

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

La defensa de los derechos partidistas.

Origen, evolución y funcionamiento actual del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos en México

Tesis que para obtener el título de

Licenciado en Derecho

presenta

Javier Martín Reyes

Director de la tesis: Dr. Pedro Salazar Ugarte

México, Distrito Federal, 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**SEMINARIO DE DERECHO
ELECTORAL**

OFICIO: FD/SDE/028/2014

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E.**

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaborada en este Seminario por el pasante en Derecho, **JAVIER MARTÍN REYES**, con número de cuenta **406016050**, bajo la dirección del **Doctor Pedro Salazar Ugarte**, denominada **“LA DEFENSA DE LOS DERECHOS PARTIDISTAS. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO”**, satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en el artículo 10 punto número 8 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, otorgo la aprobación de la tesis y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de grado de esta Universidad.

Cabe señalar, que el contenido de las ideas expuestas en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18,19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito a usted ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del examen profesional del alumno mencionado.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día, a partir de aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que, transcurrido dicho plazo sin haber llevado a efecto el examen, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que solo podrá otorgarse nuevamente, si el trabajo recepcional conserva su actualidad y en caso contrario hasta que haya sido actualizado, todo lo cual será calificado por la Secretaría General de la Facultad.

Sin otro particular, reciba un afectuoso saludo.

ATENTAMENTE
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, a 11 de abril de 2014

MTRA. NORMA INÉS AGUILAR LEÓN
DIRECTORA DEL SEMINARIO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria
Delegación Coyoacán, 04510 México D. F. Fax (55) 5665-2193

México, Distrito Federal

1° de abril de 2014

Mtra. Norma Inés Aguilar León

Directora del Seminario de Derecho Electoral

Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México

Presente

Por medio de la presente me permito comunicarle Javier Martín Reyes, alumno de la Licenciatura en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, con número de cuenta 40601605-0, ha concluido su tesis de licenciatura de manera satisfactoria. Por esta razón firmo este documento como reconocimiento de la aprobación de su documento final, que lleva por título *La defensa de los derechos partidistas. Origen, evolución y funcionamiento actual del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos en México.*

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un muy cordial saludo,

Atentamente

Dr. Pedro Salazar Ugarte

A Pedro y Marco

A Elisa y Javier, mis padres

Agradecimientos

No faltará quien diga que, para no ser pesado, más vale ser breve en los agradecimientos. Y algo habrá de razón en ello. Pero como esta tesis le debe tanto a tantas personas, prefiero ser extenso antes que ingrato. La gratitud – parafraseando a Emily Dickinson– es una virtud que no puede relevarse por sí misma.

Decidí estudiar derecho en la UNAM hace ya algunos años –tal vez demasiados– tras largas discusiones con Jorge Fierro. Si bien intuía ya que política y derecho eran dos caras de la misma moneda, en ese momento no tenía idea de cuán importante terminaría siendo, en lo profesional y en lo académico, mi formación como abogado. A Jorge doy gracias por esas pláticas, pero sobre todo por acompañarme en buena parte de mi paso por la Facultad de Derecho.

Sobra decir que no fui el mejor estudiante. No aprendí tanto como hubiera querido en las aulas de la UNAM, pero he tenido la fortuna de colaborar con Pedro Salazar y Marco Zavala, dos grandes juristas a quienes debo mucho más de lo que podría escribir en estas líneas. Gracias a ellos tuve la oportunidad de conocer y vivir dos de las facetas más nobles de lo público: la academia en la universidad pública y el servicio público desde la función jurisdiccional.

En sus clases de derecho constitucional, en los proyectos de investigación en los que colaboramos, en la elaboración de esa tesis y en el debate sobre lo público, Pedro ha sido siempre un referente intelectual y ético. Gracias, de nueva cuenta, por el espíritu crítico, por las convicciones democráticas y por la amistad. Con el paso de los años, la lista de mis deudas sigue creciendo. Sólo espero que algún día pueda regresar al menos una parte de lo mucho que adeudo.

Unos días antes de entrar a trabajar al TEPJF, alguien me dijo que no había una persona que supiera más derecho electoral que Marco Zavala. Cuánta razón tenía. En estos más de cuatro años no sólo he podido corroborar la enorme sabiduría de Marco, sino también su extraordinaria calidad humana. Agradezco toda la confianza que me dado para desempeñarme en la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior y, más recientemente, en la coordinación de su ponencia y en la Secretaría Ejecutiva de la Sala Monterrey. Colaborar con un

juzgador de su talla –ejemplar en todos los sentidos– ha sido la mejor educación legal que hubiera podido tener.

A Pedro y Marco dedico esta tesis, pues sin su permanente aliento ésta seguiría seguramente en el tintero. Sé que les quedo a deber con este texto. Pero ojalá tomen esta dedicatoria sólo como una muestra del infinito respeto, agradecimiento y aprecio que siempre les tendré. Concluyo esta etapa gracias a ustedes –y muy a pesar de mis limitaciones–.

Durante el largo proceso que me llevó a escribir esta tesis, así como en los trabajos previos relacionados con el tema, recibí invaluable comentarios por parte de Lorenzo Córdova, Nacho Marván, Fabiola Ramírez, Julio Ríos, Oscar Santiago y Carlos Vilalta. A Emiliano Rosales, Rodrigo Sánchez y Alberto Toledo debo algunas de las ideas que incorporé en el último capítulo, las cuales surgieron mientras discutíamos sobre la más reciente reforma electoral. Especial mención también merecen Ana Farías, Javier Martín y Esmeralda Moreno, quienes se dieron a la engorrosa tarea de leer borradores completos del texto y hacer correcciones por demás oportunas. A todos ellos, muchísimas gracias.

A la Mtra. Norma Inés Aguilar de León le agradezco todas las atenciones que me brindó desde el Seminario de Derecho Electoral de la Facultad de Derecho.

También agradezco a quienes, de las más variadas formas, han aportado en mi formación como abogado. Tanto en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM como en la Sala Superior del TEPJF he tenido el privilegio de conocer y aprender de grandes colegas. Gracias a José Pablo Abreu, Paco Acuña, Carlos Báez, Paulina Barrera, Emilio Buendía, José Luis Ceballos, Julio César Cruz, Vladimir Chorny, Juan Marcos Dávila, Rafael Elizondo, Íñigo Fernández, Eduardo Hernández, Gustavo Hernández, José Antonio Hernández, Jorge Mata, Gabriel Mendoza, Ale Nieto, Xunahxi Pineda, Pamela Rodríguez, Luis Salgado, Guadalupe Salmorán, Paula Sofía y Adriana Vega.

Quedo agradecido, muy especialmente, con los todos los integrantes de la Sala Monterrey. De estas regias tierras me llevo no sólo grandes amistades, sino el orgullo de ser parte de un tribunal que –más allá de la retórica de siempre y gracias al liderazgo de los magistrados Yairsinio García, Reyes Rodríguez y Marco

Zavala– ha podido implementar políticas concretas para impartir una justicia electoral más eficiente, clara y cercana a la ciudadanía.

Por último, debo dar gracias a la suerte. Esta tesis no hubiera sido posible si la fortuna no me hubiera dado una familia tan extraordinaria como la que tengo. A Elisa, Emma y Lucio, doy gracias por ser un permanente recordatorio de que uno más uno pueden ser mucho más que dos. A mis padres agradezco, simple y sencillamente, por todo. Por el cariño sin límites y el apoyo incondicional, pero también por sus convicciones, por su ejemplo inalcanzable de honradez y rectitud. Espero poder llegar a ser, algún día, la mitad de lo que ustedes son. Esta tesis, como todo lo que he hecho, es también suya.

Índice

Lista de abreviaturas	X
Introducción	1
Capítulo I. Marco teórico-conceptual	8
1. Naturaleza de los partidos políticos	16
2. La vida interna de los partidos políticos	20
3. El control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos	21
4. La democracia interna de los partidos políticos	26
5. Derecho comparado	30
Capítulo II. Marco histórico	39
1. Antecedentes a la creación de los tribunales electorales	39
2. El Tribunal de lo Contencioso Electoral	41
3. El Tribunal Federal Electoral	44
4. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	49
Capítulo III. Orígenes jurisprudenciales del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos	59
1. Marco normativo derivado de la reforma electoral de 1996	60
2. La improcedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano	63
3. El control jurisdiccional indirecto mediante el registro de dirigencias y candidaturas	67
4. La restitución de derechos mediante procedimientos administrativos ..	71
5. El control mediante la revisión estatutaria	76
6. La procedencia directa del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano	82

Capítulo IV. Funcionamiento actual del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos	88
1. Marco normativo derivado de la reforma electoral de 2007-2008	90
2. Cambios y continuidades en la reforma electoral de 2007-2008	102
3. La interpretación de la reforma en la sede jurisdiccional	106
Capítulo V. Propuestas por una mejor defensa de los derechos partidistas	116
1. Alcances y límites del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos	116
2. Posibles cambios a nivel constitucional	120
3. Posibles cambios a nivel legislativo	126
Conclusiones	133
Bibliografía	144

Lista de abreviaturas

COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
LGSMIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PAN	Partido Acción Nacional
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TCE	Tribunal de lo Contencioso Electoral
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TFE	Tribunal Federal Electoral

Introducción

Desde su creación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante, TEPJF) fue concebido como un órgano jurisdiccional encargado de resolver “disputas electorales”, esto es, controversias relacionadas con el proceso electoral y, especialmente, con sus resultados.¹ Sin embargo, tanto la labor interpretativa de la Sala Superior como el legislador democrático han extendido el concepto de “lo electoral” y, por ende, los confines de la jurisdicción electoral en México.² El control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos es, precisamente, uno de los mejores ejemplos de dicha expansión.

La posibilidad de controvertir actos y resoluciones de partidos políticos tuvo un origen estrictamente jurisprudencial.³ A pesar de que ni la Constitución ni la legislación electoral contemplaban esta posibilidad, la primera integración del TEPJF (1996-2006) emitió diversos criterios mediante los cuales expandió sus facultades para ejercer un control jurisdiccional sobre la vida interna de los partidos políticos. En 1999 se abrió una primera vía –indirecta y limitada– para

¹ Es decir, litigios relacionados con el proceso electoral y, principalmente, con sus resultados. En este sentido, retomo el concepto de Darmanović: “Las disputas electorales emergen cuando uno o más actores electorales no reconocen la validez del proceso electoral, o bien, cuando cuestionan los resultados electorales como tales o sus consecuencias –la distribución de los escaños o el derecho de alguna(s) persona(s) para ser electa(s) como parlamentario(s), por ejemplo–. Las disputas electorales adquieren una forma procedimental cuando organismos estatales autorizados aceptan dichas demandas y comienzan a decidir sobre ellas”. Véase a Darmanović, Srdjan, “Electoral Disputes: Procedural Aspects”, en Biglinio Campos, Paloma y Delgado del Rincón, Luis Esteban (eds.), *La resolución de los conflictos electorales: Un análisis comparado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, pp. 223-230. Todas las traducciones son mías.

² Sobre la expansión de la materia electoral, véase a Zavala Arredondo, Marco Antonio, “La vis expansiva de la justicia electoral mexicana”, en Pampillo Baliño, Juan Pablo y Munive Páez, Manuel Alejandro (coords.), *Obra Jurídica Enciclopédica. Derecho electoral*, México, Porrúa, 2012, pp. 531-575.

³ Véanse, por ejemplo, los trabajos de Córdova Vianello, Lorenzo, “Evolución del control de la vida interna de los partidos”, *Reformas electorales y consolidación democrática. Memoria*, México, Nexos, 2008; González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos, *La intervención de los órganos electorales del estado en la vida interna de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2010; Martín Reyes, Javier, “Un garantismo en tensión. La primera integración del TEPJF y el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos”, en *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 10, cuarta época, 2012, pp. 223-266; y Zavala Arredondo, Marco Antonio, “Entre la certeza y la discrecionalidad, la mejor ruta es la ley”, *Isonomía*, vol. 26, 2007, pp. 129-165.

conocer de litigios relacionados con la elección de dirigentes partidistas⁴ y, un año después, con la selección de candidatos.⁵ Posteriormente, en 2001, se aumentó el alcance de la regulación indirecta cuando el TEPJF determinó que los militantes podían acudir al Instituto Federal Electoral (en adelante, IFE) para solicitar la restitución de los derechos que hubiesen sido violados por las dirigencias partidistas.⁶ Finalmente, dos años después, el TEPJF estableció la procedencia directa del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (en adelante, “juicio ciudadano”) contra actos y resoluciones de partidos políticos.⁷

No sería sino hasta la reforma electoral de 2007-2008 que el legislador democrático regularía de manera expresa el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos. Además de recoger algunos de los criterios jurisprudenciales del propio TEPJF, la reforma introdujo algunas modificaciones relevantes. En la Constitución y, particularmente, en la ley se estableció la definición “de asuntos internos de los partidos políticos” y se precisaron los términos en los que las autoridades podrían intervenir en ellos. Asimismo, se introdujeron normas relacionadas con el principio de definitividad, los plazos para

⁴ La clave original de identificación de la jurisprudencia es S3ELJ 28/2002, de rubro: “DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. ESTÁ FACULTADA PARA REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, p. 76.

⁵ Véase la jurisprudencia originalmente identificada con la clave S3ELJ 23/2001, cuyo rubro era “REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 205-208.

⁶ El criterio quedó recogido en la tesis relevante identificada con la clave S3EL 007/2001, de rubro: “DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 383-384.

⁷ Véase la jurisprudencia obligatoria, que se identificó con la clave S3ELJ 03/2003, de rubro “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 161-164.

controvertir las modificaciones estatutarias, así como con los procedimientos para verificar la regularidad en la elección de candidatos.⁸

Si bien no alteró drásticamente el modelo de control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos que se creó con las modificaciones de 2007-2008, la reforma política y electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014 introdujo algunos cambios relevantes. Específicamente: a) se abrió la puerta para que el sucesor del IFE, el Instituto Nacional Electoral (INE, en adelante) organice las elecciones internas mediante las cuales se elige a los dirigentes partidistas; b) se reconoció la posibilidad para que integrantes de ayuntamientos, diputados locales y federales, así como senadores, buscaran reelegirse, siempre y cuando fueran postulados por el mismo partido político o bien renunciaran a su militancia antes de la mitad de su periodo de encargo; y c) se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de partidos políticos, y se precisaron algunos de los contenidos mínimos que ésta deberá contemplar.

Como puede verse, tanto las decisiones del TEPJF como el Poder Reformador de la Constitución hicieron que un tribunal encargado de resolver disputas electorales se convirtiera en el órgano con la última palabra en la resolución de los más variados conflictos intrapartidistas. Se trató de una notable transformación cualitativa, pues permitió que los derechos fundamentales –en este caso, los político-electorales– fueran exigibles no sólo frente a las autoridades en sentido estricto, sino también frente a otro tipo de entes como los partidos políticos. Pero el cambio tuvo, además, una dimensión cuantitativa. Con el paso de los años, el número de medios de impugnación relacionados con la vida interna de los partidos políticos ha crecido notablemente.⁹ Baste con señalar que entre

⁸ Véase la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, así como la reforma legal, que apareció en dicho diario el 14 de enero de 2008.

⁹ Para un panorama sobre las principales tendencias en la recepción y resolución de conflictos intrapartidistas durante la primera integración de la Sala Superior del TEPJF, véase Martín Reyes, Javier, "De jueces, militantes y dirigencias partidistas. Un panorama cuantitativo del control jurisdiccional de los conflictos intrapartidistas en México (1996-2006)", *Veredas*, núm. 25, 2012, pp. 177-208.

noviembre de 2012 y octubre de 2013 el TEPJF resolvió 1,798 casos relacionados con conflictos generados al interior de los partidos políticos.¹⁰

En suma, el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos es un tema de la mayor relevancia para la justicia electoral en México, que sin duda alguna ha sido abordado por la doctrina especializada. Algunos trabajos han estudiado la forma en que evolucionaron los criterios jurisprudenciales del TEPJF durante su primera integración (1996-2006).¹¹ En otros se han desarrollado –con mayor o menor detalle– las modificaciones introducidas por la reforma constitucional de 2007 y la reforma legal de 2008.¹² Incluso hay estudios de caso que analizan algunas de las sentencias más emblemáticas de la materia.¹³

Considerados de manera conjunta, estos trabajos nos brindan un panorama relativamente exhaustivo sobre el origen del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos, así como de las modificaciones introducidas por la vía constitucional y legislativa. Sin embargo, no contamos con trabajos que nos permitan saber dos cosas de particular interés. En primer lugar, poco se ha dicho sobre la forma en que ha evolucionado el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos *después* de la reforma electoral de 2007-2008. En otras

¹⁰ El dato incluye asuntos masivos. Véase el *Informe de labores 2012-2013*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 15-21.

¹¹ Probablemente el trabajo más completo sea el de Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

¹² Para una visión integral de los cambios introducidos con la reforma electoral de 2007-2008, véanse los trabajos contenidos en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

¹³ Sobre este punto, véanse los estudios de Alarcón Olgún, Víctor, *Contiendas intrapartidistas en el Distrito Federal: el caso PRD-Iztapalapa en 2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011; Arenas Bátiz, Carlos Emilio, *Límites de la jurisdicción electoral en el control de la legalidad interna partidista: caso San Pedro-Álida Bonifaz*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011; Astudillo, César, *La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008; Castañeda Castillo, Sergio, *Justicia intrapartidaria: análisis de la argumentación de las partes procesales en el caso Chihuahua*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011; González Madrid, Miguel, *Democracia y justicia intrapartidaria: medios de control interno en los partidos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011; Maitret Hernández, Armando Ismael, *Democracia interna de los partidos: obligación de todo órgano o funcionario partidista a dar respuesta a militantes*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010; Ríos, Luis Efrén, *La sanción partidista en el PAN*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008; y Vado Grajales, Luis Octavio, *Elecciones internas partidistas: el caso de Acción Juvenil*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

palabras, no sabemos cómo se han interpretado, en la sede judicial, las normas establecidas por el legislador democrático. En segundo lugar, tampoco contamos con un estudio que, más allá de casos concretos, muestre cuáles son los límites y alcances del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos. Y, por lo anterior, no tenemos un diagnóstico claro sobre los pendientes relacionados con este tema.

El objetivo de la presente tesis es brindar un panorama general sobre los orígenes, evolución y funcionamiento actual del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos y, a partir de ello, mostrar los alcances y límites que, en la práctica, tiene dicho control. La hipótesis que se sostendrá es que tanto la jurisprudencia del TEPJF como las modificaciones constitucionales y legales han permitido que, al día de hoy, tengamos un control jurisdiccional relativamente exhaustivo sobre la vida interna de los partidos políticos. Esto es, en la actualidad los militantes de los partidos políticos cuentan con “garantías jurisdiccionales”¹⁴ mediante las cuales pueden controvertir, teóricamente, cualquier acto o resolución de los partidos políticos que les genere una afectación a su esfera de derechos. Hay, por tanto, mecanismos para hacer cumplir las normas constitucionales, legales y estatutarias que regulan la vida interna de los partidos políticos.

Sin embargo, hay actos y resoluciones de los partidos políticos que en la práctica –y en buena medida por las particularidades de la materia electoral– resultan de difícil impugnación, o bien, cuyos efectos no son fácilmente reparables. En ese sentido, es necesario hacer algunas adecuaciones de tipo procesal. Pero quizá más importantes aún sean los cambios de tipo organizativo que convendría introducir.

Por una parte, es necesario fortalecer el funcionamiento de las instancias intrapartidistas y, en menor medida, de las locales. De poco sirve que los

¹⁴ Sigo la definición de Courtis, quien define garantías jurisdiccionales como los “instrumentos –que tradicionalmente adoptan la forma de acciones, recursos, demandas o quejas– que permiten que la persona titular de un derecho acuda a una autoridad independiente –habitualmente, el Poder Judicial u órganos cuasi-judiciales– con poder para determinar la existencia de un incumplimiento e imponer una sanción al sujeto incumplidor –la realización de la acción debida, la anulación de la indebida, reparaciones o penas–”. Courtis, Christian, “Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social”, en Carbonell, Miguel (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid, Trotta, 2007, p. 206.

militantes puedan acudir a las instancias federales si muchas veces tienen que pasar antes por dos niveles –el partidista y el jurisdiccional local– cuyo diseño no es del todo adecuado. Por la otra parte, sería conveniente pensar en estándares mínimos a partir de los cuales los partidos políticos normen sus procesos internos de elección de dirigentes y, particularmente, de selección de candidatos. En múltiples ocasiones, el control jurisdiccional de los conflictos intrapartidistas resulta insuficiente si éste se realiza con base en procedimientos que directa o indirectamente inhiben el ejercicio de los derechos de los militantes, o bien, que otorgan un amplio margen de discrecionalidad a las dirigencias partidistas. Falta, para decirlo brevemente, modificar algunas de las normas que hacen posible la defensa de los derechos partidistas.

La estructura que sigue la presente tesis es la siguiente. En el primer capítulo se hace un recorrido teórico y conceptual, a fin de abordar temas de suma trascendencia, como la naturaleza de los partidos políticos, así como la definición de vida interna, democracia interna y control jurisdiccional de los asuntos intrapartidistas. Asimismo, en este capítulo se proporcionan algunos ejemplos provenientes del derecho comparado, a fin de tener una mejor comprensión de la posición en la que se encuentra el caso mexicano respecto de otras democracias.

En el segundo capítulo se hace un recuento del marco histórico relativo a la defensa de los derechos partidistas en nuestro país. El recorrido comienza con los antecedentes de la creación de los tribunales especializados en materia electoral; continúa con un análisis de los dos primeros órganos judiciales especializados –el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE)–, y termina con la creación del TEPJF en 1996.

El tercer capítulo, por su parte, está dedicado a analizar los orígenes jurisprudenciales del control de la vida interna de los partidos políticos. En primer lugar, se hace una breve síntesis del marco normativo derivado de la reforma electoral de 1996. Y, a partir de lo anterior, se analizan las diversas etapas de la evolución jurisprudencial: a) la improcedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, b) el control jurisdiccional indirecto mediante el registro de dirigencias y candidaturas, c) la restitución de derechos

mediante procedimientos administrativos, d) el control mediante la revisión estatutaria y e) la procedencia directa del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En el cuarto capítulo analizo el funcionamiento del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos después de la reforma electoral de 2007-2008. Para ello, en un primer momento se describe el marco normativo derivado de dicha reforma, posteriormente se apuntan cuáles son los cambios y continuidades que ella implicó, y se finaliza con el recuento de los criterios más importantes que se han sostenido en la sede jurisdiccional.

Por último, en el quinto capítulo se hace un análisis de los alcances y límites del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos. Lo que me interesa enfatizar son los posibles cambios a nivel constitucional y legal que, tomando como base la reforma constitucional más reciente, se pueden hacer para contar con una mejor defensa de los derechos partidistas.

Capítulo I

Marco teórico conceptual

Si hacemos a un lado el horizonte temporal, las sentencias del TEPJF relacionadas con la vida interna de los partidos políticos podrían parecer, a primera vista, un tanto inconsistentes. Creo que, al menos, es posible distinguir dos posiciones que parecen diametralmente opuestas sobre la forma en que ha de realizarse dicho control.

La primera de ellas –que podríamos denominar “concepción oligárquica”– está presente en una serie de casos emblemáticos, mediante los cuales la Sala Superior fue expandiendo, a golpe de jurisprudencia, los alcances de la regulación de la vida interna de los partidos políticos. Según esta concepción, los partidos políticos tienden inevitablemente a crear estructuras oligárquicas, las cuales suelen violar los derechos partidistas de los militantes. Esta situación es inaceptable para una democracia constitucional, por lo que la intervención de los órganos del Estado es indispensable para romper con estas tendencias oligárquicas y para asegurar la democracia al interior de los partidos políticos.

Por ejemplo, en el juicio ciudadano SUP-JDC-781/2002 –en el cual se establecieron los elementos mínimos que debían tener los estatutos partidistas para considerarse como democráticos– la Sala Superior razonó que era necesario limitar los periodos de encargo de las dirigencias partidistas a fin de

“[...] evitar la creación de *oligarquías* que monopolicen la toma de decisiones y se produzca un aislamiento de la realidad por parte de los dirigentes partidistas que ya no representan con fidelidad los intereses, expectativas y necesidades de la membresía, además de hacer nugatorio el derecho de los afiliados a ocupar los cargos directivos”.¹⁵

De forma similar, al emitir un acuerdo en el expediente SUP-JDC-84/2003 – un precedente por demás relevante, pues fue el primer caso donde el TEPJF aceptó la procedencia directa del juicio ciudadano contra actos de partidos políticos– los magistrados describieron, de una manera un tanto gráfica, la forma

¹⁵ Énfasis añadido. Sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-781/2002, dictada el 23 de agosto de 2002.

en que los órganos partidistas podían atropellar los derechos de los militantes. De acuerdo con este razonamiento, al interior de los partidos políticos

“[...] pueden surgir, y de hecho surgen, órganos susceptibles de violentar la voluntad mayoritaria o de transgredir las garantías existentes a favor de las minorías, al apartarse de las reglas vinculantes para todos, con interpretaciones sesgadas, o por medio de la intimidación, la amenaza o la violencia, que puedan propiciar la desvirtuación de los fines sociales, la frustración del propósito de realización plena de la mayor participación política posible de los asociados y la restricción de las demás libertades fundamentales, en que se cimenta dicha participación. Esto es, que se destruya la expectativa de los militantes, que en lugar de encontrar un refugio o trinchera para resistir y enfrentar a quienes puedan atropellar sus derechos fundamentales, sólo encuentran otro infractor”.¹⁶

Esta visión, según la cual los partidos tienden a crear estructuras oligárquicas –que mediante acciones violentas pisotean los derechos de los militantes– se encuentra presente en el trabajo académico de dos magistrados de la primera integración del TEPJF. En su obra *Justicia electoral y garantismo jurídico*, José de Jesús Orozco hace referencia a la “casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido” y alude directamente a la célebre “ley de hierro de la oligarquía” de Michels.¹⁷

Leonel Castillo, por su parte, enfatiza todavía más estas ideas en *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*.¹⁸ No es exagerado decir que, por la cantidad de referencias directas o indirectas que se hacen, la sombra de

¹⁶ Énfasis añadido. Resolución emitida en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-84/2003, 23 de marzo de 2003. En la misma fecha la Sala Superior también dictó otro, en términos prácticamente idénticos, en el expediente del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-92/2003.

¹⁷ Énfasis añadido. Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006, p. 155. La misma idea está presente en otro texto de este autor: “Ciertamente, y según lo prevé la propia Constitución, se corre el riesgo de que, atendiendo a la ‘ley de hierro’ de las oligarquías partidarias a la que alude Michels, eventualmente el legislador ordinario adoptara un criterio restrictivo en cuanto a la competencia del Tribunal Electoral”. Orozco Henríquez, José de Jesús, “Retos de la justicia electoral mexicana”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 206-213.

¹⁸ Castillo González, Leonel, *op. cit.*

Michels se encuentra en el corazón del libro.¹⁹ Castillo retoma lo razonado en la sentencia SUP-JDC-84/2003 sobre la posibilidad de que las dirigencias impongan su voluntad “por medio de la intimidación, la amenaza o la violencia” y añade que con eso se puede “propicia[r] una oligarquía partidista”;²⁰ de igual manera, retoma –aunque con un leguaje todavía más vívido– la idea de que los militantes muchas veces “en lugar de encontrar en el partido un refugio o trinchera para resistir y enfrentar a quienes atropellan sus derechos fundamentales, sólo encontrarían otro *opresor*”;²¹ y apunta que la “llamada ley de hierro o de bronce [sic] de la oligarquía” no es sino “la *tendencia natural* hacia la oligarquía, *observada históricamente* en la vida de los partidos políticos”.²²

Ante los males provocados por dicha tendencia oligárquica –continúa Castillo– no queda sino promover la democracia interna y el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos. De acuerdo con esta concepción, los partidos políticos son una especie de “pequeños Estados” que, al ser parte de un Estado democrático, han de reproducir las características propias de este último.²³

Y para lograr esto, en el libro

“se propone como antídoto la implantación jurídica y política de la democracia interna en su organización y funcionamiento, así como la adopción de las medidas necesarias para vigilar y exigir su cumplimiento, y para restituir a la militancia afectada en el goce de sus

¹⁹ La ley de hierro de la oligarquía partidista se encuentra presente –literalmente– de principio a fin en el libro de Castillo. En la página legal de *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción* se explica que “[l]a portada [del] propende a reflejar una asamblea partidista, con los elementos de la tendencia advertida por Michels, vista en claroscuro, en donde los dirigentes y el pódium para expresarse se encuentran en un plano alto y los militantes en uno inferior, con detalles coloridos en busca de luz”. Asimismo, el epílogo de la obra comienza de la siguiente manera: “Las páginas anteriores ponen de relieve que la tendencia a la oligarquía en el seno de los partidos políticos mexicanos ha venido cediendo paulatinamente, aunque conserva todavía fuerte arraigo”. *Ibidem*, p. 173.

²⁰ *Ibidem*, p. 20.

²¹ *Idem*.

²² Énfasis añadido. *Ibidem*, pp. 20-21.

²³ De acuerdo con Castillo “lo *lógico* y *natural* es que las peculiaridades que se pretende conseguir en la configuración del Estado democrático, se vean reflejadas, *mutatis mutandis*, en las organizaciones que son instrumentos primordiales para la realización de esos cometidos” (énfasis añadido). *Ibidem*, p. 66. Asimismo, el autor afirma que “se trata de identificar los elementos estructurales del Estado democrático en el Derecho Constitucional y en la Teoría del Estado, como paradigma, en lo aplicable, a las estructuras partidistas, en atención a que un partido político se equipara, *mutatis mutandis*, a un *pequeño Estado*, o a la *célula* de una sociedad organizada como Estado, que tiene en su interior los mismos elementos e información genética que dicha sociedad” (énfasis añadido). *Ibidem*, p. 23.

derechos partidistas conculcados con los actos contraventores, para que la militancia se gobierne a sí misma”.²⁴

No es difícil adivinar que en una concepción como la propuesta, queda poco espacio para la deferencia hacia las determinaciones de los órganos partidistas.²⁵ Y tampoco sorprende, por tanto, que la libertad de auto-organización de los partidos políticos –aunque se encuentre referida en las sentencias del TEPJF²⁶ y en los trabajos de Orozco y Castillo– termine siendo un principio secundario, en el mejor de los casos, o una mera referencia sin mayor contenido, en el peor. ¿Por qué habríamos de ser deferentes hacia órganos partidistas que de manera *natural* tienden a comportarse de manera autoritaria?

Sucede, sin embargo, que en las sentencias del TEPJF es posible encontrar una concepción radicalmente distinta a la expuesta. Dicha concepción está presente, por ejemplo, en la sentencia correspondiente a los recursos de reconsideración SUP-REC-35/2012 y acumulados, dictada el 30 de mayo de 2012. En este asunto la Sala Superior expandió –aún más– la procedencia del recurso de reconsideración, de tal forma que también fuese una vía para controvertir las

²⁴ Énfasis añadido. *Ibidem*, p. 21.

²⁵ “Tocante a la extensión de la jurisdicción de los tribunales electorales para conocer y resolver los litigios surgidos respecto a la interpretación de la normativa intrapartidista, en la Sala Superior se presentó una ponencia que no alcanzó la mayoría, en el sentido de mantener intocados los criterios de interpretación de los órganos partidistas, cuando con independencia de que el criterio propuesto por el impugnante tenga la calidad de razonable, a juicio del tribunal se actualicen los supuestos siguientes: 1. La interpretación de los órganos partidistas sea jurídicamente razonable, es decir, no arbitraria, inverosímil o caprichosa. 2. No resulte violatoria de algún principio o regla constitucional o legal. 3. No vulnere algún derecho fundamental. 4. Emane de un órgano partidista competente, dentro de un procedimiento estatutariamente previsto (a lo que se denominó interpretación auténtica), que es susceptible de adquirir validez jurídica y, por tanto, efectos vinculatorios para los destinatarios de la norma. 5. La determinación se encuentre suficientemente fundada y motivada”. *Ibidem*, pp. 88-89. En el mismo sentido: “La posición no la compartí, por considerarla opuesta al derecho a la jurisdicción, prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde no se establece excepción alguna, respecto de los conflictos que puedan presentarse ante un tribunal, entre ellos, los que surjan al interior de un partido político, con motivo de la aplicación o interpretación de la ley o de su normatividad interna”. *Ibidem*, p. 89.

²⁶ Véase, por ejemplo, la tesis VIII/2005 de la Sala Superior, de rubro “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 559-560.

determinaciones de las salas regionales en las que se inaplicaran expresa o implícitamente normas internas de los partidos políticos.

La controversia se suscitó después de que la Comisión Nacional de Elecciones del Partido Acción Nacional (PAN) anulara la elección interna de senadores en Veracruz y, en consecuencia, el Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido realizara una designación directa. Uno de los contendientes en la elección interna –Víctor Alejandro Vázquez Cuevas, quien finalmente no fue designado– presentó un juicio ciudadano, el cual fue resuelto por la Sala Regional Xalapa del TEPJF, la cual revocó la designación directa y ordenó al PAN que realizara una nueva designación. Posteriormente, el Comité Ejecutivo Nacional emitió un nuevo acuerdo, en el que designó a Fernando Yunes Márquez, en la primera fórmula de candidatos al Senado por Veracruz, y a Julen Rementería del Puerto, en la segunda.

Contra esta última designación se presentó una nueva impugnación. En esta ocasión, fue Rementería quien promovió un juicio ciudadano, argumentando que él tenía un mejor derecho para ocupar la primera fórmula. Después de analizar la trayectoria de Yunes Márquez y de Rementería del Puerto, se concluyó que el segundo contaba con un mejor perfil. En palabras de la propia Sala Xalapa:

“Julen Rementería del Puerto posee un mejor perfil para desempeñar labores legislativas en el ámbito federal, porque sus elementos objetivos demuestran que ha desarrollado actividades en cargos similares en los ámbitos de competencia local y municipal, ya que ha sido diputado e integrante de dos cabildos, encargos que como se ha señalado desempeñó de manera completa”.²⁷

Pero no sólo eso. La Sala Xalapa también llegó a la conclusión de que el perfil de Rementería del Puerto

“se ajusta a los fines, principios y valores del Partido Acción Nacional, lo que se acredita con su apego a los Estatutos del instituto político, que exigen a quienes deseen pertenecer a él, asumir un compromiso personal que se demuestra con la participación primero como adherente y después como miembro activo, lo que en el caso se cumple y continúa vigente, pues inclusive ha desempeñado cargos de dirección al interior del partido”.

²⁷ Énfasis añadido.

En razón de estos méritos, la Sala Xalapa revocó la designación realizada por el órgano partidista y determinó que Rementería debía ocupar el primer lugar de la fórmula de candidatos, mientras que Yunes debía ubicarse en la segunda.

No obstante lo anterior, la sentencia de la Sala Xalapa sería impugnada ante la Sala Superior mediante recursos de reconsideración.²⁸ Un primer obstáculo que tuvo que sortear la Sala Superior fue la procedencia misma del recurso de reconsideración, pues el artículo 61, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante, LGSMIME) establece que dicho recurso será procedente cuando las salas regionales del TEPJF “hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución”.

De esta forma, al menos en la literalidad de la ley, los recursos de reconsideración eran improcedentes, pues la Sala Xalapa no había determinado que alguna ley electoral era inconstitucional. Sin embargo, la Sala Superior echaría mano de una larga argumentación para justificar la procedencia del recurso de consideración. Más que la calidad argumentativa de la sentencia, lo más relevante para efectos del presente trabajo es la retórica detrás de la argumentación de la Sala Superior, pues en ella hay un claro contraste con la “concepción oligárquica” de los partidos políticos.

El primer punto relevante en la argumentación de la Sala Superior fue reconocer que, en términos del artículo 41, base I, de la Constitución, las autoridades electorales sólo podrían intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establezcan la Constitución y la ley. De acuerdo con la Sala Superior, esto implicaba que “el principio de respeto a la auto-organización y autodeterminación de los partidos políticos encuentra base constitucional”. Posteriormente, la Sala Superior haría una referencia al proceso legislativo de la reforma electoral 2007-2008, específicamente al dictamen del Senado de la República –la cámara de origen– en el cual se señaló que “la

²⁸ Los actores de los recursos de reconsideración SUP-REC-35/2012, SUP-REC-36/2012 y SUP-REC-37/2012 fueron Fernando Yunes Márquez, María del Rosario Guzmán Avilés, así como Cecilia Romero Castillo, en su carácter de Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional del PAN.

extrema judicialización de los asuntos internos de los partidos políticos es un fenómeno negativo para la democracia mexicana”, lo cual fue producto de “sustituir la ley dictada por el Poder Legislativo a través de sentencias emitidas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”.

De igual forma, hizo referencia a la forma en que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante, COFIPE), se reitera el “respeto de las autoridades electorales a la vida interna de los partidos políticos”, así como que en la LGSMIME se establece que “la conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la auto-organización partidaria, deberá ser considerada por las autoridades electorales competentes”. Más aún, en la sentencia se refiere que “el derecho de auto-organización” de los partidos tiene como propósito “hacer posible la participación política para la consecución de los fines constitucionalmente encomendados”, esto es, como si dicho derecho fuera una necesidad.

Con base en los anteriores razonamientos, la Sala Superior llegaría a la conclusión de que era necesario revisar la determinación de la Sala Xalapa. Sólo que ahora la intervención ya no sería –como en antaño– para salvaguardar los derechos de la militancia, sino para respetar la autonomía interna de los partidos políticos. En palabras de la propia Sala Superior, “la interpretación definitiva de la Constitución” imponía “respetar los asuntos internos de los partidos políticos”. Y, de esta forma, entró al fondo del asunto, para así concluir que la Sala Xalapa se había excedido en su facultad para revisar los asuntos internos de los partidos políticos.

