

REGLAS DEMOCRÁTICAS, LEGALIDAD Y AUTODETERMINACIÓN PARTIDARIA

Isidro H. Cisneros

EXPEDIENTE:

SX-JDC-1104/2012

y SX-JDC-1110/2012

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral
Vertiente Salas
Regionales

SUMARIO: I. Introducción; II. Reseña, actos reclamados y cronología de las sentencias; III. Bases constitucionales de la democracia y de los derechos políticos; IV. Naturaleza política de los partidos y garantía jurisdiccional; V. ¿Cómo democratizar a los democratizadores?; VI. Norma partidaria y procesos internos democráticos; VII. Principio de discrecionalidad: límites y aporías; VIII. Restricciones de la intervención; IX. Comentario. Importancia de la decisión jurisdiccional; X. Fuentes consultadas.

I. Introducción

El tema aquí tratado se refiere a los derechos adquiridos por los afiliados de un partido y al modo como éstos se ejercen en México. En las sociedades de nuestro tiempo existe un intenso debate sobre la democracia al interior de los

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

partidos políticos. La relevancia del tema implica una reflexión sobre los mecanismos para coadyuvar en “la democratización de los democratizadores”, en cuanto los partidos políticos son una proyección representativa de la sociedad civil y, al mismo tiempo, los portadores de proyectos de transformación social y desarrollo de la institucionalidad democrática. En México, la justiciabilidad de los derechos fundamentales de los afiliados a un partido político también forma parte de esta reflexión.¹

La sentencia del Órgano Jurisdiccional se refiere a juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es decir, a uno de los mecanismos de defensa más eficaces a disposición de los ciudadanos para combatir actos y resoluciones de las autoridades electorales o de los partidos políticos.² De acuerdo con los principios de certeza y equidad, que rigen cualquier contienda electoral, solamente quienes se registran en un proceso interno de selección de candidatos y continúan con los procedimientos subsecuentes, como realizar precampañas o someterse a las distintas exigencias establecidas por la norma interna, tienen el derecho de ser elegidos como candidatos y, por ende, postulados. Esta idea constituye el núcleo central de argumentos y razonamientos que se analizarán a partir de las sentencias que se comentan.

Conviene tener presente una tendencia que probablemente se mantendrá en el mediano plazo: el creciente recurso a los medios de impugnación para combatir decisiones tomadas por los órganos directivos de los partidos que pueden afectar los parámetros democráticos de su vida interna.

De esta forma, durante el periodo comprendido entre noviembre de 2011 y octubre de 2012, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) recibió 41,644 asuntos. De ellos,

¹ “La justicia como equidad descansa sobre el supuesto de un derecho natural de todos los hombres y todas las mujeres a la igualdad de consideración y respeto; un derecho que poseen no en virtud de su nacimiento, sus características, méritos o excelencias, sino simplemente en cuanto seres humanos con capacidad de hacer planes y de administrar justicia” (Dworkin 2002, 274).

² “A la jurisdicción constitucional corresponde la tarea de garantizar los derechos proclamados por la Constitución” (Gozzi 1999, 65).

22,411 fueron resueltos de manera conjunta debido a que se presentaron “masivamente”,³ mientras que los restantes 19,233 fueron juicios individuales, los cuales permiten indicar las principales tendencias de la actividad jurisdiccional en nuestro país durante los últimos tiempos. De ahí que destaquen los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, conocido como JDC, que ascendieron a 15,857 asuntos representando 82.4 % del total.⁴ De esta manera, se observa un sustancial incremento en la recurrencia a estos medios de impugnación de 437%, respecto del periodo anterior 2010-2011. El hecho de que los asuntos se concentren en juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, es un indicador verificable sobre el principal tema atendido por el Órgano Jurisdiccional.

Esos 15,857 medios de impugnación fueron promovidos por ciudadanos que consideraron la existencia de violaciones a sus derechos de votar y ser votados en las elecciones populares, así como de asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos de la vida partidaria. Este medio de impugnación, ha tenido una trascendencia innegable en la democratización del país y su uso frecuente en los últimos años es un ejemplo de cómo funciona la justicia electoral para los ciudadanos, en su rol de militantes de una organización política.

Por otro lado, el juicio ciudadano se ha resuelto por los tribunales electorales, en la mayoría de los casos, mediante una perspectiva garantista que busca potenciar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas.⁵ Esta situación se refleja en la

³ Quiere decir que fueron presentados de manera simultánea y en grandes cantidades contra un mismo acto, acuerdo o resolución, mediante escritos similares o idénticos y, por ello, aunque sus expedientes se recibieron de manera individual, fueron resueltos de manera conjunta.

⁴ Estos JDC se resolvieron como sigue: en 61.7% se emitió resolución de fondo, en tanto que 24.1% fueron desechados, 5% sobreseimientos, 0.8% asuntos resueltos en distintas formas y 8.4% se dieron por concluidos y se ordenó su archivo definitivo.

⁵ “Es formal, ante todo, el concepto de ‘paradigma constitucional’ o ‘garantista’. Como se ha adelantado, ello equivale en el plano teórico, al sistema de límites y vínculos sustanciales, cualesquiera que éstos sean, impuestos a la totalidad de los poderes

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

jurisprudencia emitida por el Órgano Jurisdiccional a la luz del relevante número de sentencias de fondo que concedieron al actor su pretensión. Entre 2011-2012 el TEPJF emitió sentencias de fondo en 62.5% de los casos, y en 54.5% de ellos se consideró fundada total o parcialmente la pretensión del actor. En este marco, destacan dos de los temas prioritarios de la función judicial electoral; de un lado, los problemas referidos a distintos aspectos de la vida interna de los partidos, y del otro, la creciente disputa en torno a los derechos para ser elegido como representante popular.

Además de su relevancia para este proceso de desarrollo democrático, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se presenta como el principal instrumento jurídico mediante el cual los partidos políticos y su militancia resuelven sus conflictos intrapartidistas (Huber 2005, 212-27). Como corresponde al régimen democrático mexicano, el sistema de justicia electoral impulsa un marco que garantiza el derecho de la organización autónoma de los partidos políticos. Llama la atención que el conflicto más impugnado y que afecta mayormente la vida interna de los partidos, es la selección de sus candidatos. Entre 2011-2012 se presentaron 1,437 impugnaciones contra el proceso de selección de los mismos; le siguieron 549 impugnaciones por elección de dirigencias, 160 por derecho de afiliación, 74 por registro de candidatos, 32 por sanción a militantes, 27 por actuación de dirigencia, 24 por derecho a la información y 5 por normatividad. Del total de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano presentados, 42.8% fueron en contra del Partido Acción Nacional (PAN), 28.0% contra el Partido de la Revolución Democrática (PRD), 16.7% contra el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y 12.5% contra otros partidos.⁶

públicos por normas de grado jerárquicamente superior a las producidas por su ejercicio" (Ferrajoli 2006, 42).

⁶ Durante el periodo de referencia, el Órgano Jurisdiccional resolvió 2,308 asuntos intrapartidistas (TEPJF 2012, 13-20).

II. Reseña, actos reclamados y cronología de las sentencias

Las sentencias versan sobre juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano presentados contra la sustitución de la candidata a la primera fórmula al Senado de la República por el principio de mayoría relativa en el estado de Chiapas y de su compañera suplente, por parte de la Comisión Política Nacional del PRD en 2012.

El punto central del litigio radica en la vigencia de los derechos adquiridos por los afiliados de un partido político que, siguiendo la norma central, se registraron y contendieron en el procedimiento interno para seleccionar y postular a los candidatos. La situación creada por la renuncia de las candidatas originalmente designadas, obligó a una nueva determinación sobre las candidaturas, pero al momento de la nueva designación los contendientes registrados desde un principio no fueron tomados en consideración por los órganos competentes del partido para la sustitución definitiva de las candidaturas, violando de esta manera sus derechos adquiridos y la legalidad de la vida interna de ese partido.⁷ Dichas demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se presentaron ante la Comisión

⁷ Se puede analizar la Jurisprudencia 15/2012 donde se establece que cuando los militantes de un partido político estimen que los actos partidistas que sustentan el registro les causan agravio, deben impugnarlos en forma directa y de manera oportuna, ya que los mismos causan afectación desde que surten sus efectos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-516/2012. Actor: Carlos Alberto Garza Ibarra. Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otros, 26 de abril de 2012. Unanimidad de cuatro votos.

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-518/2012 y acumulado. Actores: Emma Lucía Larios Gaxiola y otro. Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otro, 26 de abril de 2012. Unanimidad de cuatro votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-528/2012. Actor: Carlos Ernesto Rosado Ruelas. Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otros, 26 de abril de 2012. Unanimidad de cuatro votos.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el 30 de mayo de 2012, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Nacional de Garantías del partido en cuestión y ante el Consejo General del antiguo Instituto Federal Electoral (IFE).^{*} Al mismo tiempo, se remitió a la Sala Superior del TEPJF, quién lo derivó a su Sala Regional de Xalapa, la cual determinó revocar tales designaciones de candidato a senador por parte de la coalición “Movimiento Progresista” del estado de Chiapas, realizadas por el máximo órgano de dirección del partido, ordenando al candidato cesar de manera inmediata sus actos de campaña, y a la organización a convocar a los aspirantes originales que contendieron en el procedimiento interno a fin de determinar una nueva candidatura.

Ante esta situación, el partido procedió a designar a dos nuevas candidatas, como propietaria y suplente respectivamente a dicha fórmula al Senado de la República, quienes de modo inesperado, días después, presentaron también su renuncia a dichas candidaturas. Por tanto, se realizó una nueva designación, que también fue impugnada mediante un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en el que se ampliaron, actualizaron y denunciaron presuntas irregularidades por parte del máximo órgano de dirección partidista. La Sala Regional conoció y resolvió dicho medio de impugnación, por tratarse de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en los cuales los actores argumentaron violaciones a sus derechos por parte de los órganos dirigentes del partido y del Consejo General del IFE; por la sustitución de la candidatura en la primera fórmula al Senado de la República por Chiapas.

Los actores afirmaron, en esencia, que la última sustitución del candidato a senador fue ilegal, porque quien fue designado no participó en el proceso interno realizado por dicho partido. Ante la imposibilidad para llevar a cabo otro procedimiento interno antes de la fecha límite para la sustitución de candidatos por renuncia, se impugnó la designación directa, bajo el argumento

^{*} El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, en materia político-electoral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los cambios sustanciales es la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE).

de la existencia de límites a la facultad de discrecionalidad que otorga la norma interna estatutaria al máximo órgano de dirección partidaria, cuando establece que:

[...] en el caso de ausencia de candidatos, la Comisión Política Nacional hará la designación correspondiente cuando, entre otras circunstancias, exista riesgo inminente de que el Partido se quede sin registrar candidato (lo cual) se realizará excepcionalmente y dando prioridad a procedimientos democráticos para la selección de candidatos (PRD, artículo 273, 2011).

Lo anterior, dado que al interpretarla se puede confundir con la arbitrariedad.

La sentencia emitida planteó la necesidad de reflexionar sobre el grado de discrecionalidad que tienen los órganos directivos partidarios en la vida interna de un partido, y la compatibilidad de tal facultad con los esquemas democráticos. En los medios de impugnación, los actores sostuvieron básicamente, que la sustitución del mencionado candidato a senador fue ilegal, porque quien fue designado no participó en el proceso interno del partido político para la selección de los candidatos, violando así, no sólo la norma estatutaria sino también, el principio garantista de los derechos adquiridos. Lo anterior, sin dejar de considerar la alteración del principio democrático de la equidad de género.

