TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: TEEP-A-7471/2014.

RECURRENTE: MIGUEL BONILLA BAEZ.

ÓRGANOS RESPONSABLES: COMITÉ DIRECTIVO MUNICIPAL DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN CHALCHICOMULA DE SESMA Y OTRO.

MAGISTRADO PONENTE: FRANCISCO JAVIER DE UNANUE Y BRETÓN.

SECRETARIO INSTRUCTOR: LUIS GUILLERMO ROSETE MORALES.

Heroica Puebla de Zaragoza, seis de octubre de dos mil catorce.

VISTOS para resolver los autos del recurso de apelación al rubro indicado, promovido por MIGUEL BONILLA BAEZ, para controvertir del Comité Directivo Municipal en CHALCHICOMULA DE SESMA, (en adelante CDM) así como del Registro Nacional de Militantes, ambos del Partido Acción Nacional (en adelante PAN) la omisión de dar respuesta a la solicitud que presentó para afiliarse como militante del citado instituto político; y

R E S U L T A N D O

De los hechos que la parte actora narra en su demanda y de las constancias que obran en autos se desprende lo siguiente:

I. Antecedentes.

a. Solicitud. El ocho de enero de dos mil catorce, MIGUEL BONILLA BAEZ, presentó ante el CDM su solicitud de inscripción como militante del PAN. Para ese efecto, entregó los documentos originales que prevé el Estatuto.

En el comprobante de trámite consta el folio AD00592337.

II. Recurso de apelación.

a. Demanda. Inconforme con la ausencia de respuesta a su petición por parte del instituto político, MIGUEL BONILLA BAEZ interpuso recurso de apelación.

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO

b. Recepción del expediente. El seis de julio siguiente se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal el expediente formado con motivo de la impugnación.

c. Turno. En proveído de la misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó la integración del expediente respectivo, su registro en el libro de gobierno con la clave TEEP-A-7471/2014 y turnarlo a la ponencia a su cargo, para efectos de sustanciarlo y formular el proyecto de resolución correspondiente.

d. Radicación y cierre de instrucción. El siete de julio, el Magistrado Instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo. En su oportunidad, se admitieron la demanda así como las pruebas ofrecidas y aportadas por las partes.

Al contar con los elementos suficientes para dictar sentencia, se ordenó el cierre de instrucción así como la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Este Tribunal Electoral del Estado de Puebla ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente asunto en vía recurso de apelación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV incisos b), c) y l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 325, 338 fracción III, 350 y 354 párrafo segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de esta entidad federativa.

Lo anterior, porque de acuerdo a los citados preceptos, esta autoridad jurisdiccional, como organismo de control constitucional local, es el encargado de tutelar los derechos político-electorales de los ciudadanos y de garantizar que los actos y resoluciones en la materia se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

No es óbice a lo anterior, que al establecer las reglas de procedencia del recurso de apelación el legislador no hubiera previsto expresamente la totalidad de los supuestos en que pueda agotarse el medio de impugnación, pues debe entenderse que la intención del creador de la norma al reformar el artículo 350 del Código[1] fue introducir la protección general a los derechos político-electorales de los ciudadanos y constituir al recurso de apelación como el medio idóneo para

[1] Publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintiocho de junio de dos mil doce.

que los ciudadanos puedan inconformarse por los actos que estimen violatorios de esas prerrogativas; de manera que las hipótesis ahí consideradas se entienden como enunciativas mas no limitativas.

Así, cuando se actualizan circunstancias que impiden a los ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos en el ámbito territorial de la entidad, corresponde a este Tribunal analizarlas y en su caso, dictar las medidas que sean necesarias para remediar el perjuicio.

Esa circunstancia obedece a la aplicación del principio *pro personae,* plasmado en el artículo 1 de la Constitución Federal, que implica el deber de interpretar las normas de manera extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos.

El acceso efectivo a la jurisdicción y el derecho de participar en los asuntos públicos del país están protegidos por la Carta Fundamental, en sus numerales 17, segundo párrafo[2]; 35[3] y 41, base I, segundo párrafo[4]; así como por los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en particular en los artículos 8, apartado 1[5]; 16[6] y 23, apartado 1[7] de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; de manera que la interpretación que aquí se realiza

---

[2] En lo conducente, el numeral en cita dispone lo siguiente: "**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. *Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales...*"

[3] El contenido del artículo en comento es: ***Artículo 35.*** *Son derechos del ciudadano:* ***I.*** *Votar en las elecciones populares;* ***II.*** *Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;* ***III.*** *Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;* ***IV.*** *Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;* ***V.*** *Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.* ***VI.*** *Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;* ***VII.*** *Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y* ***VIII.*** *Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional ...*"

[4] En lo aplicable, la disposición en cita señala: **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía... La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones... conforme a las siguientes bases: I... *Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos*; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

[5] **Artículo 8. Garantías Judiciales** 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

[6] **Artículo 16. Libertad de Asociación.** 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

[7] **Artículo 23. Derechos Políticos.** 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

respecto a los alcances del numeral 350 del Código local para la procedencia del recurso, los privilegia.

Tampoco es impedimento para arribar a esa convicción el que tratándose de asuntos intrapartidarios, puedan estar involucrados como responsables órganos distintos de los locales.

Esto es así porque este Tribunal, como órgano del Estado cuenta con imperio para dictar las medidas que sean idóneas para restituir a los ciudadanos en el goce del derecho que estimen violado y esto implica la potestad de vincular a órganos nacionales de los institutos políticos cuando sean señalados como responsables de algún acto u omisión que impida que los ciudadanos de la entidad ejerzan plenamente sus derechos.

Lo señalado es acorde, además con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Sala Superior) en la jurisprudencia 8/2014 de rubro **"DEFINITIVIDAD. DEBE DE AGOTARSE EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL ANTES DE ACUDIR A LA JURISDICCIÓN FEDERAL, CUANDO SE CONTROVIERTAN ACTOS DE ÓRGANOS NACIONALES PARTIDARIOS QUE AFECTEN EL DERECHO DE AFILIACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS"**[8]

El texto del criterio invocado es el siguiente:

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

De acuerdo con ese criterio, el esquema integral de justicia electoral previsto en la Constitución reconoce a los tribunales locales como instancias idóneas para

[8] Pendiente de publicación. Consultable en línea: http://www.te.gob.mx

restituir derechos político-electorales; de ahí que el ámbito de protección de la justicia electoral local incluye los actos partidistas de carácter nacional que puedan afectar el derecho de afiliación en el ámbito de las entidades federativas.