¿Cómo explicamos estos cambios en la retórica de la Sala Superior? Por una parte, es claro que dos factores influyeron. En primer término, debe señalarse que –como se desarrollará con mayor amplitud en el cuarto capítulo de esta tesis– la reforma electoral de 2007 y 2008 efectivamente cambió el contexto normativo a partir del cual la Sala Superior habría de interpretar cualquier asunto relacionado con la vida interna de los partidos políticos. Es cierto, en suma, que la Constitución sólo permitía al TEPJF intervenir en la vida interna de los partidos políticos en los términos del propio texto constitucional y de las leyes secundarias. Por otra parte,

también debe enfatizarse que en noviembre de 2006 se dio la renovación de prácticamente todos los integrantes de la Sala Superior. El cambio en la retórica podría deberse, por ende, a un entendimiento distinto por parte de los nuevos magistrados electorales.

Sin embargo, me parece que ambas sentencias permiten advertir la falta de una doctrina clara por parte de la Sala Superior en torno a la intervención de los órganos estatales en los asuntos intrapartidistas. Aun cuando el contexto normativo cambió claramente con la reforma de 2007-2008, lo cierto es que la primera integración del TEPJF bien pudo apelar no sólo a la protección de los derechos de la militancia, sino también al principio de auto-organización de los partidos, los cuales, de acuerdo con el texto constitucional entonces vigente, tenían el carácter de “entidades de interés público”; esto es, eran personas jurídicas con un ámbito privado. Era, por tanto, posible buscar un balance entre ambos principios.

Lo mismo puede decirse sobre el caso de la sentencia de la segunda integración: ¿Por qué la protección de los derechos de los militantes desaparece de la retórica de la Sala Superior? ¿Por qué el énfasis exclusivo en el principio de auto-organización? De nueva cuenta, la Sala Superior pudo optar por una argumentación que balanceara ambos principios constitucionales y no lo hizo. Así, por una parte, tenemos una defensa a ultranza de los derechos de los militantes frente a la amenazante oligarquía partidista; y, por la otra, tenemos a una sala que defiende a toda costa el derecho de un partido para designar directamente –léase, sin procedimiento democrático alguno– a sus candidatos al Senado.

Las dos sentencias, como puede verse, despliegan dos entendimientos completamente distintos de lo que son los partidos políticos. Asimismo, muestran una falta de claridad conceptual y doctrinal, pues parecería que el TEPJF no ha podido articular una teoría coherente sobre los partidos políticos y la regulación de su vida interna. Los problemas asociados con lo anterior no son menores. Por un lado, hay una falta de certeza y seguridad jurídica: sin una teoría clara no sabemos cómo resolverá el TEPJF en casos futuros. Si ambas interpretaciones se encuentran disponibles, los juzgadores podrán acudir a una o a otra de manera

intermitente. Por el otro lado, podemos apuntar a un problema de tipo normativo: ¿Hasta dónde debe llegar el control de la vida interna de los partidos políticos? ¿Cuáles son los límites de la autonomía de los partidos?

En el presente capítulo pretendo dibujar un mapa conceptual que nos permita abordar de manera más consistente los problemas derivados de la intervención de los órganos estatales, especialmente jurisdiccionales, en la vida interna de los partidos políticos. No pretendo, por supuesto, dar una respuesta definitiva o exhaustiva. No es mi objetivo –ni creo que sea posible en un trabajo de esta naturaleza– resolver los desacuerdos en torno a los alcances del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos. Pero creo que sí es necesario hacer una reflexión teórica que permita trazar las coordenadas más generales del problema y que abone a la comprensión de los siguientes apartados.

Algunos de los dilemas que delinearé son los siguientes. ¿Qué naturaleza tienen los partidos políticos? ¿Son entes privados o públicos? ¿Qué entendemos por “vida interna” de los partidos políticos? ¿Por qué habría de justificarse el control jurisdiccional sobre la vida interna de los partidos? ¿Cuál es la relación entre vida interna y democracia interna? ¿Qué nos dice el derecho comparado sobre los anteriores dilemas?

1. Naturaleza de los partidos políticos

Sobre este aspecto podemos identificar dos extremos. Por una parte están quienes sostienen que los partidos políticos “deben ser meros instrumentos del Estado”, mientras que, por la otra, podríamos identificar a los que argumentan que “los partidos son enteramente organizaciones privadas”.²⁹ Sin embargo, es posible encontrar tipologías con un mayor número de categorías. Hernández, por ejemplo, estima que se puede hablar de los partidos como: a) sujetos de derecho privado,

²⁹ Cain, Bruce E., “Party Autonomy and Two-Party Electoral Competition”, *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 149, núm. 3, 2001, p. 805.

b) asociaciones privadas de interés público, c) sujetos auxiliares del Estado y d) entes públicos no estatales.³⁰

De acuerdo con el propio Hernández, la concepción “originaria” de los partidos políticos fue, precisamente, la de sujetos de derecho privado. En esta concepción, “la organización y funcionamiento de los partidos políticos está fuera de la esfera de regulación del Estado”, pues en todo caso, el control al interior de los partidos se da mediante la autorregulación.³¹

La segunda concepción, los partidos como “asociaciones privadas de interés público”, se trata de una posición intermedia entre la anterior (personas de derecho privado) y la que los entiende como entes públicos. Según el propio Hernández, desde esta concepción se alega que los partidos políticos podrían existir, incluso, en momentos anteriores a aquel en que se crean las leyes que los regulan; de igual manera, se entiende que en los partidos políticos se encuentran los derechos de los militantes, quienes deciden agruparse para encontrar una mejor vía para ejercer sus derechos fundamentales.³²

En cambio, la concepción de los partidos políticos como “sujetos auxiliares del Estado” enfatiza que los partidos políticos son entes que, de manera colectiva, permiten que se realice la función electoral, toda vez que hacen posible que los ciudadanos accedan a cargos de elección popular mediante la postulación de candidaturas. De acuerdo con Hernández, Biscaretti es quien mejor desarrolla esta postura:

“La continuidad efectuada por ellos (los partidos políticos) viene a recaer en el ejercicio de la función electoral: función pública, por tanto, pero no estatal, atribuida a los miembros del cuerpo electoral, como consecuencia del derecho político de voto, disfrutado por ellos, y que ellos según varias manifestaciones suyas, pueden realizar aisladamente o agrupados. Se daría, entonces, en este caso, el ejercicio de una función pública por obra de los partidos (bajo la forma

³⁰ Hernández Valle, Rubén, *Derecho electoral costarricense*, San José (Costa Rica), Juricentro, 2004, pp. 236-240.

³¹ *Ibidem*, p. 236.

³² *Ibidem*, pp. 236-237.

de grupo de electores); y entonces estaría, al respecto, en la amplia categoría de sujetos (o entes) auxiliares del Estado”.³³

Otra manera de entender a los partidos políticos consiste en caracterizarlos como “entes públicos no estatales”.³⁴ De acuerdo con Hernández, esta concepción reconoce que si bien los fines de los partidos “han de ser indispensablemente de interés general”, no es necesario que “coincidan en todo o en parte con los fines específicos del Estado”; en síntesis, podría decirse que los partidos políticos responden a “un interés general menos intenso que el que satisface el Estado como función esencial y propia de él”.³⁵ Como consecuencia de lo anterior, quienes ocupan cargos partidistas no son funcionarios públicos, sus relaciones no se rigen por el derecho administrativo, los actos de los partidos no pueden considerarse como actos administrativos, etc.³⁶

Frente a tipologías como la anteriormente explicada, otra manera de caracterizar a los partidos políticos consiste, ya no en crear distintas categorías y ubicar a cualquier partido dentro de una de ellas, sino en identificar actos concretos que, a pesar de ser realizados por partidos políticos, tienen características similares a las de una acción estatal. Esta concepción puede encontrarse, por ejemplo, en la jurisprudencia de la acción estatal, según la cual un ente privado asume una función estatal. Este es el caso, de acuerdo con Bilbao, con los *White Primary Cases*,

“cuyo común denominador era la privación del derecho a participar en las elecciones primarias a los ciudadanos de color, la Corte equiparó la decisión de los órganos del Partido Demócrata a una acción del propio Estado. El reconocimiento de una «state action» en este contexto se fundaba en la asunción por una entidad privada (el partido político) de una función estatal irrenunciable como es la organización y el control de las elecciones”.³⁷

Independientemente de que se opte por una tipología cerrada para clasificar a los partidos, o bien, se identifiquen aquellos actos concretos en los que los

³³ *Ibidem*, pp. 238-239.

³⁴ *Ibidem*, p. 240.

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Idem*.

³⁷ Bilbao Ubillos, Juan María, *Libertad de asociación y derechos de los socios*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1997, pp. 37-38.

partidos asumen funciones parecidas a los entes públicos, creo que podemos pensar que estamos frente una cuestión de grados. Dicho de otra manera, entre ambos extremos –ya sea de modelos de partidos o de tipos de actos– tenemos una serie de puntos intermedios. Ello implica que, salvo que adoptemos una de las posturas límite –esto es, que los partidos son entes públicos– entonces debemos reconocer que estamos frente a una manifestación del derecho de asociación de los ciudadanos y que, por ende, los partidos cuentan con un ámbito privado.

Que los partidos políticos sean, en principio, entes que no son parte del Estado –independientemente de que puedan realizar ciertas funciones de relevancia pública– define en buena medida la manera en que se habrán de relacionar con éste. La regulación que en su caso establezca el Estado deberá partir, por tanto, del supuesto de que estamos frente a una manifestación del derecho de asociación, pues como explica Cain, “por definición los partidos políticos son conjuntos de individuos que se juntan para coordinar recursos y esfuerzos a fin de lograr que sean electos ciertos individuos, que trabajarán por ideas y políticas comunes”.³⁸

Por supuesto, la especial relevancia que tienen los partidos en prácticamente cualquier democracia hace que cuenten con un estatus diferenciado respecto de otras asociaciones. En efecto, es posible pensar que los partidos cuentan con una naturaleza dual: tienen un ámbito privado o interno, pero al mismo tiempo otro público. Y esto nos lleva a un problema: ¿en qué medida se justifica la intervención de los entes públicos en la vida interna? O, para ponerlo en términos de la jurisprudencia norteamericana, ¿en qué tipo de casos estamos frente a un *state action* (acción estatal)? Creo que la distinción para hacer frente a este dilema consiste en determinar cuáles son las prerrogativas o beneficios que gozan los partidos políticos. Ello, pues como bien apunta el propio Cain:

“Lo que distingue a los partidos políticos de los grupos de interés es que los partidos pueden nominar oficialmente a los candidatos bajo su nombre [...] mientras que los grupos de interés no. Adicionalmente, en algunas situaciones, los partidos pueden recibir dinero por parte del

³⁸ Cain, Bruce E., *op. cit.*, p. 802.

Estado para realizar sus campañas y para organizar sus convenciones”.³⁹

Incluso hay quienes dicen que la manera de clasificar o distinguir a los partidos políticos consiste en analizar el grado en que mantienen su estatus como asociaciones privadas.⁴⁰ Ahora bien, ¿cuál es la faceta privada de los partidos? O, dicho de otra manera, ¿cuándo estamos frente a la vida interna de los partidos políticos?

2. La vida interna de los partidos políticos

La distinción que propongo para establecer cuándo se está frente a la vida interna pasa por determinar qué actividades de los partidos políticos no tienen un impacto al exterior de los partidos políticos o, para decirlo con más cautela, cuando dichos actos no inciden, preponderantemente, en el funcionamiento del sistema democrático.

Hay actos de los partidos políticos que principalmente van dirigidos al exterior: la participación de candidatos en las elecciones populares, la presencia de representantes de los partidos políticos en órganos estatales, su participación en el debate público. Pero hay otros que, por no estar dirigidos preponderantemente hacia el exterior, en principio podríamos considerar como parte de la vida interna de los partidos políticos. Ese sería el caso de las siguientes actividades: a) la determinación de las normas que rigen a los partidos, b) la admisión o exclusión de los miembros, c) la imposición de sanciones, d) la selección de dirigentes partidistas, e) la elección de sus candidatos a cargos de elección popular, f) la determinación de estrategias políticas, g) la determinación de cómo emplean sus recursos, h) la determinación de su ideología y línea política.

Con base en lo anterior, podemos pensar que, en principio, las actividades de la vida interna de los partidos políticos, en tanto no tienen una incidencia preponderante hacia el exterior, deberían quedar reservadas a los integrantes de

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ Johns, Gary, “Political Parties: From Private to Public”, *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 37, núm. 2, 1999, p. 89.

la propia asociación. Tan privadas son este tipo de actividades, que incluso hay algunos que conceptúan que estos actos –como la selección de candidatos– son procedimientos “preponderantemente extralegales”.⁴¹ No tendríamos, en primera instancia, una justificación para que los órganos jurisdiccionales intervinieran en ellos. Ahora bien, ¿cuándo sí se justifica la intervención?

3. El control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos

Determinar cuándo los entes estatales sí deben intervenir en la vida interna de los partidos políticos presenta importantes dilemas prácticos y normativos. No sorprende, por tanto, que independientemente de la postura que se adopte, no contaremos con una solución satisfactoria. Como bien apunta Bilbao,

“cualquiera que sea la perspectiva desde la que se aborde, el tema de la tutela del individuo en el seno de las asociaciones deja al estudioso ‘con las manos medio vacías’, ya que es muy difícil encontrar soluciones mínimamente satisfactorias”.⁴²

Sabemos, de entrada, que los partidos tratan de obtener lo mejor de ambos mundos: la autonomía del privado y los beneficios del público. Es decir, se comportan como agentes privados que buscan evadir la regulación estatal, pero al mismo tiempo buscan maximizar ciertas prerrogativas, como el acceso al financiamiento público, o la posición privilegiada en la que se encuentran en la postulación de candidatos. Por ello, no sorprende que, dada la especial posición de los partidos frente a los legisladores –electos principalmente bajo siglas partidistas–, en las legislaciones nacionales no se contemple la posibilidad de que los órganos estatales intervengan en la vida interna de los partidos. Como apunta Hernández, “pocos son los países que contemplan” la posibilidad de que “un órgano estatal pueda conocer de las impugnaciones contra los órganos internos de los partidos”.⁴³ Pero más allá de estas consideraciones fácticas, conviene

⁴¹ Field, Bonnie N., y Siavelis, Peter M., “Procedimientos de selección de candidatos en las democracias nacientes”, en Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel (coords.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2009, p. 61.

⁴² Bilbao Ubillos, Juan María, *op. cit.*, pp. 46-47.

⁴³ Hernández Valle, Rubén, *op. cit.*, p. 142.

analizar, aunque sea brevemente, cuáles son las posiciones y justificaciones de la (no) intervención de los órganos estatales en la vida interna de los partidos.

En un extremo podríamos ubicar a los que piensan que la intervención es evidente. Como apunta Bilbao, si pensamos que el Estado es la única instancia reguladora de la vida social, entonces no hay duda de que la vida interna no es un ámbito inmune a la intervención estatal:

“Z. Chafee, Jr. Advertía hace ya muchos años que, en el fondo el problema de las relaciones del miembro y la asociación no es sino una faceta del fenómeno más amplio de las relaciones entre el Estado y las asociaciones. Nuestra relación ante cualquier conflicto endoasociativo [sic], decía Chafee, viene determinado por la posición que mantenemos en el debate sobre el problema político de fondo. Tendremos una actitud más favorable a la intervención judicial si creemos que el Estado es la única instancia reguladora de todo lo que existe dentro de sus fronteras. Y seremos más reticentes respecto de la intervención estatal en los asuntos internos de estos colectivos si concebimos al Estado como una organización más, que debería limitarse a cumplir su más genuinas funciones y prestar de la mejor manera posible los servicios que sufragamos con nuestros impuestos”.⁴⁴

En un sentido similar se pronuncia Hernández, cuando realiza afirmaciones como las siguientes:

“El Estado de Derecho que vive la gran mayoría de las naciones modernas, reclama que la majestad del Derecho sea la que impere en el seno interno de los partidos políticos y no el humor cambiante de los dirigentes en turno”.⁴⁵

En el ámbito nacional, Orozco –quien fuera Magistrado de la Sala Superior en la primera integración– y Cárdenas –quien se desempeñó como Consejero del IFE– parecen compartir la posición. Según el primero, “[n]o parece discutible, pues, que los tribunales [...] puedan verificar si la actuación de los órganos de los partidos es conforme con sus estatutos”. Y, de acuerdo con el segundo, cualquier limitación a la intervención en la vida interna de los partidos es por definición negativa. En sus palabras, la reforma de 2007-2008, al afirmar que “la revisión de la vida interna partidista por los órganos electorales tendrá limitaciones”

⁴⁴ Bilbao Ubillos, Juan María, *op. cit.*, p. 47.

⁴⁵ Hernández Valle, Rubén, *op. cit.*, pp. 303-304.

simplemente buscaba “reforzar el poder de las cúpulas y no de la militancia al interior de las fuerzas políticas”.⁴⁶ Y ya instalados en la hipérbole, hay quienes han afirmado que reducir el escrutinio en la vida interna de los partidos es, de plano, un retroceso democrático. Dice Serra:

“reducir la supervisión y escrutinio de la vida interna de los partidos debe considerarse como un retroceso en la democratización del país. Los legisladores justificaron ese cambio [en la reforma electoral de 2007-2008] argumentando que los partidos tienen ‘derecho a la organización conforme a sus fines’ y, por lo tanto, se debía plasmar en la ley ‘el debido respeto que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, deben guardar ante los actos y decisiones internas de los partidos’ [...] Pero como se ha visto, no sólo en México sino en varios países latinoamericanos, cuando a los partidos se les otorga este ‘debido respeto’ corren el riesgo de convertirse en partidos personalistas dominados por una pequeña élite [...]”.⁴⁷

Las anteriores posiciones, aunque atendibles en primera instancia, tienen importantes inconvenientes. Los primeros son claramente prácticos. Recordemos que los partidos son principalmente organizaciones que buscan competir por el poder público. Y, para ser competitivos, los partidos necesitan cuando menos cierto grado de cohesión. Para decirlo con Bilbao, “una asociación no puede funcionar como una unidad operativa sin una mínima disciplina interna”.⁴⁸ Y, en ese sentido, una intervención excesiva por parte de los poderes públicos podría tener consecuencias por demás negativas para un partido y sus militantes. En palabras del mismo Bilbao, “[u]na intervención agobiante que se tradujera en una sistemática sustitución de la voluntad de la asociación por la del Estado podría llegar a ahogar la espontánea vitalidad de los grupos y paralizar su funcionamiento interno”.⁴⁹

⁴⁶ Cárdenas, Jaime, “Sociedad civil ausente y partidocracia presente”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 76-77.

⁴⁷ Serra, Giles, “Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de 2006”, *Política y Gobierno*, vol. XVI, núm. 2, 2009, p. 420.

⁴⁸ Bilbao Ubillós, Juan María, *op. cit.*, p. 72.

⁴⁹ *Idem.*

Lo anterior se acentúa todavía más en las democracias parlamentarias, donde la disciplina partidista no sólo sirve en la competencia electoral, sino también en el ejercicio de gobierno. Como bien señala Johns, cuando los militantes pueden controvertir los actos y resoluciones de los partidos políticos, ello puede “comenzar a debilitar los lazos de disciplina que los partidos políticos utilizan para poder mantener un gobierno”.⁵⁰

Por supuesto, la relación entre el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos y el sistema de gobierno (presidencialista, parlamentarista o los puntos intermedios entre ambos modelos ideales) no es un tema que me interese explorar –pues ello demandaría, sin duda, un trabajo independiente–. Lo que me interesa hacer notar es que existe una disyuntiva que no es ni teórica ni prácticamente despreciable: una intervención desmedida en los asuntos intrapartidistas no sólo puede tener consecuencias negativas para el funcionamiento de los partidos, sino para la salud del sistema democrático. En la ecuación no sólo se debe balancear la relativa debilidad del militante frente al partido político –una asimetría por demás comprensible⁵¹–, sino también la relativa debilidad de un partido político –especialmente los minoritarios– frente al poder del Estado. No olvidemos, pues, que la existencia de partidos políticos autónomos, independientes del poder estatal o gubernamental, es una de las condiciones necesarias para la democracia representativa. La autonomía de los partidos es también la autonomía de los socios frente a la intervención estatal. Y eso es un valor jurídicamente relevante.

Desde este mirador, ¿cuál es entonces el nivel deseable de intervención estatal en la vida interna de los partidos políticos? Creo que una fórmula relativamente sencilla (y sensata) es la siguiente: entre mayores beneficios reciban

⁵⁰ Johns, Gary, *op. cit.*, p. 90.

⁵¹ Vale la pena citar la reflexión de Ferrajoli: “Puede decirse que toda reforma democrática de cada uno de estos mundos se ha producido a través de la introducción de límites y obligaciones legales a las potestades privadas que de otro modo serían absolutas y mediante la institución de una tutela judicial de los derechos fundamentales ofendidos por aquéllas [...] Hoy, por otra parte, se han añadido nuevos ámbitos de vida y de poder a los viejos ámbitos de vida civil, cuyo régimen de garantías es aún del todo insatisfactorio. Baste pensar en los partidos, en otro tiempo libres asociaciones privadas y ahora, cada vez más, máquinas burocráticas en las que el despotismo interno se entrelaza con el político y para-público externo”. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 9ª ed., Madrid, Trotta, 2009, p. 935.

los partidos políticos y mayor sea su relevancia pública, en mayor medida se justificará la intervención de los órganos estatales en la vida interna de los partidos políticos.⁵² El punto de partida, por ende, es el siguiente: ¿cuánta libertad asociativa deben perder los partidos políticos por los beneficios que les da el Estado? Para contestar esto, creo que podemos tomar en cuenta los siguientes factores:

- a) Si los partidos políticos ostentan o no un monopolio (o al menos una posición privilegiada) en la postulación de candidaturas. Como señalan Aparicio y Pérez “al ser muchas veces el único medio para acceder al poder, también se hace necesario regular su funcionamiento”.⁵³
- b) Si los partidos reciben financiamiento público, ya sea para las campañas de sus candidatos o para su funcionamiento cotidiano. En la medida en que los partidos políticos sobrevivan por las contribuciones de toda (o una buena parte) de la ciudadanía –y no sólo de los miembros que voluntariamente se afiliaron al partido– se justifica una mayor regulación.
- c) Si los partidos políticos reciben otro tipo de beneficios, como un acceso privilegiado a los medios de comunicación, o exenciones o tratamientos fiscales diferenciados.

Por último, quisiera enfatizar que también es importante determinar el tipo de control sobre la vida interna de los partidos políticos. Aquí la principal distinción es entre un control sustantivo y otro de tipo procedimental. En este aspecto, parece que la posición de Bilbao es por demás pertinente. Según este autor,

“se admite generalmente la conveniencia de un control de carácter formal, dirigido a verificar la corrección o regularidad formal, extrínseca, del acuerdo. Se trata de comprobar únicamente si éste se ajustó a los trámites o procedimientos previstos estatutariamente y si fue adoptado

⁵² La formulación es muy similar a la de Bilbao: “Cuanto más influyente sea la asociación, cuanto mayor sea su relevancia pública y más reducidas, por tanto, las exigencias derivadas de la «privacy» asociativa, menos libertad de maniobra y más control”. Bilbao Ubillos, Juan María, *op. cit.*, p. 56.

⁵³ Aparicio Castillo, Javier y Pérez Martínez, Jacaranda Ma., “Financiamiento público a partidos políticos”, *Grandes temas para un Observatorio Electoral Ciudadano*, vol. III, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007, p. 222.

por el órgano competente, sin entrar a valorar la razonabilidad dada por la asociación”.⁵⁴

Este es, por ejemplo, el tipo de control que se da en Alemania, donde la intervención de los órganos no se extiende al “fondo” de la decisión impugnada, sino que se centra en los procedimientos y las formas, mas no proporciona criterios de corte sustantivo para determinar la corrección del acto o resolución controvertido.⁵⁵

4. La democracia interna de los partidos políticos

Antes de pasar al apartado relativo al derecho comparado, creo que es por demás relevante hacer una distinción conceptual. Aunque en la literatura muchas veces se utilicen como sinónimos, no es lo mismo hablar de la “vida interna” de los partidos políticos –concepto que, como se ha definido, refiere a las actividades que preponderantemente no están dirigidas hacia el exterior– que la democracia interna de los partidos políticos –un concepto que, como más adelante se verá, se refiere a cierta manera particular de organizar la vida interna de los partidos políticos–.

Para la democracia interna vale lo mismo que para la democracia en general: hay tantos conceptos que difícilmente podremos encontrar una definición compartida. Como señala Freidenberg,

“existen diferencias importantes en la definición de democracia interna, según sea el concepto de democracia que el observador del proceso conciba. No será lo mismo si se entiende a la democracia como representación o si el énfasis está en la participación”.⁵⁶

Así, por ejemplo, habrá algunos que, como Manuel Aragón, conciban a la democracia interna de los partidos políticos sólo como la existencia de una organización y unos procedimientos determinados, mas no aspectos que podrían

⁵⁴ Bilbao Ubillos, Juan María, *op. cit.*, p. 81.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 121.

⁵⁶ Freidenberg, Flavia, “¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual”, en Reynoso Núñez, José y Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 285.

calificarse como “materiales”.⁵⁷ En una tónica similar, Freidenberg estima que la democracia interna es un procedimiento en el que la mayoría toma una decisión, en tanto que los elementos para medir su calidad son: competencia (existencia de alternativas), competitividad (grado de rivalidad por lo menos entre dos posiciones) e incertidumbre.⁵⁸

Sin embargo, la democracia interna –como el concepto mismo de democracia– puede entenderse como algo que va mucho más allá de procedimientos. Así, habrá quien proponga una definición “multidimensional” de la democracia interna, en donde se deben cumplir diversas exigencias en dimensiones como: a) la selección de candidatos y dirigencias, b) la participación de minorías en el proceso de toma de decisiones y en definición programática y c) la rendición de cuentas de candidatos y autoridades a la militancia.⁵⁹

Hay quienes van todavía más allá y de plano trasladan modelos muy particulares de democracia a la vida interna de los partidos políticos. Ese es el caso, por ejemplo, de Alarcón. Este autor reproduce el modelo mexicano de la democracia a escala, pues considera que la democracia interna de los partidos políticos supone: a) la existencia de una autoridad electoral autónoma, b) la fiscalización de las campañas al interior del partido, c) la existencia de mecanismos de apelación, d) el mantenimiento de espacios para el debate y e) la representación de minorías.⁶⁰ Lo mismo sucede con la posición de Jaime Cárdenas, en la cual es posible advertir preocupaciones –como la necesaria existencia de corrientes internas– que claramente se pueden relacionar con la manera en que funcionan ciertos partidos. De acuerdo con este autor, la democracia interna de los partidos podría fortalecerse con una legislación que contemplara:

“derechos fundamentales de los militantes y simpatizantes;
organización y procedimientos democráticos; regulación democrática

⁵⁷ Esa es, de acuerdo a Bilbao, la posición que defendería Manuel Aragón. Bilbao Ubillos, Juan María, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁸ Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, p. 287.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 283.

⁶⁰ Alarcón Olguín, Víctor, *op. cit.*, p. 134.

de corrientes internas, y medios de control internos y externos de la regularidad democrática de los procesos internos”.⁶¹

Finalmente, en el otro extremo de las concepciones nos encontramos con las definiciones que podríamos denominar “omnicomprensivas” o “maximalistas”. Un buen ejemplo es la posición de Hernández, quien incluye elementos como el financiamiento interno, la representación de género o el control heterónomo de la vida interna. En palabras de este autor, la democracia interna de los partidos es

“[...] todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendentes a garantizar que: a) la escogencia de los dirigentes internos; b) la designación de los candidatos a puestos de elección popular; c) la determinación de la plataforma política, sean el resultado de la voluntad mayoritaria de los miembros del partido y no la imposición de las cúpulas políticas o económicas; e) garantizar la financiación interna de los partidos políticos; f) garantizar, asimismo, la representación proporcional por género y g) tutelar los derechos fundamentales de los miembros del partido mediante la existencia de un control heterónomo de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos políticos”.⁶²

¿Qué tienen en común estas posiciones? Es claro que no habrá mucha coincidencia, por ejemplo, entre una concepción procedimentalista y otra maximalista. Sin embargo, creo que todos los ejemplos que he señalado tienen como elemento común el tratar de hacer un símil entre la estructura interna de los partidos políticos, por un lado, y la estructura del Estado, por el otro. Los partidos políticos son vistos como una especie de pequeños Estados y, por ende, una estructura partidista se considerará como democrática siempre y cuando se asemeje a las características del Estado democrático –como quiera que se caracterice a este último–. En algunos casos, los autores no dicen expresamente que trasladan las características estatales a la organización partidista; pero en otros esta estrategia es patente. Tal sería el caso, por ejemplo, de Castillo, quien propone

“identificar los elementos estructurales del Estado democrático en el Derecho Constitucional y en la Teoría del Estado, como paradigma, en lo aplicable, a las estructuras partidistas, en atención a que un partido

⁶¹ Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, p. 84.

⁶² Hernández Valle, Rubén, *op. cit.*, pp. 280-281.

político se equipara, *mutatis mutandis*, a un pequeño Estado, o a la célula de una sociedad organizada como Estado, que tiene en su interior los mismos elementos e información genética que dicha sociedad”.

Para efectos de este trabajo, no me interesa detenerme en las complicaciones que supone concebir a los partidos políticos como “pequeños Estados”, o bien, ahondar en la postura de Castillo, para quien las partes constitutivas de una asociación cualquiera habrán de contener la “información genética” de la sociedad misma –piénsese, simplemente, si estaríamos dispuestos a trasladar las estructuras y principios democráticos a otro tipo de elementos constitutivos de la sociedad, como la familia, las iglesias, las universidades, etc.–. Lo que sí me interesa apuntar es que la democracia interna de los partidos políticos –independientemente de las distintas caracterizaciones que podría llegar a tener– es un concepto que no debe confundirse con el de control jurisdiccional de su vida interna.

Por control jurisdiccional entendemos, simplemente, la posibilidad de que un órgano estatal tenga facultades para resolver conflictos relacionados con la vida interna de los partidos políticos –como la selección de candidatos, la elección de dirigentes o la imposición de sanciones a los militantes–. Esto es, habrá un control sobre la vida interna de los partidos cuando existan “garantías judiciales”, las cuales no son sino

“instrumentos –que tradicionalmente adoptan la forma de acciones, recursos, demandas o quejas– que permiten que la persona titular de un derecho acuda a una autoridad independiente –habitualmente, el Poder Judicial u órganos cuasi-judiciales– con poder para determinar la existencia de un incumplimiento e imponer una sanción al sujeto incumplidor –la realización de la acción debida, la anulación de la indebida, reparaciones o penas–”.⁶³

Pero que un militante pueda acudir a la jurisdicción para controvertir un acto o resolución del partido político al que se encuentra afiliado nada dice sobre cuán democrático o no es la estructura o el funcionamiento de ese partido. Conceptualmente, un militante podría solicitar a un órgano jurisdiccional el

⁶³ Courtis, Christian, *op. cit.*, p. 206.

cumplimiento de normas partidistas que claramente podrían considerarse como no democráticas. Piénsese, por ejemplo, en los casos en los que los estatutos partidistas permiten que las dirigencias hagan designaciones directas de candidatos, sin que medie ningún tipo de participación –directa o indirecta– por parte de la militancia. Aquí estaríamos frente a un caso donde existe control jurisdiccional, mas no democracia interna.

La otra posibilidad también es perfectamente concebible en términos conceptuales. Es decir, podemos pensar en un Estado donde algún partido cuente con una estructura interna democrática, pero en el que los órganos públicos no pueden intervenir en los asuntos intrapartidistas. Por ejemplo, un partido político puede elegir, por decisión propia, a todos sus dirigentes y candidatos mediante elecciones directas abiertas a la militancia. Para que esto suceda no es necesario, al menos conceptualmente, que los militantes cuenten con una vía para llevar a la jurisdicción los conflictos derivados de dichos procedimientos –pues estos podrían resolverse, por ejemplo, a través de las instancias y procedimientos al interior del partido–. En este caso tendríamos democracia interna, pero no existiría un control jurisdiccional.

5. Derecho comparado

Las anteriores definiciones teóricas y conceptuales nos permiten tener un mejor acercamiento a la manera en que se ha configurado (o no) el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos en otros Estados democráticos. En este apartado, me interesa mostrar, sobre todo, que aún dentro de las democracias existen las más diversas formas de regulación hacia los partidos políticos. Tal diversidad se advierte, por ejemplo, en la naturaleza que los distintos ordenamientos jurídicos le otorgan a éstos.

En México los partidos son entidades de interés público desde 1977. De hecho, como apunta Arreola

“el año 1977 significa un inicio de reformas constitucionales en materia electoral de fuerte impacto, que incidieron en la maduración de la organización partidista y en todo el complejo tramado organizativo de

los comicios. Por ejemplo, los partidos alcanzan el rango de entidades de interés público”.⁶⁴

Que los partidos sean entidades de interés público se ha entendido en nuestro país como una suerte de posición intermedia, esto es, no se trata ni de entes privados ni de entes públicos. Así lo ha sostenido, por ejemplo, la propia Sala Superior del TEPJF:

“Los partidos políticos en nuestro país no son órganos estatales ni asociaciones privadas, sino que son asociaciones políticas de carácter intermedio entre los ciudadanos titulares de los derechos fundamentales de carácter político y los órganos públicos, con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, posibilitar el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Es decir, no tienen el carácter de órganos del Estado, pero tampoco tienen un status de entidad privada”.⁶⁵

En Costa Rica podríamos encontrar un entendimiento similar, si bien en principio se reconoce que los partidos políticos son sujetos de Derecho público. Pero, a pesar de lo anterior, el Tribunal Supremo de Elecciones ha reconocido que los partidos cuentan con una gama de actividades que caen en el ámbito de lo privado. De acuerdo con Hernández, el tribunal costarricense ha señalado que

“[r]esulta de interés público no estorbar la lícita actividad privada de los partidos, que como reiteradamente lo ha dicho este Tribunal, son entes de Derecho Público que con su actividad política contribuyen a la formación de los órganos de Estado”.⁶⁶

En Argentina, por su parte, encontramos una mayor ambigüedad. Tullio, por ejemplo, señala que la Constitución argentina no define cuál es la naturaleza de los partidos políticos, pero los califica como “instituciones fundamentales del sistema democrático”, además de que la legislación “les asigna el monopolio para la nominación de candidaturas a cargos electivos”.⁶⁷ Dicho en pocas palabras: no

⁶⁴ Arreola Ayala, Álvaro, *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 31.

⁶⁵ Véase la sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-117/2001, el 30 de enero de 2002.

⁶⁶ Hernández Valle, Rubén, *op. cit.*, p. 241.

⁶⁷ Tullio, Alejandro, *Las elecciones nacionales en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008, p. 35.

se define su naturaleza, aunque queda clara la especial relevancia que tienen los partidos en el sistema democrático.

El caso de Estados Unidos, como se ha apuntado, es particular por la manera en que las cortes han determinado que en ciertas actividades – principalmente las relacionadas con la nominación de candidatos– los partidos pueden ejercer una suerte de *state action*. En este aspecto, es particularmente relevante la manera en que las legislaciones estatales han regulado la selección de candidatos a través de elecciones primarias. Y, de acuerdo con Bilbao, esta regulación “ha convertido el partido político prácticamente en una organización pública” en la medida en que las primarias “se consideran parte integrante del proceso electoral estatal”.⁶⁸

En claro contraste con lo anterior, Francia –esto es, otra democracia consolidada– ha optado por un sistema completamente diferente. Según Tortolero, los franceses

“optaron por adecuar el esquema organizacional de los partidos a la Ley de 1901 sobre el contrato de asociación. La idea parecía sencilla y eficaz: someter estas organizaciones al espíritu de funcionamiento de las corporaciones de índole civil, en donde el accionista debe conocer previamente a qué tiene derecho (tanto si se encuentra en la mayoría, pero sobre todo, en la minoría de quienes más adelante tomarán las decisiones), y donde una serie de mecanismos deben ser creados a efecto de provocar un funcionamiento virtuoso del conjunto. Por anacrónico que esto parezca, los partidos franceses se siguen rigiendo, para efecto de su estructura legal, bajo este esquema que más bien corresponde a una lógica del derecho privado”.⁶⁹

En España la fórmula es menos drástica. Al igual que en el caso francés, los partidos políticos son “asociaciones privadas”, esto es, no se trata de “poderes públicos ni órganos constitucionales del Estado”.⁷⁰ Pero, al mismo tiempo, “se recono[ce] que sus funciones sean de una relevancia constitucional primordial”.⁷¹

⁶⁸ Bilbao Ubillos, Juan María, *op. cit.*, p. 102.

⁶⁹ Tortolero Cervantes, Francisco, *La disolución de partidos antisistema*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, p. 22.

⁷⁰ Bilbao Ubillos, Juan María, *op. cit.*, p. 90.

⁷¹ Tortolero Cervantes, Francisco, *op. cit.*, p. 24.

Ahora bien, más allá de la manera en que se define la naturaleza de los partidos políticos en otros Estados democráticos, conviene ahondar en el tema principal de la presente investigación: la posibilidad de que órganos estatales revisen los asuntos internos de los partidos políticos.