III. Bases constitucionales de la democracia y de los derechos políticos

Como es bien sabido, uno de los atributos fundamentales de la norma constitucional es su supremacía.⁸ De modo tal que:

⁸ “Sabemos quién interpreta, cómo es que esa interpretación activa a la máxima norma desprendiendo su fuerza normativa y que esa fuerza normativa no estriba solamente en el texto; pero sí que es del texto de donde habrá de partir cada una de

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

para poder constituir requiere estar por encima de toda institución jurídica, es preciso que todo le sea inferior; lo que no lo es, de una u otra forma, es parte de ella. En lo normativo nada se le reconoce como superior a ésta. El atributo de ser superior es imponible a particulares y órganos de autoridad; todos están sujetos a lo que disponga su texto (Arteaga 1999, 3).

Si nos hemos de tomar la Constitución en serio, sus normas y principios deben ser vinculantes y exigibles, en todos los casos.⁹ En el ámbito electoral, la Carta Magna establece los derechos políticos de los que goza todo ciudadano y los mecanismos jurídicos para hacer efectivo su ejercicio; prevé las bases de organización, funcionamiento y control de las autoridades electorales federales y locales; asimismo, regula los fines, derechos y deberes elementales de los partidos políticos.

En este orden de ideas, ninguna persona, corporación de cualquier naturaleza jurídica, ni poder público, puede estar jurídicamente sobre las disposiciones constitucionales: gobernantes y gobernados se encuentran en el mismo plano frente a la obediencia debida a las normas supremas. Además, la legislación mexicana exige a los partidos políticos un régimen de democracia interna en su organización, estructura y funcionamiento. La democracia interna de los partidos políticos sólo es posible si los actos de sus órganos y dirigentes se someten al principio de legalidad, mediante el respeto irrestricto a las bases constitucionales

las interpretaciones que pretendan actualizarla. De ahí que el canon hermenéutico primario sea la letra constitucional y de ahí también que su permanencia se encuentra estrechamente relacionada con su poder vinculatorio. Es así como permanencia y estabilidad se unifican en la ecuación de la supremacía de la Constitución" (Nava 2003, 317).

- ⁹ "La constitución democrática del siglo xx, a partir de Weimar, pretende superar los confines fijados por la precedente forma constitucional estatal y parlamentaria. En pocas palabras, ya no pretende limitarse al ordenamiento de los poderes y al reenvío a la ley para garantizar los derechos; más bien pretende, sobre todo, significar la existencia de algunos principios fundamentales generalmente compartidos, que el ejercicio del poder soberano constituyente del pueblo ha colocado en la base de la convivencia civil" (Fioravanti 2001, 150).

que los rigen, a las disposiciones legales y a las normas estatutarias del propio partido.¹⁰

La tutela de los derechos políticos en México tiene en su cúspide en la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que es reglamentario de los artículos 41, 60 y 99 de la Carta Magna. En esta norma, se garantiza que todos los actos y las resoluciones de las autoridades electorales y de las dirigencias partidarias, se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y de legalidad (NEB 1995, 458-9). Estos juicios proceden cuando el afiliado del partido político considera que los actos o resoluciones de la organización violan alguno de sus derechos político-electorales, sobre todo cuando se trata de precandidatos y candidatos a cargos de elección popular. Es un medio de impugnación contra la autoridad o partido político que emitió o dictó un acto o resolución que es violatorio de los derechos político-electorales del ciudadano en su condición de precandidato o candidato. Pero este precioso instrumento que es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, no se concibe sin el fundamento jurídico y político que le otorga la Constitución.

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que:

[...] los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral [...] los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la

¹⁰ “Los caracteres que distinguen la idea de democracia interna de los partidos políticos son, como refieren algunos autores, todas aquellas actividades jurídico-políticas que se realizan en su seno, dirigidas a garantizar que la determinación de su línea política, la integración de sus órganos internos y la postulación de sus candidatos a puestos de elección popular, sean el resultado de la voluntad mayoritaria y libremente expresada por sus miembros, y no la imposición unilateral de uno o varios grupos dentro de la organización” (Castillo 2005, 21-2).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos (CPEUM, artículo 41, 2012).

Por su parte el extinto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) refería en su Libro Segundo “De los partidos políticos”, específicamente en sus artículos 22 y 27, que los partidos políticos quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y el propio Cofipe, y además que se regirán internamente por sus documentos básicos, en especial, sus estatutos, los que deberán contener las normas para la postulación democrática de sus candidatos. En su apartado relativo a “De los derechos de los partidos políticos”, en el artículo 36, afirma que son derechos de los partidos políticos: “organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones federales”. Más adelante, en la parte titulada “De las obligaciones de los partidos políticos”, y especialmente su artículo 38, establece como sus obligaciones el estricto apego a la legalidad y la necesidad de observar los procedimientos estatutarios para la postulación de candidatos. Además de:

[...] conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos” (Cofipe, artículos 36 y 38, 2012).

Respecto de la vida interna de los partidos políticos, el artículo 46 establece los temas que comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, dentro de los que destacan los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

En consecuencia, toda la normatividad existente en México, desde la constitucional hasta las normas secundarias e internas de los partidos políticos, sostiene que los mismos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática. Asimismo se reconoce el derecho que tienen dichos entes para seleccionar y postular candidatos en las elecciones federales y de formar coaliciones. Se establece la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios democráticos, observando los procedimientos estatutarios para elegir candidatos.

En este punto conviene recordar la obligación constitucional de garantizar los derechos políticos de las mujeres, toda vez que la sentencia que ahora se comenta recae sobre juicios para la protección de los derechos político-electorales contra la sustitución de una candidata y de su compañera de fórmula al Senado de la República. Aunque este aspecto no fue impugnado, destaca el hecho de que el sustituto fue una persona del género opuesto.

No podemos olvidar que un tema relevante de la democracia constitucional y de los derechos políticos de las ciudadanas y los ciudadanos, es el problema de la equidad de género en los procesos internos de los partidos políticos. Es posible constatar que, en muchos casos, las cuotas de género en las candidaturas propuestas por los partidos no se respetaban. En México por las dinámicas internas de los partidos las precandidatas o candidatas a puestos de representación popular frecuentemente cedían sus candidaturas, que garantizarían una adecuada representación política de género, por negociaciones relacionadas con los equilibrios políticos internos de la organización. Este es un problema que afecta la calidad de la democracia y que explica el porqué de la presencia minoritaria de las mujeres en legislaturas y parlamentos nacionales.¹¹ Se requirió de un nuevo arreglo

¹¹ “Las medidas de inclusión de más mujeres en la política pueden sustentarse con argumentos por la eliminación de barreras al ejercicio, en condiciones de equidad, de los derechos políticos de las mujeres” (Hernández 2011, 15-6).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

institucional para garantizar la inclusión de las mujeres en la vida política del país. Los partidos deben diseñar y aplicar estrategias internas, complementarias a las del sistema electoral para promover esa inclusión de género en la política.

Los derechos político-electorales de precandidatos y candidatos también encuentran cobijo en los tratados internacionales signados por nuestro país. Específicamente, el pleno goce de las garantías que son potestad del ciudadano se encuentra establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político, fue ratificado por México en 1981.¹² Esta importante codificación de derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas civil y política reconoce la universalidad, indivisibilidad e inalienabilidad de los derechos de todas las personas como fundamento de la igualdad, la libertad y la justicia.

A partir de estos instrumentos internacionales es que se han desarrollado una serie de recomendaciones de política pública, que involucran a los partidos políticos, como las contenidas en el apartado “Derechos Políticos” del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México, que realizó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.¹³ Debemos resaltar que de acuerdo con la reforma en materia de derechos humanos de 2011, y atendiendo a los principios de constitucionalidad y convencionalidad, para maximizar los derechos políticos de los ciudadanos y el desarrollo del sistema democrático, nuestro máximo Órgano

¹² El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Fue ratificado por México el 23 de marzo de 1981 (PIDCP 1976).

¹³ “Promover una Ley de Partidos Políticos, complementaria al Cofipe, que establezca los mecanismos adecuados para que las agrupaciones políticas nacionales y los partidos políticos con registro rindan cuentas públicas de su quehacer cotidiano y del uso de los recursos públicos, y que facilite, promueva y amplíe los procesos de democratización al interior de los partidos políticos, garantizando los derechos de las y los militantes, y de las y los candidatos”, Propuesta 3.8.5. “Democracia Interna en los Partidos políticos” (ACDH México 2003, 57).

Jurisdiccional electoral ha incorporado e interpretado normativa e instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, así como criterios vinculantes y orientadores de órganos supranacionales.¹⁴

Se puede afirmar que dentro del ámbito de su competencia, existe una visión garantista no sólo de los derechos humanos contenidos en la Constitución, sino también por aquellos reconocidos en los instrumentos internacionales celebrados por nuestro país, siempre adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, atendiendo al principio *pro personae*.¹⁵ Es notable que el TEPJF haya interpretado 22 instrumentos internacionales en 811 sentencias, muchas más respecto al periodo inmediato anterior de 2010-2011. En conclusión, a la democratización de la vida interna de los partidos también ha contribuido decididamente, la aplicación de los instrumentos internacionales por parte del Órgano Jurisdiccional en distintas materias relativas a los derechos humanos civiles y políticos; tales como libertad de expresión, protección a derechos políticos de las mujeres, equidad en la contienda, derecho indígena, usos y costumbres, así como acceso a la justicia.¹⁶

¹⁴ “Las obligaciones internacionales de México deben llevar a una completa armonización del marco jurídico que permita el real reconocimiento de los derechos humanos de todos los ciudadanos” (Gutiérrez 2005, 23).

¹⁵ “En la tradición jurídica se ha mentido siempre la distinción entre un *status civitatis* (o ciudadanía) y un *status personae* (personalidad o subjetividad jurídica). Una distinción solemnemente proclamada, en forma dicotómica, en la *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* del 26 de agosto de 1789, que suprimía cualquier anterior distinción de *status*, conservando únicamente dos: el *status* de ciudadano, es decir, la ciudadanía, y el de persona, es decir, la personalidad, extendida a todos los seres humanos. *Homme* y *citoyen*, persona y ciudadano, personalidad y ciudadanía forman desde entonces, y en todas las constituciones, los dos *status* subjetivos de los que dependen dos clases diferentes de derechos fundamentales: los derechos de la personalidad, que corresponden a todos los individuos en cuanto individuos o personas, y los derechos de ciudadanía, que corresponden en exclusiva a los ciudadanos” (Ferrajoli 2001, 99).

¹⁶ Sobre este abanico de temas se recomienda la antología de textos, en (ALDH 1995).

IV. Naturaleza política de los partidos y garantía jurisdiccional

La regulación constitucional de los partidos políticos es relativamente reciente.¹⁷ Muchos de los principios fundamentales que exige el orden democrático contemporáneo, aún no han sido plenamente desarrollados por las diferentes legislaciones. Por fortuna, la serie de sucesivas reformas político-electorales que ha sido llevada a cabo en el país en los últimos decenios, ha contribuido paulatinamente a consolidar un enfoque garantista que beneficia a todos los actores: a los partidos frente a la autoridad jurisdiccional y a los afiliados de los partidos frente a las decisiones tomadas por sus dirigencias.

En los momentos de cambio político que México experimenta, quizá este último tema sea el más relevante del proceso de desarrollo democrático. Para las organizaciones de partido, en cuanto estructuras que representan y agregan intereses sociales, el problema relativo a su democratización interna en muchos casos constituye una asignatura pendiente. Este es una temática que, además ha sido poco analizada a nivel legislativo y aún carece de un estudio doctrinario sistemático. Sin embargo, por fortuna hemos adoptado de manera irreversible un punto de partida que confirma que en la moderna democracia constitucional los partidos colaboran en la elaboración y en la expresión de la voluntad del pueblo (Bobbio 1986, 17-8 y 1999, 247-57). Además de que los partidos políticos tienen una importancia decisiva en los gobiernos contemporáneos, lo que permite definir a la democracia actual como una democracia de partidos.¹⁸

¹⁷ “Una sociedad se convierte en comunidad, cuando la herencia cultural objetivada en valores, principios, intereses, costumbres y demás prácticas y usos colectivos e individuales son armónicos [...] de lo cual emerge el marco institucional, la Constitución misma y sus elementos paradigmático”, (Covarrubias 2008, 22).

