

MESA 1

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y DE LA LEGALIDAD EN LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y DE LA LEGALIDAD EN LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Manuel González Oropeza**

SUMARIO: I. Introducción. II. Ver hacia el futuro: nuevos temas de la justicia electoral en México a 20 años de su instauración. III. La democracia del siglo XXI.

I. INTRODUCCIÓN

La democracia se construye a partir del diálogo, a partir de la posibilidad de intercambiar ideas, de confrontar diversos puntos de vista, de construir y reconstruir con palabras; por ello, la libertad de expresión es, sin duda, uno de los pilares del Estado constitucional y democrático de Derecho toda vez que es el germen de la pluralidad política y, con ella, de los sistemas de partidos, de la competitividad electoral, de la alternancia en el ejercicio gubernamental, en resumen, de la democracia.

Por ello, cualquier ejercicio democrático es siempre bienvenido, como el que hoy nos reúne. El objetivo de esta Reunión Nacional de Juzgadores Electorales consiste, de manera fundamental, en crear un espacio de intercambio de ideas, un diálogo entre los legisladores que debaten en este

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

momento la reforma constitucional y legal, con los juzgadores electorales encargados de aplicar dichas normas. *Creo que la idea y el éxito de esta Reunión consistirá en que haya un diálogo entre los juzgadores, los legisladores y otros actores principales dentro del fenómeno electoral.*

En nuestro país difícilmente hay diálogos entre actores distintos que confluyen en la misma actividad y pienso que esta reunión va a ser un éxito por la sola presencia de ustedes, en donde magistrados electorales, federales, estatales, y legisladores estatales y federales, nos hacen el honor de concurrir.

II. VER HACIA EL FUTURO: NUEVOS TEMAS DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO A 20 AÑOS DE SU INSTAURACIÓN

Ciertamente ya se cumplen 20 años de la justicia electoral federal en nuestro país. Dos décadas de revisión judicial de las elecciones. En estos años, además, se ha logrado garantizar judicialmente los derechos políticos. Hecho inusitado en nuestro país, si se toma en cuenta que, antes de esta etapa de tribunales electorales no se había podido lograr una garantía judicial de los derechos políticos.

Es uno de los mayores logros de la transición democrática, no sólo por la actividad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sino de todos los tribunales del país. Se trata de la protección de los derechos políticos, esos derechos que estaban olvidados desde hace más de 150 años, a partir de la polémica Iglesias-Vallarta y que, por diversas razones que abarcan desde la inadecuada positivización hasta la interpretación judicial restrictiva, no tenían una protección jurisdiccional. Ahora la tienen gracias a esta jurisdicción especializada.

Hoy, la pregunta central no estriba en las razones del rezago histórico de los derechos políticos en México, sino en los nuevos desafíos de la justicia electoral. En ese sentido, hoy debemos *mirar hacia adelante, plantear qué nos puede deparar una nueva justicia electoral*, qué propuestas deben formularse en esta intercomunicación *con los legisladores*.

En la reforma electoral de este año, algunos legisladores han planteado iniciativas en torno a diversos tópicos electorales. Destaco la presentada el pasado 31 de julio por el diputado Sergio de la Torre Jaramillo, quien promovió una iniciativa para la expedición de una Ley Federal de Partidos Políticos. Lo que me llama la atención de esa iniciativa es que ya considera que es importante hacer una ley de partidos, diferente o desagregada del código electoral. Este fenómeno no es sino una manifestación de un proceso global que, en latitudes europeas, ha recibido el nombre de fragmentación legislativa y que es resultado de la pérdida de la generalidad y abstracción de la ley que acompañó a los códigos omnicomprendivos del siglo XIX.

Ese fenómeno no es ajeno a nuestra tradición jurídica. Quizá estemos presenciando lo que ha pasado en nuestro país con las grandes codificaciones. El Código de Comercio, por ejemplo, se han desmembrado capítulos enteros para hacer leyes especiales. La madurez de una disciplina puede llegar a estos procesos. En lugar de concentrar principios, la complejidad de la materia muchas veces exige que se desagreguen esos capítulos en leyes particulares. Con lo cual aparecen, en la materia electoral, iniciativas de leyes de partidos políticos como la que he venido mencionando.

Me llama la atención porque en esa iniciativa, además de regular a los partidos políticos, se crea un capítulo específico en materia de militantes. Finalmente los partidos políticos como organizaciones, son una superestructura que se basa en la integración de los militantes, de los ciudadanos; y, por primera vez, en esta iniciativa se da un avance que establece un capítulo específico de los militantes. De manera significativa destaca el artículo 66 de ese proyecto, numeral que prescribe la obligación de los militantes de velar por la democracia interna de sus partidos. Es decir, la iniciativa recoge una obligación legal de los militantes para velar por la democracia de sus propios partidos, lo cual implica que deben asumir una posición proactiva para defender los elementos mínimos de la democracia en el seno de sus organizaciones políticas.

Esto me parece que es un avance muy interesante de la legislación. Se trata de una tendencia que debe ser observada con atención,

al cumplir con los parámetros de un Estado constitucional de Derecho, y, por tal motivo, debe ser reconocida.

