

La justicia electoral impulsora de los derechos político-electorales de la ciudadanía frente a partidos políticos

Armando I. Maitret Hernández



SUMARIO: Casos fundacionales de la protección judicial contra actos de los partidos políticos; Contexto de la reforma constitucional y legal de 2007-2008; Casos emblemáticos de la vida interna de los partidos políticos, Reflexiones sobre la justicia electoral frente a los actos de los partidos políticos.

Casos fundacionales de la protección judicial contra actos de los partidos políticos

La protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía en México hoy forma parte de la normalidad de los tribunales electorales y da una de las razones de su existencia, pues en el fondo de cada impugnación electoral subyace la violación directa o indirecta a uno de ellos, sea en su parte sustantiva o procedimental.

Y es que aunque hoy es muy común que cualquier persona que se sienta afectada por una autoridad o un partido acuda a un tribunal electoral en busca de protección, esto no siempre ha sido así. No me refiero solo a los más de 100 años en los que las cuestiones político-electorales estuvieron fuera de todo control jurisdiccional (1874-1977), sino inclusive durante la etapa estrictamente judicial (1996-actualidad) hubo un periodo en el que no había forma de que la ciudadanía se protegiera de manera directa contra actos de partidos políticos.

Muchas páginas se han escrito acerca de la evolución de la justicia electoral: desde el amparo Morelos y la tesis de la incompetencia de origen hasta la doctrina centenaria de la no justiciabilidad de los derechos políticos, porque no eran considerados “garantías individuales” (derechos humanos), también al pasar por la tímida competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, producto de la reforma política de 1977, así como por la creación y las atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) en 1987, su transformación en el Tribunal Federal Electoral (Trife)

en 1990-1993 y su fortalecimiento con la incorporación al Poder Judicial de la Federación —Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)— en 1996.

En cuanto a la judicialización de los actos de los partidos, podemos encontrar una doctrina especializada¹ que ha analizado el tipo de control judicial y los actos sujetos a este por parte de los órganos jurisdiccionales en América Latina. En ese sentido, no es fuera de lo común que los procesos internos de los partidos en la selección de dirigencias o candidaturas sean sujetos al control jurisdiccional. Incluso es posible analizar la constitucionalidad de los estatutos que rigen a un instituto político determinado.

Sin embargo, en México esto no siempre fue así. En la evolución jurisprudencial acerca de la protección a los derechos político-electorales de la ciudadanía en contra de los actos de los partidos, el magistrado Felipe de la Mata sostiene que hay dos grandes etapas y una de ellas se divide en dos fases.² No obstante, de la revisión de los casos, en mi concepto podemos visualizar con claridad tres etapas.

Primera etapa. Improcedencia de juicio contra actos de partidos. En ella, el TEPJF interpretó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la ley para establecer que no procedía juicio alguno directamente contra un acto emitido por los partidos, puesto que estos no son autoridades.

Tal criterio surgió en la sentencia del expediente SUP-JDC-012/97,³ en la que se impugnaban actos y omisiones de diversos órganos del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Al respecto, la Sala Superior consideró que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) la parte demandada solo podía ser una autoridad, y no así los partidos políticos, por lo que desechó la demanda. Dicho criterio fue reiterado y constituyó jurisprudencia.

¹ José de Jesús Orozco Henríquez, “El contencioso electoral, la calificación electoral”, en *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, comp. Dieter Nohlen et al., 2.^a ed. (México: Fondo de Cultura Económica, 2007), 1152-288.

² Véase Felipe de la Mata Pizaña, *Control de convencionalidad de los derechos político-electorales del ciudadano* (México: Tirant lo Blanch, 2016), 678-84.

³ Actores: Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate y Jorge Manuel Carmona Espinosa, Autoridad responsable: vocal ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva del 09 Distrito Electoral Federal en Chiapas y Partido de la Revolución Democrática, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00012-1997> (consultada el 6 de agosto de 2021).

dencia obligatoria,⁴ con lo que cerró la posibilidad de enjuiciar directamente los actos de los partidos políticos, por muy arbitrarios que fueran.

Fue una etapa, en palabras del magistrado De la Mata, de jurisdicción directa cerrada.⁵

En el periodo 1996-2002, la revisión de algunos actos de partidos se hacía de manera indirecta; es decir, por medio del control judicial del acto de autoridad electoral se analizaba si el instituto político había actuado de acuerdo con su normativa interna.

Hay muchos ejemplos que se podrían comentar acerca de esa etapa, pero destacan los casos de las candidaturas a cargos de elección popular en los que los argumentos para la intervención del Tribunal consistían en la ilicitud del registro otorgado por alguna autoridad, dado que estaban basados en un acto del partido en el que se violaron las normas estatutarias en el proceso interno de selección de candidaturas.⁶ Lo que se revisaba directamente era el acto de registro por parte de la autoridad, y no el acto del partido.

También en esa etapa tuvo lugar la revisión de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México; esto, porque el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) registró a la dirigencia del instituto político sin cerciorarse de su inconstitucionalidad, pues esas normas estatutarias no establecían procedimientos democráticos para la integración y la renovación de sus órganos directivos, por lo que se le impuso la obligación de modificar sus estatutos y, una vez aprobado su carácter democrático, renovar sus órganos directivos.⁷

Sin embargo, había actos partidistas que para surtir efectos no necesitaban actuación de alguna autoridad, por lo que quedaban fuera del

⁴ Jurisprudencia 15/2001 de rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS, que hoy forma parte de la jurisprudencia histórica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁵ Felipe de la Mata Pizaña, *op. cit.*, 679.

⁶ Véase la sentencia el expediente SUP-JDC-037/2000, Actor: Elías Miguel Moreno Brizuela, Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00037-2000> (consultada el 6 de agosto de 2021).

⁷ Sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-021/2002, así como sus incidentes de incumplimiento, Actores: Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00021-2000> (consultada el 6 de agosto de 2021).

La Sala consideró que debían quedar sin efectos los lineamientos emitidos por la Comisión Nacional de Honor y Justicia de Morena respecto a la implementación de la base quinta de la convocatoria para renovar a su dirigencia, ya que con su emisión restringía ilegalmente los derechos de la militancia; ello, ante la falta de competencia para hacerlo.

Como se recordará, en agosto de 2019 el Comité Ejecutivo Nacional de Morena emitió la convocatoria al III Congreso Nacional Ordinario, a fin de renovar a sus autoridades partidarias. Para esos efectos, en septiembre de ese año la referida Comisión emitió los lineamientos acerca de la instrumentalización de la base quinta de la convocatoria, en los que se dispuso la obligación a las personas militantes que tuvieran un cargo directivo o de representación popular de separarse antes de la realización del congreso.

El planteamiento de las personas actoras consistió, en esencia, en que los referidos lineamientos establecieron mayores requisitos de elegibilidad, al exigir que, para que algún militante se pueda postular a cualquier cargo de los órganos del partido, debía separarse o solicitar licencia en el cargo partidista o público que desempeñara previamente a la celebración del congreso distrital respectivo.

La Sala Superior consideró que tenían razón las personas actoras, pues la Comisión de Justicia excedió sus facultades al no contar con atribuciones para emitir lineamientos que constituyan normas o requisitos adicionales a los previstos en la normativa del partido, aunque la convocatoria remitiera a lo que determinara la referida Comisión.

Ello, sostuvo la Sala, porque el Comité Ejecutivo Nacional tampoco tiene la facultad de delegar la emisión de lineamientos encaminados a reglamentar los procesos político-electorales de renovación de cargos de dirigencia partidista.

Al interpretar el Estatuto de Morena, la Sala Superior consideró que de ninguno de sus numerales se desprende la autorización para que el Comité Ejecutivo Nacional pudiera trasladar atribuciones políticas o de conducción del partido, mucho menos aspectos vinculados con la organización de procesos electorales internos, y, si lo hiciera, como en el caso analizado, resultaría contrario a su Estatuto y a la Ley General de Partidos Políticos.

Del análisis de los preceptos estatutarios de Morena, la Sala Superior concluyó que dicha Comisión no cuenta con atribuciones para emi-

tir lineamientos, reglamentos o algún tipo de disposición normativa que rijan la vida interna del partido, pues su naturaleza jurídica tiene como finalidad la impartición de justicia interna y no actuar como un órgano de decisión política.

Además, se consideró que si la Comisión es la responsable de la emisión de los lineamientos carecería de facultades para revisar sus propias determinaciones, lo que hace nugatorio el derecho de la militancia a cuestionar las determinaciones de ese instituto político en sede partidista, pues no podría cumplir el objetivo estipulado en la ley de ser imparcial, ya que sería juez y parte en los conflictos relacionados con la interpretación y la aplicación del lineamiento impugnado.

Como se ve, en esta sentencia la Sala Superior avanzó todavía más en la interpretación de la normativa interna de los partidos políticos, pues no solo estableció de dónde provienen los requisitos para que la militancia aspire a un cargo de dirección, sino que impuso límites a los órganos o autoridades partidistas.

