

EL GARANTISMO EN LA JUSTICIA ELECTORAL

*Alan Enrique Ramírez Rodríguez**

SUMARIO: I. Aspectos generales; 1. Democracia constitucional; A. Una Constitución; B. La separación de poderes; C. La supremacía constitucional; D. El control de la constitucionalidad; 2. Garantismo; 3. Estado constitucional democrático de derecho; II. Marco teórico; 1. Marco legal; 2. Sistema de medios de impugnación; 3. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; 4. Justicia electoral; III. Hipótesis y planteamiento del problema; 1. Hipótesis; 2. Planteamiento del problema; 3. Propuestas; IV. Conclusiones; V. Fuentes de consulta.

* Maestro y especialista en Administración Pública y Política Pública, licenciado en Ciencia Política por el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, especialista en Derecho Electoral, por concluir maestría y licenciatura en Derecho por la UNAM, profesor, investigador y secretario técnico editorial de la revista Iuripolis, todo ello en el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, ha laborado en el Instituto Electoral del Distrito Federal y actualmente se desempeña como Asesor en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Resumen:

Este artículo analiza desde un punto de vista garantista, los alcances y límites de la justicia en los partidos políticos de México, considerando los criterios y tesis de parte de los principales órganos jurisdiccionales del país, así como las diversas ponencias y doctrinas que ha habido al respecto. Aunque el tema sigue y seguirá siendo motivo de debate, el autor se pronuncia a favor de la democracia interna de los partidos políticos con una eficaz protección jurisdiccional tanto interna como externa.

Palabras clave: democracia, Constitución, Estado mexicano, separación de poderes, Derecho, supremacía constitucional, garantismo, Estado constitucional, medios de impugnación en materia electoral, justicia electoral, partidos políticos, Suprema Corte de Justicia de la Nación, ley de partidos políticos.

Abstract:

This article analyzes from a guarantees point of view, the scope and limits of justice in political parties in Mexico, considering the criteria's and thesis from the main judicial authorities of the country and the various presentations and doctrines have been about. Although the subject is still and will continue to be debated, the author is in favor of internal democracy of political parties with an effective judicial protection both internally and externally.

Key words: democracy, Constitution, Mexican State, Separation of powers, Rights, Constitutional supremacy, guarantees, Constitutional State, means of judicial challenges in electoral system, Electoral Justice, political parties, Supreme Court of Justice of the Nation, Political parties act.

I. Aspectos generales

1. Democracia constitucional

En nuestros días el tema de la democracia ha adquirido una enorme vigencia, y a la vez una gran complejidad. No parece haber un acuerdo unánime entre juristas, politólogos y filósofos acerca del significado de *democracia* y de los *ideales democráticos*, sin embargo, el sentir generalizado es el comulgar con ellos.

Aun así, resulta una tarea problemática esbozar el marco en que la democracia debe ubicarse, pues implica la multiplicidad de aspectos que integran la vida del hombre y de su organización política, surgiendo por ello diferentes perspectivas para el entendimiento del fenómeno democrático: ideas, forma de vida, régimen gubernamental, etc.; tradicionalmente se ha considerado que nuestro país se rige por un sistema de gobierno democrático y nuestra Ley Fundamental establece en su artículo 3º, que la democracia se considera *como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*, lo que entraña que no sólo es responsabilidad del Estado, sino de toda la comunidad nacional.

Tenemos hoy en día la pretensión de concluir en México la transición a la democracia y construir un Estado de derecho. La ciencia política nos dice que si no tenemos un Estado que ejerza el monopolio de la fuerza legítima en todo el territorio, sin una burocracia capaz de prever servicios mínimos, sin capacidad para cobrar los impuestos, sin un poder judicial independiente y capaz de hacer cumplir sus decisiones, no es posible un gobierno democrático.¹

En estas condiciones, para que un Estado se considere democrático deberá contar, entre otros, con los siguientes elementos claves:

¹ LINZ, Juan, "Para un mapa conceptual de las democracias", *Revista Politeia*, núm. 26, p. 26.

A. Una Constitución

Lo importante para la existencia de la democracia de un país, es contar con una Constitución.² En la Constitución una democracia introduce un límite al poder absoluto del *demos*, a la absolutización del principio democrático a través de garantías muy fuertes en favor de los derechos humanos de cada individuo. Sin esas medidas de protección a los derechos de cada persona no puede hablarse de democracia.

B. La separación de poderes

La separación de poderes y la independencia judicial son claves en una democracia constitucional, toda vez que constituyen el prerequisite de un adecuado control de la constitucionalidad del ejercicio de los poderes.

Someter al imperio del derecho a quienes ejercen el poder político y garantizar, así, los derechos fundamentales, constituye uno de los principales objetivos del Estado constitucional del derecho.

El principio de división de poderes posibilita: primero, que los representantes populares emitan las normas generales mediante las cuales han de regularse la totalidad de las conductas en una determinada sociedad; segundo, que los órganos ejecutivos ejecuten las normas generales emitidas por el poder legislativo, y tercero, que los órganos judiciales resuelvan los conflictos que se suscitaren con motivo de la aplicación de la ley.