Por otra parte, en un Estado constitucional de Derecho los poderes judiciales no hablan sólo por sus sentencias. Si bien es cierto que cumplen con una serie de funciones inmediatas, como resolver en los casos concretos que son sometidos a su consideración, también lo es que su función en una democracia no termina en el expediente. Con sus decisiones, los tribunales, especialmente los constitucionales como los especializados en materia electoral, ayudan a la consolidación de la seguridad jurídica, a mutar a las sociedades, a permitir que el cambio social se produzca de manera pacífica y, consecuentemente, son los protectores de la estabilidad pública y política. Por ello, la interpretación judicial de los tribunales adquiere una importancia capital en el Estado constitucional, que debe transformarse no sólo en un instrumento eficiente para consolidar la certeza jurídica, sino incluso para ir más allá: conseguir que dichas interpretaciones se conviertan en leyes. El mejor escenario, sin duda, es que *los tribunales electorales obtengan la facultad constitucional para iniciar leyes o reformas en la materia. Qué mejor que el legislador pueda seguir con detenimiento la jurisprudencia de los tribunales electorales y que los tribunales tengan la capacidad para iniciar leyes en esta materia.*

Una magistrada, por cierto de Perú, que nos visitó recientemente en el Tribunal Electoral, se extrañaba que en México los magistrados y los tribunales no tuvieran esa capacidad de iniciativa que ya en América Latina se ha logrado para todos los magistrados y tribunales de sus respectivos países. Indudablemente los tribunales electorales pueden coadyuvar, a través de la interpretación de los principios constitucionales en materia electoral, para desahogar posibles contradicciones o deficiencias en las leyes electorales, sea por vía de interpretación judicial o porque el legislador retome la jurisprudencia y la convierta en ley. Como ven ustedes, las propuestas y los cruces de las funciones legislativa y jurisdiccional encuentran un punto en común que solamente se puede llevar a cabo y fortalecer a través de diálogos y de reuniones de esta naturaleza.

III. LA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI

Por otro lado, los partidos políticos en nuestro país han transitado de una proscripción legal en el siglo XIX, a una legalización en el siglo XX. La Ley Electoral de 1911 es la primera que regula a los partidos políticos legalmente, y es la simiente de la evolución conceptual de los partidos políticos; de su incipiente constitucionalización con los diputados de partido en 1964 y de su institucionalización como entidades de orden público en la reforma electoral de 1977, que cumple 30 años, también en este año.

¿Qué nos depara el siglo XXI? El siglo XXI en mi opinión y en opinión de muchos autores, es el siglo de la democracia, pero no una democracia en los términos del pasado toda vez que el propio concepto de democracia, por sus propias exigencias, va mutando con el cambio del tiempo. En efecto, no es sólo el concepto de forma de gobierno, al que hacían referencia los clásicos; tampoco el movimiento político de los siglos XVIII y XIX, pero, tal vez, no se trate siquiera de la democracia como modelo procedimental, que ha acompañado los procesos del siglo XX, es decir, la democracia que se ha logrado en las elecciones. Sobra decir que para una democracia estable, de alta institucionalidad como cualquier democracia que se jacte de serlo, es necesario contar con toda la estructura, la supervisión, los mecanismos, para que las elecciones sean competitivas y transparentes.

¿Entonces a qué democracia nos referimos en el siglo XXI? De los actores de esas elecciones, la democracia interna de los partidos políticos. Ese creo yo, es el primer reto del siglo XXI. No puede haber una democracia electoral si no hay una democracia interna de los partidos políticos.

En una visión retrospectiva, desde los orígenes constitucionales en nuestro país existió una figura que se denominó el Poder Electoral. Es interesante que, tal vez influenciadas por el pensamiento de Constant, nuestras constituciones hablan de poderes electorales, como la queretana de 1869, por ejemplo, refiriéndose como tal *al pueblo elector, pero elevándolo a la misma categoría de los tres poderes tradicionales*. En la actualidad, países

como Nicaragua mantienen esta división tetrapartita de poder; en muchos otros casos, como Paraguay, México, Costa Rica, los órganos electorales o alguna parte de ellos, son considerados órganos constitucionales autónomos u órganos extrapoder, a la par de los poderes tradicionales.

Ahora, realmente ese poder electoral son los mismos ciudadanos pero organizados en partidos políticos, *al ser estos últimos elementos indisolubles de la democracia representativa. Pero como todo poder, nadie duda que los partidos políticos son un poder político que, en ocasiones, concentra competencias constitucionales que podrían considerarse superiores a los órganos del Estado, debe estar sujeto a las mismas garantías constitucionales de cualquier institución pública, empezando por la división de poderes.*

Es decir, que al interior las dirigencias de los partidos se comporten y se regulen como verdaderos poderes ejecutivos dentro del poder político. Pero que las convenciones y los consejos tengan la autonomía suficiente de esas dirigencias y sean respetados por esas mismas, como el Poder Legislativo ejerce la autonomía respecto del Poder Ejecutivo. Y muy importante para nosotros: que las comisiones de orden y de justicia internas de los partidos se instauren en verdaderos poderes judiciales con imparcialidad, con autonomía, con profesionalismo. De esta forma, la división de poderes aplicada entonces a los partidos políticos es totalmente congruente, con esa categoría de poder público, de entidades de interés público que son los partidos políticos.