¹⁸ La palabra democracia indica en primer lugar un sistema de gobierno inspirado en un ideal normativo de libertad e igual trato entre los miembros de una sociedad política “obtenido a través de la participación de los gobernados en el gobierno [...] de aquí la hipótesis de que las elecciones son uno de los instrumentos para afirmar en la realidad, el ideal normativo de la democracia” (Martelli 1999, 3).

Estas organizaciones representan el nexo indisoluble y un puente organizativo entre las instituciones del Estado y las demandas, los proyectos y las aspiraciones de la sociedad civil. Los partidos tienen una base corporativa pues siempre están integrados por ciudadanos en el ejercicio de sus derechos de asociación y con una organización que hace efectiva la participación política y social de sus miembros. Los partidos expresan el pluralismo político que concurre en la formación y manifestación de la voluntad popular y, al mismo tiempo, son el instrumento fundamental de la participación política en los sistemas democráticos.¹⁹ Su creación y el ejercicio de su actividad deben ser libres dentro del respeto a la norma constitucional. En este sentido, los partidos deben generar su organización y deben establecer su funcionamiento en concordancia con los principios democráticos. Para abundar en el tema de la democratización interna de los partidos debemos apoyarnos en tres autores que resultan fundamentales para una comprensión global del tema de los partidos y de los sistemas de partidos en un orden democrático: el francés Maurice Duverger y los italianos Giovanni Sartori y Angelo Panebianco.

Para Duverger, los partidos políticos son “intermediarios entre el pueblo y el gobierno, es decir, entre los electores y los elegidos”. Es precisamente en esa forma en la que nuestra Constitución Política define a los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos, cuyo fin es “hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público” (Duverger 1970, 206-9). Asimismo este autor sugiere analizar a los partidos políticos a partir de “criterio estructural-organizativo” y los distingue con relación a su origen, que puede ser interno (del parlamento a la sociedad) o externo (de la sociedad al parlamento); a la participación, lo que permite la distinción entre partido de cuadros y partido de masas; a su estructura organizativa, lo que hace posible la distinción entre partidos de adhesión individual

¹⁹ El partido representa a un “conjunto de personas asociadas para favorecer en común el bien de la nación mediante la conquista del poder o la influencia sobre el mismo, vía la aplicación de determinados principios sobre los cuales están todos de acuerdo” (Esparza 2005, 45).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

(directa) y partidos de adhesión colectiva (indirecta); a los elementos organizativos de base que caracterizan a los partidos como de comité, de secciones, de células o de milicias; y finalmente, con relación a la articulación general de la organización.

Duverger distingue entre partidos fuertes, débiles, verticales, horizontales, centralizados o descentralizados (1974, 178). Dirige su atención a los sistemas electorales en cuanto a espacios adecuados para facilitar o impedir, no tanto la formación de cada partido, sino su acceso a la representación parlamentaria. De este modo, concluye que los sistemas electorales tienen una influencia determinante respecto al tipo de sistema de partido vigente, vinculando los “sistemas pluralistas” con el bipartidismo, los “sistemas mayoritarios” con un multipartidismo limitado y la representación proporcional con un multipartidismo acentuado o extremo (Duverger 1970, 79-88).

De acuerdo con el politólogo francés, la democracia interna de los partidos es un objetivo tan importante como el fin superior de alcanzar el poder del Estado. Reitera que estas organizaciones de representación de los intereses políticos de la ciudadanía han sido pilares del sistema democrático y que éste no puede entenderse sin los partidos políticos; por un lado, los problemas derivados de la pobre institucionalización de las prácticas democráticas que son sustituidas por:

[...] prácticas y costumbres no escritas; casi enteramente consuetudinarias. Los estatutos y los reglamentos interiores no describen nunca más que una pequeña parte de la realidad: raramente se les aplica de manera estricta (Duverger 1974, 12).

Por otro lado, también previene (este es un dato a tomar en cuenta por los órganos garantes de la legalidad en México) sobre la formación de dañinas tendencias oligárquicas al interior de los partidos políticos.

Desde otra perspectiva, Giovanni Sartori sostiene que los partidos pertenecen a la “instrumentalidad” de la representación política, dado que son un medio para representar al pueblo “ex-

presando” sus demandas (1990, 217-36). Desde este punto de vista, los partidos son una “proyección representativa” del conjunto de la comunidad política de la cual permiten la libre expresión, sometiéndose sobre una base competitiva a recurrentes pruebas electorales.²⁰ Añade que los partidos reflejan tanto la estratificación social como la diversidad de estatus con relación al espacio público, dado que los partidos son estructuras de una relación “parte-todo”, y constituyen una explicación del pluripartidismo: “si un partido es una parte, de ello se sigue que el todo no puede estar representado ni constituido por una parte nada más”.

La relación parte-todo también permite comprender lo frágil que puede ser un sistema de partidos. Advierte sobre los riesgos de que los partidos puedan desnaturalizarse por un faccionalismo excesivo (Sartori 1986, 167-70). Cuando los partidos son partes, entonces es evidente que son organismos de expresión que sirven para el objetivo primario de comunicar con vigor a las autoridades las exigencias del público como un todo. Los partidos en cuanto partes, son instrumentos para dirigir un todo pluralista ya que presuponen la diversidad e institucionalizan el disenso (Sartori 1992, 92). Por último, este autor considera que los partidos son factores muy importantes para la democracia ya que permiten la formación de una poliarquía abierta de tipo competitivo, en donde los elegidos deben rendir cuentas a sus electores en el mercado político.

A Sartori debemos el desarrollo de los estudios empíricos sobre el funcionamiento de los partidos políticos, y de esos diagnósticos surge la idea de la democracia al interior de los partidos mediante las “élites meritocráticas” (Sartori 1957, 97-8). Es decir, por medio del establecimiento de métodos competitivos al interior del partido, que hagan posible el gobierno o la dirección de los mejores, los más calificados, los más capacitados y quienes tengan mayores méritos.

Por su parte, Angelo Panebianco, siguiendo las huellas de los autores clásicos que han estudiado a los partidos políticos como

²⁰ “Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules” (Sartori 1994, 15).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Ostrogorski (2008), Michells (1972), el mismo Duverger y Sartori, pone énfasis en el núcleo organizativo del partido en cuanto a su organización, fisonomía y dinámica internas. Para Panebianco es crucial el tema de las causas y de las consecuencias del cambio organizativo en los partidos políticos. La formación de “profesionales electorales” permite el funcionamiento de la estructura organizativa de los partidos y de las estrategias que hacen posible el triunfo electoral. En el partido profesional electoral, los militantes desempeñan tareas de promoción del voto que son diseñadas por pequeños grupos de especialistas.

La principal aportación de Panebianco, sin embargo, es el estudio de los partidos desde la perspectiva de su dinámica organizativa interna (1990, 15). Para el politólogo italiano, el partido es el resultado de un equilibrio entre una serie de dilemas organizativos. Respecto de la democracia interna de los partidos, resalta los dilemas que se le presentan a la organización en su evolución, al adaptarse al ambiente en que se desarrollan, y sobre todo, acotar de un modo más estricto, la gran libertad de iniciativa con que cuenta el liderazgo; así como el mayor peso de su burocracia que tiende a hacer de su mantenimiento un objetivo en sí mismo, por lo que el poder en el partido político es el resultado de una relación de intercambio desigual entre dirigentes y dirigidos.

Dado que en los últimos tiempos ha cambiado la dinámica electoral, el funcionamiento de las instituciones sometidas a la influencia de los partidos, y la relación que existe entre los partidos y la sociedad, dice Panebianco:

[...] cualquiera que sea la naturaleza de los partidos y el tipo de incitaciones a que puedan responder, son ante todo, organizaciones, y el análisis organizacional debe preceder a cualquier otra perspectiva (Panebianco 1990, 15).

La teoría comparada de los sistemas de partidos deja numerosas sombras que sólo pueden ser iluminadas por el estudio de su dinámica organizativa interna. Panebianco analiza estas teorías que colocan en el centro, la dimensión organizativa del partido

para explicar su funcionamiento y sus actividades en términos de alianzas y de conflictos por el poder de decisión entre los diversos actores que integran la organización política.²¹

En consecuencia, en términos de su institucionalidad, de su competitividad intrapartidaria y de su estructura organizacional, los partidos políticos deben enfrentar el dilema democrático y, en este camino, también se transforman. En el sistema democrático están obligados por ley, al establecimiento de instancias impugnativas internas para la resolución de los conflictos entre los militantes y los órganos que integran el partido. Tales instancias se deben establecer para asegurar la libertad de organización y deben ser independientes e imparciales, garantizando siempre el “debido proceso”. Además deben contar con autonomía respecto de los órganos dirigentes. Es así como nuestra legislación contribuye a la democratización interna de los partidos. El integrante del partido que se considere agraviado en sus derechos debe agotar las instancias antes de acudir a la jurisdicción estatal, tal y como establece el artículo 99 de nuestra Constitución (CPEUM, artículo 99, fracción V, 2012). Este ordenamiento también reafirma que al máximo Órgano Jurisdiccional le corresponde resolver, entre otros asuntos, las impugnaciones de actos y resoluciones que violenten los derechos político electorales de los ciudadanos, específicamente, los de votar y ser votado para tomar parte en los asuntos políticos del país en los términos en que se encuentran garantizados por las leyes y la Carta Magna. Agotar las instancias internas para la solución de los conflictos, sólo tiene la excepción cuando los órganos partidistas competentes no estuviesen instalados e integrados con antelación a los hechos litigiosos, o cuando dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen a los militantes y afiliados en indefensión.

²¹ “Las liberal democracias realmente existentes, no se corresponden con las Repúblicas de Kant, porque no sólo son Estados de derecho y regímenes representativos, sino también sistemas oligárquicos con fuertes concentraciones de poder burocrático” (Panebianco 1997, 117).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En cuanto a factores de integración política, los partidos tienen una lógica organizativa que incide en su estructura interna y busca hacer prevalecer a la totalidad sobre la parte, evidenciando una función cohesionadora hacia los militantes. El partido necesita de una línea política unitaria. Sin embargo, la primacía en la unidad del partido sobre la individualidad de sus miembros no debe anular el funcionamiento democrático. En un sistema de este tipo las decisiones partidistas se toman por mayoría, y con base en este principio se integran sus órganos y se lleva a cabo la formación de su voluntad. En este sentido, los partidos buscan organizarse en forma tal que sus órganos ejecuten su voluntad y no el partido la voluntad de sus órganos, lo que frecuentemente sucede, generando recursos de apelación o medios de impugnación en defensa de la vida interna democrática.

En un contexto de tipo democrático, la voluntad sobre quién debe dirigir al partido, y sobre lo que es vinculante para él debe formarse de abajo hacia arriba. Dicho con Hans Kelsen, deben promoverse procesos decisionales “autónomos” y no “heterónomos” caracterizados por la formación de la voluntad colectiva en una secuencia que va desde abajo hacia la cúspide.²² De esta manera, los vínculos entre los representantes partidarios y la militancia están regulados por normas internas establecidas por los propios partidos (Sartori 1989, 394).

La acción jurisdiccional contribuye al imperativo de crear mecanismos idóneos para garantizar el ejercicio de la democracia interna en los partidos. Por otro lado, no se debe olvidar que en cuanto a generadores de vínculos entre la sociedad política y la sociedad civil, los partidos políticos cumplen diversas funciones básicas para el sistema democrático: mantienen una red política entre el gobierno, los otros partidos y los ciudadanos en general; representan de manera pluralista a los diversos grupos de la

²² “Puesto que el orden jurídico representa una construcción escalonada de normas entre sí en relación de supra y subordinación, y dado que una norma sólo pertenece a determinado orden jurídico porque y en tanto su producción corresponde a una norma superior determinante, surge el problema de un posible conflicto entre una norma de nivel superior y una norma inferior” (Kelsen 2005, 273-4).

comunidad; y su tendencia es a la inclusión y al crecimiento organizativo. Estas funciones de contemporánea articulación y vínculo se orientan a influir en un determinado sentido sobre la formación de la voluntad del Estado, y derivan de la necesidad de las comunidades organizadas cooperativamente para decidir colectivamente los rumbos alternativos de la decisión y acción política del Estado (Hernández 1991, 67-81).

