

Activismo en sede judicial. Precursor de la democracia intrapartidista

Beatriz Eugenia Galindo Centeno*

Partidos, militantes y democracia

Ya en 1982, Giorgio Lombardi formulaba dos inquietantes preguntas en relación con la legalidad o corrupción con la que los partidos políticos conducen su vida interna:¹ ¿puede ser democrático un Estado sin partidos? y ¿son necesarios los partidos para la democracia? Respecto de tales interrogantes concluía que ambas premisas habían servido de preámbulo para reflexionar acerca de la crisis de legitimación de partidos políticos y de la paradójica subsistencia de la democracia gracias a éstos.

Sin duda, los partidos políticos son los canales idóneos para lograr la representación popular adoptada como forma y sistema de gobierno, pero no interesa detenerse a cuestionar la legitimidad del sistema de partidos. Lo que quiere analizarse es el cumplimiento de los fines de un partido político con base en los principios democráticos constitucionales y desde la perspectiva de la militancia, que en el caso mexicano ha provocado el reconocimiento de su legitimación procesal desde hace aproximadamente una década, cuando jurisprudencialmente se

* Consejera electoral del Instituto Nacional Electoral.

¹ González Madrid, Miguel. *Democracia y justicia intrapartidaria. Medios de control interno en los partidos*. Cuadernos de Divulgación. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Distrito Federal, México, 2007, p. 23.

dio pauta a la defensa de sus derechos mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

La evolución de la democracia intrapartidista se inscribe en el interés que gradualmente han mostrado tanto la militancia como la ciudadanía respecto de cuestionar cada vez más la validez de acciones políticas y electorales, por medio de consultas y demandas que han sometido a la jurisdicción electoral, en relación con temas que directamente pueden afectar la legalidad del proceso electoral e indirectamente la legitimidad de las elecciones, con las reglas políticas para el acceso a cargos de elección popular o conformación de órganos de dirección interna, los alcances de derechos partidistas e incluso la gobernabilidad que como miembros de sus partidos y de la sociedad misma exigen se garantice siempre al final de cada decisión judicial.

Dice Foucault² que:

El derecho y lo jurídico pueden contener la semilla de emancipación y de reformulación de las relaciones de dominación en la sociedad, tanto desde los límites a los que sujeta al poder, mediante el establecimiento de derechos, como desde la movilización política en torno a los derechos humanos.

Es obvio que este interés no surge de manera espontánea, sino que es producto de la constante insatisfacción política de representatividad partidista, de la corrupción, del juego de intereses, de la invisibilización del electorado, de la falta de compromiso de los partidos políticos respecto de su ideología, del abuso de derechos de la militancia, de la equívoca disciplina partidista como mecanismo de dádiva discrecional de privilegios y oportunidades.

En los partidos políticos, los militantes han decidido actuar, han tomado un punto de inflexión y optado por convertirse en observadores que exigen tanto el respeto a su Constitución, como eje articular del desarrollo social, como a la legalidad de las acciones político-electorales que se vinculan a sus derechos humanos y políticos, con la finalidad de que éstos no se perviertan y, por el contrario, se traduzcan en todo el orden social que —en teoría— debe permear

² Pásara, Luis. *Los actores de la justicia latinoamericana. Relaciones de poder, justicia y nuevos actores*. Ed. Universidad de Salamanca. Salamanca, España, 2007, p. 151.

el trabajo de los representantes libremente elegidos en cada una de las áreas, acciones, programas y políticas que implican fortalecer el Estado de Derecho y la democracia.

Así, el dominio de la política se relaciona con la concepción del militante como precursor y destinatario del derecho intrapartidista. Una persona es políticamente autónoma cuando puede ser copartícipe de manera libre e igual junto con los partidos políticos en los procesos de creación de las normas y reglas con las que una comunidad se autorregula. Es decir:

La posición jurídica del ciudadano, no solo se realiza a través del aseguramiento de sus derechos individuales, sino que, además, requiere la participación activa de los ciudadanos en los procesos de lucha por el reconocimiento de sus derechos.³

El concepto de justicia intrapartidista debe complementarse con el reconocimiento garantista de la identidad del individuo y del militante en su contexto personal, como parte de sus derechos al ser miembro de una comunidad política de derecho.

En suma, el reconocimiento político depende de la aceptación del estatus que cada persona pueda conseguir como ciudadano en los procesos de conformación de la voluntad colectiva de una comunidad política determinada. Si a un militante no se le reconoce su voz en el ámbito de sus derechos políticos, se originan formas de exclusión y segregación y, por ende, de diferenciación entre militantes “de primera y segunda clase”.⁴

Obviamente, el descontento social obedece al abuso del poder que ciertos grupos políticos de influencia han detentado tradicionalmente, con lo que se ha desvirtuado la razón de su ejercicio —consistente en el servicio al pueblo— por intereses diversos, distantes del interés público.

