

La justicia partidaria en el nuevo modelo de impartición de la justicia electoral

Justice party in the new delivery model of electoral justice

Enrique Figueroa Ávila (México)*

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2012

Fecha de aceptación: 29 de junio de 2012

RESUMEN

El 14 de julio de 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió, en el expediente Varios 912/2010, una determinación que incorpora al orden jurídico mexicano el control de convencionalidad *ex officio* de tipo difuso. En un pasado trabajo (Figueroa 2012), se explicó cómo la incorporación del control de convencionalidad referido ha generado un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral en nuestro país. Este trabajo pretende iniciar el examen sobre cómo ese nuevo modelo de justicia electoral (que también se ha identificado como *justicia partidaria*) deberá ser asimilado en el ámbito de las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas de los partidos políticos.

PALABRAS CLAVE: constitucionalidad, derechos humanos, legalidad, justicia electoral, convencionalidad, justicia partidaria.

* Secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y profesor definitivo por oposición de la materia de derecho electoral en la Facultad de Derecho de la UNAM. enrique.figueroa@te.gob.mx.

ABSTRACT

On July 14, 2011, the Supreme Court of Justice ruled on the enacted “Varios 912/2010”, a determination into the juridical Mexican order, the conventionality control *ex-officio* of diffuse type. In the previous paper, it was explained how the incorporation of that control has generated a new model of enforce law on electoral matters. This paper tries to initiate the examination on how this new model of electoral justice will need to be assimilated on the settlement of conflicts in the framework of internal procedure of the political parties.

KEYWORDS: the constitutionality of rules, human rights, rule of law, enforcement of the law on electoral matters, conventionality control, settlement of political parties disputes.

Introducción

En el anterior número de Justicia Electoral, se presentó a la consideración del lector el estudio intitulado “Controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral”. Dicho documento tuvo como propósito realizar apenas un esbozo introductorio de las nuevas características del modelo de justicia electoral que opera en nuestro país, el cual es una consecuencia indirecta de la sentencia recaída al caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos,¹ que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió el 23 de noviembre de 2009.²

Indirecta, digo, porque fue el análisis sobre los alcances del cumplimiento de dicha sentencia internacional por parte de México lo que verdaderamente dio lugar a que la SCJN diera ese importantísimo giro a la impartición de justicia en nuestro país, ya que fue en la resolución de 7 de septiembre de 2010, recaída al expediente Varios 489/2010,³ en el que ordenó, a su vez, la formación del diverso expediente Varios 912/2010,⁴ cuya resolución de 15 de julio de 2011 arrojó la incorporación del control de convencionalidad *ex officio* de tipo difuso al orden jurídico de nuestro país, cuyas notas distintivas, esenciales, son:

- El artículo 1° de la Constitución federal obliga a respetar y proteger los derechos humanos, lo cual implica asumir un control de convencionalidad *ex officio*.
- Ese control debe ser aplicado de manera difusa por todos los jueces del país, conforme al artículo 133 de la Constitución federal (Jurisprudencia P./J. 74/99).

¹ Caso de desaparición forzada del activista Rosendo Radilla, ocurrida en el año de 1974 y atribuida a militares en el ambiente de la guerrilla que operaba en el estado de Guerrero, México.

² Véase Corte IDH (2011).

³ La consulta formulada por el entonces ministro presidente, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, respecto al trámite que se le debería dar a la sentencia pronunciada por la Corte IDH en el caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos.

⁴ Emitir una declaración acerca de la posible participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia emitida por la Corte IDH.

- Su ejercicio debe desplegarse sobre las leyes cuya aplicación se cuestiona, sin que sea necesario que se formule expresamente la violación de los derechos humanos.
- El ejercicio de dicho control, para resolver los asuntos contenciosos, se debe desarrollar en tres etapas: 1. La primera, a través de una interpretación conforme en sentido amplio. 2. De no ser suficiente, se realizará una interpretación conforme en sentido estricto. 3. Como última solución, se reconoce a los jueces de todo el país la facultad de inaplicar la ley.
- Las autoridades no jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultados para inaplicar las leyes en los casos concretos.

Decisión que dio lugar a que la SCJN emitiera los criterios siguientes:

- SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO (Tesis P. LXV/2011, Novena Época).
- CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Tesis P. LXVI/2011, Novena Época).
- CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD (Tesis P. LXVII/2011, Novena Época).
- PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (Tesis P. LXVIII/2011, Novena Época).

- PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (Tesis P. LXIX/2011, Novena Época).
- SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO (Tesis P. LXX/2011, Novena Época).

En esa medida, se procura describir a grandes rasgos el resultado de sumar el control de convencionalidad en comento a los controles de constitucionalidad y legalidad que, desde las últimas reformas constitucionales del año 2007 (DOF 2007) y legal de 2008 (DOF 2008b), rigen a la justicia electoral, cuyo despliegue corresponde, en ambos casos, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) así como a los tribunales electorales de las entidades federativas, por lo que se refiere únicamente al control de legalidad.

Este trabajo también aspira a presentar algunas reflexiones de por qué ese nuevo modelo de justicia electoral debe, sin mayor retraso, ser asimilado por los partidos políticos en sus instancias internas de solución de conflictos, tanto de sus militantes entre sí como de los militantes contra sus órganos partidarios, así como entre estos mismos órganos partidarios.

La relevancia de este punto radica en que desde la reforma constitucional en materia electoral del año 2007, a la que se hizo referencia anteriormente, el Constituyente permanente impuso, en el artículo constitucional 99, párrafo cuarto, fracción V, a los afiliados de los partidos políticos, que, para acceder a la jurisdicción que imparte el TEPJF, aduciendo violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentren afiliados, tendrán que haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas.

Esto cobra particular importancia porque ya nadie cuestiona que los derechos político-electorales de los ciudadanos, de asociación, de afiliación así como de votar y ser votados, entre otros, son derechos humanos y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen, en-

tre otras obligaciones, la de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, según reza el artículo 1° de la ley fundamental.

En mi opinión, a los partidos políticos, por su carácter de entidades de interés público y atendiendo a sus fines constitucionales, de acuerdo con el artículo 41, base I, les resultan aplicables obligaciones similares respecto de los derechos de sus afiliados. Esto es así, en pocas palabras, debido a que nuestro modelo democrático está construido, en este momento, sobre un régimen de partidos políticos, lo que los coloca en el centro alrededor del cual gira el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Todo ello ocasiona, como intentaré explicar en las próximas páginas, que los partidos políticos también tengan, entre otras, la obligación de rediseñar sus instancias internas de solución de conflictos, a fin de armonizarlas con el nuevo modelo de justicia electoral al que se hizo referencia, y de ese modo contribuir a la máxima tutela de los derechos humanos, de los cuales, por su especial naturaleza, también son corresponsables.

A continuación daré respuesta a cómo ha evolucionado el tema de la justicia partidaria desde la perspectiva de los ordenamientos legales federales en materia electoral.

*Evolución de las instancias de justicia
partidaria conforme a la legislación electoral federal
de 1987 a 1996*

**Código Federal Electoral de 1987⁵
(periodo 1987-1990)**

El examen del ordenamiento jurídico referido permite concluir que entre sus preceptos no existe antecedente alguno del cual pudiera asomarse, aunque tímidamente, un indicio de que la naciente justicia electoral abarcara a las determinaciones de los partidos políticos nacionales.