C. La supremacía constitucional

El concepto de supremacía constitucional debe entenderse como aquella cualidad que posee únicamente la Constitución como norma jurídica, al ser el punto de partida de la legitimidad de todo el orden jurídico de un país o territorio determinado.

² En el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano, promulgada en París el 26 de agosto de 1789, se estableció: *Una sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución.*

La supremacía de la constitución tiene como uno de sus objetivos garantizar y salvaguarda la libertad y los derechos de los individuos, para lo cual es requisito indispensable limitar al poder para impedirle hacer lo que quiera, y evitar que los funcionarios que actúan en su nombre lo hagan con autoritarismos o arbitrariedad.

D. El control de la constitucionalidad

Con el nombre de Control de la constitucionalidad se conoce a la actividad orientada a velar por la supremacía de la constitución, ya sea a través de la dificultad para modificar la constitución por medio del procedimiento ordinario, así como también las acciones mediante las cuales se debe asegurar que las leyes y los actos administrativos no se produzcan en contra de lo establecido en la misma Constitución.

El control de la constitucionalidad, como lo define Almagro, es *el conjunto orgánico y funcional de instituciones y actividades que tienen por fin directo remediar los agravios generales o particulares que se cometen en contra de la Constitución*.³

Es con la aparición de tribunales, mediante los cuales se trata de garantizar el principio de supremacía constitucional en los países que cuentan con Constitución escrita (que tomaron como modelo la norteamericana de 1787, al ser la primera escrita),⁴ permitiendo que la Constitución se convirtiera en la norma suprema del orden jurídico.

"Una Constitución limitativa en la práctica no puede ser defendida sino por medio de Tribunales de justicia, cuya labor debe consistir

³ SEPÚLVEDA, Valle Carlos, *Constitución y Estado de Derecho*, p. 14, [en línea], fecha de consulta 25 de julio de 2009, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/12/cnt/cnt1.pdf>

⁴ En su artículo VI se establecía: 'Esta Constitución, las leyes que emanen de ella y todos los tratados internacionales celebrados o que se celebren que estén de acuerdo con la misma, serán la suprema ley del país, por lo que los jueces de cada Estado se atenderán a ellos no obstante cualquier disposición al contrario contenida en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado'; y es importante señalar que los alcances de este principio se señalaron en dictamen del caso *Marbury vs. Madison*.

en la declaración de nulidad de todas las leyes contrarias al sentido manifiesto de la Constitución".⁵

Actualmente no se concibe un Estado que no cuente con un conjunto de normas jurídicas que delimiten su esfera de competencia, es decir, que toda la actividad estatal está controlada y sometida invariablemente a la Constitución, y cuando el Estado en el ejercicio de sus funciones trasgrede los límites que le han sido impuestos, surge la necesidad de controlar esos actos indebidos, para defender el control fundamental de la Constitución, a través de la existencia de tribunales dotados de facultades para controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones de los órganos estatales; constituyendo uno de los rasgos centrales de las democracias constitucionales.

Al Respecto, Orozco, Henríquez, en su obra *"Justicia Electoral y Garantismo Jurídico"*, citando Ferrajoli, apunta lo siguiente:

"... La democracia no es simplemente una cuestión de reglas o procedimientos (‘el cómo’ tomar ciertas decisiones), sino centralmente tiene que ver con ‘el que’ de las decisiones, lo que supone no sólo un respecto irrestricto y una expansión de los derechos fundamentales, sino también una cabal observancia de los otros principios básicos del modelo de Estado constitucional de derecho, como el principio de legalidad (que abarca también el principio de constitucionalidad, la separación de poderes, la independencia de la jurisdicción y un sistema de pesos y contra pesos)..."⁶

2. Garantismo

Ferrajoli construye un modelo jurídico que él denomina garantismo. El garantismo está basado en una concepción del derecho y del Estado que

⁵ SEPÚLVEDA, Valle Carlos, *op. cit.* nota 3, p. 10.

⁶ FERRAJOLI, Luigi, *Hacia una teoría jurídica de la democracia, Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas*, trad. de Lorenzo Córdova, México, Instituto Federal Electoral, 2002, p.17.

pretende reducir el papel punitivo y coercitivo del Estado y, al mismo tiempo, propone maximizar la igualdad, la libertad y en general los derechos fundamentales.

El mismo señala que una Constitución puede ser muy avanzada por los principios y los derechos que sanciona, y que no pasa de ser un pedazo de papel si carece de garantías que permitan el control y la neutralización del poder y del derecho ilegítimo.

El control jurisdiccional del poder es esencial en el denominado *Estado constitucional democrático de derecho*, ello es así porque la constitucionalización de los derechos fundamentales, consistentes en expectativas negativas de no interferencia (por ejemplo, el derecho de libertad de expresión), establecen *límites*, es decir, prohibiciones de afectación cuya violación produce contradicciones normativas; igualmente, los derechos fundamentales consistentes en expectativas positivas (como los derechos sociales) imponen *vínculos*, es decir, obligaciones prestacionales cuya inobservancia acarrea *lagunas*.⁷

Dichas normas sustanciales delimitan el ámbito de lo que Ferrajoli ha denominado *esfera de lo indecible*,⁸ lo que significa que los derechos fundamentales deben estar sustraídos de los poderes de la mayoría, esto es, los derechos fundamentales sólo han de poder ser expandidos, nunca restringidos ni suprimidos.