Quizá resulte conveniente comenzar con la región iberoamericana. Al respecto, Orozco alega que prácticamente todos los países de la región cuentan con algún tipo de control sobre la vida interna de los partidos políticos. Según este autor:

“Los dieciocho países latinoamericanos prevén tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados, de naturaleza autónoma o pertenecientes al poder judicial, con competencia para conocer de tales impugnaciones contra actos de partidos políticos, ya sea en forma directa o indirecta [...]”.⁷²

Probablemente uno de los mejores ejemplos de un control jurisdiccional exhaustivo sea Costa Rica. En dicho Estado los actos de partidos políticos son recurribles, incluso, en dos vías: primero ante el Tribunal Supremo de Elecciones y posteriormente ante la Sala Constitucional. Conviene citar, *in extenso*, la descripción que Hernández hace de dicho sistema:

“El constituyente, en todo caso, ha querido que toda la actividad electoral sea competencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones, por lo que los actos internos de los partidos políticos son recurribles ante [el] Tribunal. Así lo comprendió el legislador e introdujo una reforma al artículo 64 del Código Electoral, a fin de que las impugnaciones de las Asambleas de los partidos puedan ser recurridas primero al Comité Ejecutivo del partido, luego al Registro Civil y finalmente ante el TSE. Estas disposiciones se aplican cuando las violaciones acusadas son contra la normativa interna del partido”.

“En cambio, cuando esa misma actividad vulnera o amenaza violar un derecho tutelado constitucionalmente y que no sea de naturaleza electoral, como la violación del debido proceso, en tal hipótesis los eventuales afectados pueden hacer uso del recurso de amparo contra sujetos privados ante la Sala Constitucional, pues en la especie se cumple con los dos requisitos para tener acceso a esa jurisdicción: sea

⁷² Orozco Henríquez, José de Jesús, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 4, 2004, p. 228.

que los órganos del partido se encuentren, de hecho o de derecho, en una situación de poder frente al recurrente y que no existan otros remedios administrativos ni jurisdiccionales para tutelar rápida y efectivamente el derecho vulnerado o amenazado de violación”.⁷³

En Argentina, por su parte, el Poder Judicial de la Nación es el encargado de conocer las controversias relacionadas con la vida interna de los partidos políticos. De acuerdo con Tullio, existe un “fuero especializado electoral”, pues la “Justicia Electoral de la Nación es la encargada del control de la vigilancia de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones que regulan a los partidos y de organizar los actos electorales”.⁷⁴ Este autor explica, asimismo, que los “juzgados de primera instancia son órganos de apelación, en única instancia, de las decisiones de los órganos partidarios”.⁷⁵ Asimismo, en la legislación argentina se advierten algunas competencias específicas de los jueces federales en los procesos internos de selección de candidatos. Tullio explica que la Ley Orgánica de los Partidos atribuye

“a la justicia federal una función de vigilancia y control de los procesos electorales intrapartidarios. Por un lado, el padrón o registro actualizado de afiliados es público y se remite al juez federal competente antes de cada elección interna o cuando éste lo requiera. El juez, de oficio o a petición de parte interesada, puede fiscalizar en cualquier momento la corrección del citado padrón. Por otro, «la justicia federal con competencia electoral podrá nombrar veedor de los actos electorales partidarios a pedido de parte interesada» (art. 30) y «el resultado de las elecciones partidarias internas será comunicado al juez federal con competencia electoral» (art. 31). Para resolver éstos y otros contenciosos internos se crea un procedimiento partidario electoral, sumario, verbal y en doble instancia. Están legitimados para instar este procedimiento ante la justicia electoral federal «los partidos reconocidos o en constitución, sus afiliados, cuando les hayan sido desconocidos los derechos otorgados por la carta orgánica y se encuentren agotadas las instancias partidistas, y los procuradores fiscales federales en representación del interés u orden públicos» (art. 57)”.⁷⁶

⁷³ Hernández Valle, Rubén, *op. cit.*, pp. 243-244.

⁷⁴ Tullio, Alejandro, *op. cit.*, p. 40.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 41.

⁷⁶ *Idem*.

El caso de EU, sorprendentemente, es un tanto paradójico. A pesar de que existe una fuerte regulación a través de las elecciones primarias –en las que se elige a los candidatos de los partidos bajo procedimientos estandarizados– lo cierto es que ha habido ocasiones en las que la Corte Suprema de este país ha sostenido ciertas dudas sobre si conflictos intrapartidistas son “cuestiones políticas” (*political questions*). Barkow explica que en el caso *O’Brien v. Brown* la Corte Suprema otorgó una suspensión a la determinación de la Corte de Circuito del Distrito de Columbia, que “había determinado justiciable una disputa relativa a cuáles grupos de delegados debían participar como representantes de Illinois y California en la Convención del Partido Demócrata de 1972”.⁷⁷ Asimismo, en el caso *California Democratic Party v. Jones* defendió el derecho de auto-organización de los partidos políticos, al declarar inconstitucional las *blanket primaries* (elección primaria comprensiva), las cuales daban a los votantes

“la libertad de votar en cualquier elección partidista para cada uno de los cargos en disputa. Por tanto, un elector puede votar en la elección primaria para Presidente del Partido Republicano, en la primaria del Partido Demócrata para senador estatal, y así consecutivamente”.⁷⁸

En el caso europeo encontramos una mayor homogeneidad. De acuerdo con Bilbao, un informe elaborado por el Instituto Max-Planck de Heidelberg –que analiza 13 países europeos– permite concluir que el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos es poco frecuente en el antiguo continente. De acuerdo con este autor:

“Sólo en Noruega y en Finlandia se han dictado leyes que afrontan el problema e intentan introducir unas garantías mínimas, pero la vulneración de estas normas carece de sanción efectiva (no hay control judicial) o repercute únicamente en la financiación pública del partido infractor. En los demás ordenamientos, la regulación de este procedimiento de selección es una «cuestión interna» en la que los tribunales raramente entran. En este punto, casi todos los Estatutos responden al mismo patrón: el centro de decisión se desplaza desde

⁷⁷ Barkow, Rachel E., “More Supreme than the Court? The Fall of the Political Question Doctrine and the Rise of Judicial Supremacy”, *Columbia Law Review*, vol. 102, núm. 2, 2002, p. 270.

⁷⁸ Cain, Bruce E., *op. cit.*, p. 798.

las organizaciones de base hasta los órganos nacionales que se sitúan en el vértice de la estructura del partido”.⁷⁹

No sorprende que en Francia –país que, como se ha visto, regula a los partidos políticos como si fueran asociaciones privadas– “ni la Constitución de 1958, ni las leyes imponen límites a la libre autorregulación de los partidos políticos” o que no haya “indicios de que vaya a superarse en el inmediato futuro la tradicional hostilidad del constitucionalismo francés a cualquier tipo de control o injerencia de los poderes públicos en la vida interna de las asociaciones”.⁸⁰ De manera similar, en Gran Bretaña prevalece la visión consistente en que los partidos son parte de la sociedad civil, esto es, que son entes privados. Johns señala que “los partidos políticos, tanto en su faceta pública como en su organización interna, son prácticamente privados, y se encuentran sujetos a un nivel muy bajo de regulación y prácticamente ningún escrutinio”.⁸¹

Por su parte, Bilbao refiere que en Italia coexisten líneas jurisprudenciales contradictorias sobre la (im)posibilidad de controlar la vida interna de los partidos políticos. Por una parte, un tribunal de Nápoles ha considerado que “la expulsión de un miembro de un partido era una decisión sustraída del control de la autoridad judicial”; por la otra, a partir de una sentencia del tribunal de apelación de Florencia, según el propio Bilbao, “va ganando terreno la tendencia, hoy predominante, que afirma la competencia de los órganos judiciales en orden al control de los actos internos supuestamente lesivos de los derechos de los socios”.⁸²

Probablemente la excepción más notable en el contexto europeo sea el caso de Alemania. Bilbao señala que se trata de un ejemplo paradigmático de una regulación heterónoma, completa y detallada de la actividad interna de los partidos, en tanto la Ley de Partidos Políticos desarrolla en 41 artículos el mandato contenido en la Ley Fundamental alemana, consistente en que los partidos han de tener una organización interna democrática.⁸³ No me detengo en las

⁷⁹ Bilbao Ubillos, Juan María, *op. cit.*, p. 114.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 123.

⁸¹ Johns, Gary, *op. cit.*, p. 91.

⁸² Bilbao Ubillos, Juan María, *op. cit.*, pp. 65-66.

⁸³ *Ibidem*, p. 119.

especificidades de dicha ley, pero creo que conviene apuntar un caso, narrado por Bilbao, que muestra cuáles son los alcances del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos:

“A finales del año de 1990 un grupo de afiliados de la Unión Cristiano-Demócrata (CDU) de Hamburgo impugnó judicialmente el método empleado por el partido para designar a sus candidatos en las elecciones regionales. El asunto terminó ventilándose ante el Tribunal Constitucional del Land que tuvo que pronunciarse acerca de la pretensión de los demandantes de que se anularan dichas elecciones. En su sentencia, el Tribunal declaró que las irregularidades cometidas por la CDU en el procedimiento de designación (desde su inicio en 1990) habían sido tan graves que todo el Landtag debía ser considerado irregularmente elegido, por lo que se hacía necesario convocar a nuevas elecciones. Por primera vez en la historia alemana una resolución judicial obligaba a celebrar de nuevo unas elecciones legislativas. [...] En consecuencia, las nuevas elecciones para designar a los miembros del Landtag tuvieron lugar el 19 de septiembre de 1993”.⁸⁴

A pesar de lo anterior, lo cierto es que el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos en Alemania no es muy frecuente. El propio Bilbao reconoce que “la verdad es que los casos de aplicación en sede judicial de las previsiones contenidas en la «Parteiengesetz» [Ley de Partidos Políticos] han sido muy pocos”.⁸⁵

En España también existe la posibilidad de controvertir actos partidistas (con base en sus respectivos estatutos). De acuerdo con el recuento de Bilbao, en la sentencia 218/1988, dictada el 22 de noviembre de 1988, el Tribunal Constitucional ha sostenido que

“la actividad de las asociaciones no puede considerarse ‘una zona exenta del control judicial’, pero, si se quiere respetar la potestad de auto-organización de estos grupos, ese control deberá tener como parámetro básico los estatutos. Las normas aplicables por el juez serán, en primer término, las contenidas en los estatutos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y a la ley. En realidad, el primer

⁸⁴ *Ibidem*, p. 122.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 121.

derecho de los socios como miembros de la asociación es ‘el derecho a que se cumplan los estatutos’⁸⁶.

Orozco explica las vías que, según su entender, los militantes españoles pueden emplear para controvertir actos de partidos políticos: a) la jurisdicción civil ordinaria conoce de impugnaciones directas contra actos de partidos políticos; b) la jurisdicción contencioso-administrativa conoce de actos de autoridad fundados en estatutos; y c) el Tribunal Constitucional español, vía amparo, conoce de violaciones a derechos fundamentales.⁸⁷ Pero, a pesar de esta amplitud de vías, lo cierto es que –al igual que en Alemania– en la práctica los casos no han sido del todo frecuentes. De acuerdo con Bilbao,

“[I]o cierto es que en la jurisprudencia de amparo del Tribunal Constitucional [español] no había, hasta muy recientemente, ni un sólo caso en el que se hubiera llegado a revisar directamente la regularidad constitucional de procedimientos o decisiones adoptadas por los órganos directivos de un partido político. Tampoco ha tenido, esa es la verdad, demasiadas oportunidades para penetrar en esa esfera de autorregulación interna. Y cuando se le ha pedido un pronunciamiento sobre este tipo de controversias ha sido, casi siempre, de un modo forado, porque el enjuiciamiento de los actos internos de organización privada es una cuestión ajena, en principio, a la jurisdicción constitucional”.⁸⁸

⁸⁶ *Ibidem*, p. 53.

⁸⁷ La cita exacta de Orozco es la siguiente: “Por su parte, en España, donde no existen tribunales electorales especializados, la jurisdicción civil ordinaria conoce de impugnaciones directas de los afiliados en contra de actos de su partido político, en tanto que la jurisdicción contencioso-administrativa, que también forma parte del Tribunal Supremo, contra actos de la autoridad administrativa que se fundamenten en los estatutos partidarios. El Tribunal Constitucional, por su parte, conoce del recurso de amparo frente a presuntas violaciones de los derechos fundamentales que procedan de particulares (en su caso, los partidos políticos), utilizando la vía indirecta de concederlo frente a la resolución judicial que cierra la vía jurisdiccional ordinaria. A los anteriores cabe agregar los procesos de declaración de ilegalidad y consecuente disolución de los partidos políticos bajo la competencia del Tribunal Supremo en Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya sentencia no podrá ser objeto de recurso alguno salvo el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional”. Orozco Henríquez, José de Jesús, “La democracia interna...”, *op. cit.*, p. 230.

⁸⁸ Bilbao Ubillos, Juan María, *op. cit.*, p. 134.

Capítulo II

Marco histórico

La historia de la defensa de los derechos partidistas es, en buena medida, la historia de la construcción y fortalecimiento del tribunal electoral en México. Como intentaré mostrar en este capítulo, dos factores fueron fundamentales para que el TEPJF comenzara, paulatinamente, a aceptar la procedencia de medios de impugnación electorales contra actos y resoluciones de partidos políticos. Por una parte, las sucesivas reformas electorales de la última parte del siglo XX fueron configurando un tribunal electoral cada vez más fuerte en términos de diseño institucional y regulación procedimental. Por la otra, un cambio en el contexto político también fue relevante para que, en su momento, los magistrados de la Sala Superior determinaran que tenía competencia para ejercer un control jurisdiccional sobre la vida interna de los partidos políticos.

Por lo anteriormente expuesto, en el presente capítulo realizaré un recuento histórico sobre la manera en que evolucionaron los tribunales electorales especializados en nuestro país: el TCE, el TFE y el TEPJF. Pero antes de ello es necesario explicar, en primer término, las razones que llevaron a que el Poder Reformador de la Constitución optara por la creación de una jurisdicción especializada.

1. Antecedentes a la creación de los tribunales electorales

Uno de los aspectos más importantes del diseño institucional del TEPJF es su carácter de última instancia en una jurisdicción electoral especializada. Para un observador externo que analice el caso de nuestro país, seguramente será notable el hecho de que aunque en el sistema de justicia mexicano existe una jurisdicción federal ordinaria –conformada por los juzgados de distrito, los tribunales de circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)– todos los litigios electorales son resueltos, de forma definitiva e inatacable, por el TEPJF. Esta separación entre ambas jurisdicciones se explica por una larga tradición de no intervención del poder judicial en asuntos electorales, que vale la pena reseñar brevemente.

A finales del siglo XIX, al interior de la SCJN se dio un debate en torno a la posibilidad de que los jueces conocieran de controversias relacionadas con las elecciones. Por una parte, José María Iglesias, entonces presidente de la SCJN, desarrolló una doctrina judicial denominada la “incompetencia de origen”, misma que abrió la puerta para que, a través de actos concretos de autoridad, el poder judicial se pronunciara sobre la legalidad o ilegalidad en la elección de funcionarios públicos.⁸⁹ Sin embargo, dicha posición sería derrotada con la llegada de un nuevo presidente a la SCJN, Ignacio Vallarta, quien sostendría una tesis diversa, según la cual los vicios en la elección de un funcionario eran “cuestiones políticas”, esto es, controversias que escapaban al control de los jueces.⁹⁰ El triunfo de la tesis Vallarta en la SCJN, así como su posterior incorporación en la legislación federal, tuvo como consecuencia que, a partir de 1878, las elecciones se convirtieran en un ámbito prácticamente inmune al control jurisdiccional.⁹¹

Tendría que pasar más de un siglo para que el poder judicial pudiese resolver, de nueva cuenta, conflictos relacionados con las elecciones. La reforma electoral de 1977 –que Becerra, Salazar y Woldenberg identifican como el “punto esencial, acaso fundador, de la transición mexicana hacia la democracia”⁹²– abrió una primera puerta, al establecer en la Constitución que la SCJN tenía

⁸⁹ La doctrina de la incompetencia de origen, de acuerdo con Zavala, sostenía que un funcionario que “fuera electo o designado contra lo dispuesto por la Constitución y las leyes, carecía de competencia y, por lo mismo, se configuraba una violación a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución de 1857”. Zavala Arredondo, Marco Antonio, “El control (y descontrol) de la constitucionalidad electoral en México. La (im)procedencia del juicio de amparo en materia electoral”, en Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (coord.), *Temas de Derecho procesal electoral. Tomo II*, México, Secretaría de Gobernación, 2011, p. 105.

⁹⁰ Zavala argumenta que detrás de la tesis Vallarta hubo una clara influencia de la *political question doctrine* desarrollada por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América. *Ibidem*, p. 110. Para una explicación sobre los orígenes, evolución y decadencia de esta doctrina puede consultarse el trabajo de Barkow, Rachel E., *op. cit.*

⁹¹ En la literatura existe un consenso bastante extendido de que la tesis Vallarta supuso una exclusión absoluta de cualquier controversia política. Por ejemplo Ferrer y Herrera señalan que tanto la legislación como las interpretaciones judiciales “conformaron un infranqueable bloque normativo” que impidió que los jueces conocieran de asuntos electorales. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, *El amparo electoral en México y España. Una perspectiva comparada*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 27. Sin embargo, trabajos recientes muestran que esto sólo fue parcialmente cierto, pues durante el siglo XX tanto la SCJN como otros órganos de menor jerarquía conocieron –de manera intermitente e irregular– de ciertas controversias electorales. Zavala Arredondo, Marco Antonio, “El control (y descontrol)...”, *op. cit.*, pp. 91-161.

⁹² Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 4ª ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2011, p. 77.

competencia para resolver “recursos de reclamación”, los cuales procedían “en contra de las resoluciones que dictara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la «calificación» de la elección de sus miembros electos por ambos principios”. Además del recurso de reclamación que resolvía la SCJN, en la ley de 1977 se previeron otros mecanismos (recursos de inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión) que servían para presentar impugnaciones en las distintas etapas del proceso electoral.

Por supuesto, dichos mecanismos no eran procedentes para controvertir actos y resoluciones de partidos políticos. Más aún, se trataba de recursos cuya eficacia era prácticamente nula. Además de que la reclamación no procedía contra todas las elecciones, en la propia Constitución establecía que cuando la SCJN considerara que se habían cometido “violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación” de la elección, lo procedente era informar a la Cámara de Diputados, quien podía, de hecho, confirmar la elección a pesar de las irregularidades. Peor aún, en la práctica dicho medio impugnativo tuvo un efecto –literalmente– nulo. De acuerdo con Santiago, aunque en las elecciones de 1978, 1982 y 1985 “se presentaron diversos recursos de reclamación” todos “fueron desechados por falta de forma”.⁹³

Por otra parte, el resto de los recursos también tuvo una eficacia limitada, en buena medida, porque los organismos electorales que emitían los actos eran los mismos que resolvían los medios impugnativos. Con todo, habría que reconocer que, como lo apuntan Becerra, Salazar y Woldenberg, estos mecanismos tuvieron “el mérito de haber sentado las primeras bases” para la construcción del sistema de medios de impugnación que continúa vigente.⁹⁴

2. El Tribunal de lo Contencioso Electoral

La facultad de la SCJN para intervenir en las elecciones fue derogada mediante la reforma electoral de 1986. Esta reforma es por demás relevante, pues creó el primer órgano especializado para resolver disputas electorales a nivel

⁹³ Santiago Castillo, Javier, *Justicia electoral. Conflicto político y democratización: 1987-2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 15-16.

⁹⁴ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *op. cit.*, p. 122.

federal: el TCE. Aunque la reforma lo definió como un órgano “autónomo” de carácter administrativo, lo cierto es que tenía un diseño institucional débil. La Constitución, por ejemplo, simplemente señalaba que el tribunal tendría “la competencia que determine la Ley”⁹⁵, y no establecía garantías presupuestales o de permanencia para sus integrantes. Incluso sus determinaciones no eran definitivas, pues la Constitución establecía que las resoluciones del TCE serían “obligatorias”, pero también señalaba que podrían ser modificadas por la Cámara de Diputados o por el Senado.

La legislación de la época estableció que el TCE estaría integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, electos por ambas cámaras del Congreso de la Unión –Diputados y Senadores– a propuesta de los partidos políticos, para un periodo de dos procesos electorales y con la posibilidad de ser ratificados.⁹⁶ Por lo que hace a los medios de impugnación, como bien señala Franco,

“El Código Federal Electoral estableció una estrecha vinculación entre recursos y etapas del proceso electoral, de tal suerte que durante la etapa preparatoria de la elección, los ciudadanos, los representantes de partidos y asociaciones políticas nacionales, así como los candidatos registrados, sólo podían interponer los recursos de «revocación», «revisión» y «apelación»; y después de la jornada electoral, los representantes de los partidos políticos sólo podían interponer el recurso de «queja» para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección”.⁹⁷

El recurso de revocación era un medio cuyo conocimiento correspondía resolver a la Comisión Federal Electoral y procedía, de hecho contra actos de la propia comisión. El plazo para su interposición era de tres días contados a partir de la fecha de notificación.⁹⁸

El recurso de revisión tenía diversos supuestos de procedencia. Por una parte, procedía para controvertir “los actos o acuerdos de las comisiones locales

⁹⁵ Franco González Salas, Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral*, vol. V, núm. 8, 1996, p. 22.

⁹⁶ Barraza, Arturo, “El Tribunal Electoral (1987-2007)”, en González Oropeza, Manuel (coord.), *La Justicia Electoral en México: 20 años*, t. 1, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 423-535.

⁹⁷ Franco González Salas, Fernando, *op. cit.*, p. 23.

⁹⁸ *Idem.*

electorales”, su presentación era ante la autoridad responsable y el plazo de interposición también era de tres días. Por otra, la revisión también procedía para impugnar “los actos o acuerdos de los comités distritales electorales”, su presentación de igual forma era ante la responsable, en un plazo idéntico. Por último, el recurso también era útil para cuestionar los “actos o acuerdos de las delegaciones correspondientes del Registro Nacional de Electores en la entidad federativa correspondiente”, en cuyo caso el plazo para la interposición ante el propio organismo era de tres días”.⁹⁹

En el ámbito jurisdiccional, el recurso de apelación –cuya competencia correspondía precisamente al TCE– era un medio de impugnación procedente para controvertir “las resoluciones dictadas al resolverse los recursos de «revisión» y «revocación»”, se presentaba ante la autoridad responsable y el plazo para controvertir era de tres días.¹⁰⁰ En este sentido, es importante enfatizar que el artículo 60 constitucional señalaba que las resoluciones que el TCE dictara en estos recursos eran definitivas, por lo que no era posible controvertirlas mediante juicio o recurso alguno.

El recurso de queja era otro de los medios de impugnación que correspondía resolver al TCE. Éste era procedente para controvertir “los resultados consignados en el acta de cómputo distrital para hacer valer las causales de nulidad previstas por la Ley” y el objeto de dicho medio impugnativo era “obtener la declaración de nulidad de la elección de un distrito o de la votación emitida en una o varias casillas”. A diferencia de los medios que se han descrito, la queja se interponía en un plazo de cinco días a partir del día siguiente en el que se tuviera prevista la realización del cómputo correspondiente.¹⁰¹ Asimismo, es relevante que

“estas resoluciones no podían tener como efecto la declaración de la nulidad respectiva, en virtud de que el texto constitucional señalaba que éstas podían ser «revisadas» por los Colegios Electorales, quienes eran la «última instancia en la calificación de las elecciones»”.¹⁰²

⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 24.

¹⁰² *Idem.*

Como puede verse, ninguno de los medios de impugnación era procedente para controvertir actos o resoluciones de los partidos políticos. Más aún, debe destacarse que en términos generales, el TCE fue un órgano renuente a cambiar el *status quo*¹⁰³ y, además, tuvo una existencia efímera. De hecho, sólo funcionó en las elecciones de 1988, pues en menos de tres años se llevaría a cabo una nueva reforma electoral que, entre otras cuestiones, supuso la creación de un nuevo tribunal especializado y, consecuentemente, la desaparición del TCE.¹⁰⁴

3. El Tribunal Federal Electoral

La jurisdicción electoral se consolidaría con la reforma constitucional de 1990, mediante la cual se creó el TFE. A diferencia del TCE, que era un órgano administrativo, el TFE fue un órgano “autónomo” de carácter jurisdiccional, aunque formalmente no era parte del poder judicial. Entre las mejoras introducidas por la reforma destaca que los integrantes del TFE fuesen nombrados por mayorías legislativas calificadas, así como una regulación más clara de los medios de impugnación.¹⁰⁵ En el diseño derivado de la reforma de 1990, los medios de impugnación de la época pueden ser agrupados en tres grandes categorías, de acuerdo con Franco:

“El «contencioso administrativo» que se integra con la instancia de «rectificación» y los recursos de «aclaración» o «revisión», queda dentro de la órbita de los órganos electorales que sustancian y resuelven definitivamente o en primera instancia; el «contencioso jurisdiccional» que se integra con los recursos de «apelación» e «inconformidad» es competencia del Tribunal Federal Electoral; y el

¹⁰³De acuerdo con Barraza (2009,), durante el proceso electoral federal de 1988 el TCE resolvió un total de 616 recursos: 23 apelaciones y 593 quejas. Barraza, Arturo, *op. cit.*, pp. 455-456. La mayoría de estos recursos fueron desechados o desestimados. Por ejemplo, sólo 64 quejas fueron declaradas como fundadas y “en ningún caso se modificaron los resultados oficiales”. Santiago Castillo, Javier, *op. cit.*, p. 20.

¹⁰⁴ En ese sentido, conviene señalar que “[l]a actividad fundamental de este Tribunal fue en 1988, en la elección federal, ya que ésta fue sumamente cuestionada”. Aguilar León, Norma Inés, “Los derechos políticos como derechos humanos en México”, en Patiño Manffer, Ruperto, y Ríos Ruiz, Alma de los Ángeles (coords.), *Derecho electoral. Temas de actualidad*, México, Porrúa – Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 259.

¹⁰⁵ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *op. cit.*, p. 266.

«contencioso político» que cae dentro de la jurisdicción de los Colegios Electorales”.¹⁰⁶

Por una parte, durante el proceso electoral, la solicitud de rectificación, así como los recursos de aclaración, revisión y apelación “podían ser interpuestos por los ciudadanos que fueran incluidos o excluidos en la lista nominal de electores” y las autoridades encargadas de resolverlas eran: a) los consejos distritales, b) las juntas ejecutivas o c) las oficinas municipales.¹⁰⁷ Por la otra, correspondía a los partidos políticos la legitimación procesal activa para interponer los recursos de inconformidad, apelación y revisión –con la excepción, claro está, de los casos que se han mencionado anteriormente, en la que también correspondía a los ciudadanos la interposición de los recursos de revisión y apelación–.

La resolución de las revisiones variaba dependiendo de la temporalidad en la que se presentara el recurso: en los dos años previos al proceso electoral, correspondía a la junta ejecutiva jerárquicamente superior a la que hubiese emitido el acto; mientras que durante el proceso electoral se resolvía por el consejo electoral jerárquicamente superior.¹⁰⁸ Los recursos de apelación o inconformidad eran resueltos, si se estaba en un proceso electoral, por la sala geográficamente competente del TFE, mientras que en los dos años previos, la resolución recaía en la Sala Central de dicho órgano jurisdiccional.

De nueva cuenta, en la legislación de la época no es posible advertir ningún tipo de referencia a la posibilidad de controvertir actos y resoluciones de los partidos políticos. Más importante aún, el diseño institucional del TFE aún presentaba ciertas complicaciones: la competencia del TFE estaba limitada a las elecciones federales, las garantías presupuestales y de permanencia seguían ausentes a nivel constitucional,¹⁰⁹ además de que las sentencias que emitiera –

¹⁰⁶ Franco González Salas, Fernando, *op. cit.*, p. 24.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 30.

¹⁰⁸ *Idem*.

¹⁰⁹ De nueva cuenta, la Constitución no señalaba ninguna garantía de permanencia para los integrantes del TFE, pues simplemente señalaba que el “Tribunal Electoral tendrá la competencia y organización que determine la Ley”. *Ibidem*, p. 26.

tratándose de la calificación de elecciones– podían ser modificadas por el poder legislativo.¹¹⁰

Inicialmente, el TFE estaba conformado por una Sala Central, que funcionaba de manera permanente y que estaba integrada por cinco magistrados propietarios y dos suplentes; así como por cuatro salas regionales, que sólo funcionaban durante los procesos electorales y que estaban integradas cada una por tres magistrados propietarios y un suplente.¹¹¹ Sus integrantes eran propuestos por el Presidente de la República y designados por la Cámara de Diputados, que debía aprobar los nombramientos con una mayoría calificada de dos terceras partes.¹¹² La duración del cargo, según se estableció en la ley, era de ocho años, con la posibilidad de ser reelectos.¹¹³

Más adelante, el TFE se fortalecería con una reforma constitucional realizada en 1993. Entre los elementos más importantes de esta reforma destaca la definición constitucional del TFE como la “máxima autoridad en materia electoral”, la eliminación de la calificación política en las elecciones de diputados y senadores, así como la creación de una Sala de Segunda Instancia que resolvía –de manera definitiva– los asuntos en los que se planteara un probable cambio de ganador o la nulidad de la elección.

Esta Sala de Segunda Instancia –a diferencia de la Sala Central y las salas regionales– estaba conformada por el presidente del TFE, así como por cuatro miembros del Poder Judicial de la Federación. Estos últimos eran propuestos por la SCJN y designados por una mayoría calificada –de dos terceras partes– en la

¹¹⁰La Constitución señalaba que contra las resoluciones del TFE no procedería “juicio ni recurso alguno”, con la precisión de que “aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral” –esto es, las relacionadas con la calificación de la elección– “sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales” de las cámaras de diputados y senadores. Sin embargo, hubo una mejora marginal respecto del TCE, pues se estableció que las resoluciones del TFE sólo podrían ser modificadas bajo ciertas condiciones específicas (cuando se dedujeran violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de las pruebas, deficiencias en la motivación del fallo, o cuando éste fuera contrario a derecho, etc.). *Idem*.

¹¹¹ Santiago Castillo, Javier, *op. cit.*, p. 22.

¹¹² Franco González Salas, Fernando, *op. cit.*, p. 26.

¹¹³ Barraza, Arturo, *op. cit.*, p. 500.

Cámara de Diputados.¹¹⁴ Dichos magistrados, además, sólo eran electos para un proceso electoral.¹¹⁵

Con la creación de esta sala, en la legislación derivada de la reforma de 1993 se introdujeron algunos cambios relevantes.

La legitimación procesal activa de los recursos de apelación recayó en ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas, quienes podían interponerlos ya fuese durante los procesos electorales o en el tiempo que transcurría entre ambos. Los ciudadanos podían interponer el recurso,

“en contra de la resolución que: declarara improcedente su solicitud de expedición de Credencial para Votar con fotografía; o que declarara improcedente la solicitud de rectificación de sus datos en el Padrón Electoral o en las listas nominales de electores; y asimismo, ante la falta de respuesta en tiempo de la oficina del Registro Federal de Electores”.¹¹⁶

Por su parte, los partidos políticos podían interponer el recurso de apelación en los siguientes casos:

“contra de las resoluciones recaídas al recurso de revisión; de los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral; del informe que hiciera la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores al Consejo General del Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Vigilancia del propio Registro, sobre observaciones hechas por los partidos a las listas nominales de electores; y en contra del dictamen que elaborara la Comisión de Consejeros creada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre los informes que presentaran los partidos políticos del origen y monto de sus ingresos, así como de su empleo y aplicación”.¹¹⁷

El recurso de inconformidad, por otra parte, era la vía mediante la cual los partidos políticos podían solicitar la nulidad de la votación recibida en las casillas correspondientes a la elección de Presidente, diputados y senadores; solicitar la nulidad de las elecciones de diputados por ambos principios –mayoría relativa y representación proporcional–; impugnar por error aritmético los cálculos

¹¹⁴ Santiago Castillo, Javier, *op. cit.*, p. 29.

¹¹⁵ Barraza, Arturo, *op. cit.*, p. 509.

¹¹⁶ Franco González Salas, Fernando, *op. cit.*, p. 35.

¹¹⁷ *Idem.*

distritales de la elección presidencial y de diputados de mayoría relativa, los cómputos locales de las elecciones de senador, o los cómputos de circunscripción de los diputados de representación proporcional; así como para controvertir la asignación de senadores de primera minoría.¹¹⁸

Pero quizá el cambio más relevante de la reforma de 1993, ligado claramente a la creación de la Sala de Segunda Instancia, fue la creación de recurso de reconsideración. Este recurso, de acuerdo con Franco,

“podía ser interpuesto única y exclusivamente por los partidos políticos ante la Sala de Segunda Instancia, para impugnar las resoluciones de fondo de las Salas del Tribunal Federal Electoral, dictadas en los recursos de inconformidad, o bien, para revisar la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral [...]”.¹¹⁹

Ahora bien, de nueva cuenta los avances en el terreno legislativo serían opacados, en buena medida, por la puesta en práctica del sistema de medios de impugnación. En los hechos, las resoluciones del TFE tuvieron un impacto limitado, aunque claramente mayor que su predecesor (el TCE). Probablemente lo más destacable fue que el TFE haya determinado anular dos elecciones de diputados federales en las elecciones de 1994.¹²⁰ Estas determinaciones fueron, sin duda, algo histórico, pues hasta ese momento ningún tribunal especializado en materia electoral había anulado alguna elección federal.¹²¹ Sin embargo, el TFE también fue un órgano de corta vida. Como más adelante se verá, la reforma constitucional de 1996 implicó la desaparición del TFE, el cual fue sustituido, precisamente, por el TEPJF.¹²²

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ *Idem.*

¹²⁰ Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *op. cit.*, p. 354.

¹²¹ Santiago Castillo, Javier, *op. cit.*, p. 30.

¹²² Vale la pena retomar la reflexión de Galván, quien señala que “[n]o obstante los merecidos comentarios elogiosos que se puedan expresar sobre las mencionadas reformas constitucionales y legales, lo cierto es que los resultados obtenidos con el nuevo cúmulo de facultades previstas para el Tribunal y la también novedosa estructura interna del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral federal no fueron suficientemente satisfechos a los partidos políticos, politólogos, políticos y ciudadanos en general; por ende, en 1996 y por enésima ocasión, se reformaron diversos preceptos de la Constitución, según decreto de 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial al día siguiente”. Galván Rivera, Flavio, “Justicia Electoral y Democracia a casi cuatro lustros de distancia”, *Quid iuris*, año 1, núm.1, 2005, pp. 60-61.

4. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El diseño institucional de los órganos electorales sufrió una transformación notable con la reforma constitucional de 1996. Entre las modificaciones que se introdujeron con dicha reforma destaca que el tribunal electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación –de ahí su nueva denominación– y, más importante aún, que la Constitución señaló que sería “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia” con facultades de control de constitucionalidad.

Orgánicamente, se estableció que el TEPJF tendría una Sala Superior, de carácter permanente e integrada por siete magistrados electorales, así como cinco salas regionales temporales, conformadas por tres integrantes cada una.¹²³ Asimismo, con la reforma se introdujeron garantías institucionales que favorecieron la independencia del TEPJF. Por ejemplo, se estableció que los magistrados electorales serían nombrados por un periodo de diez años –mayor al de tres años que corresponde a los diputados y al de seis que aplica para senadores y Presidente– y que su salario no podía ser disminuido durante su encargo. Se estableció un sistema mixto para su designación, en el que el Presidente haría propuestas que debían ser aprobadas en el Senado por una mayoría calificada de dos terceras partes.

Además, en la legislación se introdujeron ciertas reglas procesales que dieron un amplio margen de maniobra a los magistrados electorales. Se estableció que el TEPJF resolvería los asuntos “con plena jurisdicción”, es decir, podía analizar todos los argumentos de los demandantes y decidir el sentido final de los litigios –no sólo declarar la nulidad de un acto o resolución–. Se le dio, asimismo, la facultad para requerir cualquier elemento o documentación para resolver los medios de impugnación, esto es, el TEPJF podía solicitar pruebas más allá de las ofrecidas por las partes de un litigio. Incluso se le dotó de la capacidad para

¹²³Además de temporales, las salas regionales tenían una competencia muy limitada y sólo comenzarían a ser relevantes hasta que con la reforma electoral de 2007-2008 se aumentaron sus facultades y se determinó que funcionarían permanentemente.

“mejorar” los argumentos presentados por las partes y, con ello, para resolver sobre cuestiones no planteadas de manera explícita en las demandas.¹²⁴

Sin embargo, este diseño institucional no estuvo exento de ciertas complicaciones. Por una parte, los magistrados electorales podían ser sujetos a juicio político. El legislativo, por tanto, tenía la facultad discrecional para remover a los magistrados electorales, siempre y cuando se alcanzara una mayoría simple en la Cámara de Diputados y una calificada de dos terceras partes en el Senado.¹²⁵ Por la otra, si bien el nombramiento de diez años permitía que los integrantes del TEPJF escaparan del ciclo político, lo cierto es que se trataba de un periodo fijo e improrrogable, que les generaba incentivos para evitar conflictos con otros actores políticos, ya sea por la preocupación de no ser removidos o para facilitar futuras designaciones.¹²⁶ Por último, es importante destacar que el TEPJF no contaba con mecanismos coercitivos para hacer cumplir sus sentencias.¹²⁷ Si

¹²⁴Lo anterior contrasta claramente con otro tipo de tribunales, como la Corte Suprema de Estados Unidos de América, en donde la norma de *sua sponte* impide que los jueces “aborden los temas que deseen, aun cuando los abogados de las partes no los hayan planteado”. Esta norma, como apuntan Epstein y Knight es importante, pues sin ella “los jueces actuarían mucho más como miembros del Congreso, quienes están en libertad de ‘crear temas’, y mucho menos como juristas, que deben esperar a que los temas les sean planteados”. Epstein, Lee y Knight, Jack, *The Choices Justices Make*, Washington D.C., CQ Press, 1998, p. 161.