Sobre los partidos políticos, el artículo 32 establecía los requisitos que sus estatutos tenían que cumplir, entre los cuales no figuran las instancias

⁵ Expedido el 21 de diciembre de 1987.

de solución de conflictos. Empero, no debe pasarse por alto que sí se obligaba a que se establecieran, según la fracción VI, las sanciones aplicables a los miembros que infringieran sus disposiciones internas.

Tocante a la justicia electoral, los artículos 318, 323, 327, 336 y 337 señalaban que mientras la Comisión Federal Electoral (CNE) conocería del recurso de revocación interpuesto en contra de sus propios actos, las comisiones estatales de vigilancia conocerían los recursos de revisión interpuestos en contra de los actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores (RNE), y las comisiones locales electorales lo harían respecto de los recursos de revisión interpuestos en contra de los actos de los comités distritales electorales. En cambio, el Tribunal Contencioso Electoral conocería de los recursos de apelación que se promovieran en contra de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, así como del recurso de queja que procedería contra los resultados en el acta de cómputo distrital, para hacer valer las causales de nulidad de la votación recibida en casilla o de una elección.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990⁶ (1990-1996)

Sin lugar a dudas, se puede afirmar que el precedente más importante se localiza en este cuerpo legal, puesto que en el artículo 27, párrafo 1, inciso g, se indicaba que los estatutos de los partidos políticos tenían que establecer *las sanciones aplicables a los miembros que infringieran sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa*. Disposición cuyo contenido ya en nada variaría hasta 1994.

También sobresale que, a partir de ese año, en el artículo 82, párrafo 1, inciso h, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) contaba, entre otras atribuciones, con la de vigilar que las actividades de los parti-

⁶ Expedido el 14 de agosto de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

dos políticos nacionales se desarrollaran con apego al mencionado código y cumplieran con las obligaciones a que están sujetos.

Respecto a la justicia electoral, los artículos 294 y 295 expresaban que fuera de proceso electoral eran procedentes los recursos de aclaración, revisión y apelación, los primeros dos de la competencia de los diversos órganos del IFE mientras el último correspondía a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral (TFE). En cambio, durante el proceso electoral federal eran procedentes los recursos de revisión, apelación e inconformidad, recayendo el primero de ellos en el Consejo del IFE jerárquicamente superior al que emitió el acto reclamado, mientras que los últimos dos eran de las competencias de las salas central y regionales del TFE, según correspondiera. La posterior creación de la Sala de Segunda Instancia del propio Tribunal, con la reforma legal de 1993, tampoco generó modificación alguna en ese *statu quo*.

Como se puede apreciar, toda la justicia electoral se concentraba en torno de las actividades del IFE, se encontrara en curso o no un proceso electoral federal.

No pasa inadvertido que los artículos 342 y 343 regulaban que los partidos políticos podían ser sancionados con multas de 50 a 5,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el DF, cuando incumplieran con las resoluciones o acuerdos de los órganos del IFE; así como que el IFE podía comunicar a la Sala Central del TFE las irregularidades en que hubiera incurrido un partido político, para los efectos de la imposición de la multa. Pero, al menos de la referida ley y sus reformas de 1993, no se desprende indicio alguno en el sentido de que tales previsiones pudieran tener relación directa con el tema en estudio.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1996)⁷

La reforma constitucional en materia electoral de 1996 (DOF 1996a), generó que se hicieran modificaciones de gran calado en el Cofipe, al escindir de sus páginas el tema de la justicia electoral. Ello dio como resultado un importante número de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación así como la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, entre otras, con motivo de la incorporación del TFE al Poder Judicial de la Federación, con la consecuente creación del TEPJF.

Sin embargo, continuaron intocadas las disposiciones relacionadas con el contenido de los estatutos de los partidos políticos, así como con las atribuciones de vigilancia a cargo del IFE.

En cambio, el procedimiento sancionatorio en contra de los partidos políticos tuvo una variación sustancial, al trasladarse el mencionado procedimiento del TFE al Consejo General del IFE, como se puede leer en los numerales 269 y 270 del citado cuerpo legal.

La justicia electoral en el ámbito de los partidos políticos en el periodo 1996-2007

Es sabido que el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos, omisiones y resoluciones en que los partidos políticos figuran como responsables y sus afiliados como demandantes, en el ámbito federal, ha tenido en el periodo de 1996 a 2007 un proceso evolutivo (Castillo 2004) que puede ser resumido, a grandes rasgos, en las etapas y con las particularidades siguientes:

⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.

Inimpugnabilidad de los actos y resoluciones de los partidos políticos

En la primera fase, se consideró la inviabilidad de que los ciudadanos pudieran impugnar directamente ante los tribunales electorales los actos o resoluciones de los partidos políticos a los que se encontraban afiliados, entre otras causas, porque el sistema de medios de impugnación en materia electoral sólo reconocía como parte demandada a las *autoridades* electorales y, al no tener los partidos políticos ese carácter, no se les consideraba como potenciales responsables de violaciones de los derechos de sus afiliados. El dato más representativo lo constituyó la entonces tesis de jurisprudencia S3ELJ 15/2001 de rubro “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS” (TEPJF 2003, 118-9), cuyos tres precedentes fueron las sentencias recaídas a los expedientes SUP-JDC-12/97, SUP-JDC-9/2000 y SUP-JDC-242/2000.

Impugnabilidad de los actos y resoluciones de los partidos políticos en vía indirecta

La siguiente etapa se caracterizó por considerar que los actos y resoluciones de los partidos políticos podían ser revisables a través de la impugnación de los actos y resoluciones de las autoridades electorales que guardaran relación con las actividades de los partidos políticos, como ocurría, por ejemplo, cuando un partido político solicitaba el registro de un candidato, la autoridad electoral otorgaba ese registro y dicha decisión era impugnada por quién estimaba que la selección y registro de ese candidato no se había ajustado a la normativa partidaria.

De ese modo, se aceptó que al figurar como responsable una autoridad electoral, el justiciable podía cuestionar en forma directa el actuar de la autoridad electoral y de manera indirecta la manera en que se había conducido el partido político, tal como puede consultarse en la otrora tesis de jurisprudencia S3ELJ 23/2001 de la Sala Superior del TEPJF de rubro

“REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE” (TEPJF 2003, 205-8). Siendo todos sus precedentes asuntos del año 2000.

Una vía similar podemos encontrar cuando, a través del procedimiento sancionador previsto en el artículo 270 del Cofipe (DOF 1996b), el IFE contaba con facultades para conocer de las infracciones de los partidos políticos a los derechos de sus militantes, y dichas determinaciones podían ser recurridas ante el TEPJF, el cual, incluso, determinó que la referida vía administrativa era la idónea para que los afiliados pudieran alcanzar la restitución de sus derechos partidarios, como se puede leer en el rubro de la tesis S3EL 007/2001 de rubro “DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL EFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO” (TEPJF 2003, 383-4).