En efecto, la posibilidad de inaplicar o declarar la invalidez de normas contrarias a los principios y derechos fundamentales establecidos en las normas constitucionales sustanciales confiere a la jurisdicción *una función de garantía del ciudadano frente a las violaciones de cualquier nivel de la legalidad por parte de los poderes públicos*.⁹

⁷ *Ibidem.*, p. 24.

⁸ FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, 2004, Trotta, p. 51.

⁹ FERRAJOLI, Luigi, *op. cit.*, nota 6, p. 26.

Con ello tenemos que bajo el modelo garantista, la idea de sujeción a la ley ha cambiado, siendo ahora sujeción no a la letra de la ley (cualquiera que fuese el significado de ésta) sino a la ley válida cuya aplicación sea más favorable a una persona.

3. Estado constitucional democrático de Derecho

Una exigencia básica del modelo de Estado constitucional democrático de derecho es que los ciudadanos gocen de un alto grado de seguridad jurídica en el ejercicio del poder público, es decir, el ejercicio del poder público esté restringido por reglas jurídicas. De ahí que la interpretación de la ley constituye una reinterpretación de la ley al amparo de lo señalado en la Constitución.

En efecto, como señala Manuel Atienza¹⁰ en los últimos años se ha desarrollado una nueva concepción de, y para, el derecho de los Estados constitucionales. Entre algunos de los rasgos de esta concepción destacan:

- a) El reconocimiento de la importancia de los principios (además de las reglas) como un componente esencial del orden jurídico;
- b) La incorporación del modelo del constitucionalismo o garantista, lo que implica, entre otras consecuencias, concebir la validez jurídica en términos sustantivos y no simplemente formales;
- c) Una nueva idea de sujeción a la ley, ya no como una sujeción a la letra de la ley sino una sujeción a la *ley válida*, y
- d) La atención creciente a la argumentación jurídica, es decir, la necesidad de que los fallos judiciales estén fundados en razones, *como característica esencial de una sociedad democrática en la que es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder.*

¹⁰ ATIENZA, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 309-310.

II. Marco teórico

1. Marco legal

A partir de la reforma constitucional de 1996,¹¹ el Tribunal Electoral fue incorporado al Poder Judicial de la Federación; otorgándole las facultades de control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes y actos en materia electoral.

En el marco de un sistema de justicia electoral plenamente judicializado; y de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción IV, y 99 constitucionales, así como del 3º, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene atribuciones para resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones bajo su competencia y, al efecto, ejercer un control no sólo de la legalidad sino también de la constitucionalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales, así como de los de las entidades federativas, que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que: "...el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con actos y resoluciones electorales y que en esa función tiene carácter de órgano terminal ...".¹² Cabe destacar que la misma Suprema Corte ha sostenido que las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en los términos del artículo 99 constitucional, son "definitivas e inatacables también para ella".¹³

¹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

¹² Ejecutoria de la contradicción de tesis 2/2000, p. 151.

¹³ Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y 20/2001, promovida por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en contra de la Quincuagésima Legislatura del Congreso y del Gobernador, ambos del Estado de Yucatán.

De conformidad con el artículo 99 de la Constitución, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución (las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral son resueltas de manera exclusiva en la Suprema Corte de Justicia de la Nación), la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

En la reforma electoral en materia constitucional del 2007,¹⁴ el Legislador Federal hizo eco de la ratificación expresa consignada en la Carta Magna, al ratificar al Tribunal Electoral la potestad del control constitucional de las leyes de la materia. De ese modo, en la reforma de la ley fundamental se dispuso expresamente en el artículo 99 que las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes electorales cuando sean contrarias a la Constitución y que las resoluciones dictadas en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto.

2. Sistema de medios de impugnación

Los medios de impugnación son los mecanismos jurídicos consagrados en las leyes para modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones en materia electoral que no se apeguen a derecho.

En materia electoral, la Constitución ordena el establecimiento de un Sistema de Medios de Impugnación de los que conocerán el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El propósito de dicho sistema es dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de constitucionalidad y legalidad.¹⁵

El Tribunal Electoral conoce únicamente de aquellos medios de impugnación que las partes legitimadas presenten en los plazos y términos que señala la

¹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

¹⁵ Medios de Impugnación en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [en línea], fecha de consulta 30 de agosto de 2013, disponible en: http://www.te.gob.mx/tribunal/medios_t.htm

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y que son los siguientes:

El recurso de apelación (RAP), el juicio de inconformidad (JIN) y el recurso de reconsideración (RR), para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), para garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica, en los asuntos políticos del país;

El juicio de revisión constitucional electoral (JRC), para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y

El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores (JLI).

3. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

La reforma político-electoral de 1996 buscó establecer un sistema integral de justicia electoral, así como un sistema de instrumentos procesales para el control constitucional, y dentro de estos instrumentos, el establecimiento del juicio para la protección de los derechos político-electorales como recurso judicial efectivo para proteger tales derechos.

En este contexto, la función garantista del JDC debe analizarse a partir de su grado de eficacia. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que no basta con que los recursos judiciales existan formalmente, sino que es preciso que estos sean adecuados y efectivos

para reparar la violación a los derechos humanos consagrados tanto en la Convención como en la Constitución y en la ley estatal que se reclama.¹⁶

A través del JDC, se ha dado cauce a muy diversas exigencias de los ciudadanos, desde las relativas a la entrega de la credencial para votar con fotografía, hasta solicitudes muy complejas de acceso a la información pública, sin dejar a un lado, aquellas situaciones que se dan en el interior de los partidos políticos y que forman la mayor parte de este tipo de juicios.

El JDC procede cuando el ciudadano aduce presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado, 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, así como también respecto de otros derechos fundamentales vinculados con los derechos político-electorales y necesarios para hacerlos valer.¹⁷

A partir de un espíritu garantista y de una interpretación extensiva de los derechos político-electorales, el Tribunal Electoral ha ampliado, en el ámbito de sus competencias, los alcances de este medio impugnativo. Así, la Sala Superior ha puntualizado, mediante tesis de jurisprudencia, que la interpretación restrictiva de los derechos político-electorales implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, por lo que deben interpretarse con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos.¹⁸

¹⁶ NAVA Gomar, Salvador Olimpo, *La función del juicio para la protección de los Derechos Político Electorales en el Sistema de Justicia Electoral Mexicano y sus respectivas reformas*, [en línea], fecha de consulta 25 de julio de 2009, disponible en: <http://www.trife.gob.mx/todo2.asp?menu=15>

¹⁷ Tesis de jurisprudencia, S3ELJ 36/2002, rubro: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede cuando se aduzcan violaciones a diversos derechos fundamentales vinculados con los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación.

¹⁸ Lo anterior se ilustra en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 29/2002, con el rubro: Derechos fundamentales de carácter político-electoral. Su interpretación y correlativa aplicación no debe ser restrictiva, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, TEPJF, México, 2005, pp. 97-99.

Con base en tal criterio garantista, propio del constitucionalismo democrático contemporáneo, la Sala Superior del Tribunal Electoral, extendió el ámbito de protección de los derechos político-electorales y de su tutela jurisdiccional no sólo respecto de actos de autoridades electorales, sino también de actos internos de partidos políticos.¹⁹

Así, la interpretación conforme a la Constitución adquiere una especial importancia, pues la misma pretende, por un lado, garantizar la supremacía normativa de la propia ley fundamental, y, por el otro, mantener la coherencia y congruencia del ordenamiento jurídico en su conjunto.

El adecuado equilibrio entre la autoorganización y los derechos de la militancia es la consecuencia natural de tomarnos en serio los derechos fundamentales y el sistema de partidos. El desarrollo jurisprudencial en esta materia es evidente, no sólo a partir del cambio de criterio respecto de la procedencia del JDC contra actos de partidos políticos, sino también respecto de la obligación de respeto y garantía de los derechos político-electorales y otros derechos fundamentales relacionados con ellos exigible a los partidos.

Así, por ejemplo, se ha considerado que entre los elementos que deben establecerse en los estatutos de los partidos políticos para considerarlos democráticos, y por tanto válidos, está la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, la libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados de los partidos y el establecimiento de garantías procesales mínimas en los procedimientos disciplinarios (procedimientos previamente establecidos, órganos independientes e imparciales, respecto a la garantía de audiencia, proporcionalidad de la sanción, debida motivación y fundamentación, etcétera.); así, también es necesaria la existencia de procedimientos de elección interna de dirigentes y candidatos

¹⁹ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2003, con el 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*, cit. pp. 161-164.

que garanticen la igualdad y las condiciones democráticas, y la adopción de la regla de mayoría como criterio básico en la toma de decisiones.²⁰

La propia naturaleza de los derechos fundamentales y su eficacia *erga omnes* supone que los partidos políticos están obligados a respetarlos.

Congruentemente con tal postulado democrático, la Sala Superior ha confirmado la obligación de los partidos de respetar también otros derechos políticos, como es el derecho de petición y el de acceso a la información en materia político-electoral. Asimismo, la Sala ha expresado la necesidad de transparentar los procesos internos de selección de candidatos y dirigentes, para garantizar el principio de certeza y cumplir el imperativo democrático.

Otro aspecto fundamental, es la obligación de establecer medios de defensa intrapartidarios efectivos. Al respecto, en un criterio reiterado de la Sala Superior, expresado además en jurisprudencia obligatoria, que es necesario agotar los medios de impugnación intrapartidarios antes de acudir a la instancia jurisdiccional, en estricto acatamiento del principio de definitividad y a la autonomía partidaria, siempre y cuando tales medios de defensa cumplan la función de ser aptos para modificar, revocar o nulificar los actos y resoluciones contra los que se hagan valer y siempre que se respeten las normas fundamentales del debido proceso legal.²¹

Por lo que no se justifica acudir *per saltum* a la jurisdicción electoral, si el conflicto puede tener solución en el ámbito interno del partido político de que se trate.²²

²⁰ Tesis de jurisprudencia, S3ELJ 03/2005, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997*, Rubro: Estatutos de los partidos políticos. Elementos mínimos para considerarlos democráticos.