Los partidos y agrupaciones políticas, precandidatos y candidatos, autoridades, instituciones, entre otros, son sujetos que la legislación

³ Cortés Rodas, Francisco. *De la política de la libertad a la política de la igualdad*. Bogotá, Colombia, Siglo de hombres editores/Universidad de Atoquía, primera edición 1999, pp. 113-14.

⁴ *Idem*, op.cit., p. 121.

electoral reconoce como entes legitimados para controvertir o intervenir, según sea el caso, en el desarrollo habitual de un proceso electoral, o bien en la integración de autoridades electorales, en los procesos de democracia interna, en el régimen de sanciones administrativas, etcétera.

Generalmente, en las demandas presentadas en sede judicial, se controvierte la legalidad de las determinaciones acerca de integración de órganos, imposición de sanciones, votaciones, convocatorias y un sinfín de actos interrelacionados, siempre y cuando exista un interés jurídico suficiente que incida en la esfera jurídica de las partes y que signifique un menoscabo o una ganancia para el patrimonio legal de los entes inmersos.

Pero, ¿qué sucede cuando un militante no resiente de manera directa una afectación o bien no se beneficia con la resolución que se tome? ¿Por ese simple hecho no tiene derecho a inconformarse en cuanto al respeto a la norma constitucional en determinado asunto que considera podría atentar contra el Estado de Derecho, de acuerdo con la ideología que comparte y con las finalidades esencialmente conferidas a los partidos?

Evolución de la justicia intrapartidaria

En México, con la alternancia política del 2000, los partidos y sus militantes observaron que el acceso al poder era factible dada la evolución democrática de la sociedad y de sus ciudadanos e ideologías, así como por la confiabilidad de las instituciones.

Quizá ése fue el detonante para que los militantes impulsaran, cada vez más, acciones jurídicas que ante el régimen de partido hegemónico —Partido Revolucionario Institucional— jamás habrían visualizado. A partir de esto, las estadísticas de impugnaciones de militantes que alegaban derechos violentados por los partidos respecto de procedimientos internos de selección de candidatos o de dirigencias partidistas y demás cuestiones internas se incrementaron sustancialmente en pocos años.

Así, de 2001 a 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió cuestiones referentes a:

- 1) Procedimientos o métodos internos de selección de candidatos y precandidatos.
- 2) Imprevisión en normativa interna de órganos de justicia intrapartidaria.
- 3) Integración de órganos en el partido.
- 4) Derecho al voto activo y pasivo (respeto al principio mayoritario de decisiones).
- 5) Periodicidad de los cargos.
- 6) Garantía de libertad de expresión.
- 7) Derecho de afiliación, reunión e información.
- 8) Transparencia en el financiamiento.
- 9) Derecho a formar corrientes de opinión y respeto al pluralismo de tendencias (derecho a disentir).
- 10) Acciones afirmativas.
- 11) Suspensión y expulsión de miembros.
- 12) Imposición de sanciones, catálogos y grados de sanciones.
- 13) Establecimiento de medios de impugnación intrapartidistas.
- 14) Establecimiento de asambleas, periodos y requisitos.
- 15) Validación de reglamentos partidistas.

Un sinfín de deficiencias e irregularidades que se observaban en los partidos y que sus militantes hicieron patentes ante la inobservancia del principio de legalidad, que deberían revestir todos los procedimientos de esas instituciones políticas.

En ese sentido, y dada la omisión directiva de los partidos para emitir resoluciones garantizando el acceso a la justicia, así como ante la imprevisión de los estatutos partidistas y de la legislación vigente, dichos medios de defensa tuvieron que ser sustanciados ante un órgano jurisdiccional, específicamente, la Sala Superior del TEPJF.

Dicha Sala, por medio del JDC, fue forjando lineamientos encaminados a garantizar una tutela judicial efectiva de los derechos que los militantes y afiliados podían defender ante la imprevisión estatutaria interna.

Para algunos, lo anterior representó un parteaguas en la democracia intrapartidista, pues los actos de los partidos políticos como entidades de interés público se encontraban sujetos a la revisión jurisdiccional en aquellos supuestos que contravinieran su naturaleza y su encomienda constitucional como medios indispensables para lograr la representación del pueblo.

Así, se propició un debate político interesante, pues, para esos núcleos de poder que tenían la llave de acceso a los cargos de elección popular, esa intervención significaba una intromisión en su vida interna y, lógicamente, en su poder. Sin embargo, el respeto a los derechos fundamentales se encontraba más allá de ese debate polarizado.

En un principio, ante tales impugnaciones, en la tesis de jurisprudencia JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS, la Sala Superior consideró que los partidos políticos no podían ser señalados como autoridades responsables y, por ende, sus actos no podían ser controvertidos, criterio que posteriormente fue superado por la tesis de jurisprudencia 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.