¹²⁵ Si bien la aprobación del juicio político requería de altas votaciones en el Congreso habría que considerar que: a) el simple inicio de un juicio político podía tener un alto costo de reputación para las carreras de los integrantes de organismos electorales (Estévez, Federico; Magar, Eric; y Rosas, Guillermo, “Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from México’s Federal Electoral Institute”, *Electoral Studies*, núm. 27, 2008, p. 261); b) el juicio tenía una naturaleza discrecional, por lo que la determinación que tomara el legislativo –así fuera claramente arbitraria– era definitiva (Silva-Herzog Márquez, Jesús, “El fin de la siesta constitucional”, en Casar, María Amparo, y Marván, Ignacio [coords.], *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus, 2002, p. 379); y c) las amenazas de juicio político fueron una constante durante la primera integración del TEPJF (Martín Reyes, Javier, “El tribunal de los militantes. El control judicial de los conflictos intrapartidistas en México”, *América Latina Hoy*, vol. 62, 2012, p. 142).

¹²⁶Sobre este tema, véanse los argumentos de Hall, Melinda Gann, y Brace, Paul, “State Supreme Courts and Their Environments: Avenues to General Theories of Judicial Choice”, en Clayton, Cornell W. y Gillman, Howard (eds.), *Supreme Court Decision-Making*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999, p. 285; Iaryczower, Matías, Spiller, Pablo T., y Tommasi, Mariano, “Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935–1998”, *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 4, 2002, p. 700; y Posner, Richard A., *How Judges Think*, Cambridge, Harvard University Press, 2008, p. 159.

¹²⁷ Por supuesto, la falta de instrumentos para hacer cumplir sentencias no es un problema exclusivo del TEPJF. Refiriéndose al caso estadounidense, Whittington ha señalado que los poderes ejecutivo y legislativo pueden limitar el poder de la Corte Suprema con la subversión o evasión de los mandatos judiciales. Whittington, Keith E., “Legislative Sanctions and the Strategic Environment of Judicial Review”, *I-Con: The International Journal of Constitutional Law*, vol. 1, núm.

los magistrados no actuaban con cautela, corrían el riesgo de que el resto de actores políticos incumplieran con sus sentencias, lo cual podía mermar la legitimidad del órgano jurisdiccional.

Por lo que hace a los medios de impugnación, el texto constitucional señalaba que el TEPJF resolvería, de manera “definitiva e inatacable” las impugnaciones relacionadas con: a) las elecciones federales –diputados, senadores y Presidente–, b) las elecciones locales –gobernadores, diputados locales e integrantes de ayuntamientos–, c) la actuación del IFE, d) los actos de autoridades que pudieran violar los derechos político-electorales de votar, ser votado, de asociación y de afiliación y e) los conflictos laborales generados al interior del IFE o del TEPJF. En consonancia con lo anterior, la LGSMIME estableció los siguientes medios de impugnación: el recurso de revisión, el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (o juicio ciudadano), el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.¹²⁸

Los primeros medios de impugnación que conviene analizar son los recursos de revisión y apelación. Durante el tiempo que transcurriera entre dos procesos electorales federales, y dentro de un proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, la revisión era procedente para impugnar los actos o resoluciones provenientes del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del IFE a nivel distrital y local, cuando no fueran de vigilancia. En esta misma temporalidad, la apelación era procedente para controvertir las resoluciones que recayeran a los recursos de revisión, además de los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto que no fueran impugnables a través de este

3, 2003, p. 449; Whittington, Keith E., “Interpose Your Friendly Hand’: Political Supports for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court”, *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 4, 2005, p. 583. Sin embargo, en el caso del TEPJF la deficiencia era particularmente relevante, pues el resto de los órganos del poder judicial de la federación –esto es, los jueces de distrito, tribunales de circuito y la SCJN– sí tenían la facultad de separar del cargo y poner a disposición de un juez penal a quienes incumplieran con sus sentencias.

¹²⁸ Para el desarrollo de los medios de impugnación, me baso esencialmente en el trabajo de Zavala Arredondo, Marco Antonio, “La vis expansiva...”, *op. cit.*, pp. 531-575.

último recurso. En las etapas de resultados y declaraciones de validez del proceso electoral, la revisión era procedente para impugnar los actos o resoluciones de los órganos del IFE cuya naturaleza fuese diversa a los que podían recurrirse por el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, y que no guardaran relación con el proceso electoral y los resultados del mismo; mientras que la apelación era procedente para controvertir las resoluciones dictadas en los recursos de revisión.

En cambio, el juicio de inconformidad era procedente durante el proceso electoral y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez. Mediante este juicio se podía impugnar las decisiones del IFE relativas a las elecciones de Presidente, senadores y diputados en distintos supuestos:

- A) En la elección de Presidente se podían controvertir los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, ya fuera por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o por error aritmético.
- B) En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, era posible controvertir los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección; las determinaciones sobre el otorgamiento de dichas constancias; así como los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.
- C) En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, eran impugnables los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o bien, por error aritmético.
- D) En las elecciones de senadores de mayoría relativa y primera minoría se podían controvertir los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o

varias casillas o por nulidad de la elección; las determinaciones sobre el otorgamiento de dichas constancias; así como los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.

E) Finalmente, en la elección de senadores de representación proporcional se podían impugnar los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o bien, por error aritmético.

Estrechamente vinculado con el juicio de inconformidad se encuentra el recurso de reconsideración. De acuerdo con la LGSMIME de 1996, éste era procedente para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales del TEPJF en los juicios de inconformidad promovidos en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional realizadas por el Consejo General del IFE.

El juicio de revisión constitucional electoral fue, sin duda, una de las mayores innovaciones de la LGSMIME de 1996. Este medio impugnativo podía ser promovido por los partidos políticos para impugnar actos o resoluciones de las autoridades de las entidades federativas que fuesen competentes para organizar y calificar los comicios locales, o bien, para resolver las controversias que surgieran durante los mismos. O, dicho de manera más simple, gracias a este medio impugnativo el TEPJF –a diferencia del TCE y el TFE– se constituyó en un órgano nacional –y no sólo federal–.

Pero más allá de la relevancia del juicio de revisión constitucional electoral, sin duda alguna la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano fue la innovación de mayor trascendencia para los objetivos del presente trabajo. Como se mostrará en el siguiente capítulo, después de una serie de cambiantes precedentes, la Sala Superior del TEPJF terminaría por aceptar que el juicio ciudadano era la vía adecuada para controvertir actos y resoluciones de los partidos políticos. Pero, por lo pronto, lo que conviene precisar es que este medio de impugnación tuvo unos orígenes modestos.

¿Contra qué procedía el juicio ciudadano? De acuerdo con la LGSMIME del 1996 (artículo 79) este juicio podía ser promovido por un ciudadano, por sí mismo y en forma individual, para hacer valer violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse a los partidos políticos. Además, se establecieron algunos supuestos específicos de procedencia en el artículo 80 de la LGSMIME: cuando un ciudadano no hubiese obtenido la credencial para votar, cuando no apareciese incluido en la lista nominal de electores correspondiente, o cuando fuese excluido indebidamente de dicha lista; ante la negativa de registro de partidos políticos, o de los ciudadanos que, propuestos por un partido, no fuesen registrados como candidatos.

Como puede verse, al igual que sus antecesores, el TEPJF no tenía facultades explícitas para ejercer un control jurisdiccional sobre la vida interna de los partidos políticos. Además de que ninguno de los medios de impugnación era procedente contra actos y resoluciones de partidos políticos, diversas disposiciones de la LGSMIME dejaban claro que el TEPJF había sido concebido para resolver actos y resoluciones de autoridades. De entrada, el artículo 3 de la LGSMIME establecía que “[e]l sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar”, entre otras cosas, “[q]ue todos los actos y resoluciones de las *autoridades* electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad”. En consonancia con lo anterior, el artículo 9 señalaba que los medios de impugnación “deberán presentarse por escrito ante la *autoridad* señalada como responsable del acto o resolución impugnado” y que uno de los requisitos era identificar “el acto o resolución impugnado y la *autoridad* responsable del mismo”. En igual sentido, el artículo 80 señalaba que el juicio podía promoverse cuando un ciudadano considerase que “un acto o resolución de la *autoridad* es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior”. De la misma forma, el artículo 84 señalaba que las sentencias serían notificadas, entre otros, a “la *autoridad* responsable”.¹²⁹

¹²⁹ Énfasis añadido.

En suma, puede decirse que la reforma de 1996 –a pesar de las debilidades apuntadas y de que no previó la posibilidad explícita para controvertir actos y resoluciones de partidos políticos– dotó al TEPJF de un diseño institucional mucho más sólido en comparación con los órganos que lo precedieron, lo cual sería fundamental para que eventualmente se reconociera –por la vía jurisprudencial– la posibilidad de conocer de litigios generados al interior de los partidos políticos. Con dicha reforma, conviene destacar, desapareció el último vestigio de la calificación política, por lo que desde ese momento las disputas electorales en México se resuelven en la arena judicial. El TEPJF se convirtió en la máxima autoridad en la materia, con facultades de control de constitucionalidad sobre las elecciones federales y locales. Lo anterior supuso, por tanto, que el TEPJF se convirtiera en órgano de carácter nacional –no sólo federal–, cuyas determinaciones no podían ser revisadas por instancia alguna, incluida la SCJN.¹³⁰

Sin embargo, este diseño relativamente fuerte no se tradujo, en automático, en un activismo por parte del TEPJF. De hecho, podría decirse que durante sus primeros años de existencia el TEPJF tuvo un comportamiento “cauteloso”. Esta actitud “pasiva” se explica por dos tipos de factores. Por una parte, están las debilidades institucionales ya apuntadas. Por la otra, la constante renovación de los órganos electorales –producto de la serie de reformas que fueron la nota característica de la transición democrática en México– era una suerte de institución “informal” que incrementaba la vulnerabilidad del tribunal frente a otros actores políticos relevantes.¹³¹ Los magistrados del TEPJF simplemente tenían que ver lo sucedido con los integrantes del TCE y del TFE –que en su mayoría no concluyeron su encargo– para advertir que la posibilidad de no terminar su periodo era real.

¹³⁰ Lo anterior ha llevado a que algunos afirmen que, en el control concreto de constitucionalidad, tanto el TEPJF como la SCJN comparten una “posición jerárquica” similar. Barragán Barragán, José, “El regreso de la justicia de amparo al conocimiento de la materia electoral”, *Justicia Constitucional Electoral*, t. 7., México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 109.

¹³¹ Sigo la definición de North, quien señala que las instituciones “incluyen cualquier forma de restricción ideada para moldear la interacción humana”, mismas que pueden ser “restricciones formales –como las reglas ideadas por los humanos– o restricciones informales –como las convenciones o códigos de comportamiento–”. North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990, p. 4.

No sería sino que hasta una serie de cambios en el contexto político –que redujeron la vulnerabilidad del TEPJF– que la Sala Superior comenzaría a tomar decisiones que reflejaban un mayor activismo judicial.¹³² Tres cambios fueron particularmente relevantes. En primer lugar, la alternancia en la Presidencia de la República supuso el fin de un ciclo de reformas electorales que tanta inestabilidad habían generado en los órganos electorales. El triunfo de Vicente Fox y del PAN, además de romper con siete décadas de hegemonía por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI, en adelante) hizo que tanto el IFE como el TEPJF fueran vistos como auténticos “garantes de la integridad electoral”.¹³³ En consecuencia, a partir del 2000 se redujo significativamente la probabilidad de que los integrantes del TEPJF fueran removidos de sus cargos antes de que finalizara su periodo.

En segundo lugar, un paulatino aumento en la fragmentación política favoreció la independencia del TEPJF.¹³⁴ Entre 1994 y 1997, el PRI tenía una mayoría absoluta en ambas cámaras y el Presidente provenía de dicho partido. Posteriormente, entre 1997 y 2000, el PRI mantuvo el control del Senado, pero ningún partido logró la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Finalmente, en los periodos 2000-2003 y 2003-2006 ambas cámaras se integraron sin mayorías absolutas. El aumento en la fragmentación resulta relevante, toda vez que supuso un incremento en los costos de coordinación entre el legislativo y el ejecutivo, lo cual a su vez redujo la probabilidad de que se iniciaran juicios

¹³² Ya en un trabajo previo he sostenido la idea de que la reducción de la vulnerabilidad del TEPJF frente al poder legislativo y a los partidos es una variable que explica un mayor “activismo” por parte de los magistrados electorales. Martín Reyes, Javier, “El tribunal de los militantes...”, *op. cit.* En ese artículo abordé, precisamente, la evolución de los criterios jurisprudenciales mediante los cuales el TEPJF estableció una regulación de largo alcance sobre la vida interna de los partidos políticos, pero creo que el argumento es generalizable al comportamiento del TEPJF en otras materias.

¹³³ Schedler, Andreas, “Argumentos y observaciones: De críticas internas y externas a la imparcialidad judicial”, *Isonomía*, núm. 22, 2005, p. 68.

¹³⁴ En términos generales, retomo la idea de que “las cortes tienen mayor libertad de acción cuando los poderes políticos están demasiado fragmentados como para tomar decisiones efectivamente”; entiendo a la fragmentación como “una idea compleja que puede presentarse en diferentes formas”. Ferejohn, John, “Judicializing Politics, Politicizing Law”, *Law and Contemporary Problems*, vol. 65, núm. 3, 2002, pp. 57-59. Y, como apunta Ríos, una de las fuentes de la fragmentación es, precisamente, el gobierno dividido en los sistemas presidenciales. Ríos Figueroa, Julio, “El surgimiento de un poder judicial efectivo en México: Gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002”, *El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México*, México, Instituto Federal Electoral, 2004, p. 12.

políticos contra los magistrados electorales o se realizaran reformas electorales para renovar al TEPJF.

En tercer lugar, el TEPJF logró aumentar su capacidad para hacer cumplir sus sentencias gracias a una intervención de la SCJN en un caso relacionado con la designación de los integrantes de un instituto electoral local. Si bien se trató de un asunto por demás relevante y complejo¹³⁵, basta con decir que el TEPJF había revocado la designación de los integrantes del instituto electoral local y que, ante la negativa del Congreso de Yucatán de realizar una nueva selección, los magistrados decidieron hacer un sorteo para elegir a los nuevos integrantes. El congreso local se negó sistemáticamente a cumplir con la sentencia y el conflicto escaló a tal grado que, durante gran parte del proceso electoral, coexistieron dos institutos electorales: el nombrado originalmente por el legislativo local y el sorteado por el TEPJF.

Al final, el conflicto sólo pudo solucionarse mediante la intervención de la SCJN. En una sentencia dictada a escasos días de la jornada electoral, la SCJN determinó que el consejo insaculado por los magistrados electorales era el que debía prevalecer y, más importante aún, dejó en claro que el TEPJF era la máxima autoridad encargada de dirimir las controversias electorales. El espaldarazo de la SCJN dotó mayor legitimidad y autoridad a las decisiones de los magistrados electorales, quienes concluirían su periodo sin que se volviese a presentar una situación de desacato similar. En palabras de Eisenstadt, con la resolución del caso Yucatán “la credibilidad institucional en México alcanzó un nivel de desarrollo en el cual la legalidad era vista como la solución de los conflictos”.¹³⁶

Una vez que se produjeron estos cambios, los magistrados electorales comenzarían a tomar decisiones que reflejaban un mayor activismo. Y uno de estos ejemplos fue, precisamente, la evolución de los criterios relacionados con la regulación de la vida interna de los partidos. En el siguiente capítulo desarrollaré

¹³⁵ Para una breve explicación del caso puede acudir al trabajo de Cisneros Sánchez, Juan Pablo, y Suárez González, Gerardo Rafael, “Resoluciones del TEPJF y las decisiones de los magistrados”, en González Oropeza, Manuel (coord.), *La justicia electoral en México: 20 años*, t. 1, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 612-613.

¹³⁶ Eisenstadt, Todd A., “Thinking Outside the (Ballot) Box: Informal Electoral Institutions and Mexico’s Political Opening”, *Latin American Politics and Society*, vol. 45, núm. 1, 2003, p. 45.

con detalle la manera en que se dio esa evolución. Por lo pronto, baste con decir que en 1997 se había rechazado cualquier tipo de control, mientras que para 2003 los militantes podían controvertir prácticamente cualquier acto o resolución de las dirigencias partidistas. La misma integración de la Sala Superior, aplicando el mismo marco normativo, dio un giro de 180 grados.

Capítulo III

Orígenes jurisprudenciales del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos

Como ya se apuntó en el capítulo anterior, la procedencia del juicio ciudadano contra actos y resoluciones de los partidos políticos fue el resultado de un acelerado proceso, en el cual la Sala Superior del TEPJF adoptó las más variadas posturas respecto de la posibilidad de conocer de litigios relacionados con la vida interna de los partidos políticos. En 1997, se rechazó cualquier tipo de control, directo o indirecto, sobre la vida interna de los partidos políticos.¹³⁷ Sin embargo, en 1999 se abrió una primera vía –indirecta y limitada– para conocer litigios relacionados con la elección de dirigentes partidistas y, un año después, con la selección de candidatos.¹³⁸ Posteriormente, en 2001, se aumentó el alcance de la regulación indirecta cuando determinó que los militantes podían acudir al IFE para solicitar la restitución de los derechos que hubiesen sido violados por las dirigencias partidistas.¹³⁹ Finalmente, en 2003 se abandonaron los anteriores criterios y la Sala Superior estableció la procedencia directa del juicio ciudadano contra los actos y resoluciones de los órganos partidistas.¹⁴⁰

¹³⁷ Véanse la tesis S3EL 008/97 “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS”, *Justicia Electoral*, suplemento 1, 1997, suplemento 1, pp.48-49; así como la jurisprudencia S3ELJ 15/2001, “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 118-119.

¹³⁸ En ciertos casos, se aceptó la procedencia de medios de impugnación cuando el IFE, por mandato legal, debía realizar un registro de dirigentes o candidatos. El criterio relacionado con la elección de dirigentes partidistas quedó plasmado en la tesis S3EL 022/99 (“DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. PARA REGISTRAR A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS, PUEDE REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 399-400) y en la jurisprudencia S3ELJ 28/2002 (*op. cit.*).

¹³⁹ Véase la tesis S3EL 007/2001, *op. cit.*

¹⁴⁰ La procedencia del juicio ciudadano quedó plasmada en la jurisprudencia S3ELJ 03/2003, *op. cit.*

En el presente capítulo haré un recuento de cuáles fueron los argumentos empleados por la Sala Superior en cada uno de los anteriores criterios.¹⁴¹ Sin embargo, antes es necesario señalar, aunque sea de manera muy breve, cuál fue el marco derivado de la reforma electoral de 1996, pues fue precisamente a partir de estas disposiciones que se dieron las interpretaciones de la Sala Superior del TEPJF.

1. Marco normativo derivado de la reforma electoral de 1996

Como señalan Becerra, Salazar y Woldenberg, la obra de la reforma electoral de 1996 “fue muy vasta, tocó y mejoró todos los aspectos que habían formado parte de la discusión electoral en México, por eso representa el cierre de un largo ciclo de reformas electorales”.¹⁴² Y, en efecto, una revisión del Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 agosto 1996, permite identificar la introducción de cambios mayúsculos. No pretendo, por supuesto, hacer un recuento puntual de todos y cada uno de los cambios introducidos con la reforma, pues ello excedería con creces el objetivo de la presente investigación. Mi interés es señalar cuáles fueron las normas positivas más importantes que sirvieron de base para las interpretaciones de la Sala Superior.

A nivel constitucional, los principales cambios fueron los siguientes:

- A) Se estableció, en el artículo 35, fracción III, que sería derecho de los ciudadanos “[a]sociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.
- B) En la base I del artículo 41 se plasmó la naturaleza y funciones de los partidos políticos. Por una parte, se especificó que los partidos serían

¹⁴¹ Para ello, tomaré como base la primera sentencia en la que se empleó cada criterio. En un trabajo previo he realizado un análisis crítico sobre la forma en que evolucionaron estos precedentes, especialmente respecto de los argumentos que afirman que detrás de dichos cambios se encontraba la teoría garantista de Luigi Ferrajoli. Martín Reyes, Javier, “Un garantismo en tensión...”, *op. cit.* En esta ocasión, me limito a hacer un recuento de la manera en que evolucionaron las razones brindadas por la Sala Superior, pues me parece que es lo más relevante a fin de identificar el origen del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos –lo cual es uno de los objetivos de esta tesis–.

¹⁴² Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *op. cit.*, p. 427.

“entidades de interés público” y que su fin consistía en “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”. Además, se puntualizó que “[s]ólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.

- C) La base IV del propio artículo 41 estableció una de las disposiciones que posteriormente serviría de sustento para la creación de la LGSMIME. En dicha base se señaló que “[p]ara garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley”; y determinó, además, que una de las finalidades de dicho sistema consistía en garantizar “la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación”.
- D) El carácter jurisdiccional del TEPJF quedó claro en el artículo 94, en el cual se estableció que “[s]e deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal”.
- E) Por su parte, el artículo 99 señaló que el TEPJF sería –con excepción de las acciones de inconstitucionalidad cuya resolución correspondía a la SCJN– “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia”. Además, en la fracción V de este artículo se estableció que le correspondería resolver “en forma definitiva e inatacable” sobre “[l]as impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes”.

En el plano legislativo, conviene señalar muy puntualmente algunas de las normas más relevantes de la LGSMIME, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996:

- A) El artículo 3, párrafo 1, de la ley reiteró lo dispuesto en la Constitución, en el sentido de que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar “[q]ue todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad”. Asimismo, en el párrafo 2 del mismo artículo se estableció que uno de los medios que integraban era, precisamente, el “juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”.
- B) En el artículo 9 se establecieron los requisitos que habrían de cumplir los medios de impugnación, entre los que se encontraban “presentarse por escrito ante la *autoridad* señalada como responsable del acto o resolución impugnado” e “[i]dentificar el acto o resolución impugnado y la *autoridad* responsable del mismo”. Asimismo, se señaló que una causal de desechamiento se actualizaría cuando “el medio de impugnación no se presente por escrito ante la *autoridad* correspondiente”.¹⁴³
- C) Por su parte, el artículo 12, párrafo 1, señalaba que serían partes en el procedimiento “[l]a *autoridad* responsable o el *partido político* en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna”.¹⁴⁴
- D) El trámite de los medios de impugnación, por parte de “la *autoridad* que reciba un medio de impugnación, en contra de un acto emitido o resolución dictada por ella” se encontraba plasmado en los artículos 17 y 18.¹⁴⁵
- E) La procedencia “amplia” del juicio ciudadano se estableció en el artículo 79, el cual señaló que “sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de

¹⁴³ Énfasis añadido.

¹⁴⁴ Énfasis añadido.

¹⁴⁵ Énfasis añadido.

votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”. Por su parte, el artículo 80 señaló algunos supuestos específicos de procedencia del juicio ciudadano,¹⁴⁶ así como que sólo procedería cuando “el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado”.

Precisado el marco normativo vigente en 1996, conviene analizar la forma en que la Sala Superior del TEPJF fue abriendo, paulatinamente, la posibilidad para conocer de juicios en los que se controvertiera –directa o indirectamente– algún acto o resolución de los partidos políticos.

2. La improcedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

El primer precedente relevante relacionado con la posibilidad de controvertir actos y resoluciones de partidos políticos fue el juicio ciudadano SUP-JDC-12/97. En este asunto, la Sala Superior del TEPJF concluyó que dicho medio de impugnación no era procedente para impugnar actos o resoluciones de partidos políticos. En esa ocasión, dos militantes del Partido de la Revolución Democrática

¹⁴⁶ Específicamente, el artículo 80, párrafo 1, señalaba que “ [e]l juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando: a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto; b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano; e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; y f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior”.

(en adelante, PRD) solicitaron al IFE que los registrara como candidatos a diputados federales por un distrito electoral en Chiapas. La solicitud fue negada por el IFE, bajo el argumento de que los militantes “carecían de representatividad”. Ambos militantes presentaron una impugnación en contra de la negativa de registro y también contra diversos actos atribuidos a órganos del PRD. Los militantes alegaban, esencialmente, que el PRD había registrado como candidatos a otras dos personas sin respetar lo contemplado en los estatutos partidistas, esto es, por violar las normas internas que rigen la vida asociativa de los partidos.

La Sala Superior concluyó, en una votación unánime, que la demanda debía desecharse por notoriamente improcedente. Uno de los motivos de desecharse fue que la demanda era improcedente porque los actores pretendían impugnar “ciertos actos y omisiones atribuidos al Partido de la Revolución Democrática”. Según la argumentación de la sentencia, esto no era posible, pues “de acuerdo con la normatividad constitucional y legal aplicable” el juicio ciudadano “sólo procedía contra actos o resoluciones de la autoridad electoral”. En el plano constitucional, se argumentó que el artículo 99 “no dispone *expresa o implícitamente* que la protección de los derechos político-electorales del ciudadano [...] tenga que realizarse en función de la actividad de los partidos políticos, como posibles transgresores de tales derechos”¹⁴⁷. Asimismo, se señaló que la LGSMIME establecía con claridad que el juicio ciudadano se encontraba “instituido exclusivamente para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en relación con el actuar de la autoridad”. Para sustentar lo anterior, los integrantes del TEPJF señalaron que la LGSMIME hacía referencia a las autoridades electorales (y no a partidos políticos) como posibles responsables de los actos o resoluciones impugnados, con una excepción; en el artículo 12 de la LGSMIME se mencionaba a los partidos políticos, en los siguientes términos:

¹⁴⁷Énfasis añadido. Entre otras cuestiones, el artículo 99 constitucional señalaba lo siguiente: “Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: [...] V. Las impugnaciones de actos o resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes”.

“1. Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes: a) El actor, que será quien estando legitimado lo presente por sí mismo o, en su caso, a través de representante, en los términos de este ordenamiento; b) La autoridad responsable o el partido político en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna; y c) El tercero interesado, que es el ciudadano, el partido político, la coalición, el candidato, la organización o la agrupación política o de ciudadanos, según corresponda, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor”.¹⁴⁸

Aparentemente existía un caso –el contenido en el artículo 81, párrafo 1, inciso e)– en donde los partidos aparecían como posibles emisores del acto a impugnar. El problema era que, en realidad, el supuesto no existía. El artículo 81 de la LGSMIME –además de no tener ningún inciso– simplemente señalaba dos cosas: primero, que en cierto tipo de impugnaciones se debían agotar las instancias administrativas antes de acudir al TEPJF, y segundo, que las autoridades debían contar con formatos para presentar las demandas. En otras palabras, dicho artículo no tenía ningún supuesto de procedencia del juicio ciudadano, mucho menos contra actos de partidos políticos.¹⁴⁹

Además, la Sala Superior dio una explicación razonable del porqué se aludía a los partidos políticos en este artículo. De acuerdo con la resolución de la Sala, la mención se debía “a una omisión del legislador” toda vez que un anteproyecto de la LGSMIME, cuyo contenido coincidía “sustancialmente” con la ley que finalmente se aprobó en 1996, se preveía que el juicio ciudadano “admitía ser promovido también contra partidos políticos”. En el artículo 81 del anteproyecto, según se

¹⁴⁸Énfasis añadido.

¹⁴⁹El contenido del artículo 81 de la LGSMIME era el siguiente: “1. En los casos previstos por los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo anterior, los ciudadanos agraviados deberán agotar previamente la instancia administrativa que establezca la ley. En estos supuestos, las autoridades responsables les proporcionarán orientación y pondrán a su disposición los formatos que sean necesarios para la presentación de la demanda respectiva”. Por su parte, los incisos a) al c) del artículo 80 señalaban que: “1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando: a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto; b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio”.

advierte en la sentencia del TEPJF, contemplaba un supuesto de procedencia para impugnar cierto tipo de actos y resoluciones de partidos políticos: “El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando: [...] e) considere que se violó su derecho de afiliación individual, libre y pacífica, en virtud de haber sido indebidamente incluido o excluido de un partido político”.

Asimismo, diversos artículos del anteproyecto contemplaban tanto a los partidos políticos como a las autoridades como posibles sujetos pasivos de la relación procesal, amén de regular un procedimiento específico para aquellos casos relacionados con la indebida afiliación o exclusión de un partido.¹⁵⁰ No obstante lo anterior, en la versión final de la LGSMIME, aprobada con la reforma electoral de 1996, se eliminó este supuesto de procedencia del juicio ciudadano, así como referencia a los partidos políticos como sujetos pasivos en los medios de impugnación, quedando únicamente la mención en el artículo 12.

Tal referencia, según el razonamiento de la Sala Superior, constituía, “una deficiencia en la técnica legislativa”. Lo anterior, pues “si se quitaron preceptos fundamentales que hacían mención a los partidos políticos”, era “más lógico

¹⁵⁰Según se narra en la sentencia, el anteproyecto de la LGSMIME contemplaba una regulación extensiva del juicio mediante el cual se podían reclamar actos de partidos políticos. Los artículos relevantes son los siguientes: Artículo 9: “El escrito del medio de impugnación deberá presentarse ante autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnado, salvo lo previsto en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 85, ambos de esta ley, y deberá cumplir con los requisitos siguientes”. Artículo 12: “1. Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación, las siguientes: [...] b) La autoridad responsable, o el partido político en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o dictado la resolución que se impugna”. Artículo 81: “1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando: [...] e) considere que se violó su derecho de afiliación individual, libre y pacífica, en virtud de haber sido indebidamente incluido o excluido de un partido político”. Artículo 85: “1. El trámite y sustanciación del juicio en el caso a que se refiere el inciso e) del párrafo 1, del artículo 81 del presente ordenamiento, se sujetará a las reglas siguientes: a) El ciudadano agraviado deberá presentar la demanda ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, en un plazo máximo de 10 días contados a partir del día siguiente a aquel que se tenga conocimiento del acto impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con las normas aplicables; b) Una vez recibida la demanda, el Presidente de la Sala Superior ordenará correr traslado de la misma al partido político presuntamente responsable, con copia certificada de ella y de sus anexos, mediante notificación personal, para que conteste la demanda en un plazo máximo de 10 días, en el cual dé respuesta puntual a cada uno de los hechos y agravios que se señalen en la demanda, apercibido que de no hacerlo se tendrán por presuntivamente ciertos aquéllos, independientemente de las sanciones que pueda aplicar el Tribunal Electoral en los términos de esta ley; c) Junto con su escrito de contestación de la demanda, el partido político podrá aportar las pruebas que considere pertinentes; d) La citación a las partes para celebrar audiencia sólo procederá cuando a juicio de la Sala Superior, por la naturaleza de las pruebas ofrecidas o recabadas, sea indispensable desahogarlas ante ellas. En este caso, la audiencia se llevará a cabo con o sin la asistencia de las partes y en la fecha que al efecto se señale. El Magistrado Electoral acordará lo conducente”.

pensar que lo pretendido por el legislador fue que en la contención participara solamente un ciudadano y una autoridad”. Lo anterior llevó al TEPJF a concluir que “en realidad no existe un fundamento sólido que permita arribar a la conclusión de que un partido político admite ser sujeto pasivo” en el juicio ciudadano.¹⁵¹

3. El control jurisdiccional indirecto mediante el registro de dirigencias y candidaturas

A pesar de que la Sala Superior estableció desde 1997 la improcedencia del juicio ciudadano contra actos de partidos políticos, ello no impidió que se desarrollara, de manera paralela, otra línea jurisprudencial que les permitió conocer de ciertos asuntos relacionados con la vida interna de los partidos políticos. Específicamente, la Sala Superior del TEPJF aceptó la procedencia de medios de impugnación cuando el IFE, por mandato legal, debía realizar un registro de dirigentes o candidatos. Se trataba, pues, de un control indirecto y limitado, en el que debía mediar un acto de autoridad y que servía para impugnar exclusivamente el proceso de selección de candidatos y dirigentes. Siguiendo un orden cronológico, primero se analizarán las sentencias relacionadas con la elección de dirigencias y, posteriormente, las relativas con la selección de candidatos.¹⁵²

¹⁵¹ La explicación sobre el contenido del artículo 12 de la LGSMIME sería recogida, incluso, por diversos trabajos escritos durante esta época. Véase los trabajos de Aguayo Silva, Javier, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, *Justicia Constitucional Electoral*, t. 7, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 15-58; Galindo Becerra, Eduardo, “Sistema de medios de impugnación en materia electoral”, en Elías Musi, Edmundo (coord.), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, pp. 41-63; así como Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, p. 236.

¹⁵² Hay quien ha señalado que el mecanismo empleado por el TEPJF se asemejó a la llamada “finta alemana”. Mata Pizaña, Felipe de la, *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, México, Porrúa, 2012; Zavala Arredondo, Marco Antonio, “La vis expansiva...”, *op. cit.*, pp. 531-575. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional de Alemania utilizó una resolución judicial –esto es, un acto de autoridad– para resolver lo que en el fondo era un conflicto de naturaleza privada. Estrada, Alexei Julio, “Los tribunales constitucionales y la eficacia entre particulares de los derechos fundamentales”, en Carbonell, Miguel (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 121-157.

El recurso de apelación SUP-RAP-18/99 fue el primer caso que abrió las puertas a un control indirecto de la vida interna de los partidos políticos. En este asunto, resuelto el 24 de septiembre de 1999, la controversia se suscitó con motivo de la elección de integrantes de la Comisión Ejecutiva Estatal del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en Puebla. El impugnante, un militante del PVEM, había promovido una asamblea estatal en la que se eligió a una nueva comisión y posteriormente intentó registrarla ante el IFE. El titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP) de dicho instituto negó el registro, argumentando que en la asamblea estatal no se había realizado conforme a los estatutos del partido. El militante controvirtió esta resolución y alegó, entre otras cuestiones, que la ley no facultaba al titular de la DEPPP para otorgar o no el registro, ni le daba atribuciones para revisar el procedimiento de designación de dirigencias.¹⁵³

La Sala Superior desestimó el planteamiento de Macías con base en una interpretación del artículo 93, párrafo 1, inciso i), del COFIPE. Ahí se establecía que el titular de la DEPPP tenía la facultad de “llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos”. De acuerdo con el razonamiento de los integrantes del TEPJF, para realizar tal registro era “evidente” que la DEPPP contaba “con facultades para verificar previamente que el partido político interesado haya dado cumplimiento al procedimiento establecido en sus estatutos, para llevar a cabo la designación de los representantes del partido, así como que el mismo se encuentre instrumentado en estricto cumplimiento a lo dispuesto por el referido estatuto”, sobre todo, porque “tal facultad no se encuentra concedida a ningún otro órgano del Instituto Federal Electoral”.

Para la Sala Superior era evidente que algún órgano del IFE debía revisar la regularidad de los procedimientos de elección de dirigencias, a pesar de que no

¹⁵³ El fundamento empleado por el Director Ejecutivo fueron los artículos 38, párrafo 1, inciso m), y 93, párrafo 1, inciso i), del COFIPE, que establecen, respectivamente, lo siguiente: “1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales: [...] m) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos” y “1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tiene las siguientes atribuciones: [...] i) Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas”.

existiera un fundamento legal expreso. Según el razonamiento, era “incuestionable” que la DEPPP debía realizar tal verificación, pues de lo contrario “se convertiría en una simple registradora de actos”. Dicho de otra forma, se concluyó que un órgano que tenía la función de “llevar un registro de libros” de ninguna forma podía ser una “simple registradora de actos”. Como puede verse, la facultad que el TEPJF reconoció al IFE no era “incuestionable” o “evidente”.

En realidad, había una razón estrictamente práctica detrás del criterio. Según la sentencia, si la DEPPP no revisaba el procedimiento, se

“daría lugar a que cualquier grupo de militantes de un partido político, sin ceñirse a lo establecido por sus estatutos, pretendiera cambiar a los dirigentes partidistas en cualquier momento, lo que generaría un estado de inseguridad dentro del propio partido político”.

Al otorgar la referida facultad a la DEPPP, el TEPJF abrió una vía indirecta para conocer de los procesos internos de selección de dirigentes. Si algún militante consideraba que no se había seguido el procedimiento marcado en los estatutos, podía presentar un recurso de apelación para impugnar el registro realizado por la DEPPP. La segunda vía indirecta para conocer de asuntos intrapartidistas se abriría con la resolución del SUP-JDC-17/2000, resuelto el 17 de mayo de 2000.

En este caso, el actor impugnó el acuerdo del Consejo General del IFE mediante el cual se registró la lista de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional de la coalición “Alianza por México”. En la sentencia, la Sala Superior estimó que el actor no estaba controvirtiendo un acto partidista, sino un acto de autoridad que se encontraba viciado. Y, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, “uno de los elementos esenciales para la creación de los actos jurídicos administrativos” consistía en “que los mismos sean producto de una voluntad administrativa libre y carente de vicios”. Además, se razonó que del artículo 3, apartado 1, inciso a), de la LGSMIME¹⁵⁴ se desprendía la facultad del TEPJF de examinar “la totalidad de vicios o irregularidades en que se pueda incurrir en los actos o resoluciones que se reclamen; es decir, cualquier actuación

¹⁵⁴Dice el referido artículo: “1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar: a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad”.

u omisión de la autoridad electoral”. A partir de lo anterior, se determinó que los “vicios o irregularidades pueden ser imputables directamente a la autoridad o provenir de actos u omisiones de terceros”.