²¹ Tesis S3ELJ 05/2005, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, pp. 172-173, Rubro: Medio de impugnación intrapartidario. Debe agotarse antes de acudir a la instancia jurisdiccional, aun cuando el plazo para su resolución no esté previsto en la reglamentación del partido político.

²² Tesis de jurisprudencia S3ELJ 04/2003, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997- 2005*, tomo jurisprudencia, pp. 178-181. Rubro: Medios de defensa internos de los partidos políticos. Se deben agotar para cumplir el principio de definitividad.

4. Justicia electoral

Los grandes pensadores que han abordado la justicia difieren en su manera de concebirla, y todo parece indicar que nunca llegaremos a estar de acuerdo con su significado pleno.

Hans Kelsen criticó la pertinencia de esta discusión al señalar que cualquier definición de justicia lleva implícita la presuposición de un juicio de valor, el cual es relativo y cambiante según la época o filósofo que la formula.²³

La Constitución preceptúa con toda claridad, en su artículo 17, que: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial".

El tema relativo a la justicia electoral suele presentarse en dos sentidos: el amplio, considera todos aquellos principios, mecanismos, valores y medidas relativas a la consecución de la democracia representativa, tales como el efectivo sufragio, la integración de órganos de representación política, la libertad de asociación y la constitución de los partidos políticos, el financiamiento público, el pluralismo y las condiciones equitativas para el desarrollo de los procesos electorales. Por otra parte, el estricto se entiende como el aspecto técnico de la misma, es decir, los juicios, los recursos, los medios de impugnación de los actos, procedimientos y procesos electorales, que se sustancian ante órganos, administrativos, políticos o jurisdiccionales, para lograr que los procesos electorales y las elecciones se ajusten en todo a derecho, es decir, a los principios constitucionales, legales resolviendo conflictos o infracciones a la normatividad electoral.²⁴

La Constitución consagra el carácter jurisdiccional del sistema de justicia electoral, al establecer que los medios de impugnación que corresponde

²³ HANS Kelsen, *¿Qué es la Justicia?*, en *las Lecturas de Filosofía del Derecho*, México, D.F., Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992, pp. 13-34.

²⁴ LARA Sáenz, Leoncio, *La Justicia Electoral Italiana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 289.

resolver al Tribunal Electoral tienen por finalidad *garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales*.

Para que el sistema de justicia electoral se constituya en auténtico garante de que los principios de constitucionalidad y legalidad se observen en todo acto y resolución de las autoridades electorales, se requiere que el referido sistema reúna determinados perfiles, rasgos o características que en el propio derecho se regulan y aseguran a través de las denominadas *garantías judiciales*, en beneficio no sólo de la independencia e imparcialidad del Tribunal Electoral y sus miembros, sino de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

En el ámbito del derecho, con el término *garantías* se hace referencia a cualquier medio o instrumento jurídico por el cual se aseguran, afianzan, protegen, respaldan, defienden, salvaguardan o apoyan determinados derechos o instituciones estatuidos a favor de los justiciables o gobernados y, en este sentido, cabe afirmar que el sistema de justicia electoral constituye la gran garantía de vigencia del Estado democrático de derecho.

Las principales garantías judiciales del sistema de justicia electoral se divide en dos grupos: las orgánicas (relaciones con el Tribunal y los juzgadores electorales) y las procesales (relativas básicamente a la jurisdicción y al proceso judicial electoral).²⁵

Con las garantías judiciales orgánicas se aseguran el carácter jurídico de la función jurisdiccional en materia electoral al promover (tanto para el órgano judicial como para los juzgadores que lo integren) la especialización material y la independencia que indispensablemente se requiere para establecer con rigor técnico el sentido preciso del mandato de la ley y ajustarse a él con absoluta fidelidad, al margen de cualquier consideración ajena a lo jurídico.

²⁵OROPEZA Barbosa, Antonio, Tribunal Electoral del Estado de Puebla. [en línea], fecha de consulta 30 de agosto de 2013, disponible en: http://ciam.uco1.mx/posgrado/derecho/material_electoral.pdf

Con las garantías judiciales procesales promueven y aseguran determinados atribuidos tanto para la jurisdicción electoral como para los procesos jurisdiccionales, esto es, los medios de impugnación que se presentan ante el Tribunal Electoral, básicamente con la finalidad de lograr la efectividad y eficacia del sistema de justicia electoral.