En esa tesis de jurisprudencia, la Sala Superior señaló lo siguiente:

De mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal.

De ese modo, la Sala concluyó que si el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establecía que el Estado mexicano se erigía como una República democrática por voluntad del pueblo, entonces, era indudable que los partidos políticos, como canales para su conformación, también debían ser democráticos.

Respaldando esa construcción ideológica, se invocaron los tratados internacionales celebrados por México, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 19, 21, 22 y 25, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), diversos 13, 15, 16 y 23, los cuales, concatenadamente y de entre todos los derechos fundamentales, distinguen los de libertad de expresión, asociación, información, reunión y participación, así como la participación política por medio de los derechos de asociación, voto activo y pasivo.

Además de esa conclusión, por la que se llega a tutelar los derechos políticos de la ciudadanía, se estableció que debía observarse la garantía de acceso a la jurisdicción contemplada en los artículos 2 y 14 del Pacto y 25 de la CADH.

Desde esa óptica tuitiva, la Sala Superior siguió emitiendo criterios mediante los cuales, poco a poco y de una u otra forma, obligó a los partidos políticos a modificar sus estatutos y directrices organizacionales a fin de subsanar irregularidades y evitar una práctica reiterada de ilegalidades en el seno de su militancia. Así, sostuvo que los elementos comunes que caracterizaban la democracia también debían tutelar en las instituciones políticas las garantías de:

- 1) Deliberación y participación ciudadana en el mayor grado posible.
- 2) Igualdad (no deben coexistir privilegios para unas personas con exclusión de otras).
- 3) Ciertos derechos fundamentales (libertad de expresión, información y asociación).
- 4) Control de órganos electos (posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan no sólo elegir a quienes estarán al frente del gobierno, sino removerlos en los casos que así lo amerite la gravedad de sus acciones).

También que los partidos y asociaciones políticas tendrían ciertos elementos mínimos que cumplir, como:

- 1) Establecimiento de la asamblea de afiliados como principal centro directivo.
- 2) Derecho a votar y ser votado para la elección de órganos directivos, con las calidades de igualdad y universalidad y con independencia de que el voto se ejerza de manera directa o indirecta.
- 3) Establecimiento de mecanismos de control de los órganos directivos.

Esto coadyuvó a que los partidos comprendieran que se encontraban ante una sociedad más compleja y plural y que, por ende, no debían permanecer obsoletos en sus normas internas, procedimientos de elección, órganos de control, ni en nada que implicara el descontento ciudadano y la transmutación política.

Las desventajas que conllevaba permanecer en la ideología de una intromisión del Estado en su vida interna no constituían más que una involución democrática, pues representaba un medio de regulación y de control indirecto de la constitucionalidad y legalidad en el actuar de los núcleos partidistas como articulaciones de la soberanía estatal.

Situaciones tales como cambio de figuras importantes de un partido hacia otro —transfuguismo—, desprendimiento o afiliación masiva de militantes, desinterés ciudadano de afiliación, legisladores independientes, violación sistemática de garantías fundamentales de sus afiliados, centralización de las dirigencias partidistas y su consecuente lejanía con los ciudadanos, nula circulación de puestos directivos y escasa regulación jurídica representaron un fuerte contrapeso a los argumentos que vertían los partidos políticos en el sentido de que perdían su autonomía con la supuesta intervención del Estado —que, como se dijo, no fue más que la supervisión de su actuar en el cauce jurídico—; con esto, las irregularidades descritas evidenciaron que las dirigencias partidistas estaban abusando del poder y debían ajustarse a un control.

La exigencia de democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir que un eventual déficit democrático se traduzca en un desgaste del mecanismo de representación política y ponga en duda el correcto funcionamiento del Estado.

El ejercicio de conciencia de los partidos políticos, las directrices trazadas por el TEPJF y la facultad de vigilancia del entonces Instituto Federal Electoral —hoy Instituto Nacional Electoral— paulatinamente derivaron en una mayor inclusión de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, y su utilización ha sido vista por la opinión pública como un indicador de democratización partidista.

Con la reforma constitucional de noviembre de 2007, los militantes de los partidos políticos quedaron legitimados para interponer juicios ante el TEPJF, cuando consideraran afectados sus derechos político-electorales y una vez agotadas las instancias intrapartidis-

tas. Así, el Tribunal Electoral se constituyó en el órgano límite para resolver los conflictos de acuerdo con la normatividad interna del partido, ejerciendo un control de estatutoriedad de conformidad con el orden jurídico.

Derechos de los militantes

Los derechos de los militantes de partidos políticos han dejado de ser los tradicionales de voto activo y pasivo, de asociación y afiliación. En ese sentido, el magistrado Leonel Castillo González⁵ señala que entre los derechos fundamentales de los afiliados, necesariamente también habrán de ser respetados otros conexos como:

Libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido.