Impugnabilidad directa de los actos y resoluciones de los partidos políticos previo cumplimiento del principio de definitividad

La etapa previa a la actual quedó marcada por el reconocimiento de la recurribilidad directa ante el TEPJF de los actos y resoluciones de los partidos políticos por los afiliados que se sintieran afectados en sus derechos partidarios. Dicho criterio se desprende en toda su plenitud de la tesis de jurisprudencia S3ELJ 003/2003 de rubro “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS” (TEPJF 2005, 161-4), que fue de la mano con la diversa jurisprudencia histórica S3ELJ 004/2003 de rubro “MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA

CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD” (TEPJF 2005, 178-81), cuya importancia para el presente trabajo hace necesaria la transcripción de su texto y, por ende, su lectura puntual:

La interpretación sistemática y funcional de los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27, apartado 1, inciso g); 30 y 31, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 10, apartado 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite arribar a la conclusión de que los medios de defensa que los partidos políticos tienen obligación de incluir en sus estatutos, conforme al citado artículo 27, forman parte de los juicios y recursos que se deben agotar previamente, por los militantes como requisito de procedibilidad, para acudir a los procesos impugnativos establecidos en la legislación electoral, en defensa de sus derechos político-electorales que estimen conculcados por parte de los órganos o dirigentes de un partido político, siempre y cuando: 1. Los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos; 2. Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes; 3. Se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente, y 4. Que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos. De manera que, cuando falte algún requisito o se presenten inconvenientes a que su inexistencia da lugar, no existe el gravamen procesal indicado, sino que tales instancias internas quedan como optativas, ante lo cual el afectado podrá acudir directamente a las autoridades jurisdiccionales, per saltum, siempre y cuando acredite haber desistido previamente de las instancias internas que hubiera iniciado, y que aún no se hubieran resuelto, a fin de evitar el riesgo de la existencia de dos resoluciones contradictorias. Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta lo siguiente: Los partidos políticos

están elevados constitucionalmente al rango de entidades de interés público, en razón de las importantes actividades que la Carta Magna les confiere, como: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) hacer posible, como organización de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Para la realización de estos fines, el Estado tiene la obligación de otorgarles prerrogativas, e incluso la ley secundaria les confiere el monopolio para la postulación de candidatos, circunstancias que los erige en protagonistas indispensables de los procesos electorales y les otorga un estatus de relevancia frente a los ciudadanos, incluyendo a los de su propia membrecía. Los ciudadanos ingresan a un partido político con el cúmulo de derechos fundamentales consignados en la Constitución y en las leyes, los que se incrementan y robustecen con los que adquieren dentro del partido, pues el derecho de asociación política para formar parte de un partido, tiene por objeto que los ciudadanos, al unirse con otros, puedan potenciar y optimizar sus derechos político-electorales. Por la interacción que puede tener lugar al interior del partido político, es posible que tales derechos resulten violados. Los partidos políticos requieren del establecimiento de un conjunto de medios de impugnación a favor de sus militantes, en virtud de que, según se infiere de las disposiciones constitucionales interpretadas y de su naturaleza, deben ser entidades regidas por postulados democráticos, dentro de los cuales, conforme a lo establecido en el artículo 27 citado, resulta indispensable la institución de medios efectivos y eficaces de defensa del conjunto de derechos político-electorales de los militantes, frene la actuación de los órganos directivos del partido que los vulneren. La jurisdicción corresponde exclusivamente a los órganos del Estado idóneos para su ejercicio, y no puede delegarse, sino por una ley sustentada constitucionalmente, de lo cual se concluye que la facultad de los partidos políticos para establecer en sus estatutos las instancias encaminadas a la resolución, *prima facie*, de sus conflictos jurídicos internos, sin consti-

tuir el ejercicio de la función jurisdiccional exclusiva del Estado, es una función equivalente a la jurisdicción, que los coloca en condiciones de alcanzar la calidad de organizaciones democráticas, pues con esos medios de defensa se puede conseguir, en principio el objeto de la función jurisdiccional, consistente en remediar la violación de los derechos político-electorales de los militantes, con lo cual la acción de los tribunales jurisdiccionales estatales queda como última instancia. La instrumentación de esas instancias internas debe apegarse a los mandamientos constitucionales y legales establecidos para la jurisdicción, lo que inclusive debe ser verificado por la máxima autoridad electoral administrativa, como requisitos sine qua non para su entrada en vigencia, según lo previsto por los artículos 30 y 31 en cita, lo que sitúa a los estatutos partidarios en un rango superior a los de otras asociaciones; asimismo, esta obligación de los partidos políticos de instrumentar medios de defensa para sus militantes, se traduce en la correlativa carga para estos de emplear tales instancias antes de ocurrir a la jurisdicción del Estado, a fin de garantizar, al máximo posible, la capacidad autoorganizativa de los partidos políticos en ejercicio de la más amplia libertad, pero asegurar, al mismo tiempo, el respeto irrestricto a los derechos individuales de sus miembros, dejando a salvo la garantía esencial que representa para éstos la jurisdicción. Lo anterior encuentra armonía con la interpretación gramatical del artículo 10, apartado 1, inciso d), de referencia, pues la expresión utilizada por el precepto cuando establece los medios previstos en las leyes federales o locales, no determina que se trate de medios creados y regulados directa y totalmente por tales leyes, sino sólo que los haya previsto, por lo que es admisible que el legislador disponga en la ley (prevea) la obligación de establecer la clase de medios de impugnación intrapartidista, aunque remita para su regulación a los estatutos de los partidos; supuesto que se da con el artículo 27, apartado 1, inciso g) que se interpreta.

Considero que no se requiere explicación adicional alguna porque, como se puede apreciar, dicha jurisprudencia se justificaba por sí misma. Nadie pone en tela de juicio que este criterio prácticamente fue asimilado por los ordenamientos legales vigentes en la materia electoral federal y que, por su relevancia, la Sala Superior del TEPJF determinara reconocerle el carácter de jurisprudencia histórica.

Ahora bien, de dicha etapa, igualmente debemos destacar el posterior criterio jurisprudencial todavía vigente (jurisprudencia 05/2005), de rubro “MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDARIO, DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR A LA INSTANCIA JURISDICCIONAL, AUN CUANDO EL PLAZO PARA SU RESOLUCIÓN NO ESTÉ PREVISTO EN LA REGLAMEN-TACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO” (TEPJF 2011, 374-5).

Por su parte, a la actual integración de la Sala Superior del TEPJF, ha correspondido en el último lapso de esa etapa evolutiva la emisión, entre otros criterios trascendentales, de la jurisprudencia 9/2007, de rubro “*PER SALTUM*. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL” (TEPJF 2011, 429-30); de la jurisprudencia 11/2007 de rubro “*PER SALTUM*. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ES CORRECTA CUANDO SE REALIZA ANTE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO RECLAMADO O ANTE LA QUE CONOCE DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO DEL CUAL DESISTE EL PROMOVENTE” (TEPJF 2011, 431-2); y de la jurisprudencia 9/2008 de rubro “PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES EL MEDIO IDÓNEO PARA LOGRAR LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO INTRAPARTIDISTA Y EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR LA CADENA IMPUGNATIVA” (TEPJF 2011, 457-9).

Considero que este breve repaso permitirá tener un acercamiento suficiente y necesario al de suyo complejo proceso evolutivo de la justicia

electoral en el ámbito de los partidos políticos, el cual facilitará, ahora, comprender la última etapa en que actualmente se encuentra este tema.