Si se logran establecer claras reglas del juego político, la pluralidad de enfoques, corrientes y grupos dentro de la organización es positiva. En un Estado pluralista que garantice las libertades civiles, no suele presentarse la unanimidad sino que por el contrario, la diversidad de posiciones y puntos de vista generan disensos al interior de la vida partidaria; por tanto, se deben establecer reglas que permitan convivir con el disenso. Este principio democrático tiene gran relevancia dentro del derecho electoral, dado que representa uno de los fundamentos jurídico-políticos más importantes para la convivencia política y democrática en la vida interna de los partidos. El principio democrático de solicitar la protección de la jurisdicción partidaria o federal se despliega normativamente tanto en su dimensión material, es decir, la defensa de los derechos fundamentales de los militantes, como en su dimensión estructural la cual se despliega, a su vez, en un plano organizativo y procedimental, que se refiere a la composición y elección de los órganos representativos, y al modo como las decisiones son tomadas respecto a sus candidatos a puestos de elección popular.

La democracia interna de los partidos se relaciona con la dimensión estructural, de la organización, referida a las garantías procedimentales u organizativas que posee el miembro de un partido. El principio democrático debe impregnar la actividad de los partidos políticos en su condición de entidades de interés público que buscan un ordenamiento jurídico que atienda el interés colectivo.²³

²³ “Es la reflexión en torno a algunos principios jurídicos que permiten a una Constitución asegurar, en las diversas situaciones históricas, el mejor orden político” (Matteucci 2011, 127).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Por su naturaleza, los partidos políticos se ubican en un punto intermedio que se encuentra entre el camino que va desde simples asociaciones de ciudadanos hasta el gobierno del Estado, por lo que se despliegan en diferentes perspectivas: como articuladores de consensos, con lo cual evidencian su centralidad indispensable en las democracias modernas; como reflejo de la pluralidad política, que es un elemento distintivo de las sociedades contemporáneas que son pluralistas y complejas por definición; como receptáculos de proyectos ideológicos, es decir, como eje articulador de la identidad interna de los militantes y afiliados; y finalmente, como entes democratizadores. Este último aspecto plantea una pregunta obligada: ¿cómo democratizar a los democratizadores? y, consecuentemente, el tema del control externo de la vida interna de los partidos.

V. ¿Cómo democratizar a los democratizadores?

El problema de la inclusión de las minorías es quizá el tema más urgente de la “democratización de los democratizadores”. Aunque existen otros que también son muy relevantes, como la renovación de las dirigencias o la selección de candidatos. El derecho de voto, el derecho a ser electo, el derecho de los ciudadanos a participar en el gobierno, el derecho de petición y el derecho de asociación con fines políticos deben ser salvaguardados por cualquier ordenamiento que se precie de ser constitucional, democrático y moderno. Uno de estos derechos, el de ser votado, está limitado en su ejercicio en el sentido de la intermediación necesaria de los partidos políticos para hacerlo efectivo.

Los partidos políticos tienen el monopolio para la postulación de cargos de elección popular, dado que la norma constitucional en materia electoral lo reafirma y, además, añade en su artículo 116 la obligatoriedad de las legislaciones locales de garantizarlo:

Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que [...] los partidos políticos [...] tengan reconocido

el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular (CPEUM artículo 116, fracción IV, inciso f, 2012).

Únicamente se exceptúa de lo anterior lo referente a las formas de elección de acuerdo con los usos y costumbres indígenas en los casos en que proceda, atendiendo a su derecho humano a la autodeterminación,²⁴ por lo que entre otras medidas, es necesario perfeccionar el marco jurídico para el reconocimiento de las prácticas tradicionales en la elección de autoridades (Cisneros 2004, 109-10). En este caso, como en el de la equidad de género, resulta evidente que el Estado tiene la responsabilidad de intervenir en la vida de los partidos políticos en mayor grado que en la de organizaciones estrictamente privadas. La posibilidad que tiene un partido político de conculcar derechos fundamentales de un militante es real, y se ha actualizado en distintas ocasiones. Además, la democracia implica un sistema de gobierno inspirado en el ideal normativo de libertad e igual trato entre los integrantes de una sociedad política. Las libertades civiles y la igualdad de oportunidades se garantizan mediante la participación de los involucrados en la toma de decisiones. En consecuencia, los regímenes democráticos deben transformarse en estructuras institucionales, cuyos ordenamientos afirmen el ideal normativo de libertad e igualdad en la participación. Las elecciones representan uno de los métodos para afirmar dicho ideal normativo y los electores son quienes deciden en una competencia entre personas, ideas, proyectos y visiones del mundo. Las motivaciones del voto se sustentan en las propuestas que proyectan los candidatos, quienes compiten democráticamente por el voto popular.²⁵ Estos

²⁴ El tema de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas se trata en la fracción tercera del artículo segundo del ordenamiento constitucional, además “la Constitución establece los criterios para que ciertos colectivos puedan ser reconocidos como pueblos indígenas” (Cossío 2002, 152).

²⁵ Sartori considera que Joseph Schumpeter es el padre de la “teoría competitiva de la democracia” según la cual: “el método democrático es aquel acuerdo institucional para llegar a decisiones políticas, en el cual algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular” (Sartori 1993, 107).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

ideales programáticos hacia la sociedad deben convertirse en reglas que hagan posible la democracia al interior de los partidos.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación ciudadana en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, los principios y las ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Si un partido político deja de promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática, las autoridades electorales deben intervenir. Si los partidos políticos dejan de ser el camino para que los ciudadanos accedan en igualdad de condiciones, al poder público y niegan el derecho de libre asociación y todas las garantías que este derecho implica;²⁶ las autoridades electorales también se encuentran obligadas a intervenir en la vida interna partidaria para obligar a dichas entidades de interés público a permanecer abiertas a la ciudadanía.

En este camino hacia la democracia, la sentencia que se analiza permite observar otro ámbito de intervención del Estado, mediante las autoridades electorales, en la vida interna de los partidos políticos, que puede encontrarse en la tendencia, que se ha consolidado en el derecho electoral mexicano, de vigilar que los programas, principios y plataformas de campaña de los partidos sean cumplidos cabalmente. Existen ejemplos determinantes que explican por qué es necesario que los partidos políticos cumplan con sus responsabilidades frente a sus militantes, pero también frente a todos los ciudadanos. Lo anterior es una obligación legal, por lo que la autoridad electoral tiene atribuciones para conocer de las infracciones consistentes en el incumplimiento de obligaciones legales del partido político y, en esa medida, con la suficiente cobertura jurídica, intervenir cuando se actualicen tales infraccio-

²⁶ Como el derecho a la información, que es una garantía del derecho de libre asociación, pues el TEPJF ha sostenido que si un ciudadano no conoce la información básica referente a los partidos políticos, no puede sopesar las consecuencias de su afiliación a uno u otro.

nes por la inobservancia de disposiciones estatutarias relativas —entre otros temas— a los procedimientos para la postulación democrática de los candidatos.²⁷

Por otro lado, los partidos políticos son los únicos facultados para hacer valer en el ámbito jurisdiccional ciertos derechos difusos, como el derecho a gozar de un proceso electoral equitativo, en el que prive la certeza y la legalidad. Si ellos no cumplen con su obligación de hacer respetar mediante las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, los principios rectores de los procesos democráticos, los ciudadanos a su vez no podrán ejercer tales derechos directamente, pues no se encuentran legitimados para ejercitar acciones en esos ámbitos.²⁸ De aquí la importancia de promover esquemas democráticos al interior de las organizaciones partidarias.

Para democratizar a los democratizadores se requiere de una intervención jurisdiccional que permita ampliar los espacios de la democracia interna, respetar los derechos de la militancia, fortalecer la lógica de la legalidad al interior de los propios partidos, estableciendo mecanismos eficaces de justicia intrapartidista, así como de rendición de cuentas y transparencia. Una ley de partidos políticos podría contribuir a estos propósitos estableciendo de manera clara, tanto los derechos y obligaciones de los militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria, como los procedimientos para la integración de sus órganos directivos y la postulación democrática de sus can-

²⁷ Conviene analizar la Tesis XCVIII/2001, la cual señala que cuando un ciudadano presenta una queja o denuncia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene atribuciones para vigilar la aplicación de las bases de las convocatorias que los partidos políticos emiten en sus comicios internos y otras disposiciones estatutarias o internas. Tercera Época.

La Sala Superior en sesión celebrada el 15 de noviembre de 2001, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

²⁸ Sobre este tema la Jurisprudencia 10/2005 afirma que los elementos necesarios para deducir las acciones tuitivas de intereses difusos por los partidos políticos consisten en la existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen protección de intereses comunes a todos los miembros de una comunidad amorfa, carente de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, sin que esos intereses se puedan individualizar, para integrarlos al acervo jurídico particular de cada uno.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

didatos, además de los mecanismos para garantizar el acceso directo a la información de los partidos políticos y sus obligaciones en materia de transparencia.

Cuando se hace referencia a la democratización interna de los partidos políticos, se está llamando en causa al conjunto de disposiciones normativas y a las medidas que garantizan la selección libre y equitativa de los dirigentes internos, la designación en base a los principios de la democracia por parte de los candidatos a los puestos de elección popular, la determinación de la plataforma política como resultado de la expresión de la voluntad mayoritaria de los miembros del partido, la garantía de la representación de género y de otras minorías políticas, así como la tutela de los derechos fundamentales de los militantes del partido, mediante la existencia de un “control heterónomo” de constitucionalidad y legalidad sobre los principios de democracia en todos sus procesos internos. Se observa entonces, que a los partidos políticos no puede aplicárseles, simple y llanamente, el complejo normativo que rige la vida de los gobernados pues están obligados a garantizar el cumplimiento de normas de interés público, y tampoco puede aplicarles absolutamente, la regulación y las responsabilidades de una entidad de gobierno, pues no forman parte de éste. Es aquí en donde el derecho electoral debe contribuir a crear un sistema de garantías mutuas que limite al máximo el grado de discrecionalidad del que puede disponer un órgano dirigente de partido (Pérez 2005, 93-164).

VI. Norma partidaria y procesos internos democráticos

En su Libro Segundo, “De los partidos políticos”, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales imponía a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos los procedimientos democráticos para la integración y renovación de sus órganos directivos y para la postulación democrática de sus candidatos (Cofipe, artículo 27, apartado 1, incisos c, d y g,

2012). No obstante, no aporta los criterios necesarios para definir con claridad cuáles métodos contribuyen a la democracia, ni se proporcionan elementos suficientes para integrarla jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para establecer los aspectos mínimos que deben concurrir en la democracia como un sistema o forma de gobierno favorable a la democratización de los partidos.

En primer lugar, se podría considerar la deliberación y la participación de los militantes, en el mayor grado posible, en los procesos internos de toma de decisiones del partido para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad de los integrantes de la organización. Aparece como una “democratización deliberativa”;²⁹ en segundo lugar, la igual consideración entre los miembros del partido para que exista una equidad de condiciones entre ellos. Aparece como una democracia de las oportunidades con justicia y equidad (Touraine 2006, 191-4); en tercer lugar, la existencia de órganos de control para garantizar los derechos fundamentales, principalmente, de libertad de expresión, información y asociación, lo que permite la legítima existencia de posiciones contrastantes a su interior (Held 1989, 311-23 y Lefort 1988, 165-82). Se encuentra también, la libertad política aplicada a la relación ciudadanos-Estado desde el punto de vista de los inscritos a un partido en su calidad de ciudadanos;³⁰ y finalmente, el control de órganos electos, lo que implica la posibilidad real y efectiva de que los militantes puedan elegir a los titulares de los órganos directivos, y de removerlos en los casos que lo ameriten. Aparece una forma de democracia referendaria al interior de la organización (Fedele 1994). Estos elementos coinciden con las obligaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado la forma de

²⁹ “La democracia deliberativa” representa la novedad más importante en la teoría democrática de los últimos veinte años, es el derecho de opinar, proponer, distinguir y discutir [...] la deliberación pública es la fuente fundamental de la legitimidad democrática” (Giannetti 2007, 123-5).