Libre acceso al partido político y salida del mismo. En cuanto al acceso, no cabría negarse el acceso a un partido político cuando la causa de inadmisión se base en circunstancias discriminatorias, tales como el sexo, la raza, la religión, etc. La decisión sobre la admisión o no debe estar debidamente motivada, y encomendarse siempre a un órgano imparcial.

Creación de la figura del defensor del afiliado, que permita la canalización de las demandas y peticiones formuladas por los afiliados, y de continua relación entre los órganos dirigentes y las bases.

Asimismo, en cuanto a la conveniencia de establecer una especie de control político de los dirigentes y con la finalidad de favorecer la necesaria circulación y sustitución de éstos, deberá darse entrada a nuevos planteamientos e impedir la inamovilidad, así, señala como indispensable:

Que al interior de los partidos se reconozcan los derechos fundamentales de los afiliados, y que se garanticen por órganos y procedimientos eficaces, [...] tales derechos son esencialmente los mismos que tienen los ciudadanos, y que son

⁵ Castillo González, Leonel. *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Distrito Federal, México, 2004, pp. 27-46.

oponibles frente al Estado y ante cualquiera otra entidad pública, descentralizada, o incluso los particulares.

En efecto, el reconocimiento de los derechos fundamentales, como los de sufragio activo y pasivo, información, expresión, así como libre acceso y salida del partido, en el documento constitutivo o normativo de la asociación política [...] aunque los estatutos de un partido no incluyeran expresamente esos derechos fundamentales, la organización partidista está obligada a respetarlos por imperativo constitucional.

El elemento concerniente a procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales necesarias, tiene su razón de ser en que la disciplina en un partido es importante, en cuanto tiende a determinar una regla de conducta conforme al interés colectivo o razón de ser del grupo, además de que la indisciplina de unos puede redundar en conculcación de los derechos de otros militantes, por lo que es indispensable un régimen sancionatorio.

Finalmente, la exigencia de una cultura cívica democrática al interior del partido, persigue como finalidad sensibilizar a la membresía de la importancia que su participación tiene para el funcionamiento del sistema democrático en su conjunto, creando un ambiente en donde el sujeto se sienta participe en la formación de la voluntad de su partido y, por ende, trasladable a ámbitos externos.

Siguiendo esta línea discursiva y previamente a establecer un marco de referencia doctrinal respecto de la esfera jurídica de la militancia, conviene destacar ciertas ideas del doctor José Luis Ramírez Huanosto contenidas en su artículo “Los derechos de los militantes partidistas”.⁶ En éste, destaca como principales derechos de los militantes:

- 1) Democracia interna.
- 2) Interpretación de disposiciones estatutarias, debiendo armonizar el derecho de asociación de los ciudadanos y la libertad de organización de los partidos políticos.
- 3) Prescripción de la potestad sancionatoria.
- 4) Libertad de expresión.
- 5) Derecho de acceso a la información pública en materia electoral.

⁶ Ramírez Huanosto, José Luis. “Los derechos de los militantes partidistas” en *Expresiones*, órgano oficial de difusión del Instituto Federal Electoral de Michoacán. Núm. 2, 2ª época. Agosto de 2007.

En cuanto al primero de los derechos, el autor refiere que la democracia interna debe ser un criterio de estructuración de los partidos políticos, por el simple hecho de que éstos se encuentran inmersos en el funcionamiento del Estado.

Así, claramente, los dos autores mencionados comparten la idea de que en los partidos políticos debe establecerse un catálogo de derechos de militantes y también respetarse la libertad de expresión, de igualdad de participación política, el derecho a la información, así como el establecimiento de procedimientos disciplinarios.

Tales aportaciones doctrinales resultan en gran medida coincidentes con el contenido de la jurisprudencia 3/2005 de la Sala Superior: **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS**.

Probablemente, los partidos nunca lleguen a una democratización completa, pero siempre hay que propugnar por esa meta y garantizar el ejercicio de derechos en éstos, pues debe reconocerse la capacidad de empuje de la ciudadanía para transformar la política e influir en la dinámica de su participación y, eventualmente, en su diseño.

El papel del juzgador y la legitimación de los militantes como actores emergentes en el control de actos políticos

Claramente, desde el punto de vista del impulso jurisdiccional ciudadano o militante, el activismo judicial ha tomado un papel central en la reformulación del control de los actos de los partidos políticos y de autoridades electorales.

No obstante, el activismo del juez continúa siendo tímido, pues a menudo se desechan demandas por carecer el actor de interés jurídico para impugnar la interpretación, alcance o límites de un derecho que cuestiona por colisionar en su esfera personal, en detrimento de algunos de los derechos que hasta antes de la reforma de agosto de 2012 eran patrimonio exclusivo de los partidos políticos o candidatos.