De la misma manera, los partidos políticos nacionales debieran adecuarse a las características del sistema federal mexicano. Como institución pública deben estructurarse de acuerdo con el federalismo mexicano, que es la decisión política fundamental de nuestro país.

En consecuencia, los partidos políticos nacionales deben reconocer la autonomía de los comités directivos municipales y estatales, respecto de los nacionales, para evitar una centralización innecesaria e incompatible con el sistema federal mexicano en la selección de candidatos y toma de decisiones locales. Los partidos políticos nacionales no deben destruir el espíritu descentralizador del sistema federal mexicano, sino que deben estar acordes con él. Y por supuesto, los princi-

pios del Estado constitucional de Derecho debe igualmente respetarse por los partidos políticos.

En este contexto, cobran importancia los documentos básicos de los partidos políticos, de manera particular los estatutos. En efecto, los estatutos, *no hay que olvidarlo, son actos de aplicación de las leyes y de las constituciones, tanto federal como estatal, por lo que los tribunales electorales pueden supervisar la regularidad o conformidad de esos estatutos de la reglamentación partidista con la Constitución y las leyes nacionales y estatales. Así lo ha venido haciendo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo menos desde 1999, al declarar nulas las disposiciones reglamentarias que fueren contrarias a la Constitución respectiva.*

¿Cómo detectar la inconstitucionalidad de la norma estatutaria? Evidentemente, se pondera entre el derecho de asociación del partido y el derecho fundamental o elemento constitutivo de la democracia interna de los partidos que ha sido vulnerado. *La doctrina, como todos ustedes saben, ha identificado varios elementos en la democratización interna de los partidos; solamente voy a dar un catálogo que podría ser una especie de capitulado en una ley de partidos políticos de la entidad federativa que se trate o incluso la ley federal:*

- Democratización es la selección de candidatos;
- Protección de derechos de los afiliados;
- Participación del militante en la formulación de la voluntad partidista;
- Elección de dirigencias;
- Disciplina de los miembros en el Poder Legislativo;
- Financiamiento partidista;
- Definición de programas partidistas, que los militantes participen en la definición de los programas partidistas;
- Rendición interna de cuentas;
- Participación de minorías y sectores sociales subrepresentados dentro de los partidos (mujeres, minorías, etc.);
- Descentralización de funciones, entre otros.

En esta democratización interna, los tribunales electorales adquieren una gran potencialidad, como garantes que son de la constitucionalidad y la legalidad de la reglamentación partidista; siendo, por vocación, el juicio de protección de derechos el indicado para ampliar este control de legalidad y constitucionalidad.

Esa ampliación del juicio de protección de derechos, debe ver a la pieza fundamental del partido político y centrarlo como actor principal: al militante. El militante es el primer actor garante del control de la legalidad y de la constitucionalidad. Los tribunales deben ser receptivos para la satisfacción de sus agravios.

Las entidades federativas y los tribunales de las mismas deben ejercer un verdadero control de la constitucionalidad interna. Es decir, los tribunales electorales de las entidades federativas no deben olvidar que su primera función es garantizar la Constitución del Estado, compatible con la función federal y deben actuar como verdaderos tribunales constitucionales en el ámbito electoral local.

Ahora bien, atendiendo a la premisa de que el contexto determina en gran medida las diferencias, es importante reconocer que las entidades federativas también tienen retos muy particulares, algunos que se presentan de manera general en todas y cada una de las entidades, otros que son específicos de cada contexto.

Por ejemplo, en palabras del representante del Programa de las Naciones Unidas, uno de los asuntos más destacados en este tema es el respeto a los usos y costumbres en materia electoral. Es el caso reciente, la Sala Superior, al analizar el caso de la legislación de Chiapas, que es el mismo de otras entidades federativas; pero en Chiapas aparecían otras características. Considero que existe una contradicción, una tensión de respeto a los usos y costumbres indígenas, pero con la superposición de una legislación electoral partidista. No tiene, por ejemplo, el paradigma de Oaxaca que ha resuelto ese problema. En Oaxaca, legalmente, los partidos políticos no intervienen en las elecciones por usos y costumbres. Pero en otros estados, donde están sobrepuestas dos instituciones contrarias, usos y costumbres y régimen de partido, la legislación y los problemas son muy complicados.

Entonces, realmente hay mucho camino todavía por recorrer, y este es el reto de esta generación. En 1872, Rudolf von Ihering escribió un libro que se ha convertido en un clásico y ha llegado a nuestros días. Palabras más o menos, el jurista alemán planteaba que sólo merecía el derecho aquel que estaba dispuesto a luchar permanentemente por él. Estos 20 años reflejan los anhelos y luchas de generaciones de mexicanos y podemos decir con orgullo que el avance es significativo; sin embargo, todavía falta la última frontera en esta lucha permanente por la justicia electoral, que, en nuestro contexto actual, es la democracia interna de los partidos.