A partir de los anteriores razonamientos, la Sala Superior concluyó que cuando un ciudadano

“impugna el acto de registro de uno o varios candidatos, y sostiene que los mismos no fueron elegidos conforme a los procedimientos estatutarios del partido o coalición que los presentó, lo que está haciendo en realidad es argüir que la voluntad administrativa del Consejo General del Instituto Federal Electoral que dio lugar al registro es producto de un error provocado por el representante de la coalición, al haber manifestado en la solicitud que los candidatos fueron electos conforme a los estatutos correspondientes, es decir, que la voluntad administrativa en cuestión se encuentra viciada por error, y que por tanto, el acto electoral debe ser invalidado”.

Por tanto, se determinó que para que un registro de candidatos ante el Consejo General del IFE fuese válido “resulta necesario que se satisfagan todos los requisitos que fija la ley para tal efecto”. Y uno de esos requisitos era que “los candidatos que postulen los partidos políticos o las coaliciones de éstos hayan sido electos democráticamente de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos”.

Con estas interpretaciones, se abrieron dos vías para conocer de asuntos relacionados con la vida interna de los partidos políticos. Sin embargo, debe enfatizarse que, pese a los avances que significó respecto del criterio de la improcedencia, el alcance de la regulación indirecta era limitado, pues sólo se podía conocer de aquellos conflictos en los que mediara un acto de autoridad –el registro de candidatos o dirigentes a cargo del IFE–. No obstante, los criterios contenidos en las jurisprudencias obligatorias S3ELJ 23/2001 y S3ELJ 28/2002 marcaron una clara ruptura con lo que el propio TEPJF había sostenido al resolver los casos que motivaron la emisión del criterio sobre la improcedencia del juicio ciudadano para controvertir los actos de partidos políticos, pues finalmente se permitió que los entes estatales comenzaran a regular la vida interna de los partidos.

4. La restitución de derechos mediante procedimientos administrativos

Quizá uno de los pasos más interesantes de la evolución que intento reconstruir en este capítulo sea la forma en que el TEPJF habilitó el procedimiento sancionador contemplado en el artículo 270 del COFIPE para regular la vida interna de los partidos políticos.¹⁵⁵ Ciertamente, la legislación federal daba facultades al IFE para imponer a los partidos políticos una serie de sanciones – principalmente económicas¹⁵⁶– cuando éstos cometieran violaciones tales como no respetar sus normas de afiliación, violar sus procedimientos de selección de candidatos o no mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos.¹⁵⁷ En un primer momento, la Sala Superior del TEPJF coincidió con un criterio del IFE, quien había determinado que el procedimiento sancionador solo podía tener como

¹⁵⁵Los párrafos 1 a 4 del artículo 270 del COFIPE fijaban el siguiente procedimiento sancionador: “1. Para los efectos del artículo anterior, el Instituto Federal Electoral conocerá de las irregularidades en que haya incurrido un partido político o una agrupación política. 2. Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto emplazará al partido político o a la agrupación política, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes y, en su caso, la pericial contable. Si se considerase necesaria la pericial ésta será con cargo al partido político o a la agrupación política. 3. Para la integración del expediente, se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto. 4. Concluido el plazo a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá al Consejo General del Instituto para su determinación”.

¹⁵⁶El catálogo completo de sanciones estaba contenido en el artículo 269, párrafo 1, del COFIPE, que señalaba lo siguiente: “1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados: a) Con amonestación pública; b) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; c) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución; d) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el período que señale la resolución; e) Con la negativa del registro de las candidaturas; f) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política; y g) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política”.

¹⁵⁷El fundamento para sancionar a los partidos políticos por infracciones relacionadas con su vida interna se encontraba en los artículos 269, párrafo 2, y 38, párrafo 1, del COFIPE, que establecían, respectivamente, lo siguiente: “2. Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando: a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código” y “1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales: a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; [...] e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos; f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; [...] m) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos; [...] y t) Las demás que establezca este Código”.

consecuencia –como era de esperarse– la imposición de una sanción al partido infractor.¹⁵⁸ Sin embargo, en la sentencia SUP-JDC-21/2000 (20 de enero de 2001) el TEPJF estimaría que el procedimiento contemplado en el Título Quinto del COFIPE –titulado “De las faltas administrativas y de las sanciones”– también era una vía para restituir derechos político-electorales.

En este asunto, dos militantes que habían sido expulsados del Partido del Trabajo (en adelante, PT) presentaron denuncias ante el IFE, argumentando que en el procedimiento intrapartidista no se había respetado su garantía de audiencia, por lo que solicitaban que se dejara sin efecto el dictamen de expulsión, se repusiera el procedimiento y se les restituyera en el ejercicio de sus derechos político-electorales. El Consejo General del IFE resolvió que no tenía facultades para reponer el procedimiento ni para restituir a los quejosos en el uso y goce de sus derechos, pero que sí procedía la imposición de una multa al PT. En su impugnación ante el TEPJF, los actores solicitaban que se revocara la resolución de dicho consejo, para el efecto de que dictara una nueva, en la que se ordenara la restitución de sus derechos político-electorales.

En la sentencia se razonó que si se atendía “exclusivamente” al contenido del artículo 270 del COFIPE, era claro que el Consejo General del IFE estaba “facultado solamente para determinar la aplicación de alguna de las sanciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 269” de dicho código. No obstante, la Sala Superior estimó que “en el caso concreto” el Consejo General

“sí tenía competencia para declarar la insubsistencia del dictamen de expulsión que motivó las denuncias y para restituir a los denunciados en el uso y goce de su derecho político-electoral violado, restableciendo o restituyendo así las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida”.

De acuerdo con el razonamiento de la Sala Superior,

¹⁵⁸En la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-33/2000, dictada el 1° de septiembre de 2000, el TEPJF estimó que el Consejo General del IFE sí tenía facultades para sancionar a los partidos políticos cuando éstos incumplieran con sus normas para la postulación de candidatos. Con el criterio contenido en esta sentencia se aprobó, el 15 de noviembre de 2000, la tesis S3EL 098/2001, “ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE ATRIBUCIONES PARA CONOCER DE INFRACCIONES A LOS ESTATUTOS E IMPONER LAS SANCIONES RESPECTIVAS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 407-408.

“no puede aceptarse, que ante la demostración de la violación cometida por un partido político en detrimento de los derechos de alguno de sus integrantes, el Consejo General del Instituto Federal Electoral esté facultado solamente para sancionarlo administrativamente, sino que debe proveer lo necesario, para hacer cesar la conculcación”.

A esta conclusión se llegaba, según se señala en la sentencia, si se realizaba una interpretación “gramatical y sistemática” de diversos artículos del COFIPE. En primer término, se razonó que conforme al artículo 3, párrafo 1, del COFIPE correspondía al IFE “la aplicación de las normas” de dicho código “en su respectivo ámbito de competencia”. Luego, se señaló que la palabra “aplicación” no debía ser entendida en su “concepción jurídica específica”, sino en su “uso común y generalizado”, por lo que resultaba válido acudir a un diccionario para aclarar su significado. Se encontró que, de acuerdo con el *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, “aplicación” era “la acción o efecto de aplicar o aplicarse”, mientras que entre las acepciones de “aplicar” se encontraban “poner en práctica una ley, reglamento o instrucción”, así como “ejecutar una ley”. De este modo, se determinó que el IFE

“tiene la misión de poner en práctica o ejecutar todas las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que debe velar por su efectiva vigencia a través de su cumplimiento espontáneo por parte de las entidades o personas que se ubiquen en sus supuestos o, inclusive, contra la voluntad de los obligados a observar lo ordenado por la ley”.

A partir de lo anterior, se enfatizó que el artículo 41 constitucional señalaba que el IFE tendrá a su cargo, “en forma integral y directa”, las actividades que determinase la legislación; que el artículo 23 del COFIPE establece que dicho Instituto “vigilará que las actividades de los partidos se desarrollen con apego a la ley”, y que el 38, párrafo 1, inciso a), obliga a los partidos a “conducir sus actividades” respetando “los derechos de los ciudadanos”. Además, se alegó que entre los fines del IFE se encontraba “asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales”, conforme al artículo 69, párrafo 1, inciso d), del COFIPE. Posteriormente, se señaló que dentro de los derechos de los ciudadanos se encontraba el de afiliación, el cual “implica la potestad de los ciudadanos de

formar parte de los partidos políticos y de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia”. Los anteriores razonamientos permitieron concluir que

“una de las finalidades importantes de la función estatal de organizar las elecciones, de la que es responsable el Instituto Federal Electoral, consiste en asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los citados derechos, de manera integral y directa”.

El siguiente paso dentro de la argumentación de la sentencia consistió en determinar el significado de los vocablos “integral” y “directo”, por una parte, y “asegurar”, por la otra. Para esto, se acudió al *Diccionario de la Lengua Española* y se encontró que “integral” equivale a “global” o “total”; que “global” significa “tomado en conjunto”; en tanto que “total” se refiere a “general”, “universal” y “lo que comprende todo en su especie”. Por su parte, se advirtió que “directo” significa “derecho” o “en línea recta”. Respecto del vocablo “asegurar”, se mencionó que una de sus acepciones es “preservar o resguardar de daño a las personas y a las cosas”. “Preservar”, a su vez, equivale a “poner a cubierto anticipadamente de una persona o cosa, de algún daño o peligro”; mientras que “resguardar” significa “defender” o “reparar”. “Defender”, por su parte, implica “amparar”, “librar” o “proteger”; en tanto que “reparar” hace referencia a “componer, aderezar o enmendar el menoscabo que ha sufrido una cosa”, “enmendar, corregir o remediar” o “desagraviar, satisfacer al ofendido”.

Y, a partir de lo anterior, la Sala Superior terminó por concluir que

“al utilizar el verbo ‘asegurar’ en la redacción del artículo 69, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido gramatical y usual del citado vocablo, el legislador estableció, que el organismo público encargado de organizar las elecciones debe poner a cubierto a los ciudadanos, de cualquier acto que lesione el ejercicio de sus derechos político-electorales, así como reparar la lesión que los ciudadanos hayan padecido en el ejercicio de los citados derechos”.

Una de las implicaciones de lo anterior fue que

“en el supuesto de que un partido político incumpla con su deber jurídico de respetar el derecho genérico de asociación y el específico de afiliación de los ciudadanos, el Instituto Federal Electoral queda

constreñido a dictar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho político-electoral violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida”.

Una vez que se estableció lo anterior –esto es, la facultad del IFE de restituir los derechos político-electorales violados por partidos políticos–, en la sentencia se procedió a determinar cuál era el procedimiento para llevar a cabo tal restitución. En este aspecto, se advirtió que, más allá del procedimiento sancionador contenido en el artículo 270 del COFIPE, no había en dicho código otro mecanismo para que el IFE “logre su propósito de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales”. No obstante, la ausencia de un mecanismo para garantizar dicha restitución, según el razonamiento de la sentencia, no debía entenderse como un obstáculo, ya que por

“la imperatividad de las normas electorales, las cuales deben siempre acatarse, no sería admisible legalmente justificar la inobservancia de las propias disposiciones, por el hecho de que no haya preceptos que prevean un procedimiento expreso, para que el Instituto Federal Electoral esté en condiciones de cumplir las atribuciones que le impone la ley con relación a partidos políticos y ciudadanos”.

Con base en el anterior razonamiento, en la sentencia se estimó que “era menester la instrumentación de un procedimiento”, cuya única limitación era la posible “afectación de esferas jurídicas de partidos políticos o ciudadanos” por parte del IFE. Tal problema se solucionaba, según el razonamiento de la Sala Superior, si el procedimiento a instrumentar respetaba la garantía de audiencia y las formalidades mínimas. Se argumentó que en vista de que el procedimiento administrativo del artículo 270 del COFIPE contaba con tales requisitos, era posible implementar un nuevo procedimiento por analogía, en el que se siguieran las reglas contenidas en el procedimiento sancionador, pero permitiéndose la restitución de los derechos político-electorales de los militantes afectados.

Como se puede advertir, el TEPJF tuvo que echar mano de una larga (y no muy sólida) cadena argumentativa para justificar, en primer lugar, la posibilidad de que el IFE restituyera a los militantes en el uso y goce de sus derechos y, en segundo, la necesidad de instaurar –por analogía– un procedimiento restitutorio

con base en el contenido en el artículo 270 del COFIPE. En todo caso, este criterio tuvo una breve vigencia, pues una nueva reflexión llevaría a que la Sala Superior rechazara, finalmente, la posibilidad de que el IFE restituyera los derechos político-electorales de los militantes.

5. El control mediante la revisión estatutaria

El siguiente paso en la evolución del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos es también de la mayor importancia. En el juicio ciudadano SUP-JDC-781/2002 (23 de agosto de 2002) encontramos una diferencia fundamental, pues en todos los precedentes que se han analizado en este capítulo la autoridad electoral –fuera el TEPJF o el IFE– usaba los estatutos de cada partido como parámetro normativo. Es decir, los militantes alegaban que el registro de candidatos o dirigentes no había seguido la normativa partidista, o bien, que el procedimiento de expulsión había contravenido a los estatutos. En este esquema, la labor del TEPJF o del IFE consistía en acudir a las normas partidistas y, con base en ellas, verificar la actuación de los partidos políticos. Lo anterior cambiaría drásticamente a partir del asunto que a continuación se analiza.

Los detalles del caso son los siguientes. El Partido Popular Socialista (PPS) perdió su registro en las elecciones federales de 1997, en las que su votación apenas alcanzó el 0.34%. Sin embargo, sus dirigentes no tardaron mucho tiempo en comenzar los esfuerzos para recuperarlo. El 2 de enero de 2001 dicha organización política informó al Consejo General del IFE su intención de constituirse de nueva cuenta como partido político. Un año después, presentaron la solicitud formal y entregaron la documentación correspondiente a la DEPPP.

El Consejo General del IFE determinó que el registro no procedía por diversas razones. Primero, la agrupación no había demostrado que contaba con el número mínimo de afiliados, ni había realizado el número suficiente de asambleas distritales. Segundo, la asamblea general no había contado con el quórum legal para sesionar. Tercero, sus estatutos no reunían la totalidad de requisitos

señalados por la ley.¹⁵⁹ Este último punto es por demás relevante, pues el Consejo General del IFE estimó que los estatutos presentados por el PPS incumplían con los referidos requisitos por las siguientes razones: no se definía cuánto tiempo durarían en el cargo los integrantes de los comités directivos municipales, estatales y centrales; no existían mecanismos para convocar a sesiones extraordinarias de las asambleas municipales, estatales y nacional; no se determinaba el quórum requerido para sesionar, ni la forma en que se tomarían las decisiones en el partido, y no se preveía un procedimiento de defensa con plazos específicos, en el que se respetara el derecho de audiencia.

El PPS impugnó tal determinación, alegando esencialmente que sus estatutos sí cumplían con los requisitos marcados por la ley. En su sentencia, la Sala Superior consideró que en el artículo 27, párrafo 1, inciso c), del COFIPE “se exigen procedimientos democráticos, pero no se define este concepto, ni se proporcionan elementos suficientes que sirvan de base para integrarlo jurídicamente”. Por tanto, estimaron que para juzgar si los estatutos del PPS cumplían o no con las disposiciones legales era “preciso acudir a otras fuentes que permitan determinar cuáles son los elementos mínimos que indefectiblemente deben concurrir en la democracia”. Pero por “otras fuentes” la sentencia se refería a fuentes del derecho positivo como la Constitución, los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano, otras leyes vigentes o la jurisprudencia. De acuerdo con el razonamiento de la Sala Superior, como el referido artículo del COFIPE era insuficiente, había que echar mano de fuentes extra legales.

¹⁵⁹ El COFIPE, en su artículo 27, párrafo 1, indicaba que los estatutos partidistas debían contener, entre otras cuestiones, lo siguiente: “b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos; c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes: I. Una asamblea nacional o equivalente; II. Un comité nacional o equivalente, que sea representante nacional del partido; III. Comités o equivalentes en las entidades federativas; y IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que refiere el párrafo I del artículo 49-A de éste Código; d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos; [...] g) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa”.

En primer término, se advirtió que la cuestión no podía ser resuelta ni con la raíz etimológica ni con la definición de un diccionario. Sobre lo primero, se señaló que "la noción más aceptada de la palabra democracia" provenía de su etimología: "gobierno del pueblo (del griego *demos*, que significa pueblo, y *kratos*, fuerza, poder, autoridad)". Respecto de lo segundo, se enfatizó que el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* la definía como "doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno" y "predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado". Ante la insuficiencia de tales definiciones para determinar los caracteres mínimos de lo democrático, se estimó "necesario acudir al lenguaje técnico especializado, precisamente dentro del ámbito doctrinal de la política". Pero una dificultad similar encontraría la Sala Superior al adentrarse en lo que denominaron el "ámbito doctrinal de la política". Se reconoció que la democracia era un concepto "multívoco, disperso y opinable", que había sido "objeto de teorización por múltiples autores en muy diversas épocas y contextos, desde la antigua Grecia, hasta el día de hoy". Se concluyó, por tanto, que era "sumamente difícil encontrar un concepto único con validez o aceptación universal en todo tiempo y lugar".

De acuerdo con la argumentación de la sentencia, frente a un concepto jurídico abierto o indeterminado, los aplicadores del derecho debían "descubrir el significado que resulta más idóneo". Para cumplir con tal cometido, había que realizar una "búsqueda, selección y unión" de diversas fuentes y materiales. Para "encontrar" los elementos mínimos de la democracia, la Sala Superior empleó lo que denominó el "criterio de mayor aceptación", esto es, "lo que generalmente es aceptado en una comunidad determinada". Estimaron que, como se buscaba "el significado de una palabra técnica", había que consultar al "conjunto de expertos que se han encargado de su estudio que cuenten con mayor aceptación", descartando "las concepciones obsoletas" y atendiendo a las "actuales".

Pero los integrantes de la Sala Superior del TEPJF también reconocieron que dentro de esa comunidad de especialistas actuales se podían presentar "divergencias, que dificulten el establecimiento de una definición de consenso" en torno a la democracia. En ese caso, resultaba válido "recurrir a un criterio formado

con aspectos en los cuales existan más puntos de coincidencia”. La consulta al “conjunto de expertos” “actuales” y con “mayor aceptación”, finalmente se tradujo en la cita de algunos pasajes de textos de Norberto Bobbio, Rafael del Águila, José Ignacio Navarro Méndez, Michelangelo Bovero y Umberto Cerroni.¹⁶⁰ Usando esta revisión de doctrina, el TEPJF dedujo “los elementos mínimos de democracia generalmente aceptados por la comunidad técnica especializada”, los cuales eran:

“1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, pues se trata de conseguir que éstas respondan lo más fielmente posible a la voluntad general.

“2. Igualdad, pues difícilmente podría tenerse como democrática una sociedad que admita discriminación o privilegios a favor de algunas personas, con exclusión de otras. Se trata de que cada ciudadano participe con igual peso respecto de cualquier otro.

“3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación.

“4. Control de órganos electos, es decir, la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan, no sólo elegir a quienes van a estar al frente del gobierno, sino de removerlos en aquellos casos que, por la gravedad de sus acciones, así lo amerite”.

Lo anterior, según la argumentación de la Sala Superior, tenía alcances prácticamente universales, pues

“toda agrupación en la cual se adopta como modelo o régimen político el democrático, puede ubicarse dentro de ese margen de general aceptación, ya sean Estados, sindicatos, partidos políticos, etcétera, aunque presenten ciertos rasgos o diferencias entre unos y otros, siempre y cuando se ubiquen dentro de los delineados límites de la democracia”.

Sin embargo, más adelante se haría un matiz a la anterior afirmación, pues la Sala Superior reconoció que dichos elementos mínimos, en realidad, no resultaban del todo aplicables a los partidos políticos. Según la sentencia, “los elementos

¹⁶⁰ Específicamente se citaron los siguientes textos: a) *El futuro de la democracia*, de Norberto Bobbio; b) *Manual de ciencia política*, de Rafael del Águila; *Partidos políticos y "democracia interna"*, de José Ignacio Navarro Méndez; “Los adjetivos de la democracia”, de Michelangelo Bovero (una ponencia presentada el 8 de agosto de 1995 en el IFE); y *Reglas y valores en la democracia*, de Umberto Cerroni.

esenciales” no podían “llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos” toda vez que era “necesario hacer las adaptaciones correspondientes a su naturaleza”. Pero más que “adaptaciones”, en la sentencia de plano se abandonaría el desarrollo previo sobre los “elementos mínimos” de la democracia (entendida en sentido amplio) y se optaría por otra estrategia argumentativa: encontrar un concepto de democracia que fuera más acorde con la naturaleza de los partidos políticos.

A fin de encontrar este nuevo concepto de democracia –acorde con la naturaleza de los partidos políticos– la Sala Superior echó mano de dos autores (José Ignacio Navarro Méndez y Fernando Flores Giménez¹⁶¹), para así concluir que los nuevos elementos serían los siguientes:

“1. La Asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, al representar la voluntad del conjunto de afiliados.

“2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados.

“3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas.

“4. La existencia de procedimientos de elección donde se garantice la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales. Para estos procedimientos se puede optar por el voto directo o indirecto, pero en ambos casos, se deben prever los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar plenamente la libertad del voto, resultando indispensable la secrecía de éste en los procesos democráticos abiertos a toda la membresía de los partidos, mucho más cuando rebasan este ámbito.

“5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.

“6. Mecanismos de control del poder”.

La argumentación de la sentencia continúa con el desarrollo de cada uno los anteriores elementos –al parecer, retomando el contenido de los textos de Navarro Méndez y Flores Giménez–, para así ampliar el contenido del artículo 27, párrafo 1, inciso g) del COFIPE. La conclusión final fue que los “procedimientos

¹⁶¹ Específicamente, los libros fueron *Partidos políticos y democracia interna*, de José Ignacio Navarro Méndez, y *La democracia interna de los partidos políticos*, de Fernando Flores Giménez.

democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos” debían reunir, al menos, los siguientes elementos:

“1. El establecimiento de la asamblea de afiliados como principal centro decisor del partido, con todas las exigencias que implica:

“a) El señalamiento del quórum requerido para sesionar.

“b) La periodicidad con que se reunirá ordinariamente.

“c) Requisitos formales para la convocatoria a sesión en la que, por lo menos, se fijen los puntos a tratar, y la comunicación oportuna con los documentos necesarios existentes y relacionados con los asuntos del orden del día.

“d) La posibilidad de que se convoque a sesión extraordinaria, por un número no muy grande de miembros, pero sólo respecto de puntos específicos, que deben señalarse en el orden del día.

“2. El derecho a votar y ser votado para la elección de órganos directivos, con las calidades de igualdad y universalidad, con independencia de que el voto se ejerza de manera directa o indirecta.

“3. El establecimiento de mecanismos de control de los órganos directivos, a través de las siguientes medidas:

“a) La fijación de períodos determinados de duración de los distintos cargos directivos.

“b) La previsión estatutaria de las causas de incompatibilidad entre los distintos cargos al interior del partido, y también respecto de los cargos públicos.

“c) La posibilidad de que los afiliados revoquen el nombramiento conferido a los dirigentes del partido, por faltas graves o responsabilidad política por su inadecuada gestión”.

Adicionalmente, se determinó que en “las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa” se debía exigir lo siguiente:

“1. Regular el procedimiento que debe seguirse a los miembros del partido para la averiguación y, en su caso, aplicación de sanciones.

“2. Garantizar plenamente en dicho procedimiento el derecho de audiencia y defensa del afiliado.

“3. Describir las conductas específicas sancionables, donde se evite la ambigüedad.

“4. Establecer niveles proporcionales de la aplicación de las sanciones.

“5. Prever la obligación de expresar las razones y motivos en que se apoye la determinación que impone una sanción.

“6. Determinar los órganos competentes para la aplicación de las sanciones”.

Echando mano de las anteriores conclusiones, la Sala Superior estuvo en condiciones de concluir que los estatutos presentados por el PPS no cumplían con los elementos mínimos para considerarlos democráticos. Específicamente, se concluyó que lo anterior era así puesto que: no existía la posibilidad de que los afiliados convocaran a sesiones extraordinarias del congreso del partido; no se establecía cuál era el quórum necesario para la instalación, deliberación y toma de decisiones de los órganos colegiados del partido; no se preveía la duración en el cargo de los integrantes de los comités directivos municipales, estatales y central, y no se contemplaba un procedimiento con las garantías mínimas para la aplicación de sanciones.

Más allá del caso concreto, lo relevante del asunto es que, a partir de ese momento el TEPJF ya no sólo haría un control con base en las normas que los propios militantes se habían dado; un control de tipo “procedimental”, para usar el concepto empleado en el primer capítulo de este trabajo. A partir de la resolución del SUP-JDC-781/2002, la Sala Superior comenzaría a hacer un análisis “sustantivo” de las disposiciones estatutarias, contrastando su conformidad con la ley –y eventualmente con la Constitución–. Como puede verse, se trató de un precedente por demás relevante, cuyo impacto probablemente sólo pueda ser superado por el criterio que a continuación se desarrolla: la procedencia directa del juicio ciudadano contra actos y resoluciones de los partidos políticos.

6. La procedencia directa del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

Las sentencias que se han analizado muestran que, a golpe de jurisprudencia, los magistrados electorales habían implantado un control tanto formal como material sobre la vida interna de los partidos políticos. Sin embargo, al dictar dos acuerdos en los expedientes SUP-JDC-84/2003 y SUP-JDC-92/2003

(23 de marzo de 2003), la Sala Superior se apartaría por completo del criterio de la improcedencia del juicio ciudadano contra actos y resoluciones de partidos políticos. En ambos acuerdos se señala que “una nueva reflexión” había llevado a los Magistrados de la Sala Superior a concluir que el juicio ciudadano sí era procedente para impugnar actos y resoluciones de partidos políticos. Este cambio se produjo, según se lee en los acuerdos, por “un nuevo estudio” de las normas constitucionales y legales.

Mediante el empleo de los métodos de interpretación “sistemático y funcional”, así como el “postulado del legislador racional”, la Sala Superior llegó a la conclusión de que el juicio ciudadano sí era

“jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral”.

La Sala Superior justificó el cambio de criterio en los siguientes términos. En primer lugar, se realizó una interpretación del párrafo segundo del artículo 17 constitucional,¹⁶² para alegar que de esta disposición se desprendía que “los derechos de los gobernados deben ser objeto de protección por parte de la jurisdicción estatal, bajo cualquier supuesto y en cualquier circunstancia”. Asimismo, se interpretó que la palabra “completa” –que se refería a la obligación de los tribunales de emitir sus resoluciones de forma completa– quería decir que “el acceso a la jurisdicción debe ser completo”. Con base en esto, se concluyó que “la única manera que se puede lograr una protección completa de los derechos político-electorales del ciudadano” era aceptando que los actos de los partidos políticos pudieran ser revisados por la jurisdicción.

¹⁶² Dicho artículo establecía, en lo que interesa, que “[t]oda 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”.

Posteriormente, interpretaron el artículo 41, fracción IV, de la Constitución¹⁶³, para enfatizar que en este precepto no se establecía “ningún límite o excepción respecto a la extensión de dichos derechos como objeto de la tutela, a la forma en que ésta se lleve a cabo, o a la calidad o naturaleza jurídica o política del sujeto activo de la infracción”, por lo que era posible concluir que la cobertura de dicho artículo “no comprende únicamente los actos y resoluciones de las autoridades, sino también los de cualquiera otra entidad que [...] pueda colocarse en una situación preponderante frente a los ciudadanos”.

La anterior conclusión, según la sentencia, se reforzaba con la lectura del párrafo cuarto del artículo 99 de la Constitución¹⁶⁴, el cual establecía la competencia del TEPJF. En las determinaciones de la Sala Superior se razona que mientras las fracciones I a IV referían “únicamente a los actos de autoridad”, la fracción V no hacía “referencia a que los actos y resoluciones impugnables por este motivo deban provenir, necesariamente, de alguna autoridad”. Por lo tanto, el juicio ciudadano –al tener su base constitucional en la fracción V– resultaba procedente contra “cualquier acto o resolución [...] independientemente de que el sujeto activo sea o no una autoridad”.

¹⁶³Dicha fracción establecía lo siguiente: “IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución”.

¹⁶⁴ Mismo que establecía, en esencia, lo siguiente “Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. [...] III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales; IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones [...]; V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes[...]”.

En el plano legal, la sentencia continuaría con una interpretación de los artículos 79¹⁶⁵ y 80¹⁶⁶ de la LGSMIME. Sobre el primer artículo se alegó que, al no existir referencia alguna a “actos de autoridad”, era válido concluir que la intención del legislador secundario había sido que el juicio ciudadano procediera contra todo acto que vulnerara el ejercicio de los derechos político-electorales. Respecto del artículo 80 –en el que se señalaban supuestos específicos de procedencia del juicio ciudadano– razonaron que era irrelevante el hecho de que sólo hiciera referencia a casos en donde los actos provenían de una autoridad.

Posteriormente, en los acuerdos se hizo una nueva interpretación del artículo 12, apartado 1, inciso b), de la LGSMIME, mismo que establecía que los partidos políticos podían ser el sujeto pasivo de la relación procesal en un supuesto inexistente (“el caso previsto por el inciso e] del párrafo 1 del artículo 81”). Como se ha explicado al inicio de este capítulo, durante casi seis años, la Sala Superior había entendido que dicha referencia se debía a “una deficiencia en la técnica legislativa y descuido del legislador”. Para llegar a esta conclusión, la Sala Superior había constatado que en un anteproyecto de la LGSMIME sí existía un

¹⁶⁵El artículo 79 establecía lo siguiente: “1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada”.

¹⁶⁶El contenido del artículo 80 era: “1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando: a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto; b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano; e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; y f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior. 2. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto”.

supuesto de procedencia del juicio ciudadano –contenido en el art. 81.1.e LGSMIME– mediante el cual se podía impugnar la indebida inclusión o exclusión de un partido político. Sin embargo, en la versión final de la LGSMIME se había suprimido este supuesto así como las demás normas que lo regulaban. Por tanto, se había concluido que, al suprimir el único supuesto en el que se podían impugnar actos partidistas, la intención de los legisladores había sido que los medios de impugnación sólo procedieran contra actos de autoridad.

No obstante lo anterior, en la nueva reflexión de la Sala Superior se encontró otra explicación de los motivos detrás de la supresión. De acuerdo con este razonamiento, era “más factible” que la supresión se debiera

“a que los autores materiales de la iniciativa, se hubieran percatado de que el contenido tan reducido y concreto de ese juicio específico [contra actos de partidos] ya estaba comprendido en el de otro de los medios de impugnación existentes dentro del contencioso electoral, como es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”.

El argumento era, pues, que los legisladores habían eliminado el supuesto específico del juicio contra actos de partidos políticos, toda vez que resultaba redundante con la procedencia genérica del juicio ciudadano. A mayor abundamiento, la Sala Superior estimó que la nueva interpretación resultaba más acorde con el “postulado del legislador racional”¹⁶⁷, pues “dotaba de vigencia y aplicabilidad” a una parte del artículo 12, apartado 1, inciso b), de la LGSMIME.¹⁶⁸

La nueva interpretación de los magistrados suponía que el error de técnica legislativa no era la expresión “o el partido político en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley”. Siguiendo la doctrina del legislador racional, los integrantes del TEPJF “encontraron” que el error era simplemente la

¹⁶⁷ Según la argumentación de la Sala Superior, conforme al postulado del legislador racional “el juzgador, al momento de aplicar el derecho, invariablemente debe partir de la premisa de que las normas forman parte de un sistema claro, coherente y ordenado, en el que todas las normas de un ordenamiento legal, y todas y cada una de las palabras y signos empleados en la redacción de un precepto o disposición, deben surtir efectos dentro del sistema, porque no se incluyeron inútilmente, de modo que el intérprete sólo se podrá apartar de esa directriz cuando quede demostrado palmaria e indubitablemente lo contrario”.

¹⁶⁸ Vale la pena recordar que dicha disposición establecía lo siguiente: “1. Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes: [...] b) La autoridad responsable o el partido político en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna”.

parte que decía “en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley”. Dicho de otra manera, los magistrados electorales invalidaron una parte de la disposición, de tal forma que se leyera de la siguiente forma: “1. Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes: [...] b) La autoridad responsable o el partido político que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna”.

El último aspecto relevante de la argumentación contenida en los acuerdos SUP-JDC-84/2003 y SUP-JDC-92/2003 es el abandono explícito de la tesis S3EL 007/2001, mediante la cual la Sala Superior había concluido que el IFE, a través de los procedimientos sancionadores, podía conocer de conflictos intrapartidistas y, eventualmente, restituir a los militantes en los derechos que les hubiesen sido violados. Para abandonar este criterio, se señaló simplemente que la nueva interpretación era más “funcional”, pues la naturaleza del IFE no era “la de un órgano jurisdiccional establecido ex profeso para dirimir controversias y restituir en la violación de derechos violados”, mientras que el juicio ciudadano era “un medio sencillo y eficaz para lograr tal restitución”.

De esta forma, en menos de seis años, la Sala Superior había pasado de un extremo a otro. Si en 1997 no había forma para controvertir actos y resoluciones de partidos políticos, para 2003 las puertas estaban abiertas de par en par. Se trató de un cambio de la mayor relevancia, mismo que, como se mostrará en el siguiente capítulo, fue recogido por el Poder Reformador de la Constitución en la reforma electoral de 2007-2008.

Capítulo IV

Funcionamiento actual del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos

De manera paradójica, diversos académicos han criticado a la reforma electoral de 2007-2008 por lo que hace al control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos. En cierto sector de la academia parece haber permeado la idea de que esta reforma fue un retroceso, pues introdujo límites a la actuación de las autoridades electorales encargadas de conocer de asuntos generados al interior de los partidos políticos. Así, por ejemplo, Jaime Cárdenas ha señalado que la de 2007-2008

“[e]s una reforma que no se ocupa de la democracia interna de los partidos y que, por el contrario, afirma que la revisión de la vida interna partidista por los órganos electorales tendrá limitaciones. Lo anterior con el claro propósito de reforzar el poder de las cúpulas y no de la militancia al interior de las fuerzas políticas”.¹⁶⁹

Serra, por su parte, también parece compartir la preocupación por que se establezca *cualquier* tipo de límite al control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos. Según este autor:

“reducir la supervisión y escrutinio de la vida interna de los partidos debe considerarse como un retroceso en la democratización del país. Los legisladores justificaron ese cambio argumentando que los partidos tienen ‘derecho a la organización conforme a sus fines’ y, por lo tanto, se debía plasmar en la ley ‘el debido respeto que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, deben guardar ante los actos y decisiones internas de los partidos’ (Dictamen de la Comisión de Gobernación, 2007). Pero como se ha visto, no sólo en México sino en varios países latinoamericanos, cuando a los partidos se les otorga este ‘debido respeto’ corren el riesgo de convertirse en partidos personalistas dominados por una pequeña élite (un ejemplo conocido sería el Partido Verde Ecologista de México)”.¹⁷⁰

Este tipo de visiones resultan problemáticas por distintas razones. En primer término, es un tanto ingenuo –y peligroso– suponer que la intervención estatal en

¹⁶⁹ Cárdenas, Jaime, *op. cit.* pp. 76-77.

¹⁷⁰ Serra, Giles, *op. cit.*, p. 420.

la vida interna de los partidos políticos no debe tener ningún tipo de límite. Como se ha mostrado en el primer capítulo de esta tesis, más allá de que los partidos realizan actividades de marcada incidencia pública –lo cual justifica cierto grado de regulación por parte del Estado–, lo cierto es que fundamentalmente son una manifestación del derecho de asociación de los ciudadanos. Los límites a la actuación de las autoridades en sus asuntos internos no son otra cosa que límites a la actuación del Estado frente a los ciudadanos.

Pero la principal objeción no es de tipo normativo, sino fáctico. Tanto Cárdenas como Serra parecen sugerir que la reforma electoral de 2007-2008 introdujo límites adicionales a la actuación de los partidos políticos. Es decir, desde su óptica las modificaciones constitucionales y legales tuvieron como efecto práctico que existiera una menor regulación sobre los asuntos partidistas. Esta idea es falsa.

En primer lugar, debe enfatizarse que –como se ha mostrado en el anterior capítulo– entre 1996 y 2007, ni la Constitución ni la ley otorgaban al TEPJF facultades expresas para conocer de litigios originados al interior de los partidos políticos. Ciertamente, la jurisprudencia del TEPJF permitía que los militantes controvirtieran actos y resoluciones de los partidos políticos, pero estos criterios, por su naturaleza estrictamente jurisprudencial, estaba sujetos al “cambio de opinión” de los juzgadores. Dicho de otro modo, no había impedimento para que los integrantes de la Sala Superior, en “una nueva reflexión”, determinaran que no contaban con la posibilidad de revisar la actuación de los órganos partidistas.¹⁷¹ La “constitucionalización” de la facultad del TEPJF para conocer de impugnaciones contra actos y resoluciones de los partidos no puede verse sino como algo que fortaleció el modelo de control jurisdiccional de la vida interna partidista.

En segundo lugar, también debe decirse que, contra lo que afirman Cárdenas y Serra, la reforma electoral de 2007-2008 recogió en buena medida los criterios

¹⁷¹ Como apunta Galván, un “reiterado criterio de aplicación, interpretación o integración [...] sólo constituye tesis de jurisprudencia obligatoria si se sostiene por la Sala Superior del Tribunal al dictar tres sentencias en el mismo sentido, *no interrumpidas por otra que sea emitida en sentido contrario*” (énfasis añadido). Galván Rivera, Flavio, “Jurisprudencia electoral”, en Arnaldo Alcubilla, Enrique; Ávila Ortiz, Raúl; y Orozco Henríquez, José de Jesús (coords.), *Elecciones y justicia en España y México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 283.

jurisprudenciales del propio TEPJF. Si bien hubo cambios importantes, lo cierto es que las nuevas disposiciones dieron continuidad a la tendencia jurisprudencial consistente en ampliar los alcances del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos. Para mostrar lo anterior, en el presente capítulo analizaré, en primera instancia, el marco normativo derivado de la reforma electoral de 2007-2008. Posteriormente, resumiré cuáles fueron los cambios y continuidades que ella supuso en el plano constitucional y legislativo. Finalmente, haré un breve recuento de la manera en que dichas disposiciones han sido interpretadas en la sede judicial.