En esas condiciones si en la especie se reclama una omisión que se atribuye a un órgano municipal y se vincula al registro nacional de militantes, todos del PAN y de ellas se deriva el posible impedimento para que un ciudadano ejerza su derecho político-electoral de afiliación en la entidad, es claro que, en términos de lo explicado se actualizan los supuestos contenidos en las normas de referencia y por tanto, este Tribunal cuenta con atribuciones para resolver el conflicto que se somete a su conocimiento.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. En la especie se satisfacen los presupuestos que se desprenden del Código de la materia, en razón de lo siguiente:

a) Forma. El medio de impugnación en estudio, cumple con los requisitos del artículo 361 del código electoral, en virtud de que se señala el nombre del recurrente. Además, el signatario de la demanda señaló el acto que combate así como al responsable de su emisión; expuso la relación clara y sucinta de los hechos que motivan los agravios que resiente; indicó los preceptos legales que considera violados; ofreció las pruebas que estimó pertinentes y plasmó un signo que demuestra la manifestación de su voluntad.

b) Presentación. El escrito recursal se presentó ante el CDM que es el órgano responsable de la omisión que se reclama, porque así se reconoció en el informe circunstanciado. Con lo anterior, la parte recurrente satisface el presupuesto que se desprende del numeral 363 del Código de la materia.

c) Personería, legitimación e interés jurídico. Existe objeción por parte de la responsable en cuanto al cumplimiento de estos requisitos, porque desde su perspectiva, al no tener la calidad de militante, la parte actora carece de interés legítimo para acudir a esta instancia.

A juicio de este Tribunal, no le asiste la razón al organismo responsable porque el tema sujeto a decisión es justamente, el derecho de la parte recurrente a ser considerada integrante del partido; de ahí que sería contrario a la lógica exigirle como requisito de procedibilidad tener esa calidad.

Bajo esa óptica, este Organismo Jurisdiccional sostiene que la personería de quien recurre se encuentra acreditada en autos debido a que el medio de impugnación es promovido en defensa de un derecho subjetivo propio.

Asimismo, la legitimación e interés jurídico también están satisfechos pues la parte reclamante señala que los órganos partidarios no dieron respuesta a su solicitud de afiliación al PAN, por ende, es la directamente afectada por esa omisión, de ahí que esté facultada para acudir ante la autoridad jurisdiccional ante lo que considera la transgresión a su derecho.

d) Oportunidad. Con independencia de que el órgano responsable fue omiso en asentar la fecha de recepción de la demanda tanto en el ocurso inicial como en el informe circunstanciado, el medio de impugnación fue promovido en tiempo porque las omisiones son consideradas de tracto sucesivo, de manera que no existe un plazo determinado para su impugnación, pues se estima que el acto lesivo se comete cada día que transcurre sin que la autoridad u órgano responsable cumpla con el deber de hacer que le impone el orden normativo aplicable.

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia 15/2001, emitida por la Sala Superior, de rubro **"PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES"**[9], cuyo contenido es el siguiente:

> **PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES.-** En términos de lo dispuesto en el artículo 8o., párrafo 1, en relación con el 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuando se impugnen omisiones de una autoridad electoral, debe entenderse, en principio, que el mencionado acto genéricamente entendido se realiza cada día que transcurre, toda vez que es un hecho de tracto sucesivo y, en esa virtud, se arriba a la conclusión de que el plazo legal para impugnarlo no ha vencido, debiéndose tener por presentada la demanda en forma oportuna, mientras subsista, la obligación a cargo de la autoridad responsable de convocar a elecciones y ésta no demuestre que ha cumplido con dicha obligación. Cuarta Época.

Al haberse colmado los requisitos de procedencia y no advertirse alguna causal que impida el estudio de fondo, se procede al análisis de las pretensiones.

TERCERO. Estudio de fondo. De acuerdo con lo que se expone en la demanda, la parte recurrente se duele de la omisión en que ha incurrido el Partido Acción Nacional, por conducto del CDM, así como de su Registro Nacional de Militantes de dar respuesta a la solicitud de afiliación que presentó en meses pasados.

---

[9] Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 29 y 30.

Por lo antedicho, pretende que este Tribunal en plenitud de jurisdicción declare que al haber transcurrido el plazo de sesenta días naturales establecido en el artículo 10, apartado 4 de los Estatutos Generales del PAN sin que se le hubiera dado respuesta, entonces su petición debe tenerse por aceptada, como lo señala dicho dispositivo.

Ahora bien, la adecuada apreciación de la controversia implica determinar los términos exactos de la pretensión, pues sólo de esa manera podrá estarse en aptitud de dictar una decisión acorde.

Fijación de lo que se pide al Tribunal. Como se anticipó, la parte actora cuestiona que no se haya atendido su inscripción como militante del PAN, de lo que responsabiliza al CDM así como al Registro Nacional de Militantes de ese instituto político.

Al respecto es conveniente establecer que la omisión señalada debe atribuirse a todos los órganos partidarios relacionados con la realización del trámite de afiliación, en tanto que constituyen una unidad para esos efectos.

Esto es así, porque al reformar sus Estatutos Generales, el PAN descentralizó el procedimiento de incorporación de militantes, a efecto de permitir que los interesados puedan acudir a cualquier sede del partido para solicitar su inscripción, independientemente del lugar de su domicilio, según se desprende del artículo 9 de la normatividad en cita.

Por esta razón es incorrecta la afirmación del responsable en el sentido de considerar que no le es atribuible que no se haya emitido contestación, pues inclusive los Estatutos no señalan el medio a través del cual se comunicará la aceptación, o en su caso el rechazo de la solicitud. En ese sentido, las reglas de la lógica señalan que si la petición se presenta ante un órgano específico, será él mismo quien comunique la decisión.

Lo anterior es relevante porque una lectura parcial del asunto conduciría a estimar que al señalarse dos entidades responsables, también concurren dos pretensiones: por un lado, la obtención de respuesta por parte del CDM, en tanto que ante ese órgano se presentó un escrito que no obtuvo respuesta; y por otro, la aceptación de su militancia, por parte del órgano nacional competente para efectuar el registro así como de expedir la documentación correspondiente.

Sin embargo, a juicio de este Tribunal dicha lectura debe descartarse por una apreciación integral del escrito y del contexto de la demanda permite advertir que la

convicción de que en realidad existe sólo una pretensión, que es obtener la militancia en el PAN.

Esto se afirma porque en el escrito recursal es patente el deseo del signatario de la demanda de ejercer su derecho político-electoral de afiliación en Acción Nacional y por ello pide que habiendo transcurrido en exceso el término estatutario se permita su participación.