La justicia electoral en el ámbito partidario conforme a la reforma constitucional en materia electoral de 2007

La respuesta a dicho planteamiento hace obligado a acudir a las fuentes originarias, con los resultados siguientes:

Prácticamente, la exposición de motivos de la *Iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia electoral* (TEPJF 2008a), fechada el 31 de agosto de 2007, no arroja luz alguna sobre las causas que dieron origen a los actuales artículos 41, base I, último párrafo, así como 99, párrafo cuarto, fracción V, de la ley fundamental, cuyas disposiciones, esencialmente, previenen, por una parte, *que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley*; y, por otro lado, *que los ciudadanos que aduzcan violaciones a sus derechos político-electorales por el partido político al que se encuentran afiliados sólo podrán acudir a la jurisdicción del TEPJF cuando hubieran agotado previamente las instancias internas de solución de conflictos previstas en las normas internas, para lo cual la ley establecerá los plazos y las reglas aplicables*.

En cambio, los dictámenes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio y Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos de la H. Cámara de Senadores, así como de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con la opinión de la Comisión de Radio y Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados, ambos respecto del proyecto de decreto de reformas a la CPEUM, en materia de reforma electoral, del 11 y 13 de septiembre de 2007 (TEPJF 2008a, 163-7), respectivamente, en que sobre cada uno de esos apartados puede leerse lo siguiente:

Comisiones de la Cámara de Senadores

[...]

La adición de un tercer párrafo en la Base I del mismo artículo 41, para delimitar la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos políticos a lo que señalen la Constitución y la ley, se considera de aprobar en virtud del propósito general que anima la reforma en el sentido de consolidar un sistema de partidos políticos que cuente con un marco legal definido.

Al respecto, la iniciativa propone la siguiente redacción:

“Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”.[§]

Las Comisiones Unidas consideran que es de aprobarse por lo siguiente: la extrema judicialización de los asuntos internos de los partidos políticos es un fenómeno negativo para la democracia mexicana; son varias las causas del tal fenómeno, pero quizá la más importante sea la continuada práctica de la autoridad jurisdiccional federal de realizar la interpretación de las normas constitucionales y legales en materia de vida interna de partidos, situación que ha derivado en la indebida práctica de sustituir la ley dictada por el Poder Legislativo a través de sentencias emitidas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que dan lugar a una compleja y vasta jurisprudencia en la materia, que a su vez retroalimenta la judicialización de la política a extremos cada vez mayores. Ésa no fue la intención ni el espíritu de la reforma electoral de 1996, que instauró el Tribunal Electoral y definió sus facultades y competencias.

[§] Énfasis añadido.

La propuesta en comento dará lugar a la reforma de la ley secundaria, a fin de perfeccionar la obligación de los partidos políticos de contar, en sus propias normas y en sus prácticas cotidianas, con órganos internos para la protección eficaz y expedita de los derechos de sus afiliados, sin dilaciones ni subterfugios que hagan nugatorio el ejercicio de los derechos de los militantes.

[...]

En la fracción V, del artículo 99, la Iniciativa bajo dictamen propone una adición a su parte final con el propósito de establecer la carga procesal para los ciudadanos que consideren afectados sus derechos políticos por el partido al que estén afiliados, de otorgar previamente las instancias partidistas antes de acudir al Tribunal Electoral. La propuesta es congruente con el sentido general que anima a los promoventes, compartido por estas Comisiones Unidas, de fortalecer la vida interna de los partidos políticos evitando la continua e indebida judicialización de sus procesos internos. Como organizaciones de ciudadanos, los partidos políticos deben establecer normas claras y organismos internos, con procedimientos sencillos y expeditos, para dirimir las controversias que llegan a suscitarse entre sus afiliados y sus órganos de dirección. Sólo agotadas esas instancias internas, queda el recurso garantizado por la Constitución y la ley, de acudir ante el TEPJF.

En consecuencia, la fracción V en comento quedaría como sigue:

“V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solu-

ción de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables” §

Comisiones de la Cámara de Diputados

[...] Se adiciona un nuevo tercer párrafo a la Base en comento, a fin de delimitar los ámbitos de competencia de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos a los que señalen expresamente la Constitución y la ley. Lo anterior es de aprobarse a la luz de la experiencia que se ha vivido en la década transcurrida desde la reforma de 1996, marcada por la creciente y muchas veces injustificada judicialización de la política partidista.

[...] En la fracción V del artículo 99 se establece la carga procesal para los ciudadanos que consideren afectados sus derechos políticos pro el partido al que estén afiliados de agotar previamente las instancias partidistas antes de acudir al Tribunal Electoral. La ley habrá de establecer las reglas y plazos a fin de evitar que los afiliados a los partidos políticos se vean privados, mediante subterfugios, del derecho a obtener resoluciones prontas, expeditas y justas, en los casos de violación de sus derechos partidistas como militantes. [...]

En mi opinión, tales consideraciones permiten sostener que la parte conducente de dicha reforma constitucional buscó consolidar un sistema de partidos políticos que contara con un marco legal definido, para alcanzar lo siguiente:

- Evitar la extrema judicialización de los asuntos internos de los partidos políticos.
- Perfeccionar la obligación de los partidos políticos de contar, en sus propias normas y en sus prácticas cotidianas, con órganos in-

§ Énfasis añadido.

ternos para la protección eficaz y expedita de los derechos de sus afiliados, sin dilaciones ni subterfugios que hagan nugatorio el ejercicio de los derechos de los militantes.

- Establecer la carga procesal para los ciudadanos que consideren afectados sus derechos políticos por el partido al que estén afiliados, de agotar previamente las instancias partidistas antes de acudir al Tribunal Electoral, para fortalecer la vida interna de los partidos políticos.

No se pasa por alto que el Constituyente permanente siempre consideró que sólo agotadas esas instancias internas quedará el recurso, garantizado por la Constitución y la ley, de acudir ante el TEPJF.

Iguals condiciones se impusieron en el ámbito electoral de las entidades federativas, como puede leerse en el artículo 116, fracción IV, incisos f y m, de la propia ley fundamental.

Además, tampoco puede desconocerse que la reforma constitucional apuntada, en forma por demás evidente, se nutrió de los criterios jurisprudenciales del TEPJF, especialmente de aquellos que reconocieron la relevancia de que los conflictos internos de los partidos políticos, en primer lugar, fueran resueltos por sus instancias internas de solución.

Sólo resta recordar que la citada reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre de 2007.

La justicia electoral en el ámbito partidario conforme a la reforma legal en materia electoral de 2008

La exposición de motivos del vigente Cofipe (DOF 2008a) sobre el tema en estudio, expresa la justificación siguiente:

[...] Se propone la adecuación de los derechos y obligaciones de los partidos políticos, ello con el propósito de fortalecer la regulación aplicable a su vida interna, en consonancia con la disposición constitucio-

nal que establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en tales asuntos en los términos que señale la ley.

Las normas que regulan la existencia y contenidos de los documentos básicos de los partidos políticos se perfeccionan, llevando a la ley diversos criterios establecidos por el Tribunal Electoral a través de la jurisprudencia. Al mismo tiempo, se desarrolla, como corresponde a la norma secundaria, la nueva disposición constitucional que establece a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, la obligación de ceñir su intervención en los asuntos internos de los partidos a lo que señale la norma legal, así como la obligación que la norma máxima impone a los ciudadanos afiliados a los partidos políticos antes de acudir a la autoridad electoral para la protección de sus derechos.