³⁰ “La libertad política es la libertad de los débiles” (Sartori 1986, 183).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar su respeto y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones.

La democratización debe abarcar a las instituciones pero también a las organizaciones. Dicho de otra forma, el contexto democrático debe también influenciar las dinámicas organizativas internas. De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al citado artículo 27 del Cofipe, los siguientes:

La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente.

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, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido.

El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades, así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a los que se asegure independencia e imparcialidad.

La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio.

Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia.

Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de períodos cortos de mandato.³¹ Si estos elementos normativo-estructurales existen, entonces se debe ponderar el peso que el elemento “discrecional” puede tener en el desarrollo democrático de la organización partidaria.

Asumiendo que la facultad discrecional consiste en la libertad de la autoridad u órgano al que la normativa le confiere tal atribución, para elegir, de entre dos o más soluciones legales posibles, aquella que mejor responda a los intereses de la entidad a la que pertenece el órgano resolutor, la decisión adoptada se justifica cuando el ordenamiento aplicable no dispone de una solución concreta y precisa para esa situación. En el caso que se analiza existe una norma estatutaria, que entre otras cosas, establece garantías democráticas para los militantes del partido.³²

³¹ Véase la Jurisprudencia 3/2005 que impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, definiendo algunos elementos comunes característicos de la democracia: 1) La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2) Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3) Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4) Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite.

³² Al respecto la Tesis IX/2012 emitida por el TEPJF establece que las modificaciones a los documentos básicos de un partido político, rigen la vida interna del mismo desde el momento de su aprobación por el órgano correspondiente y sólo dejan de surtir efectos a partir de que alguna autoridad competente declare la inconstitucionalidad o ilegalidad de los mismos, pues dichas modificaciones son producto del derecho de autoorganización y autogobierno de dichos institutos.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Dado que en un sistema democrático, los documentos internos representan el derecho de auto-organización y autogobierno de las estructuras políticas denominadas partidos, tienen facultades para emitir la normativa regulatoria de su vida interna. Esta facultad deriva en la emisión de disposiciones o acuerdos de carácter general, impersonal, abstracto y coercitivo, vinculantes para sus militantes, simpatizantes y adherentes.³³

Por lo que respecta a los estatutos del Partido de la Revolución Democrática, que representan una de sus principales normas internas, en su primera parte, establece las reglas fundamentales y de funcionamiento que son de observancia general para sus miembros. También reafirma que la democracia y las garantías al interior de la organización son:

[...] el principio fundamental que rige la vida del Partido, tanto en sus relaciones internas como en su acción pública, por tanto, los afiliados, organizaciones y órganos del Partido están obligados a realizar y defender dicho principio (PRD, artículo 6, 2011).

Esta tesis se refuerza cuando sostiene que:

La autonomía interna del Partido reside en sus afiliados, quienes poseen plena capacidad para determinar los objetivos, normas, conductas y dirigencias que regirán la vida interna del mismo, siempre utilizando métodos de carácter democrático (PRD, artículo 7, 2011).

Del mismo modo, en su capítulo XVIII, referido a las funciones del Consejo Nacional del partido se afirma que son sus atribu-

³³ Sobre este tema la Tesis XXXI/2011 establece claramente que los documentos internos son normas intrapartidistas de carácter autoaplicativo o de individualización incondicionada, que por su sola vigencia, generan una obligación de hacer, de no hacer o de dejar de hacer al destinatario. Por su parte, serán consideradas disposiciones heteroaplicativas o de individualización condicionada, las que requieran de un acto concreto de aplicación para actualizar el perjuicio. En consecuencia, para determinar la procedencia del medio de impugnación intentado contra normas internas de los partidos políticos, deberá definirse el momento de actualización de la obligación (Tesis XXXI/2011).

ciones “Convocar a la elección de las candidaturas a cargos de elección popular en el nivel nacional, de acuerdo a lo señalado en el presente Estatuto” (PRD, artículo 93, inciso m, 2011). Más adelante, en su capítulo II “De la elección de los candidatos a cargos de elección popular”, se establecen las reglas que se observarán en todas las elecciones:

Todas las elecciones, nacionales estatales y municipales serán organizadas por la Comisión Nacional Electoral [...] la ausencia de candidatas y/o candidatos para ocupar algún cargo de elección constitucional en cualquier nivel, será superada mediante designación la cual estará a cargo de la Comisión Política Nacional. Dicha determinación será aprobada conforme con lo previsto en el presente Estatuto y sus Reglamentos, cuando se presente cualquiera de las siguientes causas:

La incapacidad física, muerte, inhabilitación o renuncia del candidato;

La no realización o anulación de la elección por la Comisión Nacional de Garantías, sólo cuando no sea posible reponer la elección;

Cuando la Comisión Nacional de Garantías o alguna autoridad electoral haya ordenado la negativa o cancelación de registro como precandidato por alguno de los supuestos previstos por la ley y no sea posible reponer la elección; y

Cuando exista riesgo inminente de que el Partido se quede sin registrar candidato. La facultad a que se refiere este inciso será ejercida excepcionalmente y siempre dando prioridad a procedimientos democráticos de selección de candidatos (PRD, artículo 273, 2011).

Incluso, la misma norma interna del PRD establece que:

Las y los candidatos para elecciones constitucionales de gubernaturas, senadurías, diputaciones locales y federales por el principio de mayoría relativa, presidencias municipales,

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

sindicaturas y regidurías por el principio de mayoría relativa, se elegirán mediante el método que el Consejo respectivo determine, mediante la decisión del sesenta por ciento de las y los Consejeros presentes. Los métodos de selección a realizarse podrán ser los siguientes:

Por votación universal, directa y secreta abierta a la ciudadanía del ámbito correspondiente;

Por votación universal, directa y secreta de los afiliados del ámbito correspondiente;

Por votación de los Consejeros respectivos de la instancia correspondiente;

Por candidatura única presentada ante el Consejo; o

Por votación de los Representantes Seccionales en el ámbito correspondiente.

Por otro lado, la norma estatutaria dispone que los candidatos se puedan elegir mediante el método que el correspondiente Consejo determine, pudiendo ser de las siguientes maneras:

Por votación universal, directa y secreta abierta a la ciudadanía del ámbito correspondiente;

Por votación universal, directa y secreta de los afiliados del ámbito correspondiente;

Por votación de los Consejeros respectivos de la instancia correspondiente;

Por candidatura única presentada ante el Consejo; o

Por votación de los Representantes Seccionales en el ámbito correspondiente (PRD, artículo 275, 2011).

Finalmente, el partido en cuestión cumple con la norma democrática y ofrece el conjunto de garantías a los militantes para que éstos tengan en buen resguardo sus derechos políticos. Entonces, si el problema no está en la forma, conviene ir al fondo, que en este caso está representado por la contradicción entre la facultad discrecional de los órganos directivos superiores y las prácticas arbitrarias no consideradas, ni previstas, por norma

alguna, y que están representadas por la libre y no determinada voluntad del individuo en su calidad de dirigente.

VII. Principio de discrecionalidad: límites y aporías

La sentencia aborda de manera acertada la discusión sobre los límites que, en un contexto democrático, puede tener la discrecionalidad, y postula su neta distinción de la arbitrariedad en el conjunto de procesos decisoriales que afectan la vida partidaria.³⁴ La sentencia establece un enfoque garantista que define los elementos que la autoridad electoral debe tutelar en el ejercicio democrático de los derechos de los militantes de un partido.

El análisis del principio de discrecionalidad en un contexto democrático permite hacer referencia a los razonamientos en los cuales surgen contradicciones o paradojas que se presentan como dificultades lógicas de índole especulativa. Las paradojas que implica el concepto de discrecionalidad han sido resueltas, en gran parte, por los avances cognitivos, los cambios de paradigmas y de episteme jurídica (EGF 1981, 39). La discrecionalidad es un adjetivo que hace referencia a lo que se hace libremente, es decir, al ejercicio de facultades que no están reglamentadas. Entraña una potestad decisoria que “se mueve dentro de supuestos generales consignados en la norma jurídica”.³⁵ La discrecionalidad, por tanto, puede estar asociada a la acción que se deja a criterio de persona, organismo o autoridad facultada para regularla. La discrecionalidad se hace libremente siguiendo el propio juicio, el cual no está sujeto a ninguna norma fija (NEB 1995, 930). Expresa el criterio de la persona o autoridad que debe tomar deci-

³⁴ “Una acción es arbitraria cuando tiene falta de sustento racional” (Aftalión, Vilanova y Raffo 2004, 866).

³⁵ “La facultad discrecional se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar” (Burgoa 1977, 123-4).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

siones o acciones. Sin embargo, no hay un lineamiento específico para tomar alguna decisión, solo la discrecionalidad de la autoridad. Una caracterización adecuada de la discrecionalidad debe contener, junto al elemento de cierta libertad de elección, una referencia al modo en que esa libertad es generada. No basta con que se dé una elección, sino que es necesario que se trate de una decisión legítima y que esa legitimación ocurra de distintas formas, ya sea apareciendo libremente, como consecuencia de conferir un poder o como resultado de alguna ausencia o indeterminación de las normas que podrían regularla:

[...] por un lado, la libertad tiene un órgano jurídico en la toma de decisiones para elegir entre diferentes opciones; y por el otro, el que esa libertad no es absoluta, sino que se encuentra delimitada por un cierto marco normativo (Lifante 2002, 7).

El elemento “libertad” en la toma de decisiones se presenta como el rasgo central en la mayoría de los análisis de la discrecionalidad. Es también una idea compartida que se trata de una libertad que no es absoluta, sino que tiene ciertos límites, que son impuestos por el ámbito normativo que rodea a la libertad (DJE 2006, 909). La discrecionalidad es uno de los conceptos que mayor interés despiertan entre los juristas por tratarse de un concepto especialmente complejo, oscuro y equívoco. En este sentido, un acierto no menor de la sentencia es la reafirmación de la importancia del control jurisdiccional sobre los actos discrecionales, o incluso arbitrarios, de los dirigentes partidarios. La discrecionalidad se encuentra restringida a determinados actos y tiene que considerar ciertos límites normativos que, junto al margen de libertad, suele caracterizar a la discrecionalidad (Berlin 1988, 187-243). Nuevamente recurrimos a Hans Kelsen quien considera que el sistema jurídico se estructura en forma de pirámide: cada norma extrae su validez de la norma jerárquicamente superior; y ello porque la norma superior regula el procedimiento por el que debe producirse la norma inferior y, en mayor o menor medida, también su contenido. La relación entre norma superior y

norma inferior es, para este autor, una relación de determinación.³⁶ La discrecionalidad es así, en la construcción de Kelsen, un fenómeno inherente a todo proceso de concreción y aplicación del derecho y que, por tanto, se presenta en todo el ordenamiento.³⁷

En este sentido, para Hans Kelsen no existe diferencia cualitativa, sino meramente cuantitativa, entre la discrecionalidad que se ejerce en la elaboración de una ley conforme a la Constitución y la que se ejerce al dictar una sentencia judicial. Por tanto, la discrecionalidad se caracteriza por la existencia de varias soluciones igualmente válidas entre las cuales el órgano decisor tendría que elegir. La discrecionalidad es así concebida, como el poder o la facultad de elegir entre dos o más cursos de acción, cada uno de los cuales es permisible por el sistema normativo de que se trate. También hace referencia a la adopción de decisiones de forma desvinculada del ordenamiento jurídico, por lo que donde termina el derecho, empieza la discrecionalidad. De esta manera, la discrecionalidad aparece como la ausencia de regulación para el ejercicio de ciertas potestades.³⁸ Sin embargo, el hecho de que no existan tales estándares jurídicos no implica que el órgano sea completamente libre, sino que dicha libertad es relativa a un determinado sistema jurídico, pero que el órgano puede estar vinculado por otro tipo de estándares de racionalidad práctica, como cuando se toman en consideración los documentos estatutarios del partido.