En ese orden de ideas, es imposible admitir la existencia de dos pretensiones en razón de que ello implicaría dividir la continencia de la causa, al desconocer la unidad de la pretensión.

El procesalista Eduardo Couture[10], señala que la *continencia de la causa* rige el desarrollo del proceso y por ese principio las pretensiones que sean conexas entre sí deben debatirse en un mismo juicio y ser decididas en una misma sentencia.

Por ese motivo, el juzgador debe ser muy cuidadoso al analizar la demanda como unidad, a fin de no dividir la acción principal, porque ello traería como consecuencia que la sentencia sea incompleta.

La indivisibilidad de la continencia de la causa también ha sido reconocida por la jurisprudencia electoral mexicana en el criterio 5/2004, de rubro **"CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN"[11]**, emitida por la Sala Superior cuyo contenido es el siguiente:

> **CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN.-** De la interpretación funcional de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes electorales estatales que recogen las reglas y principios jurídicos propios de los medios de impugnación, se concluye que no se puede escindir la continencia de la causa con determinaciones parciales. Lo anterior es así, porque cualquier proceso impugnativo debe concluir necesariamente con una sola resolución, en la que se comprendan todas las cuestiones concernientes al mismo, en su individualidad y en su correlación, desde lo relativo a su procedencia hasta la decisión del mérito sustancial de la controversia, con el pronunciamiento sobre las pretensiones y defensas opuestas. Esta situación resulta de la naturaleza de la jurisdicción electoral, de los valores que protege y de los fines que persigue, toda vez que se trata de procesos concentrados en muy pocas actuaciones, en donde se tiene el propósito de hacer frente eficazmente a las necesidades de especial celeridad en la tramitación, sustanciación y resolución, como únicos instrumentos idóneos para resarcir a los promoventes en el goce y disfrute de los derechos conculcados o de enmendar oportunamente las irregularidades de un proceso, antes de que se tornen irreparables por la definitividad; esto con el objeto de concluir el ejercicio democrático con apego a los principios fijados en la ley fundamental, en donde la fragmentación de la contienda constituiría un atentado a dichas calidades definitorias, en tanto que multiplicaría innecesariamente las actuaciones, en contravención al principio de concentración; fomentaría mayor extensión en la

[10] Couture, Eduardo J. Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Roque de Palma Editor. Página 461.
[11] Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 64 y 65.

> prosecución de la causa; propiciaría el incremento de instancias; dividiría la continencia de la causa con perjuicio del mejor conocimiento que puede proporcionar la vista conjunta de todas las cuestiones planteadas, en su individualidad y correlación; generaría la posibilidad de resoluciones incompletas; abriría cauces para resoluciones contradictorias; podría dar lugar a reposiciones de procedimientos en detrimento de los plazos breves que son necesarios para su resolución definitiva; rompería con la continuidad necesaria y conveniente en el trámite y en el tiempo, y hasta podría generar la irreparabilidad de las violaciones u obstaculizar o hacer imposible la ejecución de las sentencias. Tercera Época

Conforme a lo razonado por ese Organismo judicial, todo proceso impugnativo debe concluir necesariamente con una sola resolución, en la que se comprendan todas las cuestiones concernientes al mismo, en su individualidad y en su correlación, de manera que la fragmentación de la contienda constituiría un atentado contra el mejor conocimiento que puede proporcionar la vista conjunta de todas las cuestiones planteadas, en detrimento de los plazos breves que son necesarios para su resolución definitiva.

Lo inadecuado de separar la pretensión puede apreciarse también si se atiende a los efectos que se causarían con esa determinación.

Ciertamente, si este Tribunal estimara que lo primario a resolver es la inobservancia al derecho de obtener respuesta, se causaría un daño mayor a quien recurre, puesto que se daría prioridad a aspectos de índole procesal, que dilatarían innecesariamente la decisión definitiva sobre el derecho sustancial, debido a que en ese caso lo conducente sería devolver el expediente al partido para la emisión de una respuesta, que aun cuando surgiera en un plazo breve, dejaría en vilo la decisión sobre el derecho principal por más tiempo.

Esa demora es contraria a la garantía de acceso a la justicia prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal, que impone a los Tribunales el deber de resolver los conflictos que se someten a su conocimiento de manera pronta, completa y, conforme al artículo 1 de la propia Carta Magna, maximizando el disfrute de los derechos según lo que mayor beneficie a quien demanda.

El reconocimiento del máximo beneficio como criterio guía significa que el Tribunal debe estudiar los motivos de disenso privilegiando el análisis de los aspectos de fondo, por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir ese orden redunde en el efecto deseado, pues lo verdaderamente importante es el estudio de aquello que de resultar fundado baste para obtener la satisfacción jurídica de lo que se pretende.

En ese tenor se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 3/2005[12], cuyo contenido es:

> **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.** De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional.

La aplicación *mutatis mutandi* de dicho criterio orientador, robustece la convicción de que el agravio debe atenderse de manera integral, debido a que esa visión es justamente la que más beneficia a la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, este Organismo Jurisdiccional considera que la pretensión principal no es la obtención de una respuesta por parte del instituto político, sino que lo demandado de manera destacada es el reconocimiento de que en el caso se actualiza la figura jurídica denominada *afirmativa ficta* a efecto de ser reconocido como militante, de manera que la omisión, es un reclamo de segundo plano por tratarse de una circunstancia instrumental para alcanzar la pretensión, debido a que uno de los elementos que deben acreditarse para que opere la decisión ficta es el silencio de quien estaba obligado a proveer respecto de la petición.

En ese sentido, en los párrafos subsecuentes se presentará un marco conceptual de la figura jurídica cuya aplicación se solicita; posteriormente se verificará si existe en la normativa interna del PAN; y por último, si en la especie se cumplen los requisitos para su procedencia.

a. Notas distintivas de la *Afirmativa ficta*. La doctrina y los precedentes judiciales en materia electoral reconocen el surgimiento de derechos a partir del silencio de las autoridades.

---

[12] Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Jurisprudencia. Materia Común. Tomo XXI, Febrero 2005. Página 5.

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

El autor Javier Orlando Santofimio, en su obra "*Acto administrativo, eficacia y validez*" señala que no toda decisión administrativa es de carácter expreso, escrito o verbal, sino que en ocasiones el legislador ha previsto hipótesis en las cuales sanciona a la administración morosa y presume el surgimiento de actos formales con determinados efectos frente a los interesados. Este fenómeno es conocido como *decisiones fictas o presuntas, productos del silencio de la administración.* [13]

En esa misma línea argumentativa, el autor Alfonso Nava Negrete[14] indica que el silencio administrativo es la abstención de resolver frente a instancias presentadas o promovidas por particulares y se configura siempre que confluyan los siguientes elementos:

1. La existencia de una instancia de particulares ante la administración;

2. Abstención de la autoridad administrativa de resolver la instancia particular;

3. Transcurso de cierto tiempo previsto en la ley sin que las autoridades resuelvan. Ese tiempo es el necesario que el legislador previó para que la administración esté en posibilidad de resolver y no simplemente de contestar.

4. Presunción, como efecto jurídico del silencio, de que existe ya una resolución administrativa.

5. La resolución administrativa presunta es en sentido contrario a los intereses de lo pedido en las instancias; o en su caso, favorable a ellas.

De lo anterior se desprende que existen dos tipos de consecuencias del silencio administrativo: La ***negativa***, en la que el silencio debe entenderse en el sentido de que no se satisface el interés reclamado; esto es, de que se niega lo pedido; y la ***positiva***, en la que el silencio se traduce en considerar que la petición se ha resuelto favorablemente.

Ahora bien, la Sala Superior en la jurisprudencia 13/2007 denominada **"AFIRMATIVA Y NEGATIVA FICTA. POR SU NATURALEZA DEBEN ESTAR PREVISTAS EN LA LEY"[15],** ha reconocido que dentro del derecho administrativo

---

[13] Santofimio, Javier Orlando. *Acto administrativo, eficacia y validez. 2ª.* Edición. Universidad Externado de Colombia. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994. Pág. 183.

[14] Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Rep-Z. Voz *Silencio Administrativo.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. Pág. 126

[15] La jurisprudencia enunciada es del tenor siguiente: **AFIRMATIVA Y NEGATIVA FICTA. POR SU NATURALEZA DEBEN ESTAR PREVISTAS EN LA LEY.-** Dentro del derecho administrativo existe la figura jurídica de la afirmativa o negativa ficta, de acuerdo con la cual, ante el silencio o inactividad de la

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

electoral existe la figura jurídica de la afirmativa o negativa ficta, de acuerdo con la cual, ante el silencio o inactividad de la autoridad frente a la petición de un particular, debe tenerse por resuelta positiva o negativamente, según sea el caso.

Como puede apreciarse, las respuestas fictas son admisibles en la materia electoral; la única condicionante para su aplicación es que estén previstas expresamente en la norma aplicable al conflicto de que se trate.

b. Existencia de la *afirmativa ficta* en los Estatutos Generales del PAN. Como lo solicitó el recurrente, para el estudio de este elemento se tienen a la vista los Estatutos Generales vigentes del PAN, publicados en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil trece, documento que al ser público, no requiere certificación ni integración formal al expediente.

Ahora bien, en el informe circunstanciado la entidad responsable señala que la *afirmativa ficta* no se encuentra plenamente reconocida en los Estatutos Generales del PAN y que en todo caso, la presentación de la solicitud sólo significa el inicio del trámite pero no vincula al instituto político a aceptar al solicitante, debido a que no existe la presunción de que la respuesta sea en sentido positivo.

Contrario a lo que señala el responsable este organismo jurisdiccional estima que el fenómeno jurídico de que se trata sí fue recogido por la normativa interna del PAN para la afiliación de nuevos integrantes en la reforma a sus Estatutos Generales publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil trece, por las razones que enseguida se explican:

En los artículos 9 y 10 de esas reglas que el instituto político libremente estableció para su autodeterminación (Estatutos) detalló el siguiente procedimiento para que una persona obtenga su registro como militante.

- El interesado debe cumplir con ciertos requisitos mínimos, como son: ser ciudadano mexicano, tener un modo honesto de vivir, haber participado en la capacitación coordinada o avalada por el área competente del Comité Ejecutivo Nacional, suscribir el formato correspondiente, no estar afiliado a otro partido político (nacional o local) y en caso de haber sido militante de otro partido, deberá

---

autoridad frente a la petición de un particular, debe tenerse por resuelta positiva o negativamente, según sea el caso. Tanto la doctrina como la jurisprudencia en la materia, se orientan a establecer que para la actualización de la mencionada figura jurídica debe estar prevista en la ley aplicable, aunque no se identifique expresamente con ese nombre. De esta manera, cuando de la interpretación no sea posible establecer la referida figura jurídica, no debe entenderse que la falta de respuesta a la petición genera una resolución afirmativa o negativa ficta. Cuarta Época. Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 19 y 20.

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

separarse de manera definitiva de ese instituto político, por lo menos seis meses antes de solicitar su afiliación.

- De acuerdo al propio artículo 9, apartado 1, la solicitud deberá presentarse por escrito ante cualquier Comité del partido en la entidad federativa correspondiente, con independencia del lugar en que se ubique su domicilio.
- Una vez presentada la solicitud, los distintos órganos del partido cuentan con un plazo de sesenta días para efectuar el trámite y dar respuesta.

El Estatuto dispone que en caso de ser aceptado, la militancia iniciará a partir de la recepción de la solicitud de afiliación y ***que el peticionario se tendrá como aceptado si transcurrido el plazo señalado a partir de la entrega de la solicitud, no se emite pronunciamiento alguno por parte del Registro Nacional de Militantes.*** (Artículo 10, apartados 3 y 4).

Ahora bien, en el procedimiento descrito se advierten los componentes señalados por la doctrina para que se configure la expresión positiva del silencio administrativo; a saber:

1. Que exista una petición,

2. Que el responsable de atenderla no emita pronunciamiento; y,

3. Que esto suceda en un plazo determinado y esté prevista una consecuencia. Para el caso, el lapso es de sesenta días a partir de la recepción de la solicitud, y la consecuencia es que el ciudadano obtendrá una respuesta favorable a su pretensión.

En mérito de lo expuesto, es inconcuso que en los Estatutos Generales del partido existe la figura jurídica que solicita la parte recurrente, independientemente de que no se le hubiera dado un rubro como tal, pues como ha quedado demostrado, los elementos de hecho y de derecho que la constituyen, en términos de la doctrina y la jurisprudencia, pueden desprenderse claramente de la normativa superior del instituto político.

Por tanto, al estar reconocida la figura jurídica de que se trata, sí existe vinculación e incluso obligación del partido de emitir un acto positivo a favor de los interesados.

Ahora bien, es importante señalar, que la reglamentación establecida por el PAN denota que la *afirmativa ficta* opera automáticamente, esto es, con el sólo transcurso del tiempo y sin necesidad de que el interesado realice trámites

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

adicionales, pues de ningún artículo de los Estatutos se desprende esa exigencia.

Cabe destacar que a la fecha tampoco existe una reglamentación vigente acorde a la figura estatutaria, en la que se establezcan los mecanismos o formas a seguir para que opere la *afirmativa ficta*, pues aun cuando el propio artículo 9 de los Estatutos establece que el procedimiento de afiliación se regirá conforme al Reglamento correspondiente, a la fecha éste no se ha emitido y el Reglamento de Miembros de Acción Nacional no es aplicable porque fue aprobado durante la vigencia de los Estatutos anteriores que no preveían la figura jurídica de que se trata.

Ahora bien, no es desconocido para este Tribunal que el seis de noviembre de dos mil trece y el veintidós de enero de dos mil catorce, el Director del Registro Nacional de Militantes emitió sendos documentos en los que estableció pautas para el proceso de afiliación en tanto se aprueba el Reglamento de Militantes. Esos documentos se identifican con las claves RNM-DISP-17/2013 (Disposición transitoria), RNM-DISP-02/2014 (Disposición transitoria Bis) y la guía de actuación en materia de afiliación.

Sin embargo de esos lineamientos tampoco puede desprenderse algún requisito interno para que opere la *afirmativa ficta*, como podrían serlo una certificación o la declaración oficial de algún órgano del partido.

En ese contexto, es incorrecta la apreciación de la entidad responsable en el sentido de que lo procedente era acudir directamente ante el Registro Nacional de Militantes, porque de acuerdo con el artículo 14 de la Guía de actuación en materia de afiliación, tal circunstancia opera sólo en el caso de que los comités municipales hubieran negado la posibilidad de realizar el trámite, lo que en la especie no acontece.

Tampoco es posible que el recurrente agotara algún medio interno de defensa porque al estar en actualización la normativa interna no existe medio de defensa para asuntos como el que se resuelve, en virtud de que los existentes limitan su procedencia a personas que ya formen parte del instituto político, como se desprende del Reglamento de Miembros del PAN.

Ahora bien, merece especial atención indicar el tiempo a partir del cual debe considerarse aceptada la militancia cuando ésta deriva del silencio del órgano competente.

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

Si bien los Estatutos Generales del PAN no prevén ese supuesto, a juicio de este Tribunal esa deficiencia puede subsanarse a través de la aplicación analógica del artículo 10, apartado 3 de los propios Estatutos, que establece el punto de partida de la militancia cuando la respuesta del partido es expresa.

El doctor Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, en su obra *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*[16] explica que el argumento por analogía justifica trasladar la solución legalmente prevista para un caso, a otro caso distinto, no regulado por el ordenamiento jurídico pero que es semejante al primero. De acuerdo al autor, en la argumentación analógica están presentes cuatro elementos:

a) Una norma N que regula un supuesto S1 al que aplica la consecuencia jurídica C;
b) Otro supuesto S2, no regulado por ninguna norma;
c) La semejanza entre los supuestos S1 y S2;
d) La identidad de razón entre los supuestos S1 y S2.

En la especie, tales requisitos se cumplen porque el creador de la norma estableció dos supuestos de aceptación de la militancia: uno expreso y otro tácito, empero sólo en el primero fijó los efectos.

La recta apreciación entre ambos casos permite advertir que entre ellos existe semejanza e identidad de razón porque de lo que se trata es de dar certeza al momento a partir del cual el ciudadano adquiere derechos y deberes como militante del PAN. Esa identidad autoriza a aplicar los efectos expresamente regulados al caso en que no lo están.

Lo anterior significa que para este Órgano Colegiado cuando opera la *afirmativa ficta*, debe darse el mismo tratamiento de aquellos casos en los que la admisión de la persona proviene de una declaración expresa del órgano competente, porque a través de la respuesta tácita es el Estatuto, como ordenamiento superior del partido el que subsana la deficiencia del órgano administrativo y acoge la solicitud del ciudadano.

En ese sentido, si en términos del referido artículo, cuando un ciudadano es aceptado expresamente su militancia tiene efectos a partir de la recepción de la solicitud de afiliación, entonces cuando opera la respuesta tácita, también.

[16] Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier. *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2006. p. 16[illegible] http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/libros/argumentacion_int.pdf

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

Ahora bien, no es desconocido que en la última parte del numeral 9 contenido en la *Guía de actuación en materia de afiliación* emitida por el Registro Nacional de Militantes del Comité Ejecutivo Nacional del PAN se establece que *cuando el ciudadano invoque el numeral 4 del artículo 10 de los Estatutos, la fecha de alta será el día en que el ciudadano presente la reclamación ante el Registro.*

A juicio de este Organismo Jurisdiccional, tal disposición no resulta aplicable al asunto que se resuelve en atención a dos principios: el de jerarquía y el de la interpretación más favorable a la persona.

En efecto, el PAN reconoce sus documentos básicos como normas obligatorias.

Así se desprende de los artículos 12, apartado 1, inciso a) que impone a los militantes el deber de observar los principios de Doctrina del partido, Estatutos, Reglamentos y demás disposiciones que emitan los órganos directivos en sus respectivos ámbitos de competencia; 43, apartado 1, inciso b), que establece la obligación del Comité Ejecutivo Nacional, de vigilar la observancia de los Estatutos y Reglamentos, por parte de los órganos, dependencias y militantes del partido; 66, apartado 1, inciso a) y 72, apartado 1, inciso a) que imponen, respectivamente a los Comités Directivos Estatales y Municipales el deber de vigilar la observancia y promover el cumplimiento dentro de su jurisdicción de los Estatutos, los Reglamentos y acuerdos que dicten los órganos competentes del partido.

Inclusive, los casos de infracción de los Estatutos y de los reglamentos podrán ser sancionados con penas que van desde la amonestación hasta la expulsión del partido, según se prevé del numeral 121 de ese mismo ordenamiento.

De las disposiciones enunciadas se aprecia que la jerarquía existente en el orden normativo interno del PAN es la siguiente:

En la cúspide están sus Estatutos, en tanto código superior de funcionamiento interno. En el nivel inmediato inferior se encuentran sus Reglamentos, como disposiciones complementarias derivadas de los principios, facultades y obligaciones insertas en los Estatutos.

En ambos casos, los Estatutos y los Reglamentos pasan por el tamiz de constitucionalidad que de manera general realiza la autoridad electoral federal. Así se desprende de los artículos 38, apartado 1, inciso l y 47, apartado 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente en la fecha de aprobación del Estatuto.

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

Finalmente, en el último peldaño del escalafón se encuentra cualquier otra disposición que los órganos del partido, en ejercicio de sus facultades, emitan para el mejor desempeño de sus atribuciones.

De acuerdo a ese esquema, la guía no representa un documento que pueda causar perjuicio a la parte actora porque es un documento transitorio, unilateral, de grado inferior cuyo contenido no tiene la fuerza vinculatoria suficiente para reglamentar lo plasmado en los Estatutos, debido a que tal característica sólo pueden tenerla las normas que apruebe la Comisión Permanente (artículo 33, apartado 1, fracción I de los Estatutos); o en su caso, el Consejo Nacional (artículo 28, apartado 1, inciso e del citado ordenamiento).

En ese tenor, debe prevalecer lo dispuesto por la norma superior, en virtud de que ni el Registro Nacional de Militantes, en general, ni su director, en particular cuentan con atribuciones para modificar o restringir lo dispuesto en los Estatutos.

A lo señalado se suma el hecho de que el tiempo previsto en los Estatutos resulta más favorable para el derecho del solicitante, de manera que en términos del principio *pro personae* contenido en el artículo 1 de la Constitución Federal debe optarse por la interpretación que maximice el derecho y no por aquella que lo restrinja.

Si este Tribunal optara por el tiempo señalado en la guía, incumpliría con el mandato constitucional, al ignorar que el silencio del partido político se produce por causas ajenas al solicitante y pese a ello, imponer al ciudadano las consecuencias negativas de ese hecho favoreciendo a la entidad que incumplió con el deber de dar respuesta a su petición.

En ese orden de ideas, resulta evidente que el lapso señalado en la guía no favorece el derecho de quienes aspiran a militar en el PAN de ahí que no sea procedente su aplicación.

En suma, de lo previamente analizado se acredita que:

a) En los Estatutos Generales del PAN existe la figura jurídica solicitada en la demanda,
b) Ésta se configura sólo por el transcurso del tiempo;
c) Que la antigüedad de la militancia se dará a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

Por tanto, es posible que esas circunstancias operen en la especie, siempre que se colmen las exigencias establecidas por el propio instituto político.

c. Análisis del caso. En este apartado se examinarán de manera individual los requisitos establecidos por el instituto político para la procedencia de la *afirmativa ficta*, de acuerdo a lo expuesto en los párrafos que anteceden.

1. Petición de parte. Como se anticipó, los Estatutos Generales del PAN determinan que el primer elemento que debe acreditarse para la procedencia de la *afirmativa ficta* es la instancia del interesado.

Este Tribunal estima que en la especie el requisito está colmado porque la parte demandante acompañó a su escrito inicial, el acuse de recibo original de la solicitud de afiliación, fechado el ocho de enero de dos mil catorce.

Con ese documento acredita haber manifestado ante la instancia partidaria competente su voluntad de incorporarse oficialmente al grupo de ciudadanos que comulgan, apoyan y difunden los principios y corriente ideológica del PAN.

Como signos incuestionables de ese acto volitivo se encuentran los que a continuación se señalan:

a) La comparecencia personal del interesado a la sede del CDM.

Este hecho se afirma en la demanda y es reconocido por el órgano responsable, al aceptar que la parte demandante presentó solicitud en la fecha que se señala en el documento que acompañó a su demanda (comprobante de la solicitud) y que éste como órgano receptor, dio trámite enviándolo al órgano estatal.

b) La entrega de los documentos correspondientes.

Esto se verifica con la leyenda visible en el acuse de recibo correspondiente, según la cual, el funcionario encargado de la recepción constató que los documentos se recibieron completos y en original.

Sobre el particular, el responsable aduce en el informe circunstanciado que la parte recurrente no cumple con los requisitos establecidos en los Estatutos.

Sin embargo, tal afirmación no es vinculatoria porque implica el desconocimiento de actos propios sobre los cuales existe prueba en contrario.

Ciertamente, de acuerdo a lo que consta en autos, cuando la persona solicitante compareció ante el responsable y presentó sus documentos, el receptor plasmó en el acuse de recibo un sello con su nombre y la leyenda de que la recepción de los documentos fue completa y en original.

Ahora bien, de acuerdo con el principio ontológico de la prueba según el cual *lo ordinario se presume y lo extraordinario se demuestra*, en el caso la presencia del sello significa que el funcionario encargado de la recepción constató que los documentos presentados eran los idóneos para colmar las exigencias de afiliación previstas en los Estatutos; que éstos eran completos y que fueron recibidos a satisfacción, pues sólo así se entiende que se plasmara el multicitado sello y se diera trámite a la solicitud.

Esa conclusión se robustece con el hecho de que la responsable no cuestionara la validez del comprobante ni desconociera como propios los sellos y firmas que aparecen en él.

En términos del artículo 10 de los Estatutos Generales del PAN, la referencia documental a la que se alude el sello no puede ser otra más que los propios formatos, la copia de la credencial para votar con fotografía vigente, así como la constancia que acredita la realización del curso de capacitación.

Como puede apreciarse, el solicitante entregó sus documentos en términos de los Estatutos y el funcionario que los recibió así lo hizo constar, por lo que debe estimarse que cumple con los requisitos positivos establecidos por el partido político para la aceptación de su militancia, debido a que al haberse entregado los formatos, es manifiesta la voluntad de incorporarse al partido y el compromiso de observar los valores y principios de Acción Nacional; al entregar la copia de la credencial para votar con fotografía, se demuestra la ciudadanía mexicana y finalmente con la presentación de la constancia se acredita el curso de capacitación.

Asimismo, en aplicación *mutatis mutandi* de la tesis LXXVI/2001, aprobada por la Sala Superior bajo el rubro **"ELEGIBILIDAD. CUANDO SE TRATA DE REQUISITOS DE CARÁCTER NEGATIVO. LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A QUIEN AFIRME QUE NO SE SATISFACEN"**[17] los requisitos

[17] El criterio invocado es el siguiente: **ELEGIBILIDAD. CUANDO SE TRATA DE REQUISITOS DE CARÁCTER NEGATIVO, LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A QUIEN AFIRME NO SE SATISFACEN.-** En las Constituciones Federal y locales, así como en las legislaciones electorales respectivas, tratándose de la elegibilidad de los candidatos a cargos de elección popular, generalmente, se exigen algunos requisitos que son de carácter positivo y otros que están formulados en sentido negativo; ejemplo de los primeros son: ser ciudadano mexicano por nacimiento; 2. tener una edad determinada; 3. ser originario del Estado o Municipio en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses, etcétera. Ahora bien, a los

negativos se presumen satisfechos, pues resulta contrario a la lógica jurídica que se exija la prueba de hechos de esa naturaleza; y en caso de ser cuestionados, corresponde a quien los objeta presentar los medios de convicción suficientes para demostrar tal circunstancia.

En el caso, aun cuando existe la objeción señalada por parte del órgano responsable, ésta resulta genérica y por tanto, insuficiente para demostrar el incumplimiento de los requisitos negativos puesto que no se individualiza y menos aún se demuestra cuál es la exigencia que se estime insatisfecha.

Así, al no desprenderse de autos algún medio demostrativo en contra, debe entenderse que los requerimientos tanto positivos como negativos que el partido impone a los aspirantes a militar en él, están cumplidos.

2. Ausencia de respuesta. Se considera que este elemento también está colmado porque es reconocido implícitamente por el órgano señalado como responsable.

Ciertamente, en el informe remitido por el Secretario del CDM se explica que dicha instancia cumplió con el trámite normal al haber remitido la solicitud de quien reclama al Comité Estatal, de ahí que desconozca las razones por las cuales ese organismo no continuó el procedimiento.

En principio, esa afirmación trae aparejado el reconocimiento de que existe silencio por parte del instituto político, debido a que la recepción y remisión de los documentos no garantiza la emisión de una respuesta.

Ahora bien, a juicio de este Tribunal la negativa lisa y llana es insuficiente para que el órgano municipal se deslinde de responsabilidad y demuestre que efectivamente remitió los documentos al ente estatal, pues si así hubiera ocurrido, en principio habría remitido algún documento mediante el cual demostrara sus afirmaciones. Sin esa documental, carece de sentido requerir algún informe en virtud de que no existe indicio basado en un hecho probado al

---

de carácter negativo podrán ser, verbigracia: a) no pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto; b) no tener empleo, cargo o comisión de la Federación, del Estado o Municipio, a menos que se separe del mismo noventa dias antes de la elección; c) no tener mando de policía; d) no ser miembro de alguna corporación de seguridad pública, etcétera. Los requisitos de carácter positivo, en términos generales, deben ser acreditados por los propios candidatos y partidos políticos que los postulen, mediante la exhibición de los documentos atinentes; en cambio, por lo que se refiere a los requisitos de carácter negativo, en principio, debe presumirse que se satisfacen, puesto que no resulta apegado a la lógica jurídica que se deban probar hechos negativos. Consecuentemente, corresponderá a quien afirme que no se satisface alguno de estos requisitos el aportar los medios de convicción suficientes para demostrar tal circunstancia. Tercera Época. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 64 y 65.

cual dar seguimiento, de manera que al no contar con elementos mínimos de motivación, no puede generarse el acto de molestia.

En ese sentido, no hay condiciones fehacientes para concluir, como se afirma, que el CDM sí hubiera seguido el procedimiento ordinario para el trámite de las solicitudes, por el contrario, las circunstancias fácticas que se desprenden del sumario denotan inactividad en el trámite por parte del sujeto obligado a realizarlo y consecuentemente que la petición no tuvo respuesta.

Así, la indolencia en que incurrió el CDM para continuar el procedimiento se traduce en el silencio administrativo que compone la *afirmativa ficta* pues si en autos está acreditado que la parte demandante actuó según lo señalado en los Estatutos para obtener su afiliación y posteriormente ocurrieron hechos provocados por la falta de cuidado del receptor, es claro que tales circunstancias no pueden depararle perjuicio, en razón de que lo sucedido no recae en el ámbito de su responsabilidad.

Por ende no hay condiciones para estimar que en el caso concurra alguna eximente de responsabilidad para el órgano responsable, pues arribar a tal conclusión sería favorecer la falta de cuidado del órgano partidario en detrimento de los intereses de quien acude a este Tribunal en busca de que su derecho sea respetado; conclusión que resulta inaceptable.

3. Transcurso de sesenta días naturales a partir de la presentación de la solicitud. Conforme a las constancias de autos este requisito también se encuentra colmado, ante la evidencia del excesivo transcurso del tiempo considerado en los Estatutos como suficiente para dar respuesta a la solicitud.

Para arribar a esa conclusión basta con cuantificar el número de días que han transcurrido entre la presentación del escrito para ser afiliado y la fecha de la demanda.

El resultado de la operación matemática correspondiente arroja que han transcurrido más de sesenta días, por lo que se ha rebasado el plazo establecido en el artículo 10, apartado 4 de los Estatutos.

d. Conclusión. Lo hasta aquí analizado devela dos circunstancias que son suficientes para que la parte actora alcance su pretensión:

La primera es que en el caso confluyen los tres componentes previstos en el artículo 10, apartado 4 de los Estatutos Generales del PAN para que opere la respuesta ficta al existir una solicitud no contestada en tiempo.

La segunda es que del sumario no se desprende algún elemento de hecho o de derecho que impida afirmar que la persona que solicita su inscripción cumple con los requisitos que el partido político impone a quienes aspiran a militar en él.

En ese estado de cosas lo procedente es declarar **FUNDADA** la demanda y aplicar la consecuencia prevista en el citado artículo 10, apartado 4 de los Estatutos Generales del PAN, que dispone la aceptación de la militancia cuando la respuesta no se emita en tiempo.

Lo anterior es posible, además porque como ha quedado demostrado, en la especie existen elementos suficientes para arribar a la convicción de que la persona que solicita su inscripción cumple con los requisitos para militar en él.

Esa conclusión se sustenta en el hecho de que exista un sello en el acuse de recibo de la solicitud, que respalda la calificación de los documentos, sin que tal circunstancia hubiera sido desconocida por la responsable, quien no objetó haber plasmado el sello, revisado los documentos ni que la documentación no le hubiera sido entregada, y menos aún desconoció la autenticidad del documento que exhibe la parte demandante.

En esas condiciones, bajo el principio de presunción de buena fe que rige la actuación de las autoridades electorales, o en su caso de los partidos políticos cuando actúan como tales, así como de los ciudadanos que de manera voluntaria y libre acuden a ellos para participar en la vida política del país, no existe impedimento para declarar que la respuesta a la solicitud de afiliación es favorable por *afirmativa ficta,* en cabal aplicación de lo dispuesto por la normatividad interna del PAN, en particular, el artículo 10, apartado 4 de los Estatutos Generales.

Ahora bien, cabe destacar que lo que aquí se decide no resulta contrario al principio de autodeterminación del instituto político, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Federal, pues no se trata de cuestiones políticas que escapen del control judicial.

Esto es así porque el principio señalado (de autodeterminación) se cumple en la medida en que los partidos ejercen su arbitrio para definir parámetros de valor de sustancia política, como son sus reglamentos, líneas de acción así como sus

estrategias, los métodos de ingreso y requisitos para quienes deseen ser afiliados, los sistemas de selección de candidatos y los criterios que rigen su organización interna.

Ciertamente, corresponde a los Organismos Jurisdiccionales garantizar el estricto cumplimiento de los derechos de los particulares que cumpliendo con los requisitos impuestos por los partidos políticos en su vida interna quieran participar en estas instituciones políticas.

En mérito de lo explicado, en esta sentencia se observa la autodeterminación del partido político porque se respetan y aplican los requisitos, procedimientos y consecuencias que el partido libremente estableció en sus Estatutos para quienes desean afiliarse.

Esto es así porque de acuerdo con el artículo 41 Constitucional, la naturaleza de los partidos políticos dentro del andamiaje electoral mexicano es la de ser instituciones por medio de las cuales los ciudadanos mexicanos que cumplan con los requisitos establecidos en sus Estatutos participen a través de ellos en la vida política del país; por tanto, negar el derecho a los ciudadanos que cumplan con los requisitos señalados sería tanto como desconocer la existencia de un derecho humano, reconocido en los artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) así como 7 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer, entre otros.

En otras palabras, no es lícito considerar que la autodeterminación signifique que el partido esté facultado para desconocer los derechos subjetivos de quienes los integran o aspiran a integrarse a ellos, por el contrario, el ente colectivo está obligado a dar plenitud a las prerrogativas de los ciudadanos, en tanto que su naturaleza constitucional, en términos del multicitado artículo 41, es la de ser entidades de interés público que fungen como canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil; por lo que su carácter es instrumental y no preponderante.

Por el contrario, los derechos de participación política propios de los ciudadanos son de entidad superior porque constituyen la esencia de la democracia y hacia su protección se orientan los esfuerzos domésticos así como supranacionales.

Por ese motivo, los institutos políticos como vías de ejercicio de derechos superiores están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para alcanzar esa finalidad. Entre ellas, está la de aceptar a todas las personas que soliciten su afiliación, siempre que cumplan con los requisitos idóneos, proporcionales y necesarios que ellos mismos determinen.

Lo anterior significa que no pueden rechazar injustificadamente a los ciudadanos que cumpliendo los requisitos que se desprendan de la reglamentación interna se acerquen para ejercer su derecho de participación política, pues ello constituiría una limitación a un derecho fundamental.

En ese tenor, cuando concurren circunstancias como las actuales en las que, por un lado, el instituto político libremente estableció requisitos, modalidades y consecuencias; y por otro, el ciudadano demuestra no sólo que satisface esas exigencias, sino también que su pretensión encuentra respaldo en la propia normativa interna, como se ha demostrado en esta sentencia, entonces la consecuencia lógica para este Tribunal es aplicar la norma que favorece el derecho de la persona de manera plena, inmediata y eficaz, decisión que además resulta acorde al orden constitucional y a la observancia *ex oficio* de los tratados internacionales señalados con anterioridad.

CUARTO. Efectos de la sentencia. Para dar plena efectividad al derecho de afiliación de la parte actora, lo procedente es declarar formalmente que ha operado a su favor la *afirmativa ficta* para la aceptación de su militancia.

En mérito de lo anterior, se ordena al Registro Nacional de Militantes del PAN que en el término de **tres días** contados a partir de que le sea notificada la presente sentencia se concretice la incorporación formal de MIGUEL BONILLA BAEZ como militante en el padrón correspondiente y le sean expedidos los documentos que acrediten tal calidad.

Para cumplir con lo señalado, deberá considerarse como antigüedad de la militancia la fecha plasmada en la solicitud, por las razones que han quedado explicadas en el considerando que precede.

Lo anterior en la especie significa que deberá tenerse a MIGUEL BONILLA BAEZ como militante del PAN a partir del ocho de enero de dos mil catorce, y por ende, sus derechos como tal serán vigentes a partir de entonces.

El Registro Nacional de Militantes deberá informar del cumplimiento dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

Para maximizar el derecho de la parte quejosa, con esta sentencia deberá expedírsele certificación de los puntos resolutivos, la cual, en caso de que el órgano partidario nacional no dé cumplimiento en tiempo y forma a lo ordenado, hará las veces de inscripción en el registro de militantes y de credencial como militante; documento que será válido para el ejercicio de sus derechos al interior del partido.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

PRIMERO. Es fundada la pretensión planteada por MIGUEL BONILLA BAEZ respecto a la obtención de su militancia al Partido Acción Nacional mediante la vía de la *afirmativa ficta* prevista en el artículo 10, apartado 4 de los Estatutos Generales de ese instituto político.

SEGUNDO. En consecuencia, se ordena al Registro Nacional de Militantes del citado instituto político que en el término de **tres días** contados a partir de que le sea notificada la sentencia, la parte recurrente quede formalmente incorporada como militante en el padrón correspondiente, le sean expedidos los documentos que acrediten tal calidad y se reconozca la antigüedad de su militancia a partir de la fecha plasmada en la solicitud de inscripción.

TERCERO. El Órgano partidario deberá informar del cumplimiento que dé a la presente ejecutoria dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

CUARTO. Expídase a MIGUEL BONILLA BAEZ copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria, la cual, en caso de que el órgano partidario nacional no dé cumplimiento en tiempo y forma a lo ordenado, hará las veces de inscripción en el registro de militantes y de credencial como militante; documento que será válido para el ejercicio de sus derechos al interior del partido.

NOTIFÍQUESE POR OFICIO AL COMITÉ DIRECTIVO MUNICIPAL EN CHALCHICOMULA DE SESMA, ASÍ COMO AL REGISTRO NACIONAL DE MILITANTES, AMBOS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y POR ESTRADOS A LA PARTE ACTORA, POR ASÍ HABERLO SOLICITADO EN LA DEMANDA ASÍ COMO A LOS DEMÁS INTERESADOS.

Así lo resolvieron y firmaron en esta fecha, por **UNANIMIDAD** de votos y en sesión pública los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

MAGISTRADO PRESIDENTE

FRANCISCO JAVIER DE UNANUE Y BRETÓN

MAGISTRADA

CLAUDIA BARBOSA RODRÍGUEZ

MAGISTRADO

RICARDO ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO

SECRETARIO GENERAL

ISRAEL ARGÜELLO BOY

SECRETARIO INSTRUCTOR

LUIS GUILLERMO ROSETE MORALES