En el proceso electoral 2012, tanto ciudadanos como candidatos y militantes, en defensa exclusiva de sus derechos personalísimos fren-

te a los del partido político al que pertenecían, se atrevieron a cuestionar ante los órganos jurisdiccionales una serie de colisiones normativas que iban en contra del Estado de Derecho y de la tutela judicial efectiva.

Ciertamente, se ha avanzado al admitir los medios de impugnación, en algunos casos incluso se ha llegado a conocer el fondo del asunto. En la mayoría de los órganos judiciales, han sido tan interesantes las cuestiones planteadas que los órganos jurisdiccionales deben legitimar su voto de manera que justifiquen suficientemente la decisión asumida. Los garantistas justifican sus decisiones por medio de la argumentación, el respeto a los derechos humanos, el principio de progresividad e interdependencia, la tutela judicial efectiva, la garantía de audiencia, el acceso a la justicia, el interés democrático, la norma útil, etcétera, mientras que los procesalistas lo hacen prefiriendo la aplicación estricta de la ley y de la regla procesal.

Por lo que hace al Poder Judicial y en concreto a un tribunal constitucional, éste no debe minimizar los intereses controvertidos en función de uno específico, pues su papel consiste en verificar la regularidad normativa y axiológica que una Constitución enarbola y, si la pluralidad es uno de ellos, debe tutelar su armonización en la norma, de acuerdo con la realidad sociocultural del país.

Para ciertos jueces, los “jueces tímidos” —como dice Víctor Ferreres Comella—,⁷ un dilema sometido a jurisdicción de calado constitucional significa preferir no afrontarlo definitivamente e invocar el “derecho con un susurro y no con un grito”, tratando de preservar la validez normativa de la ley, antes de atreverse a efectuar una interpretación conforme.

Para otros, es un privilegio poder participar en el curso de progresión normativa de acuerdo con los valores inmutables del bien común asociado a la dignidad humana, que una sociedad da como base fundacional de su pueblo; esto les representa una prerrogativa única, ya que en sus mentes y en sus firmas encuentran la palabra final a lo que debe entenderse por tal o cual derecho debatido en sede judicial, en un contexto actual.

⁷ Cfr. Víctor Ferreres Comella. *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*. Cap. 7, La superación de la timidez judicial. Madrid, Marcial Pons, 2009, p. 129.

No obstante, existe una opinión más, “la objeción democrática”,⁸ la cual cuestiona el privilegio o peligro que representa que un juez constitucional delimite o extienda el marco jurídico, y como se sabe, esta opinión no tiene su pódium propiamente en el foro Judicial sino en el Legislativo.

Dicha opinión cuestiona la legitimidad del juez para pronunciarse en cuanto a los valores democráticos, ya que, de cierta manera, se considera que se encontraría legislando, circunstancia que se estima antidemocrática dada la separación de poderes que sirve de parámetro para calificar a una democracia plena.

Ciertamente, dicha opinión se justifica porque los jueces no son electos popularmente y, por tanto, la representación del pueblo y la facultad de hablar en nombre de la Constitución y de encarnar los intereses del conglomerado social no se les atribuyen originariamente. Así, se considera que las voces y visiones judiciales emitidas cambian el marco jurídico constitucional, no por medio del habitual proceso de creación y reforma de ley, sino por una decisión interpretativa que carece de legitimidad al no ser una decisión mayoritaria que se exprese por medio del órgano del Estado facultado para esto, en que la regla de mayoría tiene un valor intrínseco.

Al abordar el estudio del control judicial constitucional, Luigi Ferrajoli señala a favor que cuando derechos fundamentales como los acotados se encuentran insertos en el debate, orillan a los jueces a “anular leyes que son lesivas a los derechos fundamentales, están en realidad preservando la democracia”.⁹

De igual manera, dice Dworkin¹⁰ que no se produce ningún déficit democrático cuando los jueces invalidan leyes con el argumento de que no satisfacen ciertas precondiciones que el proceso político debe respetar para ser valioso moralmente, dado que dichas condiciones democráticas son necesarias para garantizar al individuo su pertenencia moral a la comunidad política.

⁸ *Ibidem*. La objeción democrática. Cap. 8, p. 139.

⁹ *Ibidem*, p. 141.

¹⁰ *Idem*.

En suma, son varias las voces que avalan el control judicial constitucional como última expresión de la validez normativa en el orden jurídico imperante; mientras los máximos tribunales generen un beneficio democrático, la postura asumida compensará todo costo político.