³⁶ “Se destaca que la construcción del ordenamiento jurídico como un edificio en distintos pisos, como sistema jerarquizado en distintos niveles normativos [...] con la consiguiente subordinación jerárquica que introduce grados en el sistema jurídico y hace inmediatamente visible la forma piramidal del ordenamiento” (Bobbio 1992, 80).

³⁷ “La doctrina de la construcción escalonada del orden jurídico capta al derecho en su movimiento, en el proceso permanentemente renovado de su autoproducción” (Kelsen 2005, 285).

³⁸ “Bentham decía que cualquier ley es una “infracción” de la libertad, y por más que algunas de tales infracciones puedan ser necesarias, es oscurantismo pretender que, finalmente, no son infracciones. En este sentido neutral y omnímodo de la libertad como licencia, es obvio que se da una competición entre libertad e igualdad. Para proteger la igualdad se necesitan leyes, y las leyes son, inevitablemente, compromisos que afectan a la libertad” (Dworkin 2002, 382).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

La facultad discrecional permite dar flexibilidad a la norma para adaptarla a circunstancias imprevistas. Esta facultad puede extenderse a aquellos casos en los que concurren elementos, cuyo principio de igualdad ante la ley quede mejor protegido por una estimación de cada caso individual. De esta forma, la discrecionalidad siempre es relativa, pues siempre debe abordarse con relación a los elementos y aspectos definidos por la norma al otorgarse (García y Fernández 2004, 462). También es posible concebir una discrecionalidad provisional cuando quien debe tomar la decisión es libre para tomar una elección entre posibles cursos de acción, pero esta decisión está sujeta a revisión y posible anulación por otro órgano superior que puede revisarla y anularla, como la decisión del juez. En consecuencia, la palabra “discrecionalidad” se entiende como aquello que se hace libre y prudencialmente, así como la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no están reguladas (RAE 2001, 832).

Puede considerarse, además, como la calidad de lo que se hace en forma libre y de acuerdo con la prudencia y al sentido común (EJO 2005, 753). Si bien la facultad discrecional otorga la libertad de decisión al órgano competente, dicha atribución no puede, ni debe, confundirse con la arbitrariedad que representa la voluntad del titular de un órgano que obra impulsado por preferencias personales (Nava y Quiroz 2004, 15). En este sentido, la arbitrariedad representa aquella acción realizada totalmente al margen del texto legal, por lo que puede ser concebida también como todo acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes” (DEO 1999, 117). Dicho de una forma sintética: el poder arbitrario es ilegal e injusto (DEL 1972, 83). Por su parte, la discrecionalidad constituye la esfera de libre actuación de una autoridad que tiene como fundamento capacidades reglamentarias. No se debe perder de vista que existen límites a la facultad discrecional, pues ésta supone la posibilidad de actuar dentro de cierto marco. Estos límites los impone la naturaleza misma de la discrecionalidad, dado que éstos deben fundarse en una ponderación de las razones que provocan la emisión del acto, así como de los fines que se persiguen con éste.

El ejercicio del derecho a tomar decisiones no puede considerarse absoluto, pues los límites deberán verificarse en cada caso concreto, con el fin de establecer cuando atentan contra otro derecho que por las circunstancias concretas deba protegerse prioritariamente frente al primero. En la solución de controversias debe resolverse mediante la ponderación que permita optar por la afectación menor de entre las que se encuentran en juego, de tal forma que la discrecionalidad se presenta como una acción que deriva de la ley, como respuesta coherente al régimen de legalidad que la hace posible. El ejercicio de las facultades discrecionales supone una valoración del órgano competente para elegir, de entre las alternativas posibles, la que mejor se adecue a las normas, principios, valores o directrices de la institución a la que pertenece el órgano resolutor.³⁹

En este sentido, se puede concluir que la facultad de designación de candidatos que tiene la Comisión Política Nacional del PRD, se refiere sólo a situaciones extraordinarias, que por su propia naturaleza, limitan los derechos de los militantes a elegir a sus candidatos y a ser postulados como tales. En estos escenarios, en lugar de la decisión de la militancia, es la de un restringido grupo dirigente —la Comisión Política Nacional— la que tiene la atribución de designar a los candidatos frente a situaciones extraordinarias como incapacidad física, muerte, inhabilitación o renuncia de candidatos, no realización o anulación de la elección por los órganos garantes del partido, cuando éstos o alguna autoridad electoral ordene la negativa o cancelación de registro por algún supuesto previsto por la ley, y que no sea posible reponer la elección o cuando existe el riesgo inminente de que la organización se quede sin registrar candidatos.

Frente a estas situaciones, la norma limita la discrecionalidad si se interpreta en el sentido de que sólo son supuestos para instrumentar el procedimiento de designación, los expresamente

³⁹ “El poder discrecional es la facultad de tomar decisiones atribuidas por la ley a la autoridad judicial o administrativa en determinadas materias y casos. Es la facultad de decidir de acuerdo con el prudente arbitrio” (Favata 2007, 175-6).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

previstos en la norma estatutaria, de tal suerte que no se pueden ampliar los supuestos normativos en perjuicio de los derechos de los militantes y que, ante la actualización de estos supuestos extraordinarios, se debe privilegiar una interpretación que favorezca la mayor participación e inclusión de los militantes previamente registrados en el proceso de elección de candidatos. Como ya se mencionó, esta es una interpretación jurídica *pro personae*⁴⁰ que garantiza los derechos políticos del ciudadano, en función de cuanto establece el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (CPEUM artículo 1, capítulo 1, 2012).

Consecuentemente, la facultad discrecional del órgano dirigente no se debe confundir con la arbitrariedad, y tampoco puede ir en perjuicio de los militantes, y menos aún de quienes han participado dentro de un proceso previo de selección de candidatos. Es necesario recordar que la arbitrariedad, o mejor dicho, un acto arbitrario

es aquel que establece para una situación concreta una solución no prevista en la regla general, es decir, va contra la esencia del derecho que siempre está basado en normas de carácter general aplicables a una infinidad de casos particulares. El acto arbitrario no sigue ningún criterio fijo o preestablecido.⁴¹

En un sistema democrático cualquier acto administrativo que se emita en uso de las facultades discrecionales debe, al igual que

⁴⁰ “Indica el sujeto de derechos. El término fue adoptado en referencia al concepto de individualidad humana” (Guarino 2006, 393).

⁴¹ “Es por esto que la arbitrariedad es radicalmente antijurídica” (Cornejo 2005, 244-5).

cualquier otro poder público, respetar las garantías individuales o derechos humanos del ciudadano que la Constitución regula en su parte dogmática.⁴² Por tanto, la designación que llevó a cabo el órgano superior de dirección del PRD con base en su marco normativo estatutario,⁴³ es una facultad discrecional que permite que en casos extraordinarios, el partido pueda cumplir con una de sus finalidades que le marca la Carta Magna y la legislación electoral. Dicho de otra manera, que los ciudadanos accedan a los cargos públicos mediante los partidos, tomando en cuenta los derechos adquiridos de los militantes y expresando con precisión las razones jurídicas que justifiquen optar por uno de los contendientes sobre el resto. De esta forma, se contribuye a la consolidación de las prácticas democráticas al interior del partido político. Las resoluciones de la autoridad jurisdiccional en torno a la vida interna de los partidos han sostenido la tesis de que el método de designación directa de candidatos sólo procede de manera excepcional y por las hipótesis expresamente previstas en la normatividad partidista. Los partidos políticos no pueden, de manera discrecional y arbitraria, dejar de llevar a cabo los procedimientos democráticos para elegir a sus candidatos, toda vez que esa exigencia estaba prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el extinto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en la normatividad partidista.

⁴² “La generalidad es aquella cualidad de la ley en virtud de la cual sus destinatarios están genéricamente determinados, y las conductas a las que se aplica, abstractamente consideradas” (De Cabo 2000, 47).

⁴³ La ausencia de candidatas y/o candidatos para ocupar algún cargo de elección constitucional en cualquier nivel, será superada mediante designación la cual estará a cargo de la Comisión Política Nacional. Dicha determinación será aprobada conforme con lo previsto en el presente estatuto y sus reglamentos, cuando se presente cualquiera de las siguientes causas (PRD artículo 273, capítulo II, inciso e, 2011). Cuando exista riesgo inminente de que el Partido se quede sin registrar candidato. La facultad a que se refiere este inciso será ejercida excepcionalmente y siempre dando prioridad a procedimientos democráticos de selección de candidatos (PRD artículo 273, capítulo II, numeral 4, 2011).

VIII. Restricciones de la intervención

Resulta evidente que el Estado tiene la responsabilidad de intervenir en la vida de los partidos políticos más que en otras asociaciones de gobernados. Sin embargo, el tipo de intervención en la vida interna de los partidos políticos debe ser excepcional, y su límite se encuentra en la vigilancia sobre dichas entidades para que cumplan con los objetivos democráticos para los que fueron creados, tal y como establece el mencionado artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, la democratización interna de los partidos políticos se encuentra históricamente ligada al modo como se seleccionan los dirigentes internos, a los mecanismos para la designación de los candidatos a puestos electivos, a la forma como se determina la estrategia política de la organización, al origen y destino de los financiamientos recibidos, a la equidad de género presente en sus órganos directivos, y no menos relevante, a la existencia de jurisdicciones internas para garantizar la legalidad de la vida partidaria. Respetando en todo momento el derecho a la auto-organización de los partidos, la autoridad jurisdiccional electoral debe crear las condiciones para el desarrollo de liderazgos democráticos al interior de las organizaciones (Fabbrini 1999).

Si se considera el modo como se seleccionan los liderazgos internos, es posible sostener históricamente que ha prevalecido la “ley de hierro de la oligarquía”, que establece criterios a partir de los cuales los dirigentes internos son nombrados con procedimientos en los que participan solamente determinados sectores del partido.⁴⁴ A medida en que un partido se democra-

⁴⁴ La teoría de la “Ley de Hierro de la Oligarquía” fue formulada por Robert Michels. El estudio empírico que Michels realizó sobre el “partido de masas”, en el caso del Partido Socialdemocrático Alemán, ha permitido el análisis de la formación de las oligarquías en las organizaciones de partido. Michels sostuvo con mucha vehemencia que: “quién dice organización, dice oligarquía”, lo cual demuestra, según el autor, que la necesidad de éxito y persistencia de las diversas organizaciones termina casi siempre con la formación de oligarquías a su interior” (Michels 1972). En otro texto Michels afirma: “La organización determina la división

tiza, los criterios oligárquicos van desapareciendo. Este ha sido un mecanismo recurrente para mantener el control interno de los partidos por parte de grupos restringidos de dirigentes políticos. Por fortuna, los partidos políticos en México han abierto amplios espacios a la participación de los grupos y corrientes de opinión en su vida interna, estableciendo un método pluralista para la competencia por las diferentes posiciones directivas en las organizaciones.

Un tema relevante al cual debe prestársele una consideración especial por parte de las sentencias del máximo Órgano Jurisdiccional, es la garantía de procedimientos democráticos al interior de los partidos. En efecto, respecto a los mecanismos para la designación de los candidatos a puestos electivos, los métodos participativos son mecanismos que permiten la elección de los candidatos mediante diversos procedimientos que van de la elección por parte de pequeños grupos de miembros con algún grado de representatividad, hasta elecciones abiertas en donde puede participar la ciudadanía, independientemente de pertenecer o no a la organización. Además, con relación a la forma como se determina la estrategia, la línea ideológica y programática del partido, siempre en un contexto democrático, el partido debe recoger las propuestas de los diferentes grupos que conforman el espectro interno del partido.