1. Marco normativo derivado de la reforma electoral de 2007-2008

Por supuesto, no es éste el lugar más adecuado para hacer una evaluación general sobre el marco normativo de una reforma que, como la de 2007-2008, tuvo un impacto significativo en prácticamente todas las áreas que comprende el derecho electoral, tanto en su vertiente sustantiva como en la procedimental. Baste decir que la reforma implicó cambios en materias tan diversas como el ejercicio del derecho de réplica; el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión; la regulación de la propaganda gubernamental y la promoción personalizada de servidores públicos; la posibilidad de hacer recuentos parciales o totales de votos; la permanencia de las salas regionales del TEPJF; la renovación parcial de los integrantes del Consejo General del IFE; la fiscalización de los recursos públicos de los partidos políticos y los gastos de campaña; la creación de una Contraloría en el IFE, entre otras.

Por ende, en este apartado me interesa sintetizar los cambios constitucionales y legales que tuvieron una mayor incidencia en la defensa de los derechos partidistas.

En el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre de 2007 encontramos un importantísimo número de modificaciones constitucionales que resultan relevantes para los objetivos de esta tesis.

En primer lugar, destaca que en el artículo 41 se enfatizó que la afiliación a los partidos sería individual. En el texto constitucional quedó plasmado que “[s]ólo

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”.¹⁷²

Más importante aún, en el texto constitucional quedó claro que la regulación por parte de los órganos estatales sobre la vida interna de los partidos políticos no podía estar exenta de ciertos límites. El Poder Reformador de la Constitución optó por la siguiente redacción: “Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”. En los mismo términos, en el artículo 116, fracción IV, inciso f) se precisó que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que “[l]as autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen”. La formulación por sí misma es relevante, aunque ciertamente la concreción de dicha regla dependería, precisamente, de los “términos” en que la propia Constitución y la ley acotarían la intervención de los partidos políticos. Como más adelante se verá, la definición de “asuntos internos” terminó por ser extremadamente amplia.

Otro de los aspectos relevantes de la reforma constitucional fue que, en el mismo artículo 41, se estableció una mayor regulación de los procesos internos que los partidos políticos realizan para seleccionar a sus candidatos. Específicamente, se señaló que la legislación: a) “fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos”; b) “establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial”; c) “establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas”, señalándose asimismo que “[e]n ningún caso las precampañas

¹⁷² El mismo principio quedaría recogido en el artículo 116, fracción IV, inciso e), según el cual las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que “[l]os partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa”.

excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales”.¹⁷³

Asimismo, dentro de la fracción V del artículo 99 –la base constitucional del juicio ciudadano– se mantuvo la redacción consistente en que el TEPJF tendría competencia para conocer de “[l]as impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes”, sin especificar la naturaleza del órgano que emite tales actos o resoluciones.

Sin embargo, en la propia fracción V del artículo 99 se realizó una adición en la que queda clara la posibilidad expresa de controvertir actos y resoluciones de órganos partidistas:

“Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables”.

La anterior disposición no sólo establece que el principio de definitividad –entendido como el necesario agotamiento de los remedios previos– también aplicaba a los partidos, sino que de manera implícita señala: a) la posibilidad de que se controviertan actos y resoluciones de partidos políticos mediante el juicio ciudadano y b) la existencia de instancias previas de solución de controversias al interior de los partidos políticos.

Los principios que se han expuestos fueron reflejados –con un énfasis aún mayor– en la legislación secundaria. Por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo 2 de

¹⁷³ Una fórmula similar sería establecida para el ámbito local, pues en el artículo 116, fracción IV, incisos h) y j): “Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: [...] h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador [...]; j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales”.

la LGSMIME se estableció que el derecho a la auto determinación sería un elemento a considerar en la resolución de los medios de impugnación federales. Dicho párrafo quedó redactado en los siguientes términos:

“La conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la auto organización de los partidos políticos, deberá ser considerada por las autoridades electorales competentes, al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos de los partidos políticos”.

Más importante aún, la voluntad de que los actos partidistas podrían ser controvertidos ante el TEPJF quedó clara en la modificación de diversos artículos de la LGSMIME. La cantidad de artículos modificados dan cuenta de que, en sus orígenes, la ley adjetiva había sido diseñada para controvertir actos de autoridades –y no de partidos políticos–. Entre otros, se modificaron los siguientes artículos:

- A) En el artículo 9, párrafo 1, se señaló que los medios deberían presentarse ante “la autoridad u órgano partidista señalado como responsable”.
- B) En el diverso 11, párrafo 1, se estableció que procedía el sobreseimiento cuando “[l]a autoridad u órgano partidista responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que quede totalmente sin materia el medio de impugnación respectivo antes de que se dicte resolución o sentencia”.
- C) El artículo 12, párrafo 1, inciso b), se modificó, para señalar que serían parte “[l]a autoridad responsable o el partido político en el caso previsto en el inciso g) del párrafo 1 del artículo 80 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna”.¹⁷⁴
- D) En el artículo 17, párrafo 1, se precisó el trámite que habría de dar “[l]a autoridad u órgano partidista, según sea el caso, que reciba un medio de impugnación, en contra de sus propios actos o resoluciones”; mientras

¹⁷⁴ En dicho inciso se señalaba que el juicio ciudadano podría ser promovido cuando el ciudadano “[c]onsidere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales”. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún [sic] cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable”.

que en el párrafo 4 se estableció que los escritos de terceros interesados serían presentados “ante la autoridad u órgano responsable del acto o resolución impugnado”.

- E) En la misma tónica, el artículo 18, párrafo 1, precisó que una vez que fuera publicitado el medio de impugnación en los estrados, “la autoridad o el órgano del partido responsable del acto o resolución impugnado deberá remitir al órgano competente del Instituto o a la Sala del Tribunal Electoral” la documentación correspondiente; en tanto que el párrafo 2 precisó los elementos mínimos que habría de tener “[e]l informe circunstanciado que debe rendir la autoridad u órgano partidista responsable”.
- F) De igual forma, se modificó el artículo 19, relativo a la sustanciación de los medios impugnativos, para precisar que “si la autoridad u órgano partidista no lo envía [el informe circunstanciado] dentro del plazo señalado en el párrafo 1 del artículo 18 de esta ley, el medio de impugnación se resolverá con los elementos que obren en autos y se tendrán como presuntivamente ciertos los hechos constitutivos de la violación reclamada, salvo prueba en contrario”.
- G) La redacción del artículo 20, párrafo 1, también se modificó, para quedar así: “[s]i la autoridad u órgano partidista responsable incumple con la obligación prevista en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 17, u omite enviar cualquiera de los documentos a que se refiere el párrafo 1 del artículo 18, ambos de esta ley, se requerirá de inmediato su cumplimiento o remisión fijando un plazo de veinticuatro horas para tal efecto”.
- H) El artículo 29, párrafo 3, se ajustó para que se hablara del procedimiento a seguir “[p]ara el caso de las notificaciones ordenadas a los órganos o autoridades señaladas como responsables”.
- I) La redacción del artículo 84, párrafo 2, inciso b) se modificó para que las sentencias recaídas a los juicios ciudadanos fueran notificadas, entre otras, “[a] la autoridad u órgano partidista responsable, a más tardar dentro de los dos días siguientes al en que se dictó la sentencia, por

oficio acompañado de la copia certificada de la sentencia”.

La procedencia del juicio ciudadano contra actos y resoluciones tendría su manifestación más clara en el artículo 80, párrafo 1, inciso g), el cual establecía que el juicio sería procedente cuando el ciudadano,

“[c]onsidere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún [sic] cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable”.

Asimismo, en el párrafo 2 del artículo 80 recogió el principio de definitividad en los siguientes términos:

“En los casos previstos en el inciso g) del párrafo 1 de este artículo, el quejoso deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido de que se trate, salvo que los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso”.

De hecho, tanto el principio de definitividad como las dos excepciones quedaron recogidos en la LGSMIME en dos ocasiones, pues el artículo 10, párrafo 1, inciso c) también señalaba que los medios de impugnación serían improcedentes “[c]uando no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, o por las normas internas de los partidos políticos”; así como que las excepciones se daban cuando “los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso”.

Por otra parte, las normas relativas a la competencia (artículos 83, párrafo 1, inciso a), numeral III, así como inciso b), numeral IV¹⁷⁵) para resolver el juicio

¹⁷⁵ Dichos numerales establecían lo siguiente: “1. Son competentes para resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: a) La Sala Superior, en única instancia: [...] III. En el caso señalado en el inciso f) del párrafo 1 del artículo 80 de esta ley, cuando se trate de la violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos

ciudadano revelan el tipo de conflictos intrapartidistas que el legislador tuvo en mente al momento de confeccionar la LGSMIME: elección de candidatos a cargos de elección popular y elección de dirigentes partidistas.

Pero la mejor definición de qué habría de entenderse por “asuntos internos de los partidos políticos” se encontraría en el COFIPE de 2008. De hecho, conviene analizar cuáles fueron los cambios introducidos, pues varias de las modificaciones a dicho código tuvieron una incidencia en el modelo de control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos.

Por lo que hace al derecho de asociación, en el artículo 5, párrafo 2, se estableció un límite, al dejar en claro que “[n]ingún ciudadano podrá estar afiliado a más de un partido político”. En consonancia con lo anterior, en el artículo 212, párrafo 5, se señaló que “[n]ingún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición”. Finalmente, el artículo 22, párrafo 1, reiteró la disposición constitucional consistente en que “[q]uedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos”.

La libertad de organización y determinación quedó reconocida en el artículo 22, párrafo 5, el cual dispuso que “[l]os partidos políticos se registrarán internamente por sus documentos básicos, tendrán la libertad de organizarse y determinarse de conformidad con las normas establecidas en el [COFIPE] y las que, conforme al mismo, establezcan sus estatutos”.

En términos estructurales, las modificaciones al artículo 27, párrafo 1, inciso c), impusieron una mayor regulación a los partidos políticos, pues se especificó que la asamblea nacional sería “la máxima autoridad del partido”(numeral I); que

institutos, así como en los conflictos internos de los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las Salas Regionales [...] b) La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia: [...] IV. La violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal; y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales [...].”

el comité nacional contaría con “facultades de supervisión” y en su caso “de autorización de las decisiones de las demás instancias partidistas” (numeral II); y que el órgano encargado de la administración del patrimonio presentaría también los informes de precampaña (numeral IV).

Especial mención merece la modificación al inciso g) del párrafo 1 del mismo artículo 27, pues después de precisar que los estatutos establecerán las sanciones a los afiliados que infrinjan las disposiciones internas, se señala que también habrán de establecer “los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias” y, quizá más importante aún, que “[l]as instancias de resolución de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita”.

En materia de género, se optó por una disposición por demás ambigua, pues el artículo 38, párrafo 1, inciso s) estableció como una obligación de los partidos el “[g]arantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular”. En consonancia con lo anterior, el artículo 218 señaló que “[l]os partidos políticos promoverán y garantizarán [...] la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional”.

Un cambio importante se dio en materia de transparencia, pues el mismo artículo 38, párrafo 1, inciso t) se puso como obligación “[c]umplir con las obligaciones que [el COFIPE] les establece en materia de transparencia y acceso a su información”. Las principales disposiciones sobre este aspecto quedaron recogidas en los artículos 41 y pueden ser sintetizadas de la siguiente manera: a) toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos, de conformidad con el COFIPE y el reglamento del IFE en materia de transparencia (art. 41, párr. 1); b) las personas accederán a la información de los partidos a través del IFE por medio de solicitudes específicas (art. 41, párr. 2); c) los partidos políticos están obligados a publicar en su página electrónica la información pública (art. 41, párr. 6), así como mantenerla actualizada (art. 43, párr. 1); d) la

información que los partidos proporcionen al IFE, o que dicho instituto genere respecto a los mismos, que se considere pública, estará disponible en la página electrónica del IFE (art. 42, párr. 1).

De acuerdo con el artículo 42, párrafo 1, se considera información pública de los partidos: sus documentos básicos; las facultades de sus órganos de dirección; las disposiciones de carácter general que regulen su vida interna; el directorio de todos sus órganos; el tabulador de remuneraciones de sus dirigentes; las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el IFE; los convenios de frente, coalición, fusión o de participación electoral que suscriban; las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos; los montos de financiamiento público otorgados mensualmente hasta por cinco años y los descuentos por multas; los informes de ingresos y gastos, el estado de situación patrimonial, el inventario de bienes inmuebles; la relación de donantes y los montos aprobados por cada uno; las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios una vez que causen estado; el nombre de sus representantes ante el IFE; el nombre de cualquier ente de investigación o capacitación que reciba apoyo económico por parte del partido; así como el dictamen y resolución que el Consejo General del IFE haya aprobado respecto de los informes de ingresos y gastos.

Ahora bien, ¿qué información no tendría el carácter de pública? El artículo 44, párrafo 1, señaló que no sería información pública, la

“relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular”.

En sentido similar, el párrafo 2 del artículo 44 señaló que será considerada como información confidencial la que

“contenga los datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, salvo los contenidos en los directorios establecidos [en el propio COFIPE] y en las listas de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular,

que solamente contendrán el nombre completo y otros datos personales que autorice el interesado”.

Finalmente, el párrafo 3 del mismo artículo señalaba que sería reservada “la información relativa a los juicios en curso, de cualquier naturaleza, en que los partidos políticos sean parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada”.

Más importante aún, para efectos de este trabajo, fue la forma en que en el COFIPE se definió lo que habría de entenderse por “asuntos internos”. Además de reiterar lo dispuesto en la Constitución en el sentido de que las autoridades solamente podrían intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establecieren la Constitución y la ley, así como que los militantes debían agotar las instancias partidistas antes de acudir al TEPJF, en el artículo 46 del COFIPE se estableció que “los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento”; una definición por demás genérica. Sin embargo, en el párrafo 3 se enlistaría con mucha mayor precisión que serían asuntos internos de los partidos políticos:

- “a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
- “b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
- “c) La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
- “d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y
- “e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados”.

Por otra parte, en el artículo 47, párrafo 2, se estableció que los estatutos de los partidos políticos podrían ser impugnados, exclusivamente por sus afiliados, 14 días después de que fuesen presentados ante el Consejo General del IFE para su revisión; órgano que resolvería las impugnaciones en el momento de emitir la resolución correspondiente. Por su parte, el párrafo 3 estableció que, una vez que el TEPJF resolviese las impugnaciones que se presentaran contra la declaratoria

del Consejo General, “los estatutos únicamente podrían impugnarse por la legalidad de los actos de su aplicación”. De manera adicional, el párrafo 4 estableció la obligación de comunicar al IFE los reglamentos que emitiesen en un plazo de diez días posteriores a su aprobación, de tal manera que el IFE estuviese en posibilidad de verificar su apego a las normas legales y estatutarias.

Otra disposición de suma relevancia para este trabajo fue la contenida en los párrafos 5, 6 y 7 del mismo artículo 47. En el primero de ellos se estableció que en el registro de los dirigentes partidistas, el IFE “deberá verificar, en un plazo de diez días contados a partir de la notificación, que el partido acompañe a la misma los documentos que comprueben el cumplimiento de los procedimientos previstos en los respectivos estatutos”. Dicho de otra manera, se estableció una suerte de revisión “de oficio”, en al cual el IFE verificaba que los partidos hubiesen cumplido con sus normas para la elección de dirigentes. Pero no sólo eso: en los párrafos 6 y 7 se previó que, en caso de errores y omisiones, se le debería dar vista al partido para que manifestara lo que a su derecho conviniese, pero si el IFE determinaba que “que no se cumplió con el procedimiento interno, deberá emitir resolución, debidamente fundada y motivada, estableciendo un plazo para que el partido reponga la elección o designación de sus dirigentes”.

También se establecieron mayores regulaciones en los procesos internos de selección de candidatos. Se estableció, en el párrafo 6 del artículo 22, que “[e]n los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos sólo podrán establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal”. Asimismo, en el artículo 211, párrafo 2, se estableció la obligación de los partidos políticos de definir –conforme a sus estatutos– el procedimiento que habría de seguirse para la realización de sus procesos internos de selección de candidatos. De acuerdo con este párrafo:

“Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método

o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna [...]”.

Otra disposición relevante está contenida en el mismo artículo 221, párrafo 3, inciso c), en el cual se señala que: a) “[l]as precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos” y b) que “[c]uando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas”.

El artículo 213, párrafo 1, estableció que los partidos habrían de contar con un órgano encargado de organizar sus elecciones internas –una suerte de “IFE interno”–. De acuerdo con ese párrafo, “[l]os partidos políticos, conforme a sus Estatutos, deberán establecer el órgano interno responsable de la organización de los procesos de selección de sus candidatos y, en su caso, de las precampañas”. Asimismo, en el párrafo 2 de dicho artículo se estableció un catálogo de actos y resoluciones susceptibles de ser controvertidos por los precandidatos, así como la obligación de emitir un reglamento interno para tal efecto:

“Los precandidatos podrán impugnar, ante el órgano interno competente, los reglamentos y convocatorias; la integración de los órganos responsables de conducir los procesos internos, los acuerdos y resoluciones que adopten, y en general los actos que realicen los órganos directivos, o sus integrantes, cuando de los mismos se desprenda la violación de las normas que rijan los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular. Cada partido emitirá un reglamento interno en el que se normarán los procedimientos y plazos para la resolución de tales controversias”.

Más aún, en los párrafos subsecuentes del artículo se establecerían las siguientes disposiciones relacionadas con la presentación, legitimación y resolución de los medios de impugnación: a) los medios presentados contra los resultados de las elecciones internas debían ser resueltos a más tardar 14 días de realizada la “consulta mediante voto directo” o de la “asamblea” (párr. 3); b) la presentación de los medios debía realizarse ante “el órgano interno competente”

en los cuatro días siguientes a la emisión del resultado o la conclusión de la asamblea (párr. 4); y c) los resultados sólo podían ser controvertidos por “los precandidatos debidamente registrados por el partido de que se trate” (párr. 5). Finalmente, en el párrafo se estableció que:

“Es competencia directa de cada partido político, a través del órgano establecido por sus Estatutos, o por el reglamento o convocatoria correspondiente, negar o cancelar el registro a los precandidatos que incurran en conductas contrarias a este Código o a las normas que rijan el proceso interno, así como confirmar o modificar sus resultados, o declarar la nulidad de todo el proceso interno de selección, aplicando en todo caso los principios legales y las normas establecidas en sus Estatutos o en los reglamentos y convocatorias respectivas. Las decisiones que adopten los órganos competentes de cada partido podrán ser recurridas por los aspirantes o precandidatos ante el Tribunal Electoral, una vez agotados los procedimientos internos de justicia partidaria”.

2. Cambios y continuidades en la reforma electoral de 2007-2008

El análisis de los aspectos más relevantes de la reforma constitucional de 2007 y la reforma legal de 2008 permite advertir que, lejos de debilitar el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos, el nuevo marco normativo fortaleció, en términos generales, a los entes estatales frente a los partidos políticos. En efecto, como tesis general podríamos sostener que la de 2007-2008 fue una reforma que estableció una mayor regulación sobre los asuntos internos de los partidos políticos. Y, si comparamos el texto de las normas positivas con los criterios que habían sido sostenidos en la sede jurisdiccional, veremos que a pesar de que hay un buen número de cambios, lo cierto es que apuntan en una dirección muy similar a la trazada mediante los criterios jurisprudenciales de la Sala Superior del TEPJF.

En términos de la forma en que se conceptuó el derecho de asociación se advierte una clara continuidad. Aunque el fraseo a nivel constitucional y legal se endureció, al igual que en el pasado la reforma de 2007-2008 estableció la idea de que sólo los ciudadanos pueden afiliarse a los partidos políticos. La única diferencia radica en que se puso un mayor énfasis, de tal suerte que

expresamente se prohibió cualquier tipo de intervención gremial o afiliación corporativa.

También encontramos una continuidad en el hecho de que el Poder Reformador de la Constitución haya reconocido expresamente que: a) el TEPJF tenía competencia para conocer de actos y resoluciones de partidos políticos y b) que la vía adecuada para ello era el juicio ciudadano.

Asimismo, en la reforma se retomaron criterios previamente sostenidos por la Sala Superior tales como: a) la necesidad de agotar las instancias partidistas antes de acudir a la jurisdicción federal; b) la existencia de excepciones a dichos principios –esto es, la posibilidad de acudir *per saltum* (por salto) a las instancias federales–; y c) la necesidad de que, en el momento de su registro, el IFE verificara que la elección de dirigentes se hubiera realizado de conformidad con las normas partidistas.

A primera vista, la acotación de que “[l]as autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley” podría leerse como un distanciamiento de las resoluciones de la Sala Superior, las cuales le habían permitido intervenir – para usar la misma formulación que el Poder Reformador de la Constitución– mucho más allá de lo que la Constitución y la ley expresamente señalaban antes de la reforma de 2007-2008. Sin embargo, lo anterior debe tomarse con cierta cautela, pues afirmar que una autoridad sólo podrá intervenir en la esfera de las personas físicas o morales en los términos que la ley señale (empezando por la Constitución) no es otra cosa que la garantía de legalidad.

Más importante aún, en los hechos la anterior fórmula ha tenido poca relevancia, pues finalmente la propia Constitución y la ley terminaron por hacer una definición por demás amplia de los “asuntos internos”. De hecho, es difícil pensar en algún aspecto de la vida interna de los partidos políticos que, en virtud de la reforma de 2007-2008, haya salido del ámbito de regulación de las autoridades electorales. La definición legislativa de asuntos internos – específicamente, el artículo 46, párrafo 3, del COFIPE– probablemente no podría ser más amplia: los asuntos internos abarcan la elaboración de las normas

partidistas, los procesos de afiliación de nuevos miembros, la elección de dirigentes, la selección de candidatos, así como los procesos deliberativos para la toma de decisión de sus órganos.

Para decirlo en pocas palabras: la adición al artículo 41 ciertamente resultó importante, pero en los hechos no implicó un apartamiento significativo de lo que ya venía haciendo la Sala Superior del TEPJF. Quizá la única excepción a lo anterior sea la formulación del artículo 47 del COFIPE, en la cual permea la intención de que la constitucionalidad de los estatutos de los partidos sólo pudiese ser cuestionada antes de que el Consejo General del IFE hiciera la declaratoria de procedencia correspondiente.

Otro cambio importante fue que en la LGSMIME se estableciera que los valores de la “conservación de la libertad de decisión política” y el “derecho a la auto organización” de los partidos políticos debían ser considerados en la resolución de los medios de impugnación. En la misma línea, destaca que en el COFIPE se enfatizara que los partidos “se regirán internamente por sus documentos básicos”, así como que “tendrán la libertad de organizarse y determinarse”. Estas precisiones son de la mayor relevancia ya que, como se mostró en el capítulo anterior, dentro de la argumentación de la Sala Superior el valor preponderante a proteger eran los derechos individuales de los militantes, y rara vez se hablaba del derecho a la autodeterminación de los partidos políticos.

Un cambio claro fue una mayor regulación de un aspecto fundamental de la vida interna de los partidos políticos: sus procedimientos de nominación de candidatos tanto a nivel federal como local. La reforma constitucional estableció tres cosas por demás relevantes: la fijación de topes de gastos de campañas, un límite global a las aportaciones que podrían hacerse a las campañas de los precandidatos, así como las fechas y duración máxima de las precampañas. Dicho de otra manera, por primera vez a nivel constitucional y legal se establecieron reglas expresas para regular directamente la forma en que los partidos políticos determinaban quiénes habrían de competir bajo sus siglas.

En la misma materia (procesos internos de selección de candidatos), se advierten cambios importantes en la legislación secundaria, especialmente los

relativos al tipo de requisitos de elegibilidad de que podrían exigir, así como los plazos, funcionamiento, legitimación y resolución de los medios de impugnación internos de los partidos políticos.

Pero no debe pasarse por alto que estamos frente a una regulación relativamente simple y –lo que es más importante aún– que deja un importante ámbito de decisión a los propios partidos, pues no se establecen, por ejemplo, métodos fijos para la selección de candidatos –como las elecciones primarias obligatorias–. Incluso, destaca que en el artículo 36, párrafo 1, inciso d) se señala que uno de los “derechos” de los partidos es, precisamente, “[o]rganizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones federales”.¹⁷⁶ En la misma tónica, el artículo 221, párrafo 2, reconoce que la selección puede realizarse mediante la celebración de una asamblea electoral –esto es, una elección por delegados–, o bien, una jornada comicial –una elección directa o primaria–.

De igual forma, hay un cambio hacia una mayor regulación en los procedimientos de sanción a militantes. Destaca, por ejemplo, la disposición que establece que no puede haber más de dos instancias, a fin de que las controversias se emitan de manera pronta y expedita.

También hay cambio en materia de transparencia. A los partidos se les obligó a cumplir con disposiciones nada despreciables en este sentido. Estas entidades de interés público quedaron obligadas a hacer pública, a cualquier persona interesada, un número importantísimo de cosas, desde las remuneraciones de sus dirigentes y la lista de sus donantes, hasta las resoluciones que dictaran sus órganos disciplinarios. Se puede decir, sin exagerar, que se trató de una amplia regulación en materia de transparencia.

¹⁷⁶ De igual forma, esta libertad queda clara en el artículo 211 del COFIPE, cuyo párrafo 1 señala de manera genérica que “[l]os procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general *que aprueben los órganos de dirección de cada partido político*” (énfasis añadido). Asimismo, en el párrafo 2 de dicho artículo señala que “cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular”.

3. La interpretación de la reforma en la sede jurisdiccional

Una vez que se ha expuesto el marco normativo derivado de la reforma electoral de 2007-2008, así como los cambios y continuidades que ésta supuso, es momento de analizar cuáles han sido las posiciones del TEPJF una vez que dicha reforma entró en vigor. Por supuesto, no pretendo bridar un panorama exhaustivo de todos y cada uno de los criterios que se han sostenido en las seis salas que conforman al TEPJF, pues ello sin duda alguna excedería los alcances de esta tesis. Lo que me interesa es recoger los criterios más importantes, especialmente los que tienen un carácter obligatorio, pues ellos son la base de lo que podríamos considerar el funcionamiento actual del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos. Con base en este funcionamiento –con los alcances y límites que identificaré en el siguiente capítulo– será posible formular las propuestas para tener una mejor defensa de los derechos partidistas.

Quizá los criterios que mejor reflejen la tendencia a ampliar –o no– el control jurisdiccional de entes que sean producto del derecho de asociación sean las jurisprudencias 22/2012¹⁷⁷, 2/2012¹⁷⁸, así como 42/2013¹⁷⁹. En la primera, la Sala Superior determinó que el juicio ciudadano era procedente para controvertir los actos y resoluciones de las agrupaciones políticas nacionales. De acuerdo con el razonamiento de la Sala, “como las agrupaciones políticas nacionales coadyuvan al desarrollo de la vida democrática del país y pueden afectar los derechos de sus integrantes, debe estimarse que sus actos y resoluciones quedan sujetos a ese control y, por ende, que son impugnables a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”.

¹⁷⁷ El rubro de la jurisprudencia es “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS Y RESOLUCIONES DE AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 11, 2012, pp. 19-20.

¹⁷⁸ “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CIVILES ADHERENTES A UN PARTIDO POLÍTICO”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 10, 2012, pp. 25-26.

¹⁷⁹ “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DE ASOCIACIONES CIVILES QUE TENGAN POR FINALIDAD CONSTITUIRSE EN PARTIDO POLÍTICO, CUANDO SE TRATE DE LA EXPULSIÓN O SUSPENSIÓN DE DERECHOS DE SUS INTEGRANTES”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 2 de octubre de 2013, pendiente de publicación.

En sentido similar, en la jurisprudencia 42/2013 la Sala Superior concluyó que es posible controvertir actos de asociaciones civiles que tengan por finalidad constituirse en partido político, en casos como la expulsión o suspensión de derechos de sus integrantes. De acuerdo con el razonamiento de la Sala, “como las asociaciones civiles que están en vías de obtener su registro como partido político, pueden afectar los derechos de sus agremiados”, el juicio ciudadano es procedente cuando se controviertan actos que “vulneren el ejercicio del derecho de asociación en materia política, como la expulsión o suspensión de derechos de sus integrantes”.

Sin embargo, en la tercera jurisprudencia, la Sala Superior sostuvo que no se pueden impugnar actos y resoluciones de asociaciones adherentes a los partidos políticos, como la Confederación Nacional Campesina. El argumento para justificar la improcedencia, en términos de la jurisprudencia 2/2012, radica en que las “asociaciones y sociedades civiles adherentes a partidos políticos [...] no tienen como objetivo promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, ni sus actividades se vinculen directa e inmediatamente con los comicios y los derechos político-electorales de los ciudadanos”.

Ahora bien, en la vertiente más procesal del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos encontramos algunos criterios importantes. Por ejemplo, en la jurisprudencia 9/2008¹⁸⁰ se estableció un supuesto adicional de la figura del *per saltum*: cuando el órgano partidista se negara a resolver la controversia. En ese sentido, la Sala Superior razonó que “cuando presentado el medio de defensa intrapartidario, el órgano responsable de tramitar y resolver la instancia impugnativa, indebidamente deja de resolver la controversia planteada” ello implica un apartamiento de “los principios inherentes al debido proceso”, por lo

¹⁸⁰ “PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES EL MEDIO IDÓNEO PARA LOGRAR LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO INTRAPARTIDISTA Y EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR LA CADENA IMPUGNATIVA”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, núm. 3, 2009, pp. 22-23.

que “se extingue, por excepción y bajo ciertas condiciones, la carga procesal de agotarlos, y se puede ocurrir directamente a la vía constitucional”.

Pero al mismo tiempo, la Sala Superior ha establecido criterios en el sentido opuesto, esto es, que en los hechos prolongan la cadena impugnativa. Por ejemplo, en la tesis XXXIV/2013¹⁸¹ se ha razonado que la omisión de resolver no tendría necesariamente como consecuencia que se actualizara la figura del *per saltum*. Por el contrario, en esta tesis la Sala Superior razonó que “si en la normatividad interna de un ente político, se omite regular el tiempo para resolver las controversias suscitadas al interior del instituto político”, dicha situación “no releva a la autoridad intrapartidaria de cumplir el imperativo de la tutela judicial y decidir las pretensiones de las partes, en un plazo razonable para alcanzar la protección del derecho dilucidado en el caso particular”.

En un sentido similar, en la jurisprudencia 5/2011¹⁸² se determinó que no sólo hay que agotar las instancias intrapartidistas, sino que también hay que promover los medios de impugnación locales antes de acudir a la jurisdicción federal. Específicamente, en el caso de las elecciones de dirigentes estatales y municipales, “los tribunales electorales de las entidades federativas, son competentes para conocer de conflictos partidistas de esta naturaleza, siempre que cuenten con un medio de impugnación apto y eficaz para obtener la restitución del derecho violado”. Lo anterior, toda vez que “sólo de esta manera, se privilegian los principios constitucionales de tutela judicial efectiva, de federalismo judicial y de un sistema integral de justicia en materia electoral”.

Otro criterio estrictamente procesal de gran relevancia es el contenido en la tesis XXXI/2011.¹⁸³ Como ya se apuntó en el primer apartado de este capítulo, la

¹⁸¹ “ACCESO A LA JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. DEBE PREVALECER ANTE LA AUSENCIA DE PLAZO PARA RESOLVER UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDARIO”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 27 de noviembre de 2013, pendiente de publicación.

¹⁸² “INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS LOCALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA CONOCER DE ESOS CONFLICTOS”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 4, núm. 8, 2011, pp. 18-19.

¹⁸³ “NORMATIVA INTRAPARTIDARIA. PUEDE TENER EL CARÁCTER DE AUTOAPLICATIVA O HETEROAPLICATIVA PARA SU IMPUGNACIÓN”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 4, núm. 9, 2011, pp. 65-66.

redacción del artículo 47 del COFIPE parecía sugerir que el único momento para controvertir la constitucionalidad de los estatutos partidistas era el plazo de 14 días contados a partir de fueran presentados para la revisión por parte del IFE. Pues bien, la Sala Superior no ha sostenido esta lectura, ya que incluso ha llegado a señalar que, para determinar la procedencia de los medios de impugnación, deberá tomarse en consideración si la norma partidista es de carácter autoaplicativo o heteroaplicativo. Dicho de otra manera, tan se puede controvertir la constitucionalidad de los estatutos partidistas que es necesario determinar “el momento de actualización de la obligación”.

Asimismo, destaca el criterio contenido en la tesis XXXIV/2008,¹⁸⁴ en la cual se ha sostenido que es posible controvertir, por vicios propios, los reglamentos partidistas, aun cuando se deriven de normas estatutarias declaradas válidas por el TEPJF. En ese sentido, la Sala Superior ha razonado que “el hecho de que diferentes prescripciones de los estatutos de un partido político hayan sido calificadas de constitucionales y legales” no implica necesariamente que “las normas reglamentarias que deriven de dichos estatutos sean, por sí mismas, congruentes con la Constitución y con la ley, porque existe la posibilidad jurídica de que las normas secundarias a los estatutos presenten vicios propios por apartarse de las prescripciones de las que emanan”.

Un criterio igualmente relevante es el contenido en la tesis XLIII/2013.¹⁸⁵ En dicha tesis la Sala Superior sostuvo que la modificación en la conformación de un órgano directivo de un partido, derivado de un proceso de reformas a sus estatutos “no implica una transgresión al principio de irretroactividad de las normas ni a derechos adquiridos de sus integrantes”. Ello, ya que “es una decisión de los partidos políticos redefinir el esquema funcional y operativo conforme a su libertad

¹⁸⁴ “NORMAS REGLAMENTARIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. PUEDEN CONTENER VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD, NO OBSTANTE LA VALIDEZ FORMAL DEL ESTATUTO DEL QUE DERIVEN”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, núm. 3, 2009, p. 46.

¹⁸⁵ “RETROACTIVIDAD. LA MODIFICACIÓN A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR REFORMA A SUS ESTATUTOS, NO LA ACTUALIZA”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 27 de noviembre de 2013, pendiente de publicación.

o capacidad auto-organizativa a efecto de preservar sus fines y propósitos que condicionan su propia existencia”.

En el tema de los procesos internos de selección de candidatos es importante mencionar el criterio contenido en la jurisprudencia 27/2013.¹⁸⁶ En ésta, la Sala Superior concluyó que “los precandidatos registrados cuentan con interés jurídico para impugnar los actos derivados del proceso electivo interno del partido político en el que participan, sin que sea exigible la posibilidad de que alcancen la reparación de un beneficio particular”. Esto, ya que “el legislador estableció a favor de los precandidatos una acción genérica para que estén en aptitud de velar por el adecuado desarrollo y resultado del proceso interno”.

Pero no sólo eso. En un pronunciamiento más reciente, la Sala Superior ha reconocido un derecho de acción no sólo a los candidatos, sino también a los militantes del PAN. En la jurisprudencia 15/2013¹⁸⁷ la Sala Superior razonó que “las determinaciones relacionadas con la selección de los candidatos del partido, pueden ser controvertidas por los militantes cuando aduzcan afectación a sus derechos partidistas”. Esto, pues al ostentar la calidad de militantes “tienen interés jurídico para impugnar esas determinaciones, con independencia de que les asista la razón en cuanto al fondo de la litis”.

Sobre este mismo tema, la Sala Superior ha reiterado el criterio consistente en que los militantes deben impugnar oportunamente los actos de los procesos internos de selección y no esperar al registro ante la autoridad competente. En la jurisprudencia 15/2012,¹⁸⁸ se argumentó que “cuando los militantes de un partido político estimen que los actos partidistas que sustentan el registro les causan agravio, deben impugnarlos en forma directa y de manera oportuna”. Lo anterior

¹⁸⁶ “INTERÉS JURÍDICO. LOS PRECANDIDATOS REGISTRADOS LO TIENEN PARA IMPUGNAR LOS ACTOS RELATIVOS AL PROCESO ELECTIVO INTERNO EN QUE PARTICIPAN”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 21 de agosto de 2013, pendiente de publicación.

¹⁸⁷ “CANDIDATOS. LOS MILITANTES TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO INTRAPARTIDISTA DE SELECCIÓN (NORMATIVA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL)”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 7 de agosto de 2013, pendiente de publicación.

¹⁸⁸ “REGISTRO DE CANDIDATOS. LOS MILITANTES DEBEN IMPUGNAR OPORTUNAMENTE LOS ACTOS PARTIDISTAS QUE LO SUSTENTAN”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 10, 2012, pp. 35-36.

es así, en términos de la jurisprudencia, “ya que los mismos causan afectación desde que surten sus efectos”, por lo que no resulta válido “esperar a que la autoridad administrativa electoral realice el acto de registro, pues en ese momento, por regla general, éste sólo puede controvertirse por vicios propios”.

Además, ha sido criterio que el registro de un candidato no impide que, con posterioridad, se ordene un cambio de candidato, producto de la resolución de medios de impugnación; esto es, que el transcurso del periodo de registro no torna irreparable la violación. En la jurisprudencia 45/2010¹⁸⁹, la Sala Superior sostuvo que en este tipo de situaciones “la selección intrapartidista del candidato no se ha consumado de un modo irreparable, pues en caso de acogerse la pretensión del actor, la reparación solicitada sería jurídica y materialmente factible”.

En el caso de los procedimientos de elección de dirigentes partidistas destaca la jurisprudencia 48/2013¹⁹⁰, según la cual cuando –por causas extraordinarias y transitorias– no se haya podido elegir a los sustitutos, opera una prórroga implícita en la duración del cargo, salvo que exista una disposición estatutaria en sentido contrario. Lo anterior es así, en concepto de la Sala Superior, pues es necesario “garantizar que por el tiempo en que se extienda el ejercicio de la función, se continúe la ejecución de las actividades propias del partido político para el logro de sus fines, lo cual se imposibilitaría, de estimar el cese inmediato de las atribuciones de los dirigentes a la conclusión del encargo, sin haber elegido a quienes deban realizarlas”.

Por otra parte, encontramos algunos criterios de la mayor relevancia relativos al proceso de toma de decisiones al interior de los partidos políticos. Entre otras cuestiones, la Sala Superior ha concluido que ciertos métodos son contrarios a la Constitución. Por ejemplo, en la tesis XI/2011¹⁹¹ se ha sostenido que el voto por

¹⁸⁹ “REGISTRO DE CANDIDATURA. EL TRANSCURSO DEL PLAZO PARA EFECTUARLO NO CAUSA IRREPARABILIDAD”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 7, 2010, pp. 44-45.

¹⁹⁰ “DIRIGENTES DE ÓRGANOS PARTIDISTAS. OPERA UNA PRÓRROGA IMPLÍCITA EN LA DURACIÓN DEL CARGO, CUANDO NO SE HAYA PODIDO ELEGIR SUSTITUTOS, POR CAUSAS EXTRAORDINARIAS Y TRANSITORIAS”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 16 de octubre de 2013, pendiente de publicación.

¹⁹¹ “VOTO POR ACLAMACIÓN EN DECISIONES PARTIDISTAS. ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 4, núm. 8, 2011, p. 38.

aclamación es inconstitucional, pues no permite saber con certeza cuántos votos se emitieron a favor o en contra de la cuestión a resolver. De acuerdo con el razonamiento de la tesis, esta inconstitucionalidad se presenta porque:

“1. No es posible determinar con precisión el sentido del voto de los ciudadanos congregados a expresar su voluntad; 2. Resulta imposible cuantificar los votos emitidos a favor o en contra de un candidato o propuesta, y 3. La decisión que se toma mediante dicho método carece de certeza, seguridad jurídica y, por tanto, de legitimidad, por lo que ese método es inadmisibles en la adopción de decisiones partidistas”.

Incluso encontramos ciertos pronunciamientos relacionados con los procedimientos sancionadores al interior de los partidos políticos. En la jurisprudencia 3/2010,¹⁹² por ejemplo, se ha señalado que la caducidad debe ser parte de los procedimientos sancionadores. En concepto de la Sala Superior, la caducidad “debe preverse incluyendo la temporalidad que la rijan, con plazos razonables e idóneos”, toda vez que los partidos políticos “como entidades de interés público, están compelidos invariablemente a otorgar certeza y seguridad jurídica a sus militantes, de manera que no puedan ser sujetos pasivos de un procedimiento disciplinario en forma indefinida”.

En este mismo tema, destaca la tesis XVII/2013,¹⁹³ en la cual la Sala Superior interpretó la normativa interna del PAN para concluir que es inconstitucional la disposición que contempla la suspensión de derechos partidistas, como medida cautelar en un procedimiento disciplinario. Esto es así, ya que “los partidos políticos tienen el deber de [...] observar en sus procedimientos disciplinarios el principio de presunción de inocencia”. En ese sentido, “el solo hecho de ser sujeto denunciado en el procedimiento disciplinario intrapartidista, por la comisión de una conducta ilícita, no implica responsabilidad, por lo que no se justifica la suspensión de los derechos de afiliación, con base en

¹⁹² “CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A ESTABLECERLA EN SU NORMATIVA”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 6, 2010, pp. 11-12.

¹⁹³ “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ES INCONSTITUCIONAL LA DISPOSICIÓN QUE CONTEMPLA LA SUSPENSIÓN DE DERECHOS PARTIDISTAS, COMO MEDIDA CAUTELAR EN UN PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO (NORMATIVA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL)”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 2 de octubre de 2013, pendiente de publicación.

el dictado de una medida cautelar, pues ello supone anticipar una sanción sin haber agotado el debido proceso y sin la existencia de una resolución definitiva”.

Asimismo, encontramos criterios muy específicos relacionados con los procedimientos de afiliación de nuevos miembros, lo cual da muestra de que el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos abarca prácticamente todas sus áreas. En la tesis XXXV/2009¹⁹⁴ se ha señalado que no se puede negar la afiliación bajo el argumento de que el ciudadano solicitante se equivocó en la denominación del partido político. Esto es así, pues en concepto de la Sala Superior, una negativa basada en dichos argumentos vulneraría el derecho de afiliación del militante, ya que “el órgano partidista [que revisa el procedimiento] está obligado a ponderar la manifiesta voluntad expresada por el interesado durante el trámite de su petición, así como el cumplimiento de cada uno de los requisitos conforme a la normativa partidista interna”.

En materia de transparencia, la Sala Superior ha sostenido que el padrón de afiliados no es un tipo de información que pueda considerarse como confidencial, pues la incorporación a un partido político implica abandonar, en cierta medida, la esfera privada. En la jurisprudencia 5/2013¹⁹⁵ la Sala razonó que “la información correspondiente al nombre, entidad y municipio de quienes integran el padrón de afiliados y militantes” no es confidencial, pues cuando los militantes externan “su voluntad de integrarse a una entidad de interés público, esa información se traslada del ámbito privado al público, por lo que ya no existe razón legal para considerarla confidencial”.

La idea esencial del anterior criterio se encuentra recogida, asimismo, en la jurisprudencia 4/2009.¹⁹⁶ En este criterio, la Sala Superior razonó que “la información del padrón de afiliados y militantes de los institutos políticos, en tanto

¹⁹⁴ “DERECHO DE AFILIACIÓN. EL ERROR EN LA DENOMINACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO EN LA SOLICITUD, ES CAUSA INSUFICIENTE PARA NEGAR LA AFILIACIÓN”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 5, 2010, p. 59.

¹⁹⁵ “PADRÓN DE AFILIADOS Y MILITANTES DE PARTIDOS POLÍTICOS. ALCANCES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 12, 2013, pp. 16-17.

¹⁹⁶ “INFORMACIÓN PÚBLICA. SE CONSIDERA COMO TAL LA CONCERNIENTE AL NOMBRE PROPIO RELACIONADO CON LA ENTIDAD FEDERATIVA O MUNICIPIO DE LOS MIEMBROS DE UN PARTIDO POLÍTICO”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, núm., 2009, pp. 22-23.

contenga sólo el nombre de aquéllos y la entidad federativa o municipio al que pertenecen, se considera de carácter público”. A la anterior conclusión se llegaba, de acuerdo con la jurisprudencia, pues “aun cuando el nombre de una persona es un referente que lo identifica ante los demás, su difusión de manera aislada, como miembro de un partido político, no revela algún aspecto de su vida íntima o privada”.

También en materia de transparencia, ha sido criterio de la Sala Superior que los militantes pueden solicitar directamente la información en posesión de los partidos políticos, y no necesariamente por medio de solicitudes al IFE. En la jurisprudencia 22/2009¹⁹⁷ se estableció que “para que los militantes obtengan información de los partidos políticos al que pertenecen” no es indispensable la formulación de la solicitud ante el IFE, pues “al ser parte [el militante] del propio partido político, la solicitud puede formularse en forma directa”.

Continuando con el tema de la transparencia, destaca también el criterio de la jurisprudencia 13/2011¹⁹⁸, según el cual los militantes no están obligados a demostrar un interés jurídico directo. Para justificar lo anterior, la Sala Superior dio dos razones. Por una parte, señaló que “el derecho a saber es un derecho autónomo en cuanto no requiere que el solicitante justifique la finalidad que persigue con la información”. Y, por la otra, también razonó que “la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, los hace copartícipes de la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la información oportuna y veraz, y los obliga a velar por la observancia del principio de publicidad y la transparencia en su vida interna”.

La jurisprudencia 12/2012¹⁹⁹ es otro buen ejemplo de cuánto se ha avanzado en materia de transparencia al interior de los partidos políticos. En ésta se

¹⁹⁷ “INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS MILITANTES ESTÁN FACULTADOS PARA SOLICITARLA DIRECTAMENTE”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 5, 2010, pp. 29-30.

¹⁹⁸ “DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN DIRECTAMENTE OBLIGADOS A RESPETARLO”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 4, núm. 9, 2011, pp. 22-24.

¹⁹⁹ “DERECHO A LA INFORMACIÓN. EL COMITÉ DE INFORMACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA EMITIR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA MATERIALIZARLO, TRATÁNDOSE DE PARTIDOS POLÍTICOS”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 10, 2012, pp. 20-22.

estableció el criterio de que cuando los partidos argumentan no tener la información, el Comité de Información puede emitir las resoluciones necesarias para materializar el derecho a la información, como lo serían “la instrucción a los sujetos obligados a calendarizar, bajo su propia iniciativa y determinación, los plazos en los que generarán y proporcionarán la información solicitada”.

Asimismo, en la sede jurisdiccional se han sostenido importantes criterios en un tema por demás controversial: la posible nulidad de elecciones partidistas. En este sentido, la Sala Superior ha sostenido –en la tesis XXXIII/2008²⁰⁰– que dicha nulidad se actualiza cuando en las asambleas se presentan actos de violencia. Esto, ya que “cuando se acredite que en la celebración de la asamblea se registraron actos violentos, mediante los cuales se generó presión u hostigamiento en contra de los participantes”, ello tiene como consecuencia que “se vulneran los bienes jurídicos [...] como son la libertad de participación política de los afiliados y la integridad y seguridad física de los mismos, lo que es suficiente para anular la asamblea”.

²⁰⁰ “ASAMBLEAS INTRAPARTIDISTAS. SON NULAS CUANDO EN SU CELEBRACIÓN SE REGISTRAN ACTOS DE VIOLENCIA”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, núm. 3, 2009, pp. 32-33.

Capítulo V

Propuestas por una mejor defensa de los derechos partidistas

En los anteriores capítulos se ha brindado un marco teórico y conceptual, así como una visión de Derecho comparado, para entender los dilemas normativos (y, hasta cierto punto, prácticos) del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos. Asimismo, se ha mostrado la evolución de dicho control en nuestro país, con especial énfasis en la manera en que –a golpe de jurisprudencia– la Sala Superior del TEPJF paulatinamente fue ampliando la posibilidad para que militantes pudieran controvertir los actos y resoluciones de los órganos partidistas. Finalmente, en el capítulo pasado, se dio un panorama general del marco normativo derivado de la reforma electoral de 2007-2008, la cual introdujo por primera vez normas constitucionales y legales que regularon dicho control, además de los principales criterios que se han sostenido en la sede jurisdiccional.

El propósito de este capítulo, en consecuencia, es hacer un análisis de los alcances y limitaciones del control jurisdiccional, tal como se ha configurado en el sistema jurídico mexicano. Y, a partir de lo anterior, haré algunas propuestas para mejorar la defensa de los derechos partidistas. Para este ejercicio tomaré, como punto de partida, la reforma en materia política y electoral publicada el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014. En materia de la defensa de los derechos partidistas, dicha reforma no implicó un apartamiento radical respecto del modelo de control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos derivado de la reforma de 2007-2008, pero es relevante, en la medida en que brinda un marco a partir del cual se pueden introducir las propuestas que desarrollaré.

1. Alcances y límites del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos

¿Cuáles son los alcances y límites del control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos? Sin menoscabo de las deficiencias que cualquier sistema

normativo puede tener, lo que hasta aquí se ha desarrollado permite ver que en México se ha logrado configurar un vigoroso control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos. Actualmente, el diseño constitucional y legal, así como las distintas interpretaciones que se han sostenido en la sede jurisdiccional, permiten que prácticamente todos los actos y resoluciones de los partidos políticos puedan ser controvertidos.

Desde la misma concepción constitucional de los partidos políticos como entidades “de interés público” se advierte la vocación del Poder Reformador de la Constitución por reconocer la especial relevancia de los partidos políticos para el funcionamiento de la democracia en nuestro país. Ahora bien, más allá del concepto empleado, tanto en el diseño legal y constitucional, así como en la jurisprudencia del TEPJF, se les ha asemejado –hasta cierto punto– a las autoridades estatales, al menos en el sentido de que: sus actos y resoluciones pueden ser controvertidos ante las instancias estatales; dichos entes se encuentran obligados a cumplir con reglas por demás significativas en materia de fiscalización de sus recursos públicos y de transparencia; en la legislación se han introducido elementos mínimos que han de establecerse en sus estatutos; y se han fijado fechas y límites para las aportaciones y gastos en los procesos internos de los partidos políticos.

Creo que lo anterior se encuentra justificado, pues los partidos políticos continúan siendo la principal vía mediante la cual los ciudadanos pueden acceder al poder público. Si bien es cierto que las candidaturas independientes han abierto una nueva vía de participación al margen de los partidos políticos, lo cierto es que éstos seguramente continuarán con un predominio en el sistema electoral mexicano. Además, debe enfatizarse que el Poder Reformador de la Constitución, así como el legislador ordinario, han sido particularmente generosos con los partidos políticos en nuestro país. Así, los partidos cuentan con un vigoroso financiamiento público, tanto para sus actividades diarias como para encarar los procesos electorales; se les ha garantizado, de manera gratuita, el acceso a la radio y la televisión; se les ha otorgado un papel importantísimo en el seguimiento

de la función electoral, al grado en que cuentan con representantes en los principales órganos de dirección a nivel federal y local; entre otras.

Lo anterior muestra, pues, que la especial relevancia de los partidos políticos se encuentra presente con mayor énfasis en el caso mexicano. En gran medida, los partidos han abandonado su estatus como entes meramente privados. Pero en contrapartida, también debe decirse que en nuestro país se ha ido creando un control por demás exhaustivo en la vida interna de los partidos políticos. Salvo cuestiones estrictamente ideológicas, es difícil pensar en algún área de la vida interna de los partidos que no se encuentre potencialmente sujeta al control jurisdiccional: elaboración y modificación de sus documentos básicos, determinación de requisitos y mecanismos para la afiliación de nuevos miembros, elección de dirigentes partidistas, procedimientos de selección de candidatos, así como las más variadas determinaciones de las dirigencias partidistas.

En México, los militantes de los partidos políticos pueden impugnar el método mediante el cual se elegirá a sus candidatos a puestos de elección popular, los actos y resoluciones realizados por los órganos encargados de llevar a cabo dichos procesos, la manera en que se realizan los cómputos de dichas elecciones internas, e incluso pueden solicitar la nulidad de dichos procedimientos, ya sea por la infracción a las normas estatutarias, o bien, por la violación a principios constitucionales.

En las elecciones internas de sus dirigencias –una faceta donde la relevancia pública de los partidos es menor que en la selección de candidatos– encontramos un panorama similar: los militantes pueden controvertir las reglas estatutarias, reglamentos y convocatorias que norman dichas elecciones o designaciones, así como los más variados actos y resoluciones del procedimiento mismo, incluidas las elecciones o asambleas en las que se verifican.

Asimismo, los militantes de los partidos políticos pueden impugnar los procedimientos mediante los cuales se les imponen sanciones tales como multas, suspensiones de derechos partidistas, inhabilitaciones y expulsiones. En estos casos, el TEPJF no sólo verifica la regularidad del procedimiento –esto es, que la actuación de los órganos que tienen la potestad sancionadora se cifiña a los

procedimientos que establecen los estatutos—, sino que también pueden controvertir la constitucionalidad y legalidad de las normas que regulan la imposición de las sanciones.

También encontramos un control exhaustivo por parte del TEPJF tratándose de la dimensión más básica del derecho de asociación y de afiliación. Si bien buena parte de la doctrina considera que la decisión de admitir o no a nuevos miembros suele ser prácticamente discrecional, el caso mexicano es bastante diferente. Cuando un ciudadano pretende afiliarse a un partido político y éste se niega a recibirlo, pueden acudir ante las instancias federales para solicitar su inclusión. En la práctica, los ciudadanos cuentan con el derecho a ser admitidos en los partidos políticos.

Más importante aún es el tipo de control jurisdiccional que se ha venido consolidando en nuestro país. Cuando el TEPJF revisa los actos y resoluciones de los partidos políticos, su labor no se limita a revisar que la actuación de los órganos se ajuste a lo establecido en los estatutos partidistas. Por el contrario, el Tribunal muchas veces revisa la regularidad constitucional de las normas mismas —en cualquier acto de aplicación y no sólo dentro del plazo de 14 días que marca el COFIPE—, así como el fondo de las determinaciones adoptadas por los partidos políticos. Dicho en pocas palabras, en México se ha configurado un control sustantivo de los asuntos internos de los partidos políticos. Y los alcances de dicho control son tales que, como se ha mostrado en el capítulo tercero, el TEPJF puede declarar la inconstitucionalidad de los estatutos de un partido político y hasta definir cuáles son los parámetros mínimos para estimarlos democráticos.

Visto este amplísimo alcance del control jurisdiccional de los partidos políticos, conviene preguntarse cuáles son los pendientes en esta materia. Parecería que el problema no está más en la existencia misma de “garantías jurisdiccionales”²⁰¹, pues como se ha visto, los militantes pueden controvertir prácticamente cualquier acto o resolución de los partidos políticos que les genere una afectación a su esfera de derechos.²⁰² Sin embargo, hay actos y resoluciones

²⁰¹ Courtis, Christian, *op. cit.*, p. 206.

²⁰² Lo cual es de suma relevancia, pues como apunta Galván, “ser titular de un derecho, que no está protegido con la posibilidad de defenderlo en juicio es tanto como no tenerlo”. Galván Rivera,

emitidos por los partidos políticos que en la práctica –y en buena medida por las particularidades de la materia electoral– resultan de difícil impugnación, o bien, cuyos efectos no son fácilmente reparables. En ese sentido, es necesario hacer algunas adecuaciones de tipo procesal, que más adelante detallo.

Pero quizá más importantes aún sean los cambios de tipo organizativo que convendría introducir. Por una parte, es necesario fortalecer el funcionamiento de las instancias intrapartidistas y, en menor medida, de las locales. De poco sirve que los militantes puedan acudir a las instancias federales si muchas veces tienen que pasar antes por dos niveles –el partidista y el jurisdiccional local– cuyo diseño no es del todo adecuado. Por la otra parte, sería conveniente pensar en estándares mínimos a partir de los cuales los partidos políticos normen sus procesos internos de elección de dirigentes, pero principalmente de selección de candidatos. En múltiples ocasiones, de poco sirve el control jurisdiccional de los conflictos intrapartidistas si éste se realiza con base en procedimientos que directa o indirectamente inhiben el ejercicio de los derechos de los militantes, o bien, que otorgan un amplio margen de discrecionalidad a las dirigencias partidistas. Falta, para decirlo brevemente, modificar algunas de las normas que hacen posible la defensa de los derechos partidistas.

2. Posibles cambios a nivel constitucional

Como se apuntaba al inicio de este capítulo, el punto de partida para las eventuales mejoras a nivel constitucional no puede tener otro que la más reciente reforma en materia política y electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014. Como ya se apuntó, si bien esta reforma representó un cambio mayúsculo en diversos aspectos de la vida electoral de nuestro país –piénsese, simplemente en la transformación del IFE en el INE, con el consecuente incremento de facultades y atribuciones–, lo cierto es que en lo concerniente a la defensa de los derechos partidistas, dicha reforma no implicó un apartamiento radical respecto del modelo de control jurisdiccional de la vida

Flavio, “Acceso a la justicia electoral en el Estado democrático de derecho”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, 2012, p. 77.

interna de los partidos políticos derivado de la reforma de 2007-2008. Empero, cualquier propuesta de reforma –ya sea constitucional o legislativa– no puede ignorar los nuevos parámetros que se han establecido en el texto constitucional.

La primera modificación relevante para efectos de esta tesis es la nueva redacción del artículo 41 constitucional. En dicho artículo se mantiene la naturaleza de los partidos políticos como “entidades de interés público”, pero se precisa que la ley determinará no sólo el registro y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral –como se establecía con anterioridad– sino también “los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden”. Se trata, como puede verse, de una modificación adecuada, pues antes parecía que la regulación estaba anclada a la intervención en el proceso electoral, cuando en realidad los partidos políticos cumplen con funciones que van mucho más allá de su intervención en los procesos electivos.

Otro cambio relevante en el artículo 41 constitucional tiene que ver con el objetivo de los partidos políticos. En la nueva redacción, se sigue diciendo que su finalidad consiste en promover la participación del pueblo en la vida democrática, pero ahora se habla de su contribución “a la integración de los órganos de representación política” –y no a “la integración de la representación nacional”, como anteriormente se señalaba–.

Más aún, de acuerdo con la nueva redacción de artículo 41, la finalidad de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público se logra con un medio adicional al “sufragio universal, libre, secreto y directo”. Ahora el acceso se da también mediante “las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”. Esto es, pareciere que, para el Poder Reformador de la Constitución, la manera de acceder al poder público –específicamente al poder legislativo– no sólo se da mediante las elecciones democráticas, sino también mediante las reglas para garantizar la igualdad de género.

Aunque en el tema de la autonomía de los partidos políticos se mantuvo la regla de que “[l]as autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta

Constitución y la ley”, en el ámbito del financiamiento a los partidos políticos se introdujeron cambios de la mayor relevancia. Si bien permanece la regla de que la ley deberá “garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”, así como los tipos de financiamiento y sus fórmulas para cálculo y determinación, lo cierto es que se quitó un candado importantísimo. La Constitución antes decía que la suma total de las aportaciones de simpatizantes “no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial”; mientras que ahora sólo refiere que “[l]a propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes”²⁰³. La misma formulación se empleó para el ámbito local, pues en el artículo 116, fracción IV, inciso h) se precisó que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que “[s]e fijen los criterios para establecer [...] los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes”.

Los anteriores cambios tienen implicaciones mayúsculas. Por una parte, se abre la puerta para que, potencialmente, el financiamiento privado prácticamente iguale al público, el cual literalmente podría reducirse en términos relativos hasta llegar a representar exclusivamente el 50% más un peso. Ya no nos encontramos, pues, en un escenario donde los partidos políticos, dada los cuantiosos recursos públicos y las limitaciones al financiamiento privado, carecían de incentivos para obtener recursos (lícitos) por parte de actores diferentes al Estado mismo. Otra implicación relevante de este cambio constitucional es que, en los hechos, potencialmente se aumenta el gasto total en la política. Como las fórmulas para el financiamiento público se mantuvieron inalteradas, en la parte pública no se tendrá una disminución en el costo. Y, en la parte privada, como se ha mostrado, existe el potencial para que se incremente hasta llegar a una cantidad que iguale al público. Por tanto, si sumamos el dinero privado (que podría igualar al público) el monto se podría incluso elevarse al doble.

²⁰³ Antes sólo se hablaba de “simpatizantes”. Se trata, creo, de una precisión adecuada. Aunque parece que la redacción anterior nunca dio problemas, teóricamente era posible interpretar que la restricción del 10% se aplicaba sólo a simpatizantes (no afiliados a los partidos) mientras que para los militantes sólo aplicaría el principio de que lo público prevalece sobre lo privado.

Todo esto, por supuesto, dependerá de la legislación secundaria, y el tema del financiamiento a los partidos es algo que va mucho más allá de la vida interna de los partidos políticos. Sirva lo expuesto para apuntar que uno de los retos de la legislación secundaria –como más adelante argumentaré con mayor detalle– consistirá en encontrar una fórmula que amplíe la posibilidad de financiación de los partidos por parte de sus militantes, pero al mismo tiempo que los blinde de la influencia del gran dinero y los poderes fácticos.

Otro cambio de la mayor relevancia para la vida interna de los partidos políticos fue la modificación que abrió la puerta para que el INE organice las elecciones internas mediante las cuales se elige a los dirigentes partidistas. En el artículo 41, fracción V, Apartado B, se estableció que “[a] petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes”. Dicho de otro modo, a partir de la entrada en vigor de la reforma de 2014, una autoridad estatal, a petición de los propios partidos, estará en condiciones de organizar las elecciones internas de sus dirigentes.

Por otra parte, las modificaciones a los artículos 59, 115 y 116 constitucionales muestran una conexión entre reelección y vida interna por demás relevante. En el artículo 59 constitucional se estableció la posibilidad de que los diputados fueran reelectos hasta por 4 periodos (12 años en total), y hasta por 2 periodos en el caso de los senadores (también 12 años). Sin embargo, en el mismo artículo se estableció una suerte de candado en los siguientes términos:

“La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

Una formulación similar para los integrantes de los ayuntamiento se incluyó en el artículo 115, base I, según la cual

“[l]as Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por

cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

Y, finalmente, en el artículo 116, fracción II, se estableció una redacción similar para el caso de los diputados locales:

“Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

Otro elemento importantísimo fue que, mediante la modificación del artículo 73, fracción XXIX-U, el Poder Revisor de la Constitución facultó al Congreso de la Unión “[p]ara expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución”. Como puede verse, en la Constitución no se hizo mayor referencia a los elementos que habrá de contener la ley de partidos. Sin embargo, en la fracción I del transitorio segundo se estableció que la “ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales” deberá establecer, al menos, lo siguiente:

“a) Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales;

“b) Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria;

“c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos;

“d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;

“e) Los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones”.

Como puede verse, se trata de normas por demás genéricas, que en su mayoría ya estaban contempladas, de alguna u otra forma, en el COFIPE de 2008.

Quizá sólo convenga apuntar que en el mencionado transitorio se reconoce como derecho de la militancia “la garantía de acceso a los órganos *imparciales* de justicia intrapartidaria”,²⁰⁴ mientras que anteriormente la Constitución sólo mencionaba la existencia de dichas instancias.

Pero más allá de los cambios introducidos por la más reciente reforma en materia política y electoral, ¿cuáles son los pendientes en el plano constitucional? Creo que, sin duda, sería recomendable establecer procedimientos más específicos para seleccionar candidatos. Si bien es cierto que, como se mostró en el capítulo anterior, contamos con un importante número de normas que se refieren a los procesos internos de selección de candidatos, no debe pasarse por alto que estamos frente a una regulación relativamente simple y que deja un importante ámbito de decisión a los propios partidos, quienes finalmente cuentan con un amplio margen para determinar los métodos de selección de candidatos. De hecho, la más importante disposición en este sentido la encontramos en el ámbito legislativo, pues el artículo 211, párrafo 2, del COFIPE establece la obligación de los partidos políticos de informar al IFE cuál será el método que emplearan:

“Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate”.

El cambio que propongo consiste en la implementación de elecciones primarias obligatorias, o bien, que por lo menos se deje en claro que los candidatos deben ser electos en asambleas cuyos asistentes sí sean electos por la militancia. De lo que se trata es que haya, como máximo, dos “grados de distancia” entre militantes y candidatos, de tal forma que, con un cambio de diseño institucional, se pueda evitar métodos de selección poco democráticos, como la designación directa de candidatos, una práctica que *de jure y de facto* está presente en el día a día de los partidos políticos.

²⁰⁴ Énfasis añadido.

Idealmente, este cambio debería realizarse en el plano constitucional, pues de lo contrario, la constitucionalidad de una disposición de rango legislativo podría ser combatida bajo el argumento de que con la implementación de elecciones primarias, o bien, la celebración de convenciones por delegados electos por la militancia, violan el principio de auto organización y autodeterminación de los partidos políticos. Sin embargo, en caso de que una reforma constitucional fuera demasiado complicada, parecería que los propios transitorios de la reforma de 2014 abren la puerta para que, vía legislación secundaria, se establezca una mayor regulación a los partidos políticos.

En efecto, el inciso c) de la fracción I del artículo transitorio segundo del decreto de reformas, señala que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales habrá de establecer, al menos, “[l]os lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos”. Uno de esos lineamientos básicos podría ser, por ejemplo, que todos los candidatos fueran electos mediante votación directa, o bien, por delegados que lo fueron mediante este procedimiento. Este tipo de modificación tendría la ventaja, además, de que dejaría cierto grado de autodeterminación a los partidos políticos, pues a ellos correspondería determinar si en dichas elecciones participa sólo la militancia, o bien, si la abre también a simpatizantes que no están inscritos formalmente en el partido.

3. Posibles cambios a nivel legislativo

Un primer cambio legislativo, relacionado con la reforma constitucional que arriba se propone, consiste en abrir la posibilidad para que el INE pueda organizar no sólo la elección de dirigentes partidistas –como se establece claramente en el artículo 41, fracción V, Apartado B– sino también los procesos internos de selección de candidatos. Como se ha visto desde el primer capítulo, la faceta más pública de los partidos políticos –esto es, cuando desarrollan actividades que incluso podrían ser consideradas como acciones estatales– se da, precisamente, cuando eligen a los ciudadanos que habrán de contender bajo sus siglas, con

todas las ventajas que ello supone. Por ende, sería poco lógico que el INE sí pudiera organizar las elecciones de dirigentes partidistas –una faceta más privada, o menos pública, si se quiere– y no los procedimientos de elección de candidatos.

En ese sentido, parece que no es indispensable una reforma constitucional, pues la fracción IV del artículo 41 señala que “[l]a ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales”. Asimismo, en el propio artículo 41 constitucional, en su fracción V, Apartado B, inciso a), numeral 7, así como inciso b), numeral 7, se establece que tanto en los “procesos electorales federales y locales” como en “los procesos electorales federales”, “[c]orresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes” realizar “[l]as demás [funciones] que determine la ley”. En consecuencia, en la legislación secundaria podría determinarse que una de las formas en que se llevarán a cabo los procesos de selección de candidatos podría ser, precisamente, con la colaboración del INE en los casos en que los partidos así lo soliciten a la autoridad administrativa electoral.

Una segunda modificación a la legislación secundaria consiste en brindar garantías efectivas a los representantes de elección popular –integrantes de ayuntamientos, diputados locales, diputados federales, así como senadores– que busquen reelegirse bajo las siglas de los partidos políticos que los postularon. Aquí estamos frente a una posible tensión entre el derecho de la ciudadanía en general para premiar y castigar a sus representantes populares, por una parte, y el derecho de auto organización de los partidos políticos, por la otra.

El problema radica en que, conforme a los artículos 59, 115 y 116, la postulación para la reelección “sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición” que los hubieren postulado, “salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”. ¿Qué sucede, por ejemplo, si un presidente municipal, síndico, regidor, diputado o senador busca reelegirse bajo las siglas de su partido y, por ende, no renuncia a su militancia, pero llegado el momento para el proceso interno de

selección, la dirigencia partidista –o una mayoría de militantes, si hubiese una elección primaria– decide no postularlo?

En un contexto normativo diferente, quizá la solución sería relativamente sencilla: el representante popular podría buscar una postulación mediante una candidatura independiente. De esta manera, los electores conservarían su derecho a premiar o castigar a su representante y, al mismo tiempo, el partido político conservaría su derecho de elegir a sus candidatos. Sin embargo, como la posibilidad de ser reelecto depende de una decisión de partido –salvo que se renuncie antes de la mitad de su mandato– la anterior solución no es constitucionalmente válida.

¿Qué hacer, entonces? Creo que en la confección de la legislación secundaria se podrían considerar dos alternativas. La primera consistiría en que se garantizara a los representantes populares el derecho a ser postulados bajo las siglas de su mismo partido político. Esta alternativa tendría la ventaja de brindar una protección amplia a los electores, quienes mantendrían su derecho a premiar o castigar a sus representantes. Sin embargo, esta opción tendría un costo relevante, en la medida en que los militantes perderían todo tipo de control sobre la postulación de las personas que competirían bajo las siglas de su partido.

La segunda alternativa consistiría en permitir que los representantes populares que buscan una reelección sólo puedan perder su derecho a ser nominados en un caso muy concreto: mediante una elección directa de la militancia. Es decir, se podría introducir una garantía para que sólo los militantes del partido político, en una elección primaria abierta a todos los afiliados, puedan optar por otro candidato. De esta manera, se lograría un cierto balance entre los derechos de los militantes (que podrían optar o no por postular al mismo candidato) y de los electores en general.

La tercera modificación secundaria para mejorar la defensa de los derechos partidistas consistiría en fijar parámetros claros para garantizar una mayor autonomía de los órganos encargados de resolver los medios impugnativos al interior de los partidos políticos. Lo anterior no sólo es deseable, sino un verdadero mandato constitucional, pues como se ha apuntado, el transitorio

segundo, fracción I, de la reforma de 2014, establece que la ley general de partidos habrá de reconocer “la garantía de acceso a los órganos *imparciales* de justicia intrapartidaria”.²⁰⁵

En este tema, el reto consiste en determinar qué habrá de concretizarse la garantía de que los órganos partidistas sean “imparciales”. La idea, de entrada, no deja de ser paradójica: cualquier militante deja de ser imparcial, en la medida en que opta por un partido político específico, una ideología, una declaración de principios. Parecería, entonces, que lo relevante es garantizar la independencia de los órganos de justicia intrapartidista respecto de otros órganos de decisión de los partidos políticos.

Creo que sería conveniente la introducción de las siguientes garantías. Primero, sería recomendable que todos los medios de impugnación fueran resueltos por órganos especializados y no por órganos ejecutivos o de toma de decisión. Hasta el momento, ha sido práctica común que algunos partidos políticos establezcan que órganos tales como el Comité Ejecutivo Nacional sean los encargados de resolver cierto tipo de controversias. Esta fórmula parece no ser la más adecuada, al menos por dos razones. La primera es estrictamente técnica: los órganos ejecutivos, encargados de la toma de las decisiones políticas más importantes de un partido político, o los órganos deliberativos, en donde confluye la pluralidad de posiciones al interior del partido, parecen no tener un diseño institucional, ni la experiencia y formación necesaria para resolver cuestiones cuasi-jurisdiccionales. La segunda está relacionada con posibles conflictos de interés. No parece razonable que los órganos que directa o indirectamente hayan intervenido en el proceso de toma de decisiones sean, precisamente, los encargados de resolver sobre su regularidad estatutaria. En razón de lo anterior, todos los medios de defensa al interior de los partidos políticos deberían ser resueltos por estas instancias especializadas.

Un segundo parámetro a considerar está relacionado con el tipo de requisitos con que deben contar los miembros de los órganos especializados a los que se les dará la competencia para resolver las impugnaciones al interior de los partidos

²⁰⁵ Énfasis añadido.

políticos. En este sentido, sería importante que los integrantes contaran con un título de licenciado en Derecho, pues estarían realizando funciones cuasi jurisdiccionales, similares a las que desarrollan en el ámbito estatal los jueces, además de que sus decisiones serán susceptibles de revisión por órganos judiciales locales o federales. Asimismo, sería conveniente que se establecieran impedimentos, de tal forma que quienes formen parte de los órganos de resolución de controversias no puedan desempeñar otro tipo de cargos directivos, ya sea en órganos de dirección o deliberativos.

En contrapartida con los anteriores requisitos, un tercer parámetro que podría incluirse se refiere a una serie de garantías que podrían mejorar la autonomía de los órganos encargados de resolver las controversias. Sobre este tema, convendría explorar la posibilidad de que tuvieran nombramientos por periodos prolongados (7 años, por ejemplo) y que se establecieran garantías para la ejecución de sus funciones: una remuneración acorde con sus tareas, personal adecuado para resolver los medios de impugnación, causales limitativas y graves para una eventual remoción.

Un cuarto aspecto que convendría regular con mucha precisión en la legislación secundaria está relacionado con los límites a las aportaciones de los militantes y simpatizantes. Sin duda, uno de los aspectos más relevantes de la vida interna de los partidos políticos es la manera en que financian sus actividades. En el caso mexicano, durante décadas la principal fuente de financiamiento han sido los recursos públicos. Ahora, a partir de la reforma, se ha abierto para que el financiamiento “privado” prácticamente iguale al público.

Por eso sería importante que en la legislación secundaria se establezca un esquema en donde la principal fuente de financiamiento adicional provenga de pequeñas donaciones de los mismos militantes de los partidos políticos. La autonomía de los partidos políticos no sólo se da frente al Estado, sino también frente a los poderes fácticos. Por ello, sería de suma relevancia que la legislación secundaria establezca normas que fortalezcan la influencia de los militantes comunes, y no de actores privados, ajenos a los partidos, que mediante

donaciones busquen tener una injerencia indebida en el ámbito interno de los partidos políticos.

Por último, una quinta modificación a la legislación secundaria consistiría en establecer una regulación mínima para las instancias partidistas y locales que puedan conocer de los actos y resoluciones de los partidos políticos. Sin duda, es importante que cada entidad federativa y cada partido puedan diseñar medios de impugnación acordes con su realidad política. Piénsese simplemente en los sistemas de usos y costumbres de estados como Oaxaca, los cuales requieren métodos de solución de controversias que estén en consonancia con dichas realidades. O considérese también el caso de los partidos que de manera consistente presentan divergencias al momento de nominar candidatos. En ambos casos, resulta razonable que el Estado o el partido político pueda diseñar mecanismos acordes con los retos particulares que enfrenta.