En efecto, al proteger los derechos de la militancia, la Sala estableció el ámbito de atribuciones que tienen los órganos del partido Morena, al destacar a quién competen las tareas normativas y políticas y a quién, las de justicia partidaria.

Hay que poner mucha atención a la visión que en el asunto tiene la Sala acerca del papel de los órganos internos de impartir justicia partidaria, como garantes primarios de los derechos de la militancia, y de qué manera su autonomía y legitimidad se vería mermada o comprometida con el hecho de que se les autorizara emitir reglas que luego ella misma tuviera que juzgar.

La sentencia pone sobre la mesa una visión muy interesante respecto a la autoorganización de los partidos, pues de alguna manera, la interpretación de la Sala Superior constituyó una orientación muy calificada de cómo organizar el ámbito interno desde el punto de vista funcional, a fin de garantizar la participación de la militancia en la conducción del instituto político.

Los partidos políticos deben garantizar la paridad de género en la integración de sus órganos de dirección interna

En ese aspecto, destaca la sentencia de los expedientes SUP-JDC-832/2013 y SUP-JDC-829/2013 acumulados,²¹ la cual es fundatoria de la paridad de género en los cargos directivos en el ámbito interno de los partidos políticos.

En agosto de 2012, en el PRD se aprobó la sustitución por renuncia de algunos miembros de la Comisión Política y del Secretariado Nacional. Contra ello, una ciudadana presentó un escrito de queja, la cual, después de que se lo ordenara la Sala Superior, fue resuelta por la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática en el sentido de declararla parcialmente fundada respecto de dos sustituciones de integrantes del Secretariado Nacional.

La controversia contra esa resolución dio motivo a los juicios ciudadanos que se comentan.

376

En cuanto al tema de paridad de género en los cargos directivos en los partidos políticos, la actora sostuvo que la comisión responsable, de manera equivocada, interpretó que la Presidencia y la Secretaría General del PRD se encontraban exentos de observar dicho principio.

La Sala Superior sostuvo que los principios de paridad y alternancia equitativa de género establecidos en el artículo 8 de los Estatutos del partido sí le son aplicables a la Comisión Política Nacional respecto de las 13 personas comisionadas que son propuestas por la Presidencia.

Según la interpretación de la Sala Superior, el referido artículo estatutario establece que las reglas democráticas que rigen la vida interna del partido se sujetarán a principios básicos, entre ellos, el de garantizar la paridad de género en los órganos de dirección en todos sus ámbitos, al asegurar siempre la alternancia equitativa y proporcional de dicha paridad. De ahí que si la Comisión Política Nacional es uno de los órganos nacionales de dirección, al realizar funciones relevantes y determinantes en la vida interna del partido, en su integración debe respetarse la paridad y la alternancia equitativa.

²¹ Actora: María Beatriz Cosío Nava, Órgano responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática, <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 6 de agosto de 2021).

También consideró que la Comisión Nacional de Garantías debía velar por el cumplimiento del principio de paridad de género en la integración de los órganos de dirección, por lo que, si bien el acto primigeniamente impugnado fue la sustitución por renuncia de algunas de las personas integrantes del Secretario Nacional y de la Comisión Política Nacional, lo cierto es que se debió tomar en cuenta la forma como se encontraba integrado el órgano en su totalidad.

Agregó que tanto la Presidencia del partido, al realizar las propuestas respectivas, como el Consejo Nacional, al aprobar las designaciones correspondientes para integrar el órgano (ya sea por sustitución de alguno o algunos de sus integrantes o por nueva designación), deberán garantizar que dichos órganos queden integrados en su totalidad por hombres y mujeres de forma igualitaria, para cumplir con el principio de paridad de género.

En esa línea de ideas, la sentencia señaló que, al contrario de lo manifestado por la comisión responsable, el hecho de que no se haya impugnado la integración primigeniamente aprobada, sino solo su sustitución, no implicaba que debía presumirse que la integración inicial cumplía con la paridad de género y, en consecuencia, a fin de seguir manteniéndola, era necesario que las sustituciones fueran del mismo género de las personas que renunciaron, porque el proceso de integración de un órgano, ya sea en su totalidad o parcialmente por sustitución, debe observar el contexto en el que se realiza, en particular en su integración total, respecto del principio de paridad de género.

Por lo anterior, la Sala Superior ordenó al presidente del partido y a la Comisión Política Nacional hacer las propuestas de las mujeres que estarían al frente de 5 secretarías del Secretariado Nacional.

Ahora bien, en torno a la integración de la Comisión Política Nacional se advirtió que las 13 comisiones, con las sustituciones aprobadas y que fueron materia de impugnación, quedaron integradas con 2 comisionadas mujeres y 11 hombres, lo cual hacía evidente que no se respetó el principio de paridad de género, y se ordenó que en 4 de las sustituciones se aprobara a 4 mujeres para que el órgano se integrara con 6 mujeres y 7 hombres.

En esta sentencia destaca una robusta argumentación con perspectiva de género y de derechos humanos, a efectos de sustentar la nueva lectura de la normativa interna del partido, pues en los hechos le ordena que sus órganos de dirección se integren de manera paritaria, lo

cual representó un enorme avance en la participación de las mujeres en el ámbito interno de los institutos políticos, al abrir una línea jurisprudencial para romper con la hegemonía masculina en los cargos de decisión partidista.

En otro destacado asunto, al resolver los juicios SUP-JDC-36g/2017 y acumulados,²² presentados por dos militantes del Partido del Trabajo, la Sala Superior determinó que dicho instituto político tiene el deber de observar la paridad de género, así como de promover la participación política de la militancia en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, a efectos de integrar los órganos de dirección partidistas.

Al respecto, la Sala Superior ordenó al PT llevar a cabo los actos necesarios para garantizar la paridad de género en la integración de sus órganos directivos partidistas, cuya renovación estaba prevista en el Décimo Congreso Nacional Ordinario, y se concedió un plazo no mayor a 45 días para asegurar una integración paritaria de su dirigencia.

La Sala subrayó que la paridad de género en la participación política es una de las piezas fundamentales que enriquecen la vida democrática.

La relevancia de esta sentencia, en mi opinión, radica en que se dicta con la premisa de que el principio de paridad de género no se agota cuando los partidos políticos postulan a sus candidatos a los cargos de elección popular, sino que también se extiende a sus procesos de designación de dirigentes.

Este criterio, incluso dio lugar al establecimiento de la jurisprudencia 20/2018, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN, en la cual se destaca que aunque en la normativa interna de los partidos no se prevé la paridad de género, o no la define expresamente, estos se encuentran obligados a observarla en la integración de dichos órganos, por tratarse de un estándar constitucional que garantiza la participación efectiva de las mujeres.

²² Actores: Santiago Vargas Hernández y Florencio Torres Romero, Órganos responsables: Comisión Nacional de Conciliación, Garantías, Justicia y Controversias del Partido del Trabajo y otros, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0036g-2017> (consultada el 6 de agosto de 2021).

Dicha tesis es acorde con lo previsto en los artículos 3, párrafo 3; 25, párrafo 1, inciso s, y 43, párrafo 3, de la Ley General de Partidos Políticos, en el sentido de que los partidos tienen el deber de garantizar la participación paritaria de las mujeres en sus órganos internos de decisión y espacios de toma de decisiones, lo cual denota que si los institutos políticos no prevén estatutariamente la integración paritaria de sus órganos directivos, estarían incumpliendo las disposiciones constitucionales y legales, lo que puede traer como consecuencia no solo la orden de que se cumpla el principio de paridad, sino también alguna sanción.

En ese punto, a diferencia de lo previsto para la postulación de candidaturas —que en última instancia, si no se ajustan a la postulación a la paridad, con previo requerimiento de la autoridad, procede la cancelación del registro de las candidaturas masculinas hasta lograr la paridad—, la ley no contempla una consecuencia electoral tratándose del incumplimiento de la paridad en los cargos directivos, sino solo la posibilidad de ser sancionados administrativamente en términos del artículo 456, párrafo 1, inciso a, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Hay que señalar que, en el caso analizado, hubo una resistencia machista en el ámbito interno para cumplir la sentencia, puesto que el PT modificó la integración de su órgano directivo y duplicó su número, de manera que permaneció la dirigencia histórica y monopólica del partido y se dio paso a que se ingresaran en paridad las mujeres en el órgano directivo. Fue una fórmula para darle la vuelta a la sentencia y que el eterno dirigente siguiera presidiendo.

Al respecto, hubiera valido la pena explorar la posibilidad de negar el registro de la dirigencia, pues si bien en número parece que cumplían, en realidad no se trató de un avance significativo de la participación de la mujer en la toma de decisiones de ese partido, obviamente no por la sentencia, sino por el poco compromiso del instituto político con la igualdad sustantiva.