El constitucionalismo moderno representa una corriente doctrinaria que aboga por el establecimiento de acciones afirmativas para evitar la discriminación en el ámbito político. Así, poco a poco se ha desarrollado una tendencia hacia la promulgación de leyes que obligan a los partidos (tanto su dirigencia como sus candidaturas) a respetar el principio de la representación equitativa y democrática de las minorías.

La existencia de mecanismos para garantizar la legalidad de la actividad interna de los partidos representa el tema más impor-

de cada partido en una minoría que dirige y una mayoría que es dirigida donde la organización es más fuerte se constata un menor grado de democracia aplicada" (Michels 1993, 58-9).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

tante del principio democrático. El control de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos políticos es típico del Estado democrático de Derecho. Es necesario que las determinaciones de los partidos puedan ser controladas de forma externa e interna. En el primer caso, mediante los órganos de naturaleza judicial y en el segundo, a través de instancias internas como los órganos de justicia partidaria. Ambas instancias deben garantizar de manera efectiva, que los derechos de los miembros de un partido sean respetados por las instancias directivas de la organización.⁴⁵

En otras latitudes políticas se han establecido normas jurídicas destinadas a regular la vida de los partidos políticos con un tinte poco democrático. En España y en Alemania las respectivas leyes de partidos permiten que una organización pueda ser declarada “ilegal”. Ello se debe evidentemente al pasado de esos países cuando se generó un clima antidemocrático que permitió la instauración de regímenes militaristas. En esos países se generaron situaciones que permitieron el desarrollo de gobiernos autoritarios que llegaron al poder utilizando las reglas del juego democrático. Ante ello, el Estado se faculta para combatir dichos peligros con las armas que la ley le ofrece. En América Latina, no hay una posición común acerca de la intervención de las autoridades en la vida interna de los partidos políticos. En Panamá, Brasil, Chile y Ecuador, por ejemplo, los partidos políticos son asimilados al régimen jurídico de personas de derecho privado. En México, Paraguay y Bolivia, por citar sólo tres ejemplos, se les considera entidades de interés público, con la consiguiente modificación de su tratamiento jurídico. Es interesante observar países en los que se ha decidido por un régimen mixto, como Costa Rica, Uruguay y Venezuela. En ellos, la selección de autoridades partidistas está sujeta a la esfera del derecho privado, por considerarse que per-

⁴⁵ Se puede consultar la Tesis XI/2004, en la que se afirma que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano puede promoverse contra actos de los partidos políticos, si se considera que éstos conculcan un derecho político electoral y siempre que dicho acto sea definitivo, esto es, que se hayan agotado los medios de defensa intrapartidarios al alcance del afectado.

tenece a una dimensión organizacional plenamente interna. Por otra parte, la selección de candidatos está sujeta a disposiciones imperativas de derecho público, por considerarse público el interés en juego al tratarse de cargos de elección popular.

El reto actual de los ordenamientos constitucionales consiste en respetar dos principios de la vida democrática, que requieren equilibrarse: el derecho de participación política de los afiliados y el derecho de auto-organización de los partidos.⁴⁶ Si existe demasiado control por parte del Estado sobre los partidos, supondría una pérdida de la autonomía de los partidos para tomar decisiones que deben permanecer dentro de su esfera exclusiva de acción, aunque fuese en nombre del derecho de los afiliados. La democratización interna de los partidos políticos se ha considerado, cada vez con mayor fuerza, una condición que propicia su actuación democrática hacia el exterior y, al final, la tendencia de estos entes de interés público a respetar el marco constitucional y legal. Asumiendo una postura garantista, muchos Estados han tendido a ampliar, primeramente, el concepto de autoridad para efectos de su justicia constitucional. Es evidente que un órgano u organismo capaz de alterar, imperativa y unilateralmente la esfera de derechos y obligaciones de un particular, no puede ser considerado como otro particular. Se comparta o no este criterio, es evidente que para lograr un sistema de justicia electoral integral, en un esquema democrático, es menester ejercer un control jurisdiccional sobre todos los actos electorales, así provengan éstos de partidos políticos y no de autoridades en el sentido más tradicional del término.

Se puede aseverar, sin duda alguna, que todos los actos emitidos por los órganos de los partidos políticos, tanto nacionales como locales, se encuentran sujetos a controles jurídicos de legalidad ante las instancias administrativas en la materia, así como

⁴⁶ "La necesidad de democratización de los partidos latinoamericanos llevó a que la clase política utilizara, en diversas ocasiones, el ordenamiento jurídico del Estado para autoobligarse a emplear mecanismos más democráticos en los partidos" (Freidenberg 2007, 629).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de constitucionalidad y legalidad ante los tribunales electorales. Incluso, en la etapa de formación de un partido político, es posible que la autoridad administrativa electoral efectúe un control de constitucionalidad y legalidad de los documentos básicos exhibidos por la organización, con la finalidad de que si obtiene registro como partido quede obligado a funcionar de manera regular según sus normas internas, que deben ser congruentes con los principios y valores tutelados por la ley fundamental, en su calidad de entidad de interés público. Así, el actuar cotidiano de los partidos políticos puede ser revisado a instancia de cualquier ciudadano cuando estima que ha sido conculcado alguno de sus derechos fundamentales de tipo político electoral, pudiendo acudir a la instancia partidista interna competente según la normativa estatutaria, o bien, ante los tribunales electorales, con el ánimo de que la autoridad jurisdiccional califique si el acto partidista presuntamente irregular contraviene los derechos constitucionales en materia política, y eventualmente sea restituido el uso y goce del derecho trasgredido.

En este contexto, los partidos políticos se encuentran sujetos directamente al control de constitucionalidad de sus actos, cuando presuntamente sean violatorios de los derechos fundamentales del ciudadano de votar, ser votado para cargos de elección popular o de asociarse libre e individualmente a dichos entes de interés público, según se deduce de lo dispuesto en nuestra Constitución (CPEUM, artículos 35 y 45, 2012). No cabe duda de que se trata de verdaderos derechos políticos fundamentales, pues son inherentes a todo individuo que tiene la calidad jurídica de ciudadano, en lo que generalmente es aceptado como un genuino Estado democrático de derecho. Prueba de ello, es que los derechos de asociarse con fines políticos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto, han sido reconocidos en instrumentos de derecho internacional (PIDCP, artículos 22 y 25, 1976).

Así, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral de nuestro país ha sostenido el criterio de que, de una interpretación

sistemática y funcional de diversos preceptos constitucionales y legales, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral.⁴⁷ Es en ésta línea en la que han sido posibles resoluciones como la que en el pasado obligó al Partido Verde Ecologista de México a cambiar sus preceptos estatutarios para que reunieran los elementos mínimos para ser considerados democráticos, y aquella en la que se prohibió al Partido Acción Nacional ratificar un procedimiento de elección de candidato a gobernador, por ser considerado antidemocrático (Jurisprudencia 3/2005).

Con estos argumentos, el máximo Órgano Jurisdiccional ha incluido los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual, que les permite o facilita conculcar sus derechos, como es el caso de los partidos políticos. La construcción de un sistema confiable y maduro para controlar la constitucionalidad y legalidad en la vida interna de los partidos políticos no ha cesado de avanzar, paulatina pero consistentemente. En efecto, la autoridad jurisdiccional ha declarado inconstitucionales algunos preceptos estatutarios, por ser atentatorios contra los principios de legalidad y certeza. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia también ha emitido criterios (a su vez controversiales respecto a su naturaleza vinculante) en el sentido que sólo ella puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes electorales.

⁴⁷ Estos derechos se pueden analizar a partir de la Tesis XXXI/2011, la cual sostiene que los partidos políticos gozan de libertad de auto-organización, por tanto, tienen facultades para emitir la normativa regulatoria de su vida interna.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Esto es una muestra de que el derecho electoral se construye todos los días. Sin embargo, los preceptos estatutarios son normas infralegislativas, pero al fin y al cabo integrantes del ordenamiento jurídico. La necesidad de agotar, por regla general, los medios internos de defensa de los partidos para establecer el principio de definitividad⁴⁸ y el hecho de que el cumplimiento de estatutos internos acordes con la ley sea obligatorio, no deja lugar a dudas al respecto.

IX. Comentario. Importancia de la decisión jurisdiccional

La importancia de las sentencias SX-JDC-1104/2012 y SX-JDC-1110/2012 radica en que establecen un precedente muy importante para reforzar los mecanismos y procedimientos democráticos al interior de los partidos políticos, contribuyendo así a reafirmar la democratización de los democratizadores y la transparencia de su actuar.⁴⁹ Además, las mencionadas sentencias generaron derechos adjetivos para dotar de eficacia a los derechos subjetivos de los militantes de los partidos políticos, dando un impulso al perfeccionamiento del derecho electoral y al Estado democrático de Derecho.

En las sentencias se reafirma el principio garantista enunciado por Luigi Ferrajoli y su argumentación en favor de la Constitución democrática como una ley de grado supraordenado a cualquier otra, que transforma principios ético-políticos externos al derecho

⁴⁸ Sufre una excepción en el caso de que el acto partidario y el acto de autoridad están relacionados íntima e indisolublemente.

⁴⁹ Tal y como sostiene la Jurisprudencia 47/2013 sobre la competencia constitucional y legal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver las impugnaciones jurisdiccionales enderezadas contra la negativa a los ciudadanos para acceder a la información pública en materia electoral, pues, por un lado, es constitucionalmente competente para resolver, no sólo las impugnaciones en contra de aquellos actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, no relacionados directamente con las elecciones federales, sino todos los demás asuntos señalados en la ley.

vigente en *principia iuris et in iure*, es decir, en normas positivas internas al ordenamiento.⁵⁰ Este principio de garantía avanza en nuestro derecho electoral y las autoridades han hecho su parte hasta ahora, en el proceso de fortalecimiento de la cultura de legalidad que debe imperar en un Estado democrático. Ahí se debe enfrentar la complejidad y el casuismo, con los matices que pueden hacernos oscilar entre posturas excluyentes que sin embargo son defendibles jurídica, política y éticamente. El control de la constitucionalidad y legalidad en la vida interna de los partidos políticos es un tema que trasciende a los propios partidos. Un régimen democrático implica el respeto a la esfera autonómica de los particulares, y a la esfera de competencia de las distintas autoridades. Pero no puede, a costa de nada, dejar impunes o a la total discrecionalidad del emisor, actos que vulneren o atenten contra el orden constitucional y legal cuyo respeto posibilita, en primer lugar, la existencia de las libertades fundamentales de tipo democrático. Aunque estas sentencias no recibieron la atención mediática que merecían, sin embargo, los actores relevantes de la política partidaria tomaron nota de la decisión de los jueces.

En aquellos casos en los que la autoridad jurisdiccional ha intervenido en la vida interna de algún partido, lo ha hecho sobre motivaciones convincentes. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el sentido de que las autoridades sí pueden intervenir en la vida interna de los partidos políticos, con el fin de evitar la conculcación de los derechos de los militantes a merced de los institutos políticos, cuando los actos de éstos fuesen definitivos e irreparables, interrumpiendo la jurisprudencia que declaraba improcedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra actos de partidos políticos.