Sin embargo, en la ley general de partidos políticos podrían introducirse parámetros normativos mínimos, que garanticen una mejor defensa de los derechos partidistas. Sería de la mayor importancia, por ejemplo, que se estableciera que en los juicios o recursos que se presentaran contra actos y resoluciones de partidos políticos primara el principio de la instancia única, así como que se establecieran tiempos máximos para la resolución de dichos medios impugnativos. La existencia de dos o más instancias partidistas o locales –muchas veces sin una regulación clara sobre los tiempos para resolver este tipo de asuntos– puede ser problemática, sobre todo porque en el nivel federal, la ampliación de la procedencia del recurso de reconsideración también ha implicado que se pueda contar con una primera instancia (el juicio ciudadano) y una segunda (la reconsideración).

Así, si tomamos el panorama completo, veremos que fácilmente podrían tenerse seis instancias: dos partidistas, dos locales y dos federales. Esta situación no es sostenible en la materia electoral, donde la pronta resolución de los medios de impugnación es un valor fundamental. Pensemos, por ejemplo, en un conflicto intrapartidista relacionado con el cómputo de una elección de candidatos a un cargo municipal. No se necesitan muchos cálculos para saber que el agotamiento

de cinco o seis instancias implicaría que, para el momento en que se dictara la última sentencia de la cadena impugnativa, la reparación ya no sería material y/o jurídicamente posible, pues muy seguramente para ese momento ya habrían transcurrido el registro de candidatos, buena parte de campañas constitucionales y quizá hasta la toma de protesta.

Ciertamente, en un escenario como el anteriormente descrito, los militantes podrían intentar acudir *per saltum* a las instancias federales. Ello podría, en ciertos casos, reducir la carga de agotar las instancias partidistas y locales. Sin embargo, creo que al ser una figura de naturaleza extraordinaria, el *per saltum* no podría convertirse en la regla general, pues ello implicaría, en los hechos, que el grueso de controversias se ventilara directamente en las instancias federales, en detrimento de los principios constitucionales de auto organización de los partidos políticos y del federalismo mismo. Por ello, creo que la única alternativa que permite, por una parte, contar con una adecuada defensa de los derechos partidistas y, por la otra, privilegiar la solución de los conflictos intrapartidistas al interior de los partidos políticos y en las instancias locales, consiste en establecer el principio de que sólo existirá una instancia partidista y otra jurisdiccional local, así como establecer tiempos máximos para la resolución de dichos medios de impugnación.

Conclusiones

1. Uno de los mayores retos para los operadores jurídicos –especialmente los jueces electorales– consiste articular una teoría coherente sobre los partidos políticos y la regulación de su vida interna. La ausencia de una doctrina clara genera, por un lado, una falta de certeza y seguridad jurídica. Sin un anclaje teórico sólido, no hay forma de prever la manera en que el TEPJF, los tribunales locales, o incluso las mismas instancias intrapartidistas resolverán casos futuros. En términos prácticos, el sistema se vuelve disfuncional si los juzgadores pueden apelar algunas veces a los derechos de la militancia y en otras al derecho de auto-organización de los partidos políticos. Y, en términos normativos, es importante determinar hasta dónde debe llegar el control de la vida interna de los partidos políticos y, por ende, cuáles son los límites de su autonomía.
2. Independientemente de que, para definir la naturaleza de los partidos políticos, se opte por una tipología cerrada de categorías, o bien, se identifiquen aquellos actos concretos en los que los partidos asumen funciones parecidas a los entes públicos, estamos frente a una cuestión de grados. Entre ambos extremos –los partidos como entes enteramente privados versus los partidos como órganos del Estado– tenemos una serie de puntos intermedios. Ello implica que, salvo que adoptemos una de las posturas límite –esto es, que los partidos son entes públicos–debemos reconocer que los partidos son una manifestación del derecho de asociación de los ciudadanos y que, por ende, los partidos cuentan con un ámbito privado.
3. Hay actos de los partidos políticos que preponderantemente van dirigidos al exterior: la participación de candidatos en las elecciones populares, la presencia de sus representantes en órganos estatales, su participación en el debate público. Pero hay otros que, por no estar dirigidos principalmente hacia el exterior, en principio podríamos considerar como parte de la vida interna de los

partidos. Ese sería el caso de las siguientes actividades: a) la determinación de las normas que rigen a los partidos, b) la admisión o exclusión de los miembros, c) la imposición de sanciones, d) la selección de dirigentes partidistas, e) la elección de sus candidatos a cargos de elección popular, f) la determinación de estrategias políticas, g) la determinación de cómo emplean sus recursos, y h) la determinación de su ideología y línea política.

4. Determinar cuándo los entes estatales sí deben intervenir en la vida interna de los partidos políticos presenta importantes dilemas prácticos y normativos. Independientemente de la postura que se adopte, parece que las soluciones siempre serán insatisfactorias. En un extremo podríamos ubicar a los que piensan que la intervención es evidente; en el otro, hay quienes afirman que la regulación debe ser mínima o de plano nula. Aunque la primera postura puede parecer conveniente a primera vista, lo cierto es que presenta ciertos inconvenientes. Los partidos son principalmente organizaciones que buscan competir por el poder público y, para ser competitivos, necesitan cuando menos cierto grado de cohesión y disciplina interna. En ese sentido, una intervención desmedida por parte de los entes estatales podría paralizar su funcionamiento interno.

5. Una intervención desmedida del Estado en los asuntos intrapartidistas no sólo puede tener consecuencias negativas para el funcionamiento de los partidos, sino para la salud del sistema democrático. En la ecuación no sólo se debe balancear la relativa debilidad del militante frente al partido político, sino también la relativa debilidad de un partido político –especialmente los minoritarios– frente al poder del Estado. La existencia de partidos políticos autónomos, independientes del poder estatal o gubernamental, es una de las condiciones necesarias para la democracia representativa. La autonomía de los partidos es también la autonomía de los socios frente a la intervención estatal; y eso es un valor jurídicamente relevante.

6. Para determinar el nivel deseable de intervención estatal en la vida interna de los partidos políticos, se puede acudir a una fórmula relativamente sencilla: entre mayores beneficios reciban los partidos políticos y mayor sea su relevancia pública, en mayor medida se justificará la intervención de los órganos estatales en su vida interna. El punto de partida, por ende, es el siguiente: ¿cuánta libertad asociativa deben perder los partidos políticos por los beneficios que les da el Estado? Para contestar esto, se pueden considerar los siguientes factores: a) si los partidos políticos ostentan o no un monopolio (o al menos una posición privilegiada) en la postulación de candidaturas; b) si los partidos reciben financiamiento público, ya sea para las campañas de sus candidatos o para su funcionamiento cotidiano; y c) si los partidos políticos reciben otro tipo de beneficios, como un acceso privilegiado a los medios de comunicación, o exenciones o tratamientos fiscales diferenciados.

7. Aunque en la doctrina ambos conceptos se utilicen con frecuencia como si fueran sinónimos, no es lo mismo hablar del control jurisdiccional de la “vida interna” de los partidos políticos, que referirse a su “democracia interna”. Por control jurisdiccional entendemos, simplemente, la posibilidad de que un órgano estatal pueda resolver conflictos internos como la selección de candidatos, la elección de dirigentes o la imposición de sanciones a los militantes. Pero que un militante pueda acudir a la jurisdicción para controvertir un acto o resolución del partido político al que se encuentra afiliado, nada dice sobre cuán democrático o no sea la estructura o el funcionamiento de ese partido político. La “democracia interna”, por su parte, se refiere a cierto tipo de organización y prácticas al interior de los partidos políticos; noción que dependerá de la teoría democrática que se prefiera.

8. El Derecho comparado muestra que, aún en las democracias más consolidadas, existen diferencias marcadísimas respecto de la posibilidad de que los entes estatales puedan conocer de asuntos relacionados con la vida interna de los partidos políticos. En un extremo podríamos ubicar a Francia,

donde los partidos políticos son considerados como corporaciones de índole civil y, por ende, se rigen por la lógica del derecho privado. En dicho país, ni la Constitución ni las leyes imponen límites significativos a la libre autorregulación de los partidos políticos. En contraste, Alemania podría ser el mejor ejemplo de una regulación exhaustiva de la vida interna de los partidos. En ese país, la Ley de Partidos Políticos desarrolla extensivamente el mandato contenido en la Ley Fundamental alemana, consistente en que los partidos han de tener una organización interna democrática. Incluso, tribunales alemanes han anulado elecciones constitucionales bajo el argumento de que no se han respetado los métodos partidistas para seleccionar candidatos.

9. En México, la historia de la defensa de los derechos partidistas es, en buena medida, la historia de la construcción y fortalecimiento de los tribunales electorales. Dos factores fueron fundamentales para que el TEPJF comenzara, paulatinamente, a aceptar la procedencia de medios de impugnación electorales contra actos y resoluciones de partidos políticos. Por una parte, las sucesivas reformas electorales de la última parte del siglo XX fueron configurando un tribunal electoral cada vez más fuerte en términos de diseño institucional y regulación procedimental. Por la otra, un cambio en el contexto político, que se tradujo en una mayor independencia del TEPJF, también fue relevante para que, en su momento, los magistrados de la Sala Superior determinaran que sí tenían competencia para ejercer un control jurisdiccional sobre la vida interna de los partidos políticos.

10. Si bien la creación del TCE y del TFE representaron importantes pasos en la consolidación de la jurisdicción electoral, lo cierto es que contaban con un diseño institucional débil y, en la práctica, sus resoluciones tuvieron un impacto por demás limitado. Incluso el diseño institucional del TFE presentaba deficiencias nada despreciables: su competencia estaba limitada a las elecciones federales, las garantías presupuestales y de permanencia seguían ausentes a nivel constitucional, además de que las sentencias que emitía –

tratándose de la calificación de elecciones– podían ser modificadas por el poder legislativo. Asimismo, los sistemas de medios de impugnación bajo los cuales operaron el TCE y el TFE no contemplaban la posibilidad de controvertir actos o resoluciones de los partidos políticos.

11. El diseño institucional de los órganos electorales sufrió una transformación notable con la reforma constitucional de 1996, misma que creó al TEPJF. En el ámbito procesal, destaca la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual podía ser promovido por un ciudadano, por sí mismo y en forma individual, para hacer valer violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse a los partidos políticos. Una lectura cuidadosa del texto constitucional y legal de la época muestra que, al menos explícitamente, el TEPJF no tenía competencia para conocer de actos y resoluciones de los partidos políticos.

12. Con el paso del tiempo, la primera integración de la Sala Superior del TEPJF (1996-2006) comenzaría a desarrollar una importante línea jurisprudencial, mediante la cual fue abriendo la posibilidad de ejercer un control jurisdiccional sobre los asuntos intrapartidistas. La procedencia directa del juicio ciudadano contra actos y resoluciones de los partidos políticos fue el resultado de un acelerado proceso, en el cual la Sala Superior del TEPJF adoptó los más variados criterios. En 1997, se rechazó cualquier tipo de control, directo o indirecto, sobre la vida interna de los partidos políticos. Sin embargo, en 1999 se abrió una primera vía –indirecta y limitada– para conocer litigios relacionados con la elección de dirigentes partidistas y, un año después, con la selección de candidatos. Posteriormente, en 2001, se aumentó el alcance de la regulación indirecta cuando determinaron que los militantes podían acudir al IFE para solicitar la restitución de los derechos que hubiesen sido violados por las dirigencias partidistas. Finalmente, en 2003 se abandonaron los anteriores

criterios y la Sala Superior estableció la procedencia directa del juicio ciudadano contra los actos y resoluciones de los órganos partidistas.

13. El análisis de los aspectos más relevantes de la reforma constitucional de 2007 y la reforma legal de 2008 permite advertir que, lejos de debilitar el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos, el nuevo marco normativo fortaleció, en términos generales, a los entes estatales frente a los partidos políticos. La de 2007-2008 fue una reforma que estableció una mayor regulación sobre los asuntos internos de los partidos. Y, si comparamos el texto de las normas positivas con los criterios que habían sido sostenidos en la sede jurisdiccional, veremos que a pesar de que hay un buen número de cambios, lo cierto es que apuntan en una dirección muy similar a la trazada mediante los criterios jurisprudenciales de la Sala Superior del TEPJF.
14. En términos de la forma en que se conceptuó el derecho de asociación se advierte una clara continuidad, pues se reforzó la idea de que sólo los ciudadanos pueden afiliarse a los partidos políticos. También encontramos una continuidad en el hecho de que el Poder Reformador de la Constitución haya reconocido expresamente que el TEPJF tenía competencia para conocer de actos y resoluciones de partidos políticos y que la vía adecuada para ello era el juicio ciudadano. Asimismo, en la reforma de 2007-2008 se retomaron criterios previamente sostenidos por la Sala Superior tales como la necesidad de agotar las instancias partidistas antes de acudir a la jurisdicción federal; la existencia de excepciones al principio de definitividad –esto es, la posibilidad de acudir *per saltum* a las instancias federales–; y la necesidad de que, en el momento de su registro, el IFE verificara que la elección de dirigentes se hubiera realizado de conformidad con las normas partidistas.
15. A primera vista, las disposiciones constitucionales que señalan que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la propia Constitución y la ley,

podrían leerse como un distanciamiento de las resoluciones de la Sala Superior previas a la reforma de 2007-2008; resoluciones que le habían permitido intervenir mucho más allá de lo que las normas constitucionales y legales expresamente señalaban. Sin embargo, en los hechos la anterior fórmula ha tenido poca relevancia, pues finalmente la propia Constitución y la ley terminaron por hacer una definición por demás amplia de los “asuntos internos”. En efecto, es difícil pensar en algún aspecto de la vida interna de los partidos políticos que, en virtud de la reforma de 2007-2008, haya salido del ámbito de regulación de las autoridades electorales. La definición legislativa de asuntos internos no podría ser más amplia: éstos abarcan la elaboración de las normas partidistas, los procesos de afiliación de nuevos miembros, la elección de dirigentes, la selección de candidatos, así como los procesos deliberativos para la toma de decisión de sus órganos.

16. Un cambio importante fue que en la LGSMIME se estableciera que la “conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la auto organización” eran valores a ser considerados en la resolución de los medios de impugnación. En la misma línea, destaca que en el COFIPE se enfatizara que los partidos “se regirán internamente por sus documentos básicos”, así como que “tendrán la libertad de organizarse y determinarse”. Estas precisiones son de la mayor relevancia ya que, antes de la reforma de 2007-2008, dentro de la argumentación de la Sala Superior el valor preponderante a proteger eran los derechos individuales de los militantes, y rara vez se hablaba del derecho a la auto determinación de los partidos políticos.
17. Otro cambio significativo fue una mayor regulación de los procedimientos de nominación de candidatos tanto a nivel federal como local. La reforma constitucional de 2007 estableció tres cosas por demás relevantes: la fijación de topes de gastos de campañas, un límite global a las aportaciones que podrían hacerse a las campañas de los precandidatos, así como las fechas y duración máxima de las precampañas. Aunque por primera vez a nivel constitucional y

legal se establecieron reglas expresas para regular directamente la forma en que los partidos políticos determinaban quiénes habrían de competir bajo sus siglas, lo cierto es que se trató de una regulación relativamente simple y que dejó un importante ámbito de decisión a los propios partidos, pues no se establecieron, por ejemplo, métodos fijos para la selección de candidatos.

18. También se advierte cambio relevante en materia de transparencia. A los partidos se les obligó a cumplir con disposiciones en materia de transparencia nada despreciables. Estas entidades de interés público quedaron obligadas a hacer pública, a cualquier persona interesada, un número importantísimo de cosas, desde las remuneraciones de sus dirigentes y la lista de sus donantes, hasta las resoluciones que dictaran sus órganos disciplinarios. Se puede decir, con certeza, que se trató de una amplia regulación en materia de transparencia.
19. En suma, tanto el diseño legal y constitucional derivado de la reforma de 2007-2008, así como la jurisprudencia del TEPJF, han hecho que los partidos se asemejen –hasta cierto punto– a las autoridades estatales, al menos en el sentido de que: sus actos y resoluciones pueden ser controvertidos ante las instancias estatales; dichos entes se encuentran obligados a cumplir con obligaciones en materia de fiscalización de sus recursos públicos y de transparencia; en la legislación se han introducido elementos mínimos que han de establecerse en sus estatutos; y se han fijado fechas y límites para las aportaciones y gastos en los procesos internos de los partidos políticos.
20. Lo anterior se encuentra justificado en la medida en que los partidos continúan siendo la principal vía mediante la cual los ciudadanos pueden acceder al poder público, incluso a pesar de la introducción de las candidaturas independientes. Además, debe enfatizarse que el Poder Reformador de la Constitución, así como el legislador ordinario, han sido particularmente generosos con los partidos políticos en nuestro país. Los partidos cuentan con un vigoroso financiamiento público, tanto para sus actividades diarias como para encarar los

procesos electorales; se les ha garantizado, de manera gratuita, el acceso a la radio y la televisión; se les ha otorgado un papel importantísimo en el seguimiento de la función electoral, al grado de que cuentan con representantes en los principales órganos de dirección a nivel federal y local; entre otras.

21. Dado el amplísimo alcance del control jurisdiccional de los partidos políticos, parecería que el problema no está más en la existencia misma de “garantías jurisdiccionales”, pues los militantes pueden controvertir prácticamente cualquier acto o resolución de los partidos políticos que les genere una afectación a su esfera de derechos. Sin embargo, hay actos y resoluciones emitidos por los partidos políticos que en la práctica –y en buena medida por las particularidades de la materia electoral– resultan de difícil impugnación, o bien, cuyos efectos no son fácilmente reparables. En ese sentido, es necesario hacer algunas adecuaciones de tipo procesal. Pero quizá más importantes aún sean los cambios de tipo organizativo que convendría introducir. Por una parte, es necesario fortalecer el funcionamiento de las instancias intrapartidistas y, en menor medida, de las locales. Por la otra parte, sería conveniente pensar en estándares mínimos a partir de los cuales los partidos políticos normen sus procesos internos de elección de dirigentes, pero principalmente de selección de candidatos.

22. A nivel constitucional sería recomendable establecer procedimientos más específicos para seleccionar candidatos. El cambio que propongo podría consistir en la implementación de elecciones primarias obligatorias, o bien, que por lo menos se deje en claro que los candidatos deben ser seleccionados en asambleas cuyos asistentes sí sean electos por la militancia. De lo que se trata es que haya, como máximo, dos “grados de distancia” entre militantes y candidatos, de tal forma que, con un cambio de diseño institucional, se puedan proscribir métodos de selección poco democráticos, como la designación directa de candidatos, una práctica que *de jure* y *de facto* está presente en el día a día de los partidos políticos.

23. En el plano legislativo, un primer cambio consistiría en abrir la posibilidad para que el INE puede organizar no sólo la elección de dirigentes partidistas –como se establece claramente en el artículo 41, fracción V, Apartado B de la Constitución– sino también los procesos internos de selección de candidatos. La faceta más pública de los partidos políticos –esto es, cuando desarrollan actividades que incluso podrían ser consideradas como acciones estatales– se da, precisamente, cuando eligen a los ciudadanos que habrán de contender bajo sus siglas, con todas las ventajas que ello supone. Por ende, sería poco lógico que el INE sí pudiera organizar las elecciones de dirigentes partidistas – una faceta más privada, o menos pública, si se quiere– y no los procedimientos de elección de candidatos.
24. Una segunda modificación a la legislación secundaria consiste en brindar garantías efectivas a los representantes de elección popular que busquen reelegirse bajo las siglas de los partidos políticos que los postularon. En la confección de la legislación secundaria se podrían considerar dos alternativas. La primera consistiría en que se garantizara a los representantes populares el derecho a ser postulados bajo las siglas de su mismo partido político. Esta alternativa tendría la ventaja de brindar una protección amplia a los electores, quienes mantendrían su derecho a premiar o castigar a sus representantes. La segunda alternativa consistiría en permitir que los representantes populares que busquen una reelección sólo puedan perder la nominación de su partido mediante una elección directa. De esta manera, se lograría cierto balance entre los derechos de los militantes (que podrían postular o no al mismo candidato) y de los electores en general.
25. La tercera modificación secundaria para mejorar la defensa de los derechos partidistas consistiría en fijar parámetros claros para garantizar una mayor autonomía de los órganos encargados de resolver los medios impugnativos al interior de los partidos políticos. Sería conveniente la introducción de las

siguientes garantías: a) que los medios de impugnación sean resueltos por órganos especializados y no por órganos ejecutivos o de toma de decisión; b) que se establezcan requisitos como contar con un título de licenciado en Derecho, así como impedimentos, de tal forma que quienes formen parte de los órganos de resolución de controversias no puedan desempeñar otro tipo de cargos directivos, ya sea en órganos de dirección o deliberativos; c) que se establezca una serie de garantías como la de nombramientos por periodos prolongados, una remuneración acorde con las funciones, personal adecuado para resolver los medios de impugnación, así como causales limitativas y graves para una eventual remoción.

26. Un cuarto aspecto que convendría regular en la legislación secundaria está relacionada con los límites a las aportaciones de los militantes y simpatizantes. Sería recomendable adoptar un esquema en donde la principal fuente de financiamiento no público provenga de pequeñas donaciones de los mismos militantes de los partidos políticos. La autonomía de los partidos políticos no sólo se da frente al Estado, sino también frente a los poderes fácticos. Por ello, sería de suma relevancia que la legislación secundaria establezca normas que fortalezcan la influencia de los militantes comunes, y no de actores privados, ajenos a los partidos, que mediante donaciones busquen tener una injerencia indebida en el ámbito interno de los partidos políticos.
27. Una quinta modificación a la legislación secundaria consistiría en establecer una regulación mínima para las instancias partidistas y locales que puedan conocer de los actos y resoluciones de los partidos políticos. Sería de la mayor importancia que se estableciera que en los juicios o recursos que se presentaran contra actos y resoluciones de partidos políticos, primara el principio de la instancia única, así como que se establecieran tiempos máximos para la resolución de dichos medios impugnativos.

Bibliografía

- AGUAYO SILVA, Javier, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, *Justicia Constitucional Electoral*, t. 7, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 15-58.
- AGUILAR LEÓN, Norma Inés, “Los derechos políticos como derechos humanos en México”, en PATIÑO MANFFER, Ruperto, y RÍOS RUIZ, Alma de los Ángeles (coords.), *Derecho electoral. Temas de actualidad*, México, Porrúa – Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 251-272.
- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor, *Contiendas intrapartidistas en el Distrito Federal: el caso PRD-Iztapalapa en 2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- APARICIO CASTILLO, Javier y PÉREZ MARTÍNEZ, Jacaranda Ma., “Financiamiento público a partidos políticos”, *Grandes temas para un Observatorio Electoral Ciudadano*, vol. III, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007, pp. 211-232.
- ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, *Límites de la jurisdicción electoral en el control de la legalidad interna partidista: caso San Pedro-Álida Bonifaz*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- ARREOLA AYALA, Álvaro, *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- ASTUDILLO, César, *La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- BARKOW, Rachel E., “More Supreme than the Court? The Fall of the Political Question Doctrine and the Rise of Judicial Supremacy”, *Columbia Law Review*, vol. 102, núm. 2, 2002, pp. 237-336.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “El regreso de la justicia de amparo al conocimiento de la materia electoral”, *Justicia Constitucional Electoral*, t. 7, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 105-143.

- BARRAZA, Arturo, "El Tribunal Electoral (1987-2007)", en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (coord.), *La Justicia Electoral en México: 20 años*, t. 1, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 423-535.
- BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro, y WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 4ª ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2011.
- BILBAO UBILLOS, Juan María, *Libertad de asociación y derechos de los socios*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1997.
- CAIN, Bruce E., "Party Autonomy and Two-Party Electoral Competition", *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 149, núm. 3, 2001, pp. 793-814.
- CÁRDENAS, Jaime, "Sociedad civil ausente y partidocracia presente", en ACKERMAN, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 65-93.
- CASTAÑEDA CASTILLO, Sergio, *Justicia intrapartidaria: análisis de la argumentación de las partes procesales en el caso Chihuahua*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.
- CISNEROS SÁNCHEZ, Juan Pablo, y SUÁREZ GONZÁLEZ, Gerardo Rafael, "Resoluciones del TEPJF y las decisiones de los magistrados", en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (coord.), *La justicia electoral en México: 20 años*, t. 1, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 605-652.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, "Evolución del control de la vida interna de los partidos", *Reformas electorales y consolidación democrática. Memoria*, México, Nexos, 2008.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

- COURTIS, Christian, “Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social”, en CARBONELL, Miguel (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid, Trotta, 2007.
- DARMANOVIĆ, Srdjan, “Electoral Disputes: Procedural Aspects”, en BIGLINIO CAMPOS, Paloma y DELGADO DEL RINCÓN, Luis Esteban (eds.), *La resolución de los conflictos electorales: Un análisis comparado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, pp. 223-230.
- EISENSTADT, Todd A., “Thinking Outside the (Ballot) Box: Informal Electoral Institutions and Mexico’s Political Opening”, *Latin American Politics and Society*, vol. 45, núm. 1, 2003, pp. 25-54.
- EPSTEIN, Lee y KNIGHT, Jack, *The Choices Justices Make*, Washington D.C., CQ Press, 1998.
- ESTÉVEZ, Federico; MAGAR, Eric; y ROSAS, Guillermo, “Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from México’s Federal Electoral Institute”, *Electoral Studies*, núm. 27, 2008, pp. 257-271.
- ESTRADA, Alexei Julio, “Los tribunales constitucionales y la eficacia entre particulares de los derechos fundamentales”, en CARBONELL, Miguel (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 121-157.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 9ª ed., Madrid, Trotta, 2009.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso, *El amparo electoral en México y España. Una perspectiva comparada*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- FIELD, Bonnie N., y SIAVELIS, Peter M., “Procedimientos de selección de candidatos en las democracias nacientes”, en FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (coords.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2009, pp. 61-84.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral*, vol. V, núm. 8, 1996, pp. 5-42.

- FEREJOHN, John, "Judicializing Politics, Politicizing Law", *Law and Contemporary Problems*, vol. 65, núm. 3, 2002, pp. 41-68.
- FREIDENBERG, Flavia, "¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual", en REYNOSO NÚÑEZ, José y SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 277-295.
- GALINDO BECERRA, Eduardo, "Sistema de medios de impugnación en materia electoral", en ELÍAS MUSI, Edmundo (coord.), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, pp. 41-63.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, "Jurisprudencia electoral", en ARNALDO ALCUBILLA, Enrique; ÁVILA ORTIZ, Raúl; y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.), *Elecciones y justicia en España y México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 261-293.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, "Justicia Electoral y Democracia a casi cuatro lustros de distancia", *Quid Iuris*, año 1, núm.1, 2005, pp. 41-64.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, "Acceso a la justicia electoral en el Estado democrático de derecho", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, 2012, pp. 57-84.
- GONZÁLEZ MADRID, Miguel, *Democracia y justicia intrapartidaria: medios de control interno en los partidos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y BÁEZ SILVA, Carlos, *La intervención de los órganos electorales del estado en la vida interna de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- HALL, Melinda Gann, y BRACE, Paul, "State Supreme Courts and Their Environments: Avenues to General Theories of Judicial Choice", en

- CLAYTON, Cornell W. y GILLMAN, Howard (eds.), *Supreme Court Decision-Making*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999, pp. 255-279.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Derecho electoral costarricense*, San José (Costa Rica), Juricentro, 2004.
- IARYCZOWER, Matías, SPILLER, Pablo T. y TOMMASI, Mariano, “Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998”, *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 4, 2002, pp. 699-716.
- JOHNS, Gary, “Political Parties: From Private to Public”, *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 37, núm. 2, 1999, pp. 89-113.
- JURISPRUDENCIA S3ELJ 15/2001, “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 118-119.
- JURISPRUDENCIA S3ELJ 23/2001, “REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 205-208.
- JURISPRUDENCIA S3ELJ 28/2002, “DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. ESTÁ FACULTADA PARA REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, p. 76.
- JURISPRUDENCIA S3ELJ 03/2003, “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 161-164.

JURISPRUDENCIA 9/2008, “PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES EL MEDIO IDÓNEO PARA LOGRAR LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO INTRAPARTIDISTA Y EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR LA CADENA IMPUGNATIVA”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, núm. 3, 2009, pp. 22-23.

JURISPRUDENCIA 4/2009, “INFORMACIÓN PÚBLICA. SE CONSIDERA COMO TAL LA CONCERNIENTE AL NOMBRE PROPIO RELACIONADO CON LA ENTIDAD FEDERATIVA O MUNICIPIO DE LOS MIEMBROS DE UN PARTIDO POLÍTICO”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, núm. 4, 2009, pp. 22-23.

JURISPRUDENCIA 22/2009, “INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS MILITANTES ESTÁN FACULTADOS PARA SOLICITARLA DIRECTAMENTE”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 5, 2010, pp. 29-30.

JURISPRUDENCIA 3/2010, “CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A ESTABLECERLA EN SU NORMATIVA”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 6, 2010, pp. 11-12.

JURISPRUDENCIA 45/2010, “REGISTRO DE CANDIDATURA. EL TRANSCURSO DEL PLAZO PARA EFECTUARLO NO CAUSA IRREPARABILIDAD”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 7, 2010, pp. 44-45.

JURISPRUDENCIA 5/2011, “INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS LOCALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA CONOCER DE ESOS CONFLICTOS”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 4, núm. 8, 2011, pp. 18-19.

JURISPRUDENCIA 13/2011, “DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN DIRECTAMENTE OBLIGADOS A RESPETARLO”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 4, núm. 9, 2011, pp. 22-24.

JURISPRUDENCIA 2/2012, “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE

CONTRA ACTOS DE ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CIVILES ADHERENTES A UN PARTIDO POLÍTICO”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 10, 2012, pp. 25-26.

JURISPRUDENCIA 12/2012, “DERECHO A LA INFORMACIÓN. EL COMITÉ DE INFORMACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA EMITIR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA MATERIALIZARLO, TRATÁNDOSE DE PARTIDOS POLÍTICOS”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 10, 2012, pp. 20-22.

JURISPRUDENCIA 15/2012, “REGISTRO DE CANDIDATOS. LOS MILITANTES DEBEN IMPUGNAR OPORTUNAMENTE LOS ACTOS PARTIDISTAS QUE LO SUSTENTAN”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 10, 2012, pp. 35-36.

JURISPRUDENCIA 22/2012, “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS Y RESOLUCIONES DE AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 11, 2012, pp. 19-20.

JURISPRUDENCIA 5/2013, “PADRÓN DE AFILIADOS Y MILITANTES DE PARTIDOS POLÍTICOS. ALCANCES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 12, 2013, pp. 16-17.

JURISPRUDENCIA 15/2013, “CANDIDATOS. LOS MILITANTES TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO INTRAPARTIDISTA DE SELECCIÓN (NORMATIVA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL)”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 7 de agosto de 2013, pendiente de publicación.

JURISPRUDENCIA 27/2013, “INTERÉS JURÍDICO. LOS PRECANDIDATOS REGISTRADOS LO TIENEN PARA IMPUGNAR LOS ACTOS RELATIVOS AL PROCESO ELECTIVO INTERNO EN QUE PARTICIPAN”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 21 de agosto de 2013, pendiente de publicación.

JURISPRUDENCIA 42/2013, “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA

ACTOS DE ASOCIACIONES CIVILES QUE TENGAN POR FINALIDAD CONSTITUIRSE EN PARTIDO POLÍTICO, CUANDO SE TRATE DE LA EXPULSIÓN O SUSPENSIÓN DE DERECHOS DE SUS INTEGRANTES”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 2 de octubre de 2013, pendiente de publicación.

JURISPRUDENCIA 48/2013, “DIRIGENTES DE ÓRGANOS PARTIDISTAS. OPERA UNA PRÓRROGA IMPLÍCITA EN LA DURACIÓN DEL CARGO, CUANDO NO SE HAYA PODIDO ELEGIR SUSTITUTOS, POR CAUSAS EXTRAORDINARIAS Y TRANSITORIAS”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 16 de octubre de 2013, pendiente de publicación.

MAITRET Hernández, Armando Ismael, *Democracia interna de los partidos: obligación de todo órgano o funcionario partidista a dar respuesta a militantes*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

MARTÍN REYES, Javier, "De jueces, militantes y dirigencias partidistas. Un panorama cuantitativo del control jurisdiccional de los conflictos intrapartidistas en México (1996-2006)" *Veredas*, núm. 25, 2012, pp. 177-208.

MARTÍN REYES, Javier, "El tribunal de los militantes. El control judicial de los conflictos intrapartidistas en México", *América Latina Hoy*, vol. 62, 2012, pp. 131-153.

MARTÍN REYES, Javier, "Un garantismo en tensión. La primera integración del TEPJF y el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos", *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 10, cuarta época, 2012, pp. 223-266.

MATA PIZAÑA, Felipe de la, *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, México, Porrúa, 2012.

NORTH, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 4, 2004, pp. 219-245.

- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Retos de la justicia electoral mexicana”, en ACKERMAN, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 197-213.
- POSNER, Richard A., *How Judges Think*, Cambridge, Harvard University Press, 2008.
- RÍOS, Luis Efrén, *La sanción partidista en el PAN*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- RÍOS FIGUEROA, Julio, “El surgimiento de un poder judicial efectivo en México: Gobierno dividido y toma de decisiones en la Suprema Corte de Justicia, 1994-2002”, *El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México*, México, Instituto Federal Electoral, 2004, pp. 11-36.
- SANTIAGO CASTILLO, Javier, *Justicia electoral. Conflicto político y democratización: 1987-2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- SCHEDLER, Andreas, “Argumentos y observaciones: De críticas internas y externas a la imparcialidad judicial”, *Isonomía*, núm. 22, 2005, pp. 65-95.
- SERRA, Giles, “Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de 2006”, *Política y Gobierno*, vol. XVI, núm. 2, 2009, pp. 411-427.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, “El fin de la siesta constitucional”, en CASAR, María Amparo, y MARVÁN, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus, 2002, pp. 369-395.
- TESIS S3EL 008/97 “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS”, *Justicia Electoral*, suplemento 1, 1997, pp. 48-49
- TESIS S3EL 022/99, “DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. PARA REGISTRAR A LOS DIRIGENTES

PARTIDISTAS, PUEDE REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 399-400.

TESIS S3EL 007/2001, “DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 383-384.

TESIS S3EL 098/2001, “ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE ATRIBUCIONES PARA CONOCER DE INFRACCIONES A LOS ESTATUTOS E IMPONER LAS SANCIONES RESPECTIVAS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 407-408.

TESIS VIII/2005, “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 559-560.

TESIS XXXIII/2008, “ASAMBLEAS INTRAPARTIDISTAS. SON NULAS CUANDO EN SU CELEBRACIÓN SE REGISTRAN ACTOS DE VIOLENCIA”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, núm. 3, 2009, pp. 32-33.

TESIS XXXIV/2008, “NORMAS REGLAMENTARIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. PUEDEN CONTENER VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD, NO OBSTANTE LA VALIDEZ FORMAL DEL ESTATUTO DEL QUE DERIVEN”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, núm. 3, 2009, p. 46.

- TESIS XXXV/2009, “DERECHO DE AFILIACIÓN. EL ERROR EN LA DENOMINACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO EN LA SOLICITUD, ES CAUSA INSUFICIENTE PARA NEGAR LA AFILIACIÓN”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 5, 2010, p. 59.
- TESIS XII/2011, “VOTO POR ACLAMACIÓN EN DECISIONES PARTIDISTAS. ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 4, núm. 8, 2011, p. 38.
- TESIS XXXI/2011, “NORMATIVA INTRAPARTIDARIA. PUEDE TENER EL CARÁCTER DE AUTOAPLICATIVA O HETEROAPLICATIVA PARA SU IMPUGNACIÓN”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 4, núm. 9, 2011, pp. 65-66.
- TESIS XVII/2013, “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ES INCONSTITUCIONAL LA DISPOSICIÓN QUE CONTEMPLA LA SUSPENSIÓN DE DERECHOS PARTIDISTAS, COMO MEDIDA CAUTELAR EN UN PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO (NORMATIVA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL)”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 2 de octubre de 2013, pendiente de publicación.
- TESIS XXXIV/2013, “ACCESO A LA JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. DEBE PREVALECER ANTE LA AUSENCIA DE PLAZO PARA RESOLVER UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDARIO”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 27 de noviembre de 2013, pendiente de publicación.
- TESIS XLIII/2013, “RETROACTIVIDAD. LA MODIFICACIÓN A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR REFORMA A SUS ESTATUTOS, NO LA ACTUALIZA”, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 27 de noviembre de 2013, pendiente de publicación.
- TORTOLERO CERVANTES, Francisco, *La disolución de partidos antisistema*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Informe de labores 2012-2013*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

- TULLIO, Alejandro, *Las elecciones nacionales en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008.
- VADO GRAJALES, Luis Octavio, *Elecciones internas partidistas: el caso de Acción Juvenil*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.
- WHITTINGTON, Keith E., “Legislative Sanctions and the Strategic Environment of Judicial Review”, *I-Con: The International Journal of Constitutional Law*, vol. 1, núm. 3, 2003, pp. 446-474.
- WHITTINGTON, Keith E., “Interpose Your Friendly Hand’: Political Supports for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court”, *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 4, 2005, pp. 583-596.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “Entre la certeza y la discrecionalidad, la mejor ruta es la ley”, *Isonomía*, vol. 26, 2007, pp. 129-165.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “El control (y descontrol) de la constitucionalidad electoral en México. La (im)procedencia del juicio de amparo en materia electoral”, en CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.), *Temas de Derecho procesal electoral. Tomo II*, México, Secretaría de Gobernación, 2011, pp. 91-161.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “La vis expansiva de la justicia electoral mexicana”, en PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y MUNIVE PÁEZ, Manuel Alejandro (coords.), *Obra Jurídica Enciclopédica. Derecho electoral*, México, Porrúa, 2012, pp. 531-575.