Un fenómeno no deseable que se presenta desde hace varios años es la creciente judicialización de la vida de los partidos; afirmamos que se trata de un fenómeno negativo en tanto contradice el sentido de éstos como organizaciones de ciudadanos a los que une una misma ideología, programa y reglas entre todos convenidas.

Si bien los partidos son, por definición constitucional, entidades de interés público, no son ni deben ser convertidos en entes públicos ubicados en la esfera del Estado. Fortalecer el papel de los partidos como organizaciones de ciudadanos supone que su vida interna se desarrolle, primero que nada, bajo sus propias normas estatutarias, las que deben establecer los medios y mecanismos de defensa para asegurar el ejercicio democrático de los derechos y obligaciones de sus afiliados.

En esa perspectiva es que la presente Iniciativa contempla la incorporación en el Cofipe de normas que permitirán a los partidos y a sus afiliados desarrollar su vida interna sin estar sujetos al cuestionamiento inmediato ante las autoridades electorales respecto de asuntos y decisiones que constituyen materias en las que, con apego a normas democráticas, cada partido puede y debe resolver internamente, y solamente una vez agotadas esas instancias, dejar abierta y garantizada la vía de la queja o denuncia ante las autoridades electorales [...]

En similares términos se pronunciaron las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Constitucionales de la H. Cámara de Senadores, así como la Comisión de Gobernación de la H. Cámara de Diputados, en sus respectivos dictámenes (TEPJF 2008b, esp. 2).

Ahora bien, en lo que al caso interesa, es de destacarse, del capítulo sexto “De los asuntos internos de los partidos políticos”, del título segundo “De la constitución, registro, derechos y obligaciones”, del libro segundo “De los partidos políticos”, del Cofipe vigente, el contenido del artículo 46, que a la letra dice:

1. Para los efectos de lo dispuesto en el párrafo final de la Base I del artículo 41 de la Constitución, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en este Código, así como en el Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.
2. Las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establecen la Constitución, este Código y las demás leyes aplicables.
3. Son asuntos internos de los partidos políticos:
 - a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
 - b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
 - c) La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
 - d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y
 - e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de deci-

siones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados;

4. Todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal Electoral.

Cobra particular relevancia, para el caso en estudio, el artículo 27, párrafo 1, inciso g, del mismo ordenamiento legal, cuando dispone que los estatutos de los partidos políticos establecerán:

Las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, **así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. Las instancias de resolución de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita.**[§]

En coincidencia con lo anterior, se realizaron las reformas legales a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) así como a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 1° de julio de 2008.

La LOPJF, en sus numerales 186, fracción III, inciso c; 189, fracción I; inciso e, y 195, fracción IV, inciso d, en lo que respecta a las atribuciones del TEPJF y sobre la competencia de cada una de sus Salas, Supe-

[§] Énfasis añadido.

rior y regionales, para resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Por su parte, los artículos 10, párrafo 1, inciso d, y 80, párrafo 3, de la LGSMIME, al establecerse como una causa de improcedencia de los medios de impugnación federal así como de un requisito de procedibilidad del aludido juicio ciudadano.

Sobre este punto, la experiencia judicial tiene un importante precedente en materia de diseño de aparatos de justicia partidaria.

En efecto, conviene recordar, en forma muy sintética, el caso que se presentó en el Partido del Trabajo y que quedó documentado en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados bajo las claves SUP-JDC-2638/2008 y SUP-JDC-2639/2008 acumulados, en que, entre otros temas sobresalientes, por sentencia del 27 de enero de 2010, la Sala Superior del TEPJF resolvió declarar fundados los agravios en torno a que de los estatutos se desprendía que las comisiones de garantías, justicia y controversias (nacional y locales), sólo formulaban un dictamen, de suerte que eran las comisiones ejecutivas, en primera instancia, y los consejos políticos, actuando en segunda instancia, los que participaban en la resolución de las controversias, por lo que se concluyó que, contrariamente a lo ordenado en el Cofipe, no se preveía en los estatutos un órgano de justicia autónomo e independiente.

Además, se puntualizó que del análisis de los medios de impugnación y de las autoridades partidarias se advertía que no se contemplaban los requisitos mínimos necesarios que dieran certeza y seguridad a los justiciables, dada la existencia de vaguedad y ambigüedad en los procedimientos impugnativos internos.

Consideraciones por las cuales se ordenó al mencionado instituto político, subsanar las aludidas deficiencias.

Todavía por resolución incidental del 23 de febrero de 2011,⁸ la Sala Superior determinó, sobre el tema en estudio, que el citado partido políti-

⁸ Aprobada por mayoría de votos, con el disenso del magistrado Flavio Galván Rivera.

co incumplió la sentencia arriba apuntada, debido a que le ordenó regular la integración de sus órganos de justicia partidaria con un número de integrantes sensiblemente menor al propuesto, ya que los artículos 51, 55 bis 12 y 79 de los estatutos en estudio establecían, respectivamente, que los órganos de justicia intrapartidaria estarían integrados de la forma siguiente: a) la Comisión Nacional de Garantías, Justicia y Controversias, por 50 miembros, b) la Comisión Nacional de Derechos, Legalidad y Vigilancia, por 50 miembros, y c) las Comisiones de Garantías, Justicia y Controversias estatales o del Distrito Federal, por 20 miembros.

La estructura de dicho aparato de solución de conflictos se consideró más propia de una entidad de naturaleza deliberativa política y representativa que de un órgano con funciones similares a la jurisdiccional, que debe resolver de manera pronta y expedita.

Por tanto, la Sala Superior del TEPJF ordenó al citado partido político, en la resolución interlocutoria, que, sin demérito de garantizar que los instancias de solución de conflictos fueran distintas a las instancias de dirección, de índole jurisdiccional y no política y, sobre todo, que garantizara suficientemente su autonomía, independencia e imparcialidad, se redujera de manera importante el número de integrantes de cada una de esas comisiones.

Una vez agotado ese caso particular, a continuación se ofrece un panorama general de las instancias de solución de conflictos, actualmente en funcionamiento, dentro de cada uno de los siete partidos políticos nacionales que cuentan con registro ante el IFE.

Situación actual de las instancias partidarias nacionales de solución de conflictos

Un vistazo a las normativas partidarias, porque un examen más detallado nos distraería del objetivo central, arroja el escenario siguiente:

Partido Acción Nacional (PAN)⁹

Corresponde a las comisiones de orden de los consejos nacional y estatales conocer de la imposición de sanciones a sus afiliados, de acuerdo con el artículo 16 de los Estatutos del PAN (DOF 2008c), cuyo funcionamiento se sujetará a los numerales 56 a 60, así como 80 a 85, de la citada normativa, respectivamente; así como, de conformidad con lo previsto en el Reglamento sobre Aplicación de Sanciones.

Por su parte, las comisiones nacional y estatales de elecciones se erigirán en las instancias que conocerán del sistema de solución de controversias relacionados con los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, en términos del numeral 36 bis, apartado D, de los propios estatutos, junto con lo previsto en el Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular.

Partido Revolucionario Institucional (PRI)¹⁰

El título sexto de los Estatutos del PRI,¹¹ denominado “Justicia Partidaria”, da cuenta de que ésta se deposita, incluyendo la imposición de sanciones, en las comisiones nacional, estatales y del Distrito Federal de justicia partidaria, conforme a la estructura y diseño planteados en los numerales 211 a 215, las cuales operarán en términos del Reglamento Interno de las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria; impondrán las sanciones en términos del Reglamento de las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria, Sanciones; así como conocerán de los juicios y recursos a que se refiere el Reglamento de Medios de Impugnación del propio instituto político.

