

Solo los partidos pueden decidir coaliciones y candidaturas comunes

María Marván Laborde

Introducción

Este análisis es un comentario crítico a la sentencia de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), resuelto por la Sala Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sustanciado por el magistrado Juan Carlos Silva Adaya (ST-JDC-343/2015). Vale la pena advertir que la crítica a la sentencia no proviene de un desacuerdo respecto a la resolución final o las consecuencias específicas de esta. Se aprovechará la sentencia para hacer una reflexión de carácter más general en torno a algunas de las tensiones a las que se enfrenta la justicia electoral cuando se ve en la necesidad de resolver asuntos relacionados con la vida interna de los partidos políticos.

En la primera parte del artículo se expondrán, de manera sintética y meramente descriptiva, las peculiaridades del caso de análisis: naturaleza del quejoso, agravios señalados, análisis y resolución de la autoridad jurisdiccional. En este apartado se agregará información que se considera relevante acerca del resultado de la elección y lo sucedido en el ejercicio del cargo del elegido presidente municipal, quien fuera el quejoso.

En el segundo apartado se abordarán las tensiones que pueden existir en la resolución de controversias entre militantes y sus partidos. Los jueces tienen la difícil tarea de mantener un “sano” equilibrio entre el

Solo los partidos pueden decidir coaliciones y candidaturas comunes

derecho de los partidos políticos a la libre autodeterminación y el de los militantes a la protección de sus derechos, dos derechos en tensión que necesitan ser protegidos. El derecho de autodeterminación de los partidos políticos implica, necesariamente, su derecho a escoger a quiénes propondrán como sus candidatos. En México la ley no establece una forma única de seleccionar candidatos, pero sí obliga a los partidos a notificar a la autoridad cuál será el método de selección, y, una vez aceptado este proceso, están obligados a cumplir con las reglas que ellos mismos se dieron. En este apartado se hablará del derecho de los partidos políticos a decidir acerca de sus coaliciones y la presentación o no de candidