



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: TEEP-A-5451/2014.

**RECURRENTE: MARIA ANGELINA POZADAS
XX**

**ÓRGANOS RESPONSABLES: COMITÉ
DIRECTIVO MUNICIPAL DEL PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL EN TLATLAUQUITEPEC 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 MARIA ANGELINA POZADAS XX para controvertir del Comité Directivo Municipal en TLATLAUQUITEPEC (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

RESULTANDO

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 veintiuno de enero de dos mil catorce, MARIA ANGELINA POZADAS XX presentó ante el CDM su solicitud inscripción como militante del PAN. Para ese efecto, entregó los documentos originales que prevé el Estatuto.

En el comprobante de trámite consta el folio AD00668815.

II. Recurso de apelación.

a. Demanda. Inconforme con la ausencia de respuesta a su petición por el instituto político, MARIA ANGELINA POZADAS XX interpuso apelación.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

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-5451/2014 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.

CONSIDERANDO

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 Código¹ 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

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 párrafo²; 35³ y 41, base I, segundo párrafo⁴; así como por los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en particular en los artículos 8, apartado 1⁵; 16⁶ y 23, apartado 1⁷ 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

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.

Dé 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>



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

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 refererencia 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

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.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

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.

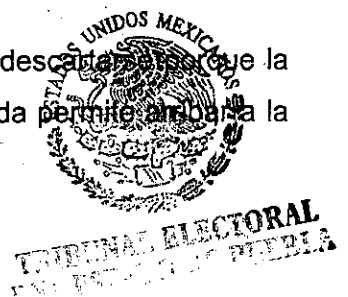
Al respecto es conveniente establecer que la omisión señalada debe atribuirse a todos los órganos partidarios relacionados con la realización del trámite de afiliación, en tanto que constituyen una unidad para esos efectos.

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, pues la apreciación integral del escrito y del contexto de la demanda permite atribuir 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 Couture¹⁰, 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 tomen 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

prosecución de la causa; propiciaría el incremento de instancias; dividiría la contienda 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

En ese tenor se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 3/2005¹², 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 Negrete¹⁴ indica que el silencio administrativo es la abstención de resolver frente a instancias presentadas o promovidas por particulares y se configura siempre que confluayan 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 electoral existe la figura jurídica de la afirmativa o negativa ficta, de acuerdo con la cual, ante el silencio o inactividad de la

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 mayor de los interesados.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

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 officio* 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 concrete la incorporación formal de MARIA ANGELINA POZADAS XX 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 MARIA ANGELINA POZADAS XX como militante del PAN a partir del veintiuno 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

RESUELVE

PRIMERO. Es fundada la pretensión planteada por MARIA ANGELINA POZADAS XX 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.

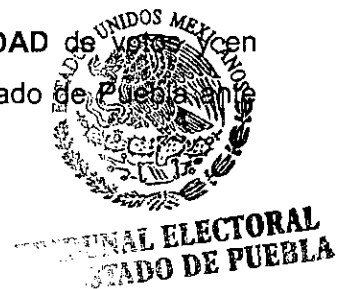
SEGUNDO. En consecuencia, se ordena al Registro Nacional de Militantes del citado instituto político que en el término de **tres días** contados a partir de que le sea notificada la sentencia, la parte recurrente quede formalmente incorporada como militante en el padrón correspondiente, le sean expedidos 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.

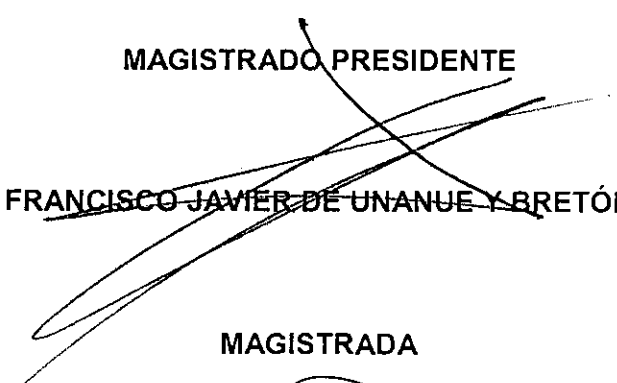
CUARTO. Expídase a MARIA ANGELINA POZADAS XX copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria, la cual, en caso de que el órgano partidario nacional no dé cumplimiento en tiempo y forma a lo ordenado, hará las veces de inscripción en el registro de militantes y de credencial como militante;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

NOTIFÍQUESE POR OFICIO AL COMITÉ DIRECTIVO MUNICIPAL EN TLATLAUQUITEPEC, 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 en sesión pública los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.



MAGISTRADO PRESIDENTE


FRANCISCO JAVIER DE UNANUE Y BRETÓN

MAGISTRADA


CLAUDIA BARBOSA RODRÍGUEZ

MAGISTRADO


RICARDO ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO

SECRETARIO GENERAL


ISRAEL ARGUELLO BOY

SECRETARIO INSTRUCTOR


LUIS GUILLERMO ROSETE MORALES