, ese poder normativo incluye, entre otros aspectos, la posibilidad jurídica de realizar, en su caso (ante circunstancias no previstas), alianzas con otro u otros partidos políticos, en adición a los previstos originalmente (es decir, PAN, PT y PES), federales o locales, como el PRS, partido político local, con acreditación ante el Organismo Público Local Electoral de Nayarit.

Lo anterior, por las razones siguientes:

i) El CEN ratificó la propuesta de política de alianzas aprobada por el Consejo Estatal respectivo para ir por una "*alianza de centro izquierda, en la que esté incluido el PAN*".

ii) En esa línea, como se indicó, el CEN aprobó una "política de alianzas amplia en la que se incluye a los partidos Encuentro Social, del Trabajo y Acción Nacional para el proceso electoral 2017 en el estado de Nayarit". [énfasis añadido]



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

Al respecto, esta Sala Superior advierte que expresamente el punto de acuerdo dispuso, en sus propios términos, una política de alianzas "amplia" y, por lo tanto, incluyente, ya que no se empleó alguna expresión que significara o implicara una negativa a incorporar, en su caso, a otro u otros partidos políticos dentro del espectro de una "alianza de centro izquierda" en la que esté incluido el PAN, sino que se empleó el verbo "incluir".

iii) En tal virtud, no está controvertido que el PRS sea un partido político local que se ubique fuera del espectro "alianza de centro izquierda", además, en principio, de conformidad con su Declaración de Principios podría considerarse así pues ahí se estableció que²⁹: *"El Partido de la Revolución Socialista lucha por un cambio radical de la sociedad en favor de los trabajadores para construir un régimen socialista en donde las distintas fuerzas políticas y sociales dirigidas por la clase obrera tomen el poder para gobernar en favor del pueblo"*.

En las condiciones anotadas, sostener una interpretación como la que pretende el partido recurrente, bajo una óptica civilista, supondría soslayar o perder de vista que la delegación del poder normativo conferido a la Presidenta del CEN del PRD por el propio Comité se inscribe en una lógica partidista de alianzas conforme con su estrategia política, en ejercicio del principio de auto organización para tomar ciertas decisiones, en el curso de un proceso electoral.

En virtud de lo anterior, limitar como lo pretende el actor, la aplicación de los preceptos señalados para regular las modificaciones al convenio de coalición previo a su presentación ante el Instituto Estatal Electoral, implicaría coartar la libertad de los partidos políticos de participar coaligados en el proceso comicial respectivo, como parte de sus fines constitucionales y, en consecuencia, asignar una norma interpretativa que no es la que privilegia la posibilidad de coaligarse, es decir, restringir el principio de auto determinación y auto organización de éstos, pues es evidente que tal situación no se encuentra prohibida por la normativa, de manera que debe privilegiarse una interpretación que haga factible la participación de los partidos políticos en el proceso comicial en forma coaligada.

(...)

Esto es así, pues la coalición de referencia sí fue aprobada con la voluntad del órgano de dirección nacional que establecen los estatutos del PRD (CEN). En efecto, la disposición de la Ley de Partidos que establece como obligación para el registro de una coalición, acreditar que está fue aprobada por los órganos partidistas de cada uno de los partidos integrantes, tiene como objetivo que los partidos políticos exterioricen legítimamente su voluntad de comprometerse a contender de manera conjunta.

²⁹ http://www.ieenavarit.org/Transparencia/PRS/DOCUMENTOS_BASICOS/PRS_PARTIDARIO_NACIONAL

ST-JRC-20/2018

En ese contexto, al aprobar la política de alianzas, el CEN exteriorizó su voluntad de conformar una coalición amplia con partidos de centro izquierda y el PAN.

En esa lógica, el CEN del PRD autorizó a su Presidenta para suscribir y realizar modificaciones al convenio de coalición. Al respecto, esta Sala Superior estima que esta atribución de la Presidenta del PRD conferida por el CEN, no puede entenderse como absoluta pues para que resulte legal, las modificaciones que, en su caso, suscriba o realice la Presidenta deben ajustarse necesariamente a la política de alianzas previamente aprobada.

(...)

[Énfasis añadido]

- SUP-JRC-90/2017. Coalición integrada por el partido ahora actor (Partido Revolucionario Institucional), en conjunto con seis más, impugnada por MORENA:

4.3.1. La modificación al convenio de Coalición fue aprobada por quien tenía facultades

(...)

Esta Sala Superior considera que, opuestamente a lo sostenido por MORENA, el convenio de modificación a la coalición suscrito autógrafamente por los representantes de los partidos políticos integrantes de la Coalición constituye un **ejercicio válido de la facultad delegatoria de los órganos de dirección que le confirieron a cada uno de los suscribientes**, conforme a los estatutos de cada partido para celebrar o modificar el Convenio de Coalición, como se explica a continuación.

(...)

De acuerdo con lo anterior, en el acuerdo impugnado se describió la documentación soporte de las manifestaciones realizadas por cada uno de los integrantes de la Coalición con objeto de acreditar la capacidad de cada uno de los suscribientes, lo cual, **bajo una interpretación sistemática, y por ende, armónica, así como funcional de las disposiciones estatutarias de cada uno de los partidos políticos integrantes, los órganos de dirección respectivos delegaron o facultaron suficiente poder normativo para realizar modificaciones al Convenio de Coalición en el proceso electoral local en curso en el estado de Coahuila. Esa facultad de delegación de órganos competentes a órganos autorizados del partido ha sido reconocida por esta Sala Superior en el SUP-JRC-70/2017.**

Lo anterior, por las razones siguientes.

Por lo que hace al PRI las facultades para suscribir quedaron acreditadas para Verónica Martínez García, la Presidenta del Comité Ejecutivo Estatal. Es un hecho reconocido por MORENA que existe constancia respecto de la realización de la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Político Estatal, y que en ese acto se aprobó a nivel estatal su autorización para suscribir las modificaciones del convenio de Coalición, por parte de la directiva estatal.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Toluca

ST-JRC-20/2018

Ahora bien, esa facultad deriva de que, de acuerdo con el artículo 9 de los Estatutos de ese partido, se facultan a los Consejos Políticos Estatales para aprobar coaliciones en ese orden de gobierno. A su vez el artículo 119, fracción XXV, también establece que el Consejo Político estatal tiene facultades de aprobar coaliciones. Con base en ello, resulta **infundado** la cuestión que alega MORENA, pues es falso que todas las aprobaciones de las coaliciones las deba autorizar el Consejo Político Nacional; ya que, los Consejos Políticos Estatales están facultados a nivel estatal.

Además, es un hecho reconocido por MORENA que existe constancia respecto de la realización de la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Político Estatal, y que en ese acto se otorgó a su presidenta la facultad para suscribir las modificaciones del convenio de Coalición.

Por lo que respecta al PVEM, quedó acreditada la facultad para suscribir por parte del Secretario General del Comité Ejecutivo Estatal, Pedro Rodríguez López, en el estado de Coahuila, con fundamento en el artículo 67, fracciones III, V y VII de los Estatutos del Partido que establece las facultades del Consejo Político Estatal para aprobar el convenio de coalición en cualquier modalidad y por tanto otorgar la representación debida para celebrarla.

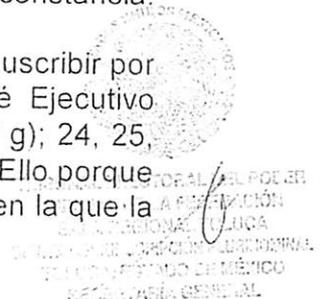
Por el PANAL, quedó acreditada la facultad para suscribir por parte del Presidente del Comité de Dirección Estatal, Jesús Hermilo Pader Menchaca, con fundamento en el artículo 103 de los Estatutos del Partido, que establece las facultades del Presidente del Comité Estatal.

Por lo que hace al SDI, quedó acreditada la facultad para suscribir por parte del Presidente del Comité Ejecutivo Estatal, el licenciado Samuel Acevedo Flores, con fundamento en los artículos 35 y 36 de los Estatutos del Partido.

En cuanto al PJ, quedó acreditada la facultad para suscribir por parte del Secretario General, Esdras Cuauhtémoc de la Cruz Hernández, y del Presidente del Consejo Político Estatal, José Iván Rivera Esquivel, con fundamento en el artículo 15, 17 inciso n) y 22 de los Estatutos del Partido.

En cuanto al PRC, quedó acreditada la facultad para suscribir por parte del Presidente, Abundio Ramírez Vázquez, con fundamento en los artículos 39 y 49 de los Estatutos del Partido. En efecto, consta en el expediente de la coalición un acta del 10 de diciembre de 2016, en la cual el Congreso Estatal del PRC autorizó y facultó a su dirigencia a convenir esta coalición, y en caso de ser necesario, a realizar las modificaciones correspondientes al Convenio de Coalición. En el caso MORENA no aporta pruebas que obren en contrario de esa constancia.

Finalmente, quedó acreditada, por el PCP, la facultad para suscribir por parte de José Luis López Cepeda Presidente del Comité Ejecutivo Estatal, con fundamento en los artículos 23, incisos e), f), t g); 24, 25, 33, 34, 43,44 y demás relativos de los Estatutos del Partido. Ello porque consta en el expediente el acta de 31 de enero de 2017, el en la que la



Asamblea General Extraordinaria Electoral del Partido Campesino Popular autorizó realizar las modificaciones correspondientes al Convenio de Coalición. Sin que el partido actor ofrezca alguna otra prueba que demuestre que no resulte cierta esa aprobación.

Así resultan infundados los agravios en virtud de que MORENA no logra desvirtuar que en efecto existieron constancias de todos los partidos políticos que acreditan que sus representantes, o sus órganos competentes, aprobaron en todos los casos las modificaciones al convenio.

En las condiciones anotadas, sostener una interpretación como la que pretende el partido demandante, bajo una óptica civilista, supondría soslayar o perder de vista que la delegación del poder normativo conferido a la representación de cada uno de los partidos coaligados por los órganos de dirección respectivos, se inscribe en una lógica partidaria de alianzas conforme con su estrategia política, en ejercicio del principio de auto organización para tomar ciertas decisiones en el curso de un proceso electoral.

En virtud de lo anterior, limitar como lo pretende el actor, la aplicación de los preceptos estatutarios señalados por cada uno de los partidos políticos coaligados para regular las modificaciones al convenio de coalición, implicaría coartar la libertad de los partidos políticos de participar por medio de la coalición en el proceso comicial respectivo, como parte de sus fines constitucionales. En consecuencia de esta limitación, se asignaría una norma interpretativa que no es la que privilegia la posibilidad de coaligarse, es decir, restringir el principio de auto determinación y auto organización de los partidos. Es evidente que tal situación no se encuentra prohibida por la normativa, de manera que debe privilegiarse una interpretación que haga factible la participación de los partidos políticos en el proceso comicial en forma coaligada.
(...)

[Énfasis añadido]

No omito señalar que, precisamente en razón de que el criterio sostenido por la mayoría privilegia una cuestión de forma en cuanto a la expresión de la voluntad del partido que pretende coaligarse y no a la voluntad misma de éste, la revocación tiene un efecto dilatorio en el proceso electoral en curso, obligando a los titulares de la decisión a reunirse en breve término para expresar nuevamente su voluntad, cumpliendo con la formalidad exigida, sin que se justifique esto con base en la protección de algún derecho que pudiera verse afectado o de un bien mayor en favor de la ciudadanía, puesto que "la corrección de una decisión judicial depende de nuestra capacidad de justificarla con base en la razón encarnada en principio jurídico"³⁰ (como lo es el principio de autodeterminación de los partidos políticos).

³⁰ Fiss. Owen. *El derecho como razón pública*. Madrid. Marcial Pons. 2007. p. 296.

Por las razones expuestas, disiento del criterio que sostuvo la mayoría.

ATENTAMENTE



MAGISTRADO JUAN CARLOS SILVA ADAYA



TRIBUNAL PLENO DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
JUAN CARLOS SILVA ADAYA
CONVOCADO EN VIRTUD DEL ARTÍCULO
140, FRACCIÓN I DEL CONSTITUCIÓN
SECRETARÍA GENERAL



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

CERTIFICACIÓN

El que suscribe, Secretario General de Acuerdos de la Sala Toluca, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en el artículo 204, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, **CERTIFICA:** Que las presentes copias constantes de - cincuenta y nueve - fojas útiles con texto, son fiel y exacta reproducción de los originales, documentos que tuve a la vista. Doy fe.

Toluca de Lerdo, Estado de México; quince de marzo de dos mil dieciocho.

ISRAEL HERRERA SEVERIANO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS



TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA GENERAL