Reflexiones sobre la justicia electoral frente a los actos de los partidos políticos

Con las modificaciones al sistema jurídico electoral, el TEPJF se ha encontrado frente a la necesidad de ponderar entre el respeto a la vida interna de los partidos políticos y el ejercicio de los derechos de la militancia.

Indiscutiblemente, el rediseño normativo pretendió forjar un fortalecimiento de la vida interna de los partidos; sin embargo, como se ha visto con la reseña de los casos citados, la democracia en el ámbito interno experimentó un proceso cuyas controversias de la militancia terminaban ventilándose de modo invariable y de manera continua ante los tribunales electorales, sin privilegiar el acuerdo interno, lo que válidamente puede llevar a plantear si hoy hay menor disciplina partidista y si esto ha democratizado más a los institutos políticos, al generar más inclusión en sus procesos internos de decisión.

La experiencia a lo largo del tiempo ha dejado ver que los partidos, en sí mismos, no han podido contar con los mecanismos suficientes que realmente garanticen un verdadero acceso a su militancia a los cargos de elección popular, o bien a integrar sus órganos internos de dirección mediante mecanismos lo suficientemente democráticos y claros; incluso ha ocasionado que ya no sean la única vía de acceso para que la ciudadanía pueda aspirar a participar de forma activa, por medio de los cargos de representación popular, en la vida política de este país, pues el descrédito de los partidos llevó a incorporar la figura de las candidaturas independientes como un mecanismo más de participación política, pero que, en mi concepto, no aporta ninguna solución de fondo.

La denominada judicialización de los asuntos internos de los partidos, que tanto se quiso evitar con las reformas mencionadas, permanece como una constante tanto para las autoridades jurisdiccionales locales como para el TEPJF, lo que deriva, fundamentalmente por el incumplimiento de los institutos políticos o de sus órganos internos de dirección, en las obligaciones que su normativa y la ley les imponen, así como en un activismo judicial.

En efecto, de los asuntos más relevantes que ha conocido el Tribunal Electoral, pueden encontrarse algunos originados por alegadas violaciones a las normas internas de los partidos, por sus órganos de direc-

ción, por sus instancias internas de disciplina o solución de conflictos, o bien por otros miembros de los institutos políticos.

Y lo que nadie puede negar es que muchas de las personas que interponen los medios de impugnación (como miembros o militantes de los partidos políticos) han encontrado en el TEPJF una última instancia jurisdiccional que, al menos, les garantiza el debido acceso a una tutela judicial efectiva.

A propósito de ello, debe analizarse con mucha profundidad si esta judicialización de los asuntos internos de los partidos ha debilitado o ha dañado el sistema de partidos, o si lo ha fortalecido, debido a que el actuar del Tribunal Electoral pretende restablecer la legalidad en donde esta ha sido violentada, o bien refrenda la validez de los actos de los institutos políticos cuando estos acatan sus normas internas, la ley y los principios constitucionales, pero es claro que cada vez con mayor frecuencia un fallo de un tribunal genera más malestar y conflicto en el ámbito interno de los partidos, lo que los ha llevado, a veces, a francas divisiones internas.

Ciertamente, puede decirse que el cometido de establecer que las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señala la Constitución y la ley no tiene otra motivación más que sentar las bases para frenar el acceso de sus miembros a la jurisdicción electoral federal, lo cual, sin duda, podría representar un retroceso mismo para su vida interna.

Simplemente basta con observar cuántas personas, gracias al quehacer del TEPJF, han podido materializar el goce de sus derechos político-electorales, incluso en el seno de los partidos. En ese sentido, pareciera que realmente el camino que debe seguirse es el de fortalecer los medios de defensa que tiene a su alcance la ciudadanía y la militancia, tanto en el ámbito interno de los institutos políticos como en el externo, a fin de mantener la plena jurisdicción del máximo órgano electoral y no minarla, como actualmente lo pretende el partido en el gobierno y sus aliados en el Congreso de la Unión.

Sin embargo, no puede dejarse de ver también que, en los hechos, hay decisiones que han acrecentado el conflicto interno, de manera que es muy válido cuestionarse si el cuidado de la democracia que se le ha encomendado al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueda justificar que los costos del desorden interno de algún partido los tengan que asumir las instituciones

—poner en riesgo a las instituciones de la democracia— y no el propio partido en las urnas. En todo caso, se considera que más bien el único argumento válido para la intervención es el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las personas militantes; de no ser esta la razón, debiera dejarse que el electorado decida el rumbo de un instituto político que no quiera respetar la democracia interna, en el entendido de que si un partido no es democrático por dentro, difícilmente lo será por fuera.