⁵⁰ “Lo que llamamos constitución es este conjunto de principios formales y sustanciales: por un lado, el conjunto de las normas de competencia expresadas por normas hipotéticas formales que tienen por destinatarios a los titulares de aquellos poderes-deberes que son las funciones de gobierno y las funciones de garantía” (Ferrajoli 2011, 46-7).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

La Constitución establece expresamente que “las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”. La limitación a la intervención en la vida interna de los partidos a las hipótesis previstas en la norma se debe a la queja de los partidos de que la autoridad se extralimita en sus facultades al intervenir en ellos. Es natural que los partidos políticos vean con recelo cualquier mirada de la autoridad hacia su régimen interior. Sin embargo, el hecho de que sean entidades sostenidas principalmente con financiamiento público, y que sean los intermediarios necesarios para hacer efectivos los derechos políticos del gobernado, mencionado en líneas anteriores, vuelven imprescindible la existencia de controles legales. Como ya se mencionó, existen dos principios de la vida democrática, cuyo equilibrio no es cosa fácil: el derecho de participación política de los afiliados y el derecho de auto-organización de los partidos.

Si existe demasiado control por parte del Estado sobre los partidos, supondría una pérdida de la autonomía de los partidos para tomar decisiones que deben permanecer dentro de su esfera exclusiva de acción, aunque fuese en nombre del derecho de los afiliados. Sin embargo, una total falta de control puede impedir cualquier esfuerzo de democratización interna. Y la democratización interna de los partidos políticos se ha considerado, cada vez con mayor fuerza, como una condición que propicia su actuación democrática hacia el exterior y, al final, su tendencia a respetar y fortalecer el marco constitucional y legal. Afirmando esa calidad autónoma y compleja de los partidos, se ha reconocido también la posibilidad de reelección de los dirigentes de partidos en circunstancias extraordinarias, y esto encaminado a aminorar el grado de tensión o crisis que puede generar la falta de titulares de la dirigencia, dejando patente que la no reelección sólo se refiere a procesos ordinarios.

Es innegable que el tipo de intervención de las autoridades en la vida interna de los partidos políticos debe estar sujeta, a su vez, a límites muy claros. El legislador optó por limitar los casos de intervención en la vida interna de los partidos políticos a los

casos establecidos en la norma. Cualquier modificación que se haga a la legislación electoral debe tener como finalidad última el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, y el reconocimiento de los partidos políticos como entes esenciales en el funcionamiento del régimen democrático. Es importante evitar reformas políticas y legislaciones que tengan como finalidad la pérdida de la autonomía de los partidos y, al mismo tiempo, se debe garantizar de la mejor manera los derechos fundamentales protegidos jurisdiccionalmente.

Tal vez un partido político no sea una autoridad en el sentido más tradicional de la palabra, pero tiene el poder para lesionar en su esfera de derechos a un particular, unilateral e imperativamente. No debe perder eso de vista quien elabore, interprete y aplique la ley.

X. Fuentes consultadas

- Aftalión, Enrique; José Vilanova y Julio Raffo. 2004. *Introducción al Derecho*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- ALDH. Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos. 1995. *Derechos Humanos sustento de los procesos democráticos*. Ecuador: Ministerio de Defensa Nacional.
- Arteaga, Elisur. 1999. *Derecho Constitucional*. México: Oxford University Press.
- Berlin, Isaiah. 1988. “Dos conceptos de libertad”. *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 1992. “Struttura e funzione nella teoria del diritto di Kelsen”. *Diritto e Potere. Saggi su Kelsen*. Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane.
- . 1999. *Teoria Generale della Politica*. Turín: Einuadi.
- Burgoa, Ignacio. 1977. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. México: Porrúa.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

- Castillo González, Leonel. 2005. *Los derechos de militancia partidista y la jurisdicción*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cisneros, Isidro H. 2004. *Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en México. Contribución para una Ciencia Política de los Derechos Colectivos*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2012. México: Instituto Federal Electoral.
- Cornejo, Francisco. 2005. Voz: “Arbitrariedad”. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa-UNAM, 244-5.
- Cossío, José Ramón. 2002. *Los problemas del Derecho Indígena en México*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Covarrubias, José de Jesús. 2008. *El paradigma de la Constitución (México 1917-2007)*. México: Porrúa.
- CPEUM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012*. México: Instituto Federal Electoral.
- De Cabo, Martín. 2000. *Sobre el concepto de Ley*. Madrid: Trotta.
- Fabbrini, Sergio. 1999. *Il Principe Democratico. La Leadership nelle Democrazie Contemporanee*. Roma: Laterza.
- DJE. 2006. Voz “Libertad Personal”. *Diccionario Jurídico Espasa*. Madrid: Espasa Calpe, 909.
- DEL. 1972. Voz: “Arbitrario”. *Diccionario Enciclopédico Larousse*. París: Larousse, 83.
- DEO. 1999. Voz “Arbitrariedad”. *Diccionario Enciclopédico Óceano*. Barcelona: Océano, 117.
- Duverger, Maurice. 1970. *Introducción a la Política*. Barcelona: Ariel.
- . 1970. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel.
- . 1974. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dworkin, Ronald. 2002. *Los derechos en Serio*. Barcelona: Ariel.
- EGF. 1981. Voz: “Aporía”. *Enciclopedia Garzanti di Filosofia*. Milán: Garzanti, 39.

- EJO. 2005. Voz: “Discrecionalidad”. *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo VIII-I. Apéndice. México: Bibliográfica Omeba, 753.
- Esparza, Bernardino. 2005. *Partidos Políticos. Un paso de su formación política y jurídica*. México: Porrúa-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
- Fabbini, Sergio. 1999. *Il governo: Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee (Le istituzioni delle democrazie)*. Italia: Laterza.
- Favata, Angelo. 2007. *Dizionario dei Termini Giuridici. Una Raccolta de Vocaboli, Istituti, Termini, Espressioni e Definizioni Giuridiche*. Piacenza: rcs Libri, 175-6.
- Fedele, Maurizio. 1994. *Democrazia Referendaria*. Roma: Donzelli Editore.
- Ferrajoli, Luigi. 2001. *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, Luigi. 2006. *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*. Madrid: Trotta.
- . 2011. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Volumen 2. Madrid: Trotta.
- Fioravanti, Maurizio. 2001. *Constitución. De la antigüedad a nuestros Días*. Madrid: Trotta.
- Freidenberg, Flavia. 2007. “Democracia interna en los partidos políticos”. *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- García, Eduardo y Fernández, Tomás. 2004. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid: Civitas.
- Giannetti, Daniela. 2007. “Modelli e pratiche della democrazia deliberativa”. *Strumenti della Democrazia*. Bolonia: Il Mulino.
- Gozzi, Gustavo. 1999. “La concezione della giustizia costituzionale nell’opera di Hans Kelsen”. *Democrazia e Diritti*. Roma: Laterza.
- Guarino, Antonio. 2006. *Dizionario Giuridico Romano*. Nápoles: Esserelibri, 393.
- Gutiérrez, Juan Carlos. 2005. *La armonización de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en México*. México:

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos
México-Comisión Europea y Secretaría de Relaciones
Exteriores.

Held, David. 1989. “Legge, libertà e democrazia”. *Modelli di Democrazia*. Bolonia: Il Mulino.

Hernández, Andira. 2011. *Equidad de género y democracia interna de los Partidos Políticos. Políticas Partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*. Número 27. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colección Temas Selectos de Derecho Electoral.

Hernández Valle, Rubén. 1991. “La democracia interna de los partidos políticos”. *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones: Financiamiento y Democratización Interna de los Partidos Políticos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Huber, Jean Paul. 2005. *Derecho Contencioso Electoral*. México: Porrúa.

Jurisprudencia 3/2005. ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 120-2.

Jurisprudencia 10/2005. ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 6-8.

Jurisprudencia 15/2012. REGISTRO DE CANDIDATOS. LOS MILITANTES DEBEN IMPUGNAR OPORTUNAMENTE LOS ACTOS PARTIDISTAS QUE LO SUSTENTAN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Año 5. Número 10. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 35-6.

Jurisprudencia 47/2013. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL

- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. Sala Superior. 16 de octubre de 2013. Pendiente de publicación.
- Kelsen, Hans. 2005. *Teoría Pura del Derecho*. México: Porrúa.
- Lefort, Claude. 1988. "On freedom". *Democracy and Political Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lifante Vidal, Isabel. 2002. "Dos conceptos de discrecionalidad jurídica". *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*. Número 25. Alicante: Universidad de Alicante, 413-39.
- Martelli, Paolo. 1999. *Elezioni e Democrazia Rappresentativa. Un'Introduzione Teorica*. Bari: Laterza.
- Matteucci, Nicola. 2011. *Lo Stato Moderno*. Bologna: Il Mulino.
- Michels, Robert. 1972. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- . 1993. *Studi sulla Democrazia e sull'Autorità*. Nápoles: La Nuova Italia.
- Nava, Alfonso y Quiroz, Enrique. 2004. Voz: "Facultad discrecional". *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Tomo IV. México: IIJ-UNAM-Porrúa, 15.
- Nava Gomar, Salvador. 2003. *Dinámica Constitucional: entre la Interpretación y la Reforma*. México: Universidad Anáhuac del Sur-Porrúa.
- NEB. 1995. Voz: "Constitutional Decisions". *The New Encyclopaedia Britannica*. Vol. 22. USA: Encyclopaedia Britannica Inc, 458-9.
- . 1995. Voz: "Legal Systems". *The New Encyclopaedia Britannica*, 930.
- OACDH. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2003. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Disponible en http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Diagnostico_sobre_la_Situacion_de_los_Derechos_Humanos_en_Mexico.pdf (consultado el 25 de noviembre de 2013).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

- Ostrogorski, Moisei. 2008. *La Democracia y los partidos políticos*. Madrid: Trotta.
- Panebianco, Angelo. 1990. *Modelos de Partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- . 1997. *Guerrieri Democratici*. Bolonia: Il Mulino.
- Pérez Montes, Fermín. 2005. “Ciudadanía e integración de los órganos de elección popular”. *Formación del Derecho Electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- PIDCP. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1976. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm> (consultada el 25 de noviembre de 2013).
- PRD. Partido de la Revolución Democrática. 2011. Estatutos. Disponible en www.prd.org.mx/portal/estatuto2011.pdf (consultada el 25 de noviembre de 2013).
- RAE. Real Academia Española. 2001. Voz: “Discrecionalidad”. *Diccionario de la Lengua Española*. Tomo I. Madrid: Espasa, 832.
- Sartori, Giovanni. 1957. *Democrazia e definizioni*. Bolonia: Il Mulino.
- . 1986. “Partiti e Sistemi di Partito: I Sistemi Competitivi”. En *Il Sistemi di Partito*. Milán: Franco Angeli, 167-70.
- . 1989. *Teoría de la Democracia. Los problemas clásicos*. México: Alianza Universidad.
- . 1990. “Rappresentanza”. *Elementi di Teoria Politica*. Bolonia: Il Mulino, 217-36.
- . 1992. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- . 1993. *Democrazia. Cosa É*. Milán: Rizzoli.
- . 1994. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2012. Informe de Labores 2011-2012. México: TEPJF.
- Tesis/XCVIII/2001. ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE ATRIBUCIONES PARA

CONOCER DE INFRACCIONES A LOS ESTATUTOS E IMPONER LAS SANCIONES RESPECTIVAS. Revista Justicia Electoral. Número 5, Año 2002. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 62-3.

— XI/2004. MEDIOS DE DEFENSA INTRAPARTIDARIOS. ES OPTATIVO HACERLOS VALER, CUANDO ENTRE EL ACTO DE AUTORIDAD Y EL ACTO DEL PARTIDO POLÍTICO EXISTA ÍNTIMA E INDISOLUBLE RELACIÓN. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 694-5.

— XXXI/2011. NORMATIVA INTRAPARTIDARIA. PUEDE TENER EL CARÁCTER DE AUTOAPLICATIVA O HETEROAPLICATIVA PARA SU IMPUGNACIÓN. En Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Año 4. Número 9. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 65-6.

Tesis IX/2012. DOCUMENTOS BASICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SUS MODIFICACIONES RIGEN SU VIDA INTERNA DESDE SU APROBACIÓN POR EL ÓRGANO PARTIDISTA CORRESPONDIENTE.

Touraine, Alain. 2006. “La democracia y la justicia”. *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.