⁹ Normativa consultada en (PAN).

¹⁰ Normativa consultada en (PRI).

¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de marzo de 2011.

Partido de la Revolución Democrática (PRD)¹²

Respecto a este instituto político, el capítulo II del título octavo, compuesto por los numerales 133 a 147 de los Estatutos del PRD,¹³ hace recaer en la Comisión Nacional de Garantías la función jurisdiccional para conocer sobre los derechos de los afiliados y resolver aquellas controversias que surjan entre los órganos del partido y entre sus integrantes, dentro de la vida internada de ese partido político nacional.

Dicha comisión —en el cumplimiento de sus funciones— y sus militantes —en el ejercicio de sus derechos— se ajustarán al Reglamento General de Elecciones y Consultas, al Reglamento de la Comisión Nacional de Garantías, al Reglamento de Disciplina Interna, así como al Reglamento de Ética y de la Comisión de Vigilancia y Ética.

Partido del Trabajo (PT)¹⁴

De conformidad con los artículos 51 a 55 bis¹⁵ de los Estatutos del PT,¹⁵ la justicia partidaria se deposita en las comisiones nacional, estatal o del Distrito Federal, de garantías, justicia y controversias, así como en la Comisión Nacional de Derechos, Legalidad y Vigilancia, de suerte que esta última, prácticamente, se erige en una segunda instancia respecto de las resoluciones emitidas por las comisiones de garantías, justicia y controversias.

Partido Verde Ecologista de México (PVEM)¹⁶

Deposita las correspondientes atribuciones jurisdiccionales en las comisiones nacional y estatales de honor y justicia, de conformidad, respectivamente, con los artículos 25 a 41 y 73 a 75 de los Estatutos del PVEM.¹⁷

¹² Normativa consultada en (PRD).

¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 2011.

¹⁴ Normativa consultada en (PT).

¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de junio de 2011.

¹⁶ Normativa consultada en (PVEM).

¹⁷ Publicados el 4 de noviembre de 2011.

Nueva Alianza. Partido político nacional¹⁸

El título quinto, “De la legalidad y la transparencia”, de los Estatutos del Partido Nueva Alianza,¹⁹ compuesto por los artículos 125 a 142, pone en evidencia que la justicia partidaria se hace recaer tanto en la Comisión Nacional de Legalidad y Transparencia, con competencia en todo el país y sede en el Distrito Federal, así como con cinco comisiones de legalidad y transparencia de circunscripción, que tendrán sus sedes en las ciudades de Xalapa, Monterrey, Guadalajara, Distrito Federal y Toluca.

Partido político nacional Movimiento Ciudadano²⁰

Sobre las Comisiones Nacional y Estatales de Garantías y Disciplina se encomienda la correspondiente función jurisdiccional de tipo disciplinario, en términos de los numerales 58, párrafos 1 y 2, inciso b, así como 61 a 75 de los Estatutos del partido político nacional Movimiento Ciudadano (DOF 2011b), así como; en cuyo funcionamiento deberán ajustarse al Reglamento de las Comisiones de Garantías y Disciplina. En tanto que a las comisiones nacional y estatales de elecciones atañe el conocimiento y resolución de los medios de impugnación relacionados con las elecciones internas y las de los candidatos del partido, en términos de los artículos 75 a 78 de los propios estatutos y según su Reglamento de Elecciones.

Conclusión de este apartado

Como se puede apreciar, los partidos políticos nacionales han optado por diversos aparatos de solución de conflictos, y no es objetivo de este trabajo calificar su idoneidad, eficiencia ni eficacia.

Lo destacable en este punto son dos aspectos:

Por una parte, que los afiliados a cada uno de esos institutos políticos se encuentran obligados a acudir, en forma previa, a la jurisdicción del

¹⁸ Normativa consultada en (Nueva Alianza).

¹⁹ Publicados en el Diario Oficial de la Federación del 20 de septiembre de 2011.

²⁰ Normativa consultada en (Movimiento Ciudadano).

TEPJF a agotar las mencionadas instancias partidarias, a menos que se evidencien o se observe que opera alguna de las salvedades que han quedado anteriormente explicadas.

Y, por otro lado, que en ninguno de los casos abordados se pudo distinguir la facultad de inaplicar normas estatutarias o reglamentarias.

Luego, si el motivo del conflicto es la aplicación de una norma estatutaria o reglamentaria que se estimara contraria a la Constitución, los tratados internacionales en materia de derechos humanos o la ley electoral, entonces los justiciables se encontrarían ante la posibilidad de acudir *per saltum* a los tribunales electorales, lo cual se considera contrario a las finalidades que nutrieron las reformas constitucional de 2007 y legal de 2008 en materia electoral.

Se considera que un planteamiento en ese sentido está implícito en la sentencia de la Sala Superior del TEPJF que recayó al expediente SUP-JDC-204/2012,²¹ en que el actor formuló como pretensión última la solicitud de inaplicación al caso particular de una norma de rango estatutario de su partido político nacional.

*Control previo de constitucionalidad y legalidad
de las disposiciones estatutarias y reglamentarias
de los partidos políticos nacionales*

No se puede olvidar que una de las figuras novedosas del Cofipe vigente consiste en el control previo de la constitucionalidad y legalidad de las normas internas de los institutos políticos.

Dicho control es desplegado, primeramente, en sede administrativa por el Consejo General del IFE y, potencialmente, puede sujetarse a control judicial a cargo de la Sala Superior del TEPJF cuando se combata la decisión asumida por la máxima autoridad electoral administrativa federal.

²¹ Sesión pública del 17 de febrero de 2012, por unanimidad de votos.

Se encuentra regulado en el numeral 47, párrafos 1 a 4, del Cofipe, y consiste, en esencia, en el procedimiento siguiente:

- En la declaratoria de procedencia constitucional y legal de los documentos básicos de los partidos políticos, a que se refiere el inciso I del párrafo 1, del artículo 38 del Cofipe, el Consejo General atenderá el derecho de los partidos para dictar las normas y procedimientos de organización que les permitan funcionar de acuerdo con sus fines.
- Los estatutos de un partido político podrán ser impugnados exclusivamente por sus afiliados dentro de los 14 días naturales siguientes a la fecha en que sean presentados ante el Consejo General para la declaratoria respectiva. El Consejo General, al emitir la resolución que corresponda, resolverá simultáneamente las impugnaciones que haya recibido. Emitida la declaratoria que corresponda y transcurrido el plazo legal para impugnaciones sin que se haya interpuesto alguna, los estatutos quedarán firmes.
- En su caso, una vez que el Tribunal Electoral resuelva las impugnaciones que se interpongan en contra de la declaratoria del Consejo General, los estatutos únicamente podrán impugnarse por la legalidad de los actos de su aplicación.
- Los partidos políticos deberán comunicar al instituto los reglamentos que emitan, en un plazo no mayor de 10 días posteriores a su aprobación. El propio instituto verificará el apego de dichos reglamentos a las normas legales y estatutarias y los registrará en el libro respectivo.