El sistema se considera efectivo en tanto que logra estar a disposición de todo aquel (según el caso, ciudadano, candidato, partido político o agrupación política) cuyos derechos electorales son agraviados y proporciona una solución oportuna al conflicto planteado.²⁶

El sistema se estima eficiente toda vez que guarda razonable correspondencia con la naturaleza y los propósitos de las normas sustantivas cuya vigencia tutelar, esto es, constituye un instrumento a la medida del derecho electoral sustantivo y capaz de proteger y, en su caso, restituir auténticamente la vigencia de éste.²⁷

III. Hipótesis y planteamiento del problema

1. Hipótesis

Si en la legislación electoral mexicana se implementaran una serie de principios procesales mínimos que cumplan la función de ser aptos para modificar, revocar o nulificar los actos y resoluciones contra cualquier procedimiento disciplinario que se siga dentro de un partido político y que estén dirigidas a no provocar la indefensión en el afiliado que se vea inmerso en una causa disciplinaria, y a garantizar la igualdad entre ambas partes de dicho proceso, entonces existiría un control jurisdiccional directo, a través de medios de defensa interpartidarios efectivos, que darían seguridad jurídica y una verdadera garantía de los derechos político-electorales.

²⁶ Para mayor referencia, véase OROZCO Henríquez *et al.* *El sistema mexicano de justicia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, proceso electoral federal 2002 – 2003, México, 2003.

²⁷ OROZCO Henríquez, J. Jesús, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, México, Porrúa, UNAM, 2006. pp. 35-49.

2. Planteamiento del problema

A consecuencia de una interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la resolución de contradicción de tesis 2/2000-PL,²⁸ se creó una laguna en el sistema mexicano de protección de derechos fundamentales político-electorales, que se había diseñado en 1996, dejando sin protección alguna a los ciudadanos ante la aplicación de una ley inconstitucional, pues tampoco el juicio de amparo se ha considerado viable para la materia electoral.

Dada la improcedencia del juicio de amparo para la tutela de los derechos políticos, la instauración del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano vino a llenar una laguna en el sistema mexicano de justicia electoral en la defensa de los derechos político-electorales.

A partir de un espíritu garantista y de una interpretación extensiva de los derechos político-electorales, el Tribunal Electoral ha ampliado, en el ámbito de sus competencias, los alcances de este medio impugnativo.

La Sala Superior del Tribunal Electoral, extendió el ámbito de protección de los derechos político-electorales y de su tutela jurisdiccional a actos internos de partidos políticos, toda vez que si los partidos políticos realizan actos donde se permite la participación de los militantes, lógico es que deben actuar con base en procesos que reúnan las características de ser democráticos, en virtud de que no se puede concebir una sociedad, donde la participación en la designación de quienes deben representarle en los distintos cargos públicos o partidistas, se haga a través de formas o mecanismos que permitan que los ciudadanos o militantes elijan de manera mayoritaria a sus representantes.

Pero tratándose de partidos políticos, puede en ocasiones, que sus actos vulneren derechos político-electorales de los militantes, lo que da lugar a

²⁸ Tesis de jurisprudencia P./J.23/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XV, junio de 2002, p. 82, rubro: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Carece de competencia para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes.

que esos actos se impugnen ante las instancias partidistas, órganos jurisdiccionales locales, y como última instancia, en caso de no restituirse el derecho del militante, acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el JDC y mediante norma jurisprudencial el juicio es procedente contra actos o resoluciones definitivos de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus afiliados.

No obstante, con el derecho de autorregulación de los partidos políticos, derivado de la exigencia legal de que los estatutos de los partidos políticos prevean medios internos de defensa de los derechos político-electorales de sus afiliados, dicho tribunal estableció que antes de acudir a una instancia administrativa o jurisdiccional en busca de desagravio, el afiliado presuntamente afectado debiera agotar las instancias internas partidarias.

Sin embargo, ante las pocas garantías orgánicas y procesales que presentan los procedimientos disciplinarios al interior de los partidos, ha hecho que los ciudadanos traten de justificar siempre el llamado *per saltum* y accedan directamente a la jurisdicción del Estado.

3. Propuestas

La importante función que los partidos políticos están llamados a desempeñar en el Estado constitucional democrático de derecho ha propiciado, que en la mayoría de los ordenamientos constitucionales se les reconozca e, incluso, en varios de éstos se asegure que los partidos cuenten con un mínimo de elementos materiales de origen público para el cumplimiento de sus fines y se prevea que su estructura y funcionamiento interno deben apegarse al principio democrático.²⁹

Sin la existencia de partidos no puede haber democracia auténtica, una forma de organización política eficaz, ni mucho menos, perdurable. El relevante papel que los partidos políticos desempeñan en las modernas

²⁹ VARGAS Baca, Carlos, *Los partidos políticos en México*, [en línea], fecha de consulta 30 de agosto de 2013, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/Eventos/2doCI/Textos/15.pdf>

democracias pluralistas, justifica que el Estado les proporcione, de manera equitativa, elementos y recursos para llevar a cabo sus actividades, y exige al mismo tiempo, que se extreme la obligación de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos.³⁰

Por lo que, el reto para todo ordenamiento que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que le competa garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos, como es derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a la libre autoorganización, en cuyo respecto se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite consistente en el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento.³¹

A partir de estas premisas, entendemos que el concepto de "democracia interna" ha de descansar sobre tres pilares fundamentales que, a su vez, están integrados por una serie de elementos complementarios.