A partir de la teoría de control de poderes, es obvio que el objetivo consiste en limitar el abuso del poder, y si las sentencias —por lo que toca al Poder Judicial en este engranaje de control— limitan o extienden un contenido constitucional estrechamente vinculado a la efectividad de los derechos fundamentales en el orden jurídico, es una clara muestra de que tal sentencia representa la expresión material de la ley fundamental.

Si a estos valores estructurales de la CPEUM se suman los derechos humanos como los de votar, ser votado, libertad de expresión, derecho a la información, a la función pública, a la garantía de audiencia, a un recurso judicial efectivo y otros que cada individuo, ciudadano y militante tienen para exigir su parte alícuota en la conformación del Estado, se concluye que “cada persona debe tener la oportunidad de influir en el contenido de las decisiones colectivas [...] con igual consideración, y darle libertad para elegir el tipo de vida que le resulte más valiosa”.¹¹

El TEPJF se ha reconocido como uno de los que nacionalmente privilegia, en la aplicación de la interpretación y argumentación judicial, un enfoque garantista en muchos de los casos sometidos a su jurisdicción, sobre todo cuando la eficacia queda supeditada a una limitante procesal, o bien cuando la indeterminación normativa o antinomia permitan extender un derecho, valor o principio de contenido constitucional.

Legitimación excluyente y expansiva en el activismo judicial

Con el paso de los años, numerosos procesos electorales y varias reformas estructurales en materia política, electoral y de derechos humanos, se ha logrado avanzar en sede judicial en cuanto a la delimitación

¹¹ *Op. cit.* 7, p. 129.

o significación inicial de derechos político-electorales del ciudadano y del militante.

Al menos en la jurisdicción electoral, hoy día, los jueces no sólo deben pronunciarse en cuanto al derecho al voto activo y pasivo o al derecho de asociación y afiliación, sino que deben hacerlo en relación con un sinnúmero de derechos fundamentales que escapan de la gama tradicional, pero que se interconectan con la garantía de participación política.

El magistrado Santiago Nieto Castillo señala que “los derechos políticos abarcan un número considerable de expectativas de personas y de ciudadanos, que incluyen desde la posibilidad de emitir el sufragio hasta la expresión en materia política”.¹²

Pero, ¿qué debe entenderse por derechos políticos? Según María Elena Rebato Peño,¹³ aquellos derechos fundamentales que tienen como finalidad proteger la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos —incluido el actuar de los partidos políticos— y, en consecuencia, en el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Deben entenderse, también, como aquéllos que posibilitan:

- 1) La participación directa o indirecta de las personas —individual y colectivamente consideradas— en los procesos de formación de la voluntad estatal o en asuntos públicos.
- 2) El acceso o nombramiento en las funciones públicas en condiciones generales de igualdad.
- 3) La expresión, imprenta, reunión, asociación (libre e individual) y petición en materia política.
- 4) La defensa de la República y sus instituciones.

¹² Nieto Castillo, Santiago y Espinoza Morales, Luis. *El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Competencia de Sala Regional*. Ed. Porrúa. México, Distrito Federal, 2012, p. 34.

¹³ Rebato Peño, María Elena. *Análisis comparado México-España de los derechos político-electorales*. Serie Temas selectos de Derecho Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, Distrito Federal, 2010, p. 12.

Todos esos derechos constituyen una serie de prerrogativas o derechos públicos subjetivos que no se agotan con el mero ejercicio del voto activo o pasivo, pues, indefectiblemente, implican:

- 1) Participar o intervenir en los actos encomendados por el pueblo o la ciudadanía a los órganos del poder público, es decir, incidir en la toma de decisiones gubernamentales, partidistas, y en el ejercicio del poder del Estado.
- 2) Ocupar un cargo público o fungir como servidor público.
- 3) Ejercer las libertades ideológicas y garantizar su manifestación y difusión.
- 4) Defensa de las instituciones.

Debe concluirse que los derechos políticos —especialmente la democracia representativa— son condicionantes del resto de los derechos humanos, es decir, existe una relación de medio a fin, pues son de carácter instrumental y aseguran la vigencia del resto de los derechos humanos. También puede considerarse que las libertades ideológico-políticas de reunión, asociación, petición e información son condiciones esenciales para el desarrollo de los demás derechos políticos tanto de ciudadanos en la acepción amplia como de afiliados en una connotación restringida.

En función de lo anterior, cuando cualquier derecho interconectado con los referidos sea transgredido, debe estimarse como condición suficiente para analizar de manera exhaustiva la legitimación de tales casos, necesariamente con una visión de progresividad frente a los principios que el juez tenga ante él y el caso concreto.

Papel de las reformas en la evolución de las reglas democráticas

La relevancia que hoy tienen los derechos humanos en el orbe no es espontánea, sino que emana de una capitalización de pérdidas, fracasos y expectativas.