Resulta importante señalar que sobre este dispositivo legal el Consejo General del IFE emitió, mediante el acuerdo CG263/2011 (IFE 2011), el Reglamento para la Sustanciación de las Impugnaciones a las Modificaciones a los Estatutos de los Partidos Políticos Nacionales, el cual fue confirma-

do por la Sala Superior del TEPJF por sentencia del 2 de mayo de 2012, recaída al recurso de apelación SUP-RAP-503/2011.

No obstante el control apuntado, considero que éste en modo alguno subsana la insuficiencia referida.

Ciertamente, como se puede observar, este control es de carácter abstracto y se aplica a normas estatutarias o reglamentarias que aún no han sido declaradas formal y materialmente válidas por las autoridades electorales federales.

En cambio, considero que se requiere, además, un medio de control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de las disposiciones estatutarias y reglamentarias de tipo concreto, cuyo ejercicio pueda desplegarse por las instancias internas de solución de conflictos a partir de los casos específicos de aplicación de las normas partidarias que se tilden como contrarias a ese orden jurídico superior.

El control estatutario como atribución con la que se debe dotar a los aparatos de solución de conflictos de los partidos políticos nacionales, con motivo del nuevo modelo de justicia electoral

En modo alguno se pretende que este apartado se considere como un estudio acabado sobre las modificaciones que deben ser objeto los diversos aparatos de justicia partidaria, pero sí tiene como objetivo explicar mi propuesta esencial, que, considero, se desprende de las premisas que he procurado explicar a lo largo de este trabajo.

Igualmente, conviene precisar que pudiera cuestionarse que esta propuesta no encuentra un sustento directo e inmediato en la incorporación del mencionado control de convencionalidad a los controles de constitucionalidad y legalidad que desde 1996 y con mayor fuerza a partir de 2007 se vienen desplegando por los tribunales electorales del país, de suerte que las propuestas que en seguida se explicarán pudieron formularse con bastante antelación.

Sin embargo, considero que el nuevo impulso a la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos con motivo de la reforma al artículo 1° constitucional (DOF 2011a), así como la incorporación del control de convencionalidad en comento, son elementos que generan el ambiente propicio para rediseñar también los aparatos de justicia partidaria.

Control estatutario

Las instancias internas de solución de conflictos de los partidos políticos nacionales deben contar con la facultad expresa de inaplicar o desaplicar a casos concretos disposiciones estatutarias y reglamentarias de su respectivo partido político, cuando, en virtud de un acto de aplicación de la normativa partidaria, un afiliado, militante, adherente o cualquier otro con interés jurídico aduzca la violación de sus derechos humanos previstos en la Constitución general de la República, los tratados internacionales de los cuales forma parte el Estado mexicano o la ley electoral que resulte de observancia obligatoria al caso particular.

Considero que a esta propuesta no puede oponerse la justificación relativa a que los referidos órganos se ubicarían por encima de los máximos órganos de dirección o gobierno de los partidos políticos, consistentes en las asambleas, convenciones o congresos de mayor jerarquía en cada una de esas entidades políticas. Lo anterior, porque por eso se propone que deben ser, precisamente, esos órganos partidarios supremos los que doten a las instancias partidarias de solución de conflictos de la atribución de control aludida.

En esa lógica, se estima que la implementación de dicho control no podría ser resultado únicamente de una interpretación de las actuales normativas partidarias, habida cuenta de que la jurisdicción conferida a las instancias de solución de conflictos en funcionamiento las vincula a anteponer la salvaguarda de la propia normativa partidaria, a pesar de cualquier vicio que tales normas pudieran contener.

Para su adecuado funcionamiento, la implementación de esta propuesta tendría que ir acompañada, necesariamente, entre otras, de las condiciones siguientes:

Métodos de interpretación para ejercer el control estatutario

Sin perjuicio de que diversas normativas partidarias reconocen como métodos de interpretación de sí mismas el gramatical, el sistemático y el funcional, se considera que caminando en el sentido que lo determinó la SCJN respecto del control de convencionalidad *ex officio* de tipo difuso, las instancias partidarias de solución de conflictos, según el caso, también podrían ir agotando el procedimiento siguiente: 1. La primera consiste en verificar si con una interpretación conforme en sentido amplio²² se resuelve el conflicto. 2. De no ser suficiente la anterior, se debe proceder a realizar una interpretación conforme en sentido estricto.²³ 3. Sólo cuando las dos anteriores son insuficientes para resolver el conflicto se reconoce la facultad de inaplicar la norma estatutaria o reglamentaria exclusivamente sobre el caso concreto, pudiendo hacer, si lo consideran procedente, pronunciamiento sobre la constitucionalidad, convencionalidad o legalidad de la norma respectiva.²⁴

²² Dice la SCJN: “Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” (Sentencia 912/2010).

²³ Explica la SCJN: “Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos” (Sentencia 912/2010).

²⁴ Señala la SCJN: “Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte” (Sentencia 912/2010).

Obligación de justificar reformas estatutarias que regulen derechos e impongan obligaciones a los afiliados

Acorde con esta propuesta, estimo que los órganos partidarios con atribuciones para reformar los estatutos y reglamentos adquieren la obligación de justificar cualesquier modificaciones a éstos, por medio de las cuales regulen derechos, especialmente aquellos para afiliarse a un partido político, acceder a los cargos de dirección o aspirar a la postulación de cargos de elección popular.

Esto tiene como finalidad que las instancias de solución de conflictos, ante un planteamiento de inaplicación de normas estatutarias o reglamentarias, para realizar ese estudio, tengan a su alcance los motivos y causas que justificaron la aprobación de la regulación cuestionada. De otro modo, sobre las propias instancias de solución de conflictos recaería justificar el apego de la norma partidaria al orden jurídico superior cuya observancia se considera violentada, lo cual prácticamente haría disfuncional y ociosa la obligación de agotar las instancias partidarias en forma previa, y estar en condiciones de acudir a la jurisdicción del TEPJF.

Garantías a los integrantes de las instancias de solución de conflictos

La trascendencia de esta atribución conlleva la necesidad de que a quienes ostenten la atribución de inaplicar disposiciones estatutarias o reglamentarias se les blinde en el ejercicio de sus funciones con la inamovilidad de sus cargos, la imposibilidad de reducir los presupuestos de operación, un régimen especial de responsabilidades, etcétera. De ahí que se considera recomendable que tales designaciones se hagan entre los miembros del partido que cuenten con una amplia formación jurídica y con trayectorias sólidas y de amplio reconocimiento.

Suplencia de la deficiencia de la queja

Al justiciable corresponderá expresar la pretensión de que se inaplique al caso particular la disposición estatutaria o reglamentaria que considere lesiva de sus derechos. En la causa de pedir, considero que las instancias partidarias de solución de conflictos deberán, atentas a las formulaciones de los justiciables, desplegar su máximo esfuerzo para verificar que las normas partidarias cuya inaplicación se solicite se ajustan o no a la Constitución, tratados y leyes electorales.

Efectos de este modelo de justicia partidaria en la justicia electoral

No se puede pasar por alto que las atribuciones en comento repercutirán en las competencias de los diversos tribunales electorales.

Uno de esos efectos se presentará cuando la solicitud de inaplicación de normas estatutarias o reglamentarias corresponda a regulaciones de los partidos políticos nacionales y, no obstante referirse la materia de la controversia a elecciones locales o cargos de dirección municipal o estatal, el siguiente eslabón de la cadena impugnativa, después de agotar la fase de justicia partidaria, corresponderá a las salas del TEPJF. Esto es así porque todas esas disposiciones, debieron, antes de su vigencia, para su declaración de procedencia constitucional y legal, sujetarse al procedimiento que establece el artículo 47 del Cofipe, el cual involucra la participación tanto del Consejo General del IFE como, eventualmente, de la Sala Superior.