En primer lugar implica la necesidad de otorgar a los afiliados las mayores oportunidades posibles de participar en el proceso interno de la toma de decisiones, a través de mecanismos como el carácter electivo de los cargos directivos del partido; el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en favor de todos los afiliados

³⁰ Véase OROZCO Henríquez, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, Colección de Cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.

³¹ Apelaciones y Otros Medios de Impugnación. Red de Conocimientos Electorales (ACE), [en línea], fecha de consulta 30 de agosto de 2013, disponible en: http://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfb/lfb12/lfb12b/default?set_language=es

para proveer dichos cargos; la garantía de la posibilidad de constituir de corrientes internas de opinión; el carácter mayoritariamente representativo y colegiado de los órganos directivos; la adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de las decisiones internas; la conversión de la Asamblea del partido en el órgano decisor supremo; el fomento en el interior de los partidos del uso de mecanismos de democracia directa, tales como el referéndum; la participación de las bases en los procesos electivos internos, tanto para cargos dentro del partido como para la elaboración de las listas electorales, mediante la presentación de sus propios candidatos; la regulación estatutaria de las relaciones entre la organización central y las subdivisiones territoriales del partido basadas en la técnica de la descentralización como mecanismo de acercamiento de la organización al afiliado; el fomento por el propio partido del pluralismo interno; la ampliación de las posibilidades de los afiliados en la contribución al sostenimiento financiero de su partido; y la garantía de independencia de actuación para los cargos públicos electos frente al "aparato" del partido de procedencia.

En segundo lugar, el concepto de "democracia interna" exige el respeto en el seno de los partidos de una serie de derechos esenciales de sus afiliados, que deberán ser expresamente reconocidos por los Estatutos partidistas: la libertad de expresión, tanto interna como externa; la libertad de la creación de corrientes internas de opinión; el derecho de acceso a cargos partidistas y a formar parte de las listas electorales presentadas por el partido; el derecho de información; la garantía del respeto de determinados principios procesales en los procedimientos internos partidistas, tales como la tipicidad, proporcionalidad, audiencia al interesado, motivación de la decisión sancionadora y existencia de una segunda instancia revisora. Finalmente, se ha considerado conveniente la creación del "Defensor del Afiliado" como órgano partidista independiente para garantizar los derechos de la afiliación.

Por último, también se ha considerado consustancial al concepto de "democracia interna" la necesidad de someter a los grupos dirigentes partidistas a una serie de mecanismos para controlar el adecuado ejercicio de su poder dentro del partido, tales como su revocabilidad, el sometimiento a un riguroso sistema de incompatibilidades, el acortamiento de sus mandatos y la imposibilidad de su reelección.³²

Se propone la creación de una ley de partidos, desagregada del código electoral, en el que se incluya un capítulo que establezca la facultad disciplinaria con que cuentan los partidos políticos respecto de sus miembros o afiliados, como parte de su derecho de autoorganización y, en tal sentido, de su derecho fundamental político-electoral de asociación, con base en el cual cada partido establecería en sus estatutos las causas por las cuales cabe sancionar a un militante, así como el procedimiento que ha de seguirse al efecto; ¿Cuáles serían esas mínimas reglas a respetar en todo procedimiento disciplinario?

En primer lugar, el derecho a un procedimiento disciplinario establecido de antemano, de forma que la inexistencia del mismo provocará la total indefensión del sancionado, se asegura de esta forma un mínimo común denominador para todos, y queda su concreción y detalle a la regulación vía Estatutos, que podrán adaptarlos a las necesidades de cada partido, siempre con respeto a la regulación mínima legal.

En segundo lugar, tipificar todas y cada una de las conductas a realizar por los afiliados que puedan dar lugar a la imposición de una sanción, y cumplir con ello un mínimo de seguridad jurídica. Esas sanciones deberán ser proporcionales a la conducta realizada, para establecer una graduación que podría ir desde la simple advertencia hasta la expulsión del partido para los casos más graves.

³² NAVARRO Méndez, José Ignacio, *La Democracia Interna de los Partidos Políticos y el Respeto de los Derechos Fundamentales de los afiliados: La experiencia española*, pp. 465 y 466, [en línea], fecha de consulta 25 de julio de 2009, disponible en: <http://www.trife.org.mx/todo2.asp?menu=15>

En tercer lugar, deberá estar garantizado el derecho a ser oído en dicho procedimiento con carácter previo a la resolución disciplinaria. La decisión a adoptar por el órgano encargado de resolver en los procedimientos disciplinarios será siempre motivada.

Por otro lado, entendemos que el conocimiento de los procedimientos disciplinarios debería encomendarse siempre a comisiones arbitrales creadas a tal efecto en el interior del partido.