Vigilar el respeto irrestricto de los derechos humanos no es una tarea sencilla. Determinar realmente la efectividad material que éstos adquieren en los órdenes jurídicos internos, ya sea en los ámbitos personal, gremial, social o estatal, requiere de una coyuntura funcional del poder de autoridad estadual y regional, de los entes de interés público, de los partidos y de la misma ciudadanía.

La CPEUM fue reformada en 2011, y ahora en su artículo 1 se señala que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con ésta y con los tratados internacionales en la materia y en todo tiempo se procurará a las personas la protección más amplia, es decir, se elevó a rango constitucional el principio pro persona. Además, se establece que toda autoridad tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Así, las autoridades que ejerzan funciones de tipo jurisdiccional deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad (como pacto jurídico y ético entre las naciones, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos que reconoce que éstos corresponden a todos los seres humanos), interdependencia (los derechos humanos establecen relaciones recíprocas entre ellos), indivisibilidad (todos los derechos humanos se encuentran unidos, pues todos juntos forman una sola construcción) y progresividad (entendida como gradualidad y avance, de modo que siempre puede superarse).

La Constitución de un Estado democrático, dice Häberle, es una obra abierta, un proyecto de sociedad justa, una sociedad abierta de intérpretes constitucionales; en esa línea discursiva, señala y subraya la importancia de la dimensión cultural de la Constitución para reforzar el Estado de Derecho. En una de sus observaciones al respecto, apunta que:

La Constitución es cultura. Esto significa que no está hecha sólo de materiales jurídicos. La Constitución no es un ordenamiento dirigido a los juristas y para que éstos puedan interpretar las reglas antiguas y nuevas, sino que también sirve esencialmente como guía para los no juristas, para los ciudadanos. La Constitución no es sólo un texto jurídico o una obra normativa, sino también expresión de

una situación cultural, instrumento de autorrepresentación del pueblo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas.¹⁴

En ese sentido, la Judicatura debe entender que “resolver y resolver haciendo justicia no es exactamente lo mismo”;¹⁵ ya la labor del juez no implica sólo el deber formal de resolver frente a un aislado principio de legalidad y conformidad del orden jurídico, pues éste no lleva *per se* la inmutabilidad del deber ser. El deber ser es cambiante y debatible, característica de la convivencia social que siempre debe ser garantizada por el Estado de Derecho que supone una concepción integral de valores, los cuales precisan reconocerse ante las variantes que se sometan a la jurisdicción.

Con esto, se intenta inferir que en la actualidad es ineludible que el juzgador acuda a los principios para fundamentar sus sentencias ante casos difíciles. Pues, lógicamente, la subsunción como método jurídico de resolución representa una herramienta primaria cuando la regla es explícita y los hechos, ciertos. Pero cuando la indeterminación normativa obliga al juzgador a tomar una decisión, es necesario fundamentarla en los metavalores que debe contener la interpretación en un sistema jurídico constitucionalizado.

Así, puede observarse que los principios juegan un papel legitimador fundamental respecto de la obligación que tiene el juez de asumir una posición frente al Estado de Derecho y la sociedad que lo conforma al dictar una sentencia y brindar seguridad jurídica. Contrario sería si sólo se valiera de las reglas y del contenido formal de los derechos, pues, en todo caso, esto legitimaría únicamente a la autoridad legislativa y pondría en tela de juicio la vigencia real del derecho.

Otra reforma ha cambiado de manera trascendente el modo en que los derechos humanos de tinte político se articularán en sede judicial, pues también en 2012 se publicó el decreto que incrementaba las “prerrogativas” —hoy derechos— de los ciudadanos y, por ende, de

¹⁴ Häberle, Peter. “El estado constitucional europeo”. Traducción de Francisco Balaguer Callejón, en *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*. Número 2, México, Distrito Federal, 2000, p. 415.

¹⁵ Cfr. J. Alberto del Real Alcalá, en *Panóptica-Revista Acadêmica de Direito*, Vitória, Brasil. No. 18, marzo-junio 2010, pp. 40-60.

aquéllos que también militan, con lo que se amplió el espectro de situaciones por las que un ciudadano común tendrá el interés jurídico suficiente, como nuevo actor político, para controvertir o cuestionar la validez de los actos y resoluciones que se refieran a candidaturas independientes, iniciativa de leyes o consultas populares.

Pero la importancia de la idea a transmitir radica en entender ese nuevo catálogo de derechos de los ciudadanos no sólo como una herramienta más de participación ciudadana, sino como una verdadera llave de acceso al activismo judicial.

Varios de los motivos asentados en las discusiones del proyecto de ley que desde 2008 han impulsado esta reforma consistieron en disminuir el predominio del ejercicio del poder en manos de los actores tradicionales y trasladarlo al campo de la ciudadanía participativa.