No es un obstáculo para llegar a dicha conclusión la tesis XXXVII/99 de la Sala Superior del TEPJF de rubro “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU ACTUACIÓN ESTÁ SUJETA A LAS LEYES Y AUTORIDADES ELECTORALES DE LOS ESTADOS, CUANDO ACTÚAN EN EL ÁMBITO DE LAS ELECCIONES LOCALES”, con la cual pudiera sustentarse la posibilidad de que los tribunales electorales locales conocieran de tales impugnaciones.

Lo anterior es porque el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones de las entidades federativas viene de lo previs-

to en el artículo 41, base I, párrafo primero, de la CPEUM, cuya tutela corresponde prioritariamente a las salas del TEPJF, en virtud de que sobre ellas recae la salvaguarda del principio de constitucionalidad, en términos de la base VI de ese mismo dispositivo y 99 de la propia ley fundamental.

Tal situación, en consecuencia, no aplicaría en los casos suscitados respecto de las normas internas de los partidos políticos estatales o del Distrito Federal.

Reflexión final

Considero que son los partidos políticos nacionales, por conducto de los órganos convocantes de las máximas instancias de decisión, los que tienen la responsabilidad de preparar y someter a la consideración de éstas las reformas estatutarias y reglamentarias necesarias para implementar estas propuestas en la normativa partidaria.

Utilizar la vía de los medios de impugnación federal para vincular a los partidos políticos a realizar tales modificaciones, si bien puede resultar sumamente efectivo, lo cierto es que no se trata del cauce más adecuado, sobre todo cuando, como ya lo intenté demostrar, el control estatutario se trata de un elemento indispensable que, de suyo, debieran acoger voluntariamente los partidos políticos para promover, proteger, impulsar y garantizar los derechos humanos en materia político-electoral, cuyo ejercicio, reitero, gira en torno de los mencionados institutos políticos.

Es importante recordar que las principales ideas que nutrieron las reformas constitucional y legal de 2007 y 2008, en cuanto a la obligación de que los afiliados a los partidos políticos, antes de acudir a la jurisdicción del TEPJF agotaran las instancias internas de solución de conflictos para fortalecer la vida interna de los partidos políticos, como ya se explicó con anterioridad, fueron: 1. Evitar la extrema judicialización de los asuntos internos de los partidos políticos, y 2. Perfeccionar la obligación de los partidos políticos de contar, en sus propias normas y en sus prácticas cotidianas, con órganos internos *para la protección eficaz y expedita de los derechos*

de sus afiliados, sin dilaciones ni subterfugios que hagan nugatorio el ejercicio de los derechos de los militantes.

Por tanto, en esa lógica, esta propuesta puede ser una más que camine hacia ese objetivo.

Fuentes consultadas

- Castillo González, Leonel. 2004. *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*. México: TEPJF.
- Código Federal Electoral. 1988. México: Comisión Federal Electoral.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1987. México: Comisión Federal Electoral.
- . 1990. México: Secretaría de Gobernación.
- . 1991. México: Instituto Federal Electoral.
- . 1993. México: Secretaría de Gobernación.
- . 1996. México: Instituto Federal Electoral.
- . 1997. México: TEPJF.
- . 2011. México: TEPJF.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf (consultada el 27 de abril de 2012).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: TEPJF.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 1996a. Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 22 de agosto.
- . 1996b. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federa-

- ción; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 22 de noviembre.
- 2007. Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 6°.; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85; se reforma el párrafo primero del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre.
 - 2008a. Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 14 de enero.
 - 2008b. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Diario Oficial de la Federación. 1 de julio.
 - 2008c. Estatutos del Partido Acción Nacional. 4 de julio.
 - 2011a. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 de junio.
 - 2011b. Estatutos del partido político nacional “Movimiento Ciudadano”. Diario Oficial de la Federación. 17 de octubre.
- Figueroa Ávila, Enrique. 2012. “Controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 9 (junio): 117-53.
- González Madrid, Miguel. 2007. *Democracia y justicia intrapartidaria. Medios de control interno de los partidos políticos*. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral 7. México: TEPJF.

- PAN. Partido Acción Nacional. Estatutos del Partido Acción Nacional. Disponible en: <http://www.pan.org.mx/cen/transparencia/> (consultada el 9 de mayo de 2012).
- PRD. Partido de la Revolución Democrática. Estatutos del Partido de la Revolución Democrática. <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto2011.pdf> (consultada el 9 de mayo de 2012).
- PRI. Partido Revolucionario Institucional. Estatutos del Partido Revolucionario Institucional. <http://www.pri.org.mx/ComprometidosConMexico/Transparencia/TransparenciaPRI.aspx> (consultada el 9 de mayo de 2012).
- PT. Partido del Trabajo. Estatutos del Partido del Trabajo. http://www.partidodeltrabajo.org.mx/2011/portal_transparencia/transparencia.html (consultada el 9 de mayo de 2012).
- PVEM. Partido Verde Ecologista de México. Estatutos del Partido Verde Ecologista de México. Disponible en <http://www.partidoverde.org.mx/pvem/transparencia-3/> (consultada 9 de mayo de 2012).
- Sentencia SUP-JDC-12/97. Actores: Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate y Jorge Manuel Carmona Espinosa. Responsables: Vocal ejecutivo de la junta distrital ejecutiva del 09 Distrito Electoral Federal, en el Estado de Chiapas y Partido de la Revolución Democrática. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/1997/JDC/SUP-JDC-00012-1997.htm> (consultada el 28 de abril de 2012).
- SUP-JDC-9/2000. Actora: Emma Cervera Garza. Autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza y Partido de la Revolución Democrática. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JDC/SUP-JDC-00009-2000.htm> (consultada el 28 de abril de 2012).
- SUP-JDC-242/2000. Actora: Guadalupe Aguirre Hervis. Autoridad responsable: Comisión Estatal Electoral de Veracruz-Llave. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/>

- SUP/2000/JDC/SUP-JDC-00242-2000.htm (consultada el 28 de abril de 2012).
- SUP-JDC-2638/2008 y SUP-JDC-2639/2008 acumulados. Actores: Leopoldo Vazquez y otros, Heriberto Bernal Alvarado y otros. Responsables: Comisión Coordinadora Nacional y Séptimo Congreso Nacional Ordinario del Partido del Trabajo. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/JDC/SUP-JDC-02638-2008-Resumen.htm> (consultada el 28 de abril de 2012).
 - 489/2010. Expediente Varios relativo a la consulta formulada al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> (consultada el 1 de mayo de 2012).
 - 912/2010. Expediente Varios relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de fecha 7 de septiembre de 2010, dictada dentro del expediente “varios” 489/2010. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> (consultada el 1 de mayo de 2012).
 - SUP-RAP-503/2011. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00503-2011.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
 - SUP-JDC-204/2012. Actor: Juan Antonio Flores Vera. Responsables: Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y otra. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JDC/SUP-JDC-00204-2012.htm> (consultada el 15 de abril de 2012).
- TEPJF. Sitio de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://portal.te.gob.mx/>