La competencia de estos órganos será total, tanto para la instrucción como para la resolución de los expedientes. Los miembros de dichos órganos serán designados por las Asambleas de los afiliados (locales, regionales y nacional) de forma que, según la gravedad de la conducta enjuiciada, se atribuirá su conocimiento, bien a una comisión arbitral local (para las faltas leves), bien a la regional (para las graves o muy graves).³³

Frente a las resoluciones de estas comisiones cabrá siempre recurso ante la Comisión inmediatamente superior que, de admitirse, provocará la suspensión inmediata de la ejecución de la sanción impuesta por el órgano inferior, a la espera de la resolución del recurso por el superior. Una vez agotada la vía interna, debería concederse la posibilidad de plantear el correspondiente recurso en vía judicial.

Por último, deben establecerse medidas para garantizar la independencia e imparcialidad de los miembros de dichas comisiones arbitrales: la duración de su mandato debe ser superior al de los órganos directores; una vez nombrados, no podrán ser revocados de sus puestos, salvo supuestos de sustitución, que estarán normados; y su cargo será incompatible con cualquier otro de carácter representativo dentro o fuera del partido.

³³ Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomo III, [en línea], fecha de consulta 30 de agosto de 2013, disponible en: http://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/villahermosa_p3_2.pdf

De este modo, la exigencia de la democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir que la patología de los partidos afecte el funcionamiento de los órganos de poder y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado Democrático, ante las pocas garantías orgánicas y procesales que presentan los procedimientos disciplinarios al interior de los partidos.³⁴

IV. Conclusiones

La democracia interna de los partidos políticos y su protección jurisdiccional no ha sido objeto de una adecuada regulación legislativa ni cabal desarrollo jurisprudencial.

La tutela judicial de los derechos político-electorales plasmados en los Estatutos de los partidos políticos, deben establecer, entre otros, los medios y procedimientos de defensa internos para los afiliados a los que se les hubiera aplicado una sanción.

El derecho de autoorganización de los partidos políticos, tiene un límite consistente en el derecho de los propios afiliados a la participación democrática en su organización y funcionamiento.

Los ordenamientos electorales prevén que todo afiliado o miembro de un partido político pueda impugnar, ante el correspondiente tribunal electoral, los actos y decisiones internos del propio partido que fuesen considerados ilegales a través de los cuales se les desconoció algún derecho, una vez agotadas las instancias de defensa intrapartidarias.

³⁴ OROZCO Henríquez, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, Colección de cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de Justicia Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

V. Fuentes de consulta

Bibliográficas

ATIENZA, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001.

CÁRDENAS Gracia, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2007.

CÓRDOVA Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coordinadores), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Internacional IDEA, 2007.

FERRAJOLI, Luigi, *Hacia una teoría jurídica de la democracia, Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas*, trad. de Lorenzo Córdova, México, Instituto Federal Electoral, 2002.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004.

HANS Kelsen, *¿Qué es la Justicia?, en las Lecturas de Filosofía del Derecho*, México, D.F., Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992.

LARA Sáenz, Leoncio, *La Justicia Electoral Italiana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

OROZCO Henríquez, et al., *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, proceso electoral federal 2002 – 2003, 2003.

OROZCO Henríquez, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional. Colección de cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

OROZCO Henríquez, José de Jesús, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, México, Porrúa, UNAM, 2006.

PATIÑO Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, 5ª. Ed., México, Instituto Federal Electoral y Editorial Constitucionalista, 1999.

PRIETO, San chís Luis, *Constitucionalismos y positivismo*, México, Fontamara, 2005.

Hemerográficas

LINZ, Juan, "Para un mapa conceptual de las democracias", *Revista Politeia*, núm. 26, 2001.

Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

Jurisdiccionales

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.

Electrónicas

Apelaciones y Otros Medios de Impugnación, Red de Conocimientos Electorales (ACE), [en línea], fecha de consulta 30 de agosto de 2013, disponible en: http://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfb/lfb12/lfb12b/default?set_language=es

Medios de Impugnación en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [en línea], fecha de consulta 30 de agosto de 2013, disponible en: http://www.te.gob.mx/tribunal/medios_t.htm

NAVARRO Méndez, José Ignacio, *La Democracia Interna de los Partidos Políticos* y el Respeto de los Derechos Fundamentales de los afiliados: la experiencia española, pp. 465 y 466, [en línea], fecha de consulta 25 de julio de 2009, disponible en: véase <http://www.trife.org.mx/todo2.asp?menu=15>

OROPEZA Barbosa, Antonio, Tribunal Electoral del Estado de Puebla, [en línea], fecha de consulta 30 de agosto de 2013, disponible en: http://ciam.ucol.mx/posgrado/derecho/material_electoral.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [en línea], disponible en: <http://www.te.gob.mx>

Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo III, [en línea], fecha de consulta 30 de agosto de 2013, disponible en: http://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/villahermosa_p3_2.pdf

Sepúlveda Valle, Carlos, *Constitución y Estado de Derecho*, p. 14, [en línea], fecha de consulta 25 de julio de 2009, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/12/cnt/cnt1.pdf>
Vargas Baca, Carlos, *Los partidos políticos en México*, [en línea], fecha de consulta 30 de agosto de 2013, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/Eventos/2doCI/Textos/15.pdf>