Si se analiza el texto íntegro del dictamen referido, puede desprenderse fácilmente que figuras constitucionales como la iniciativa ciudadana, la consulta popular, las candidaturas independientes y la reelección de legisladores y ayuntamientos representan, en cierta medida, una concesión de poder a favor de la ciudadanía a costa del que tienen actualmente tanto el presidente de la República para incidir en la agenda legislativa como los partidos políticos para manipular el acceso al poder.

En tales iniciativas, y con la intención de contribuir al fortalecimiento del poder directamente en manos de la ciudadanía al ofrecerle nuevas formas de participación y mecanismos de sanción al desempeño de sus funcionarios y representantes públicos, se hizo patente la búsqueda de dos objetivos centrales: el fortalecimiento del vínculo entre la ciudadanía y el sistema político, y la implementación de mecanismos que permitan consolidar las instituciones.

Por medio de las citadas reformas se ha señalado que actualmente el país cuenta con un sistema partidista plural y competitivo, instituciones electorales confiables, una sociedad y una militancia atentas y demandantes de resultados. Sin embargo, también se destaca que dichos cambios no han ido de la mano con una mayor capacidad de atención y resolución de problemas y necesidades ciudadanas de manera eficiente por parte de los diferentes órdenes de gobierno, por lo que ahí se encuentra la obligación del Estado para dar efectividad de manera integral a las reglas que van surgiendo con los años y las distintas

legislaturas, pues no basta la progresividad normativa si no se le acompaña de una estructuración institucional y reglamentaria que materialice el propósito de las ambiciosas reformas de que se ha hablado.

Conclusión

Es patente que en varias ocasiones han sido la ciudadanía y la militancia responsable y organizada quienes han acudido a instancias internacionales y presentado peticiones y denuncias de casos acerca de violaciones sistemáticas a derechos humanos, y es gracias a esto que el engranaje ha comenzado a movilizarse.

No obstante, es interesante preguntarse ¿de qué ciudadano se parte?, ¿qué ciudadano se tiene? y ¿qué ciudadano se quiere?, también, ¿qué militancia se quiere?; éstas representan —en palabras de Rafael Aguilera Portales— las interrogantes necesarias para identificar la actual crisis de identidad por la que atraviesa la sociedad.¹⁶

Recuérdese que los derechos humanos y la democracia son pilares fundamentales para el desarrollo de una ciudadanía, por tanto, un enfoque integral de este concepto debe partir necesariamente de un sistema de derechos constitucional y eficazmente garantizados para todos los miembros de una comunidad. Entonces:

Si los derechos del ciudadano —que ahora están en el centro del discurso moral de la democracia— se convierten, además, en “verdades jurídicas” que pueden, o deben, ser justiciables —es decir, amparados por un tribunal—, en ese imaginario público el mundo de la legalidad y de la vía judicial pasa a ser una herramienta relevante y una escala importante para medir la “calidad de la democracia”.¹⁷

¹⁶ Aguilera Portales, Rafael Enrique. La ciudadanía democrática en la teoría política contemporánea, 1.7. Críticas hacia el comunitarismo y liberalismo político: La virtud cívica. *Ciudadanía y participación política en el Estado democrático y social*. Editorial Porrúa. México, Distrito Federal, 2010, p. 33.

¹⁷ Domingo, Pilar. *Relaciones de poder, justicia y nuevos actores*. Salamanca, España, 2007, p. 160.

Es así que el futuro de los partidos políticos posiblemente esté asociado a una mayor transparencia en sus gestiones, un mayor grado de profesionalización de sus políticos, además del fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de sus actividades. Esto supone, en voz de Miguel González Madrid:¹⁸

Reducir las ventajas de aquéllos que viven de la política, promover competencia interna, generar un reclutamiento más abierto, así como una mayor adecuación entre las reglas formales e informales, elaboración de políticas informadas, y mayor confianza ciudadana.

Ciertamente, puede concluirse que los partidos políticos son pieza clave en el avance de la gobernabilidad y, por ende, de la sustentabilidad del Estado de Derecho. También se coincide en que en el escenario de control de poderes se cuenta con instituciones autónomas e independientes y que las garantías de judiciabilidad son parte ya de uno de los derechos humanos primordiales del ciudadano: el derecho a la participación política. Con base en éste, militantes y ciudadanos acceden a recursos judiciales efectivos y así se hace posible inicialmente la eficacia real del resto de garantías político-electorales y, en consecuencia, la eficacia del orden interno y del sistema democrático.

Sin duda, la eficacia del derecho electoral mexicano descansa en la ciudadanía participativa, en el activismo judicial, en el impulso ciudadano y militante, en la articulación legal de principios y valores que deben reflejar cada acto de autoridad; no obstante es cierto que descansa en el reclamo del ciudadano que se tiene, pero también en la visión del ciudadano y de la democracia que se quiere.

¹⁸ *Op. cit.* 1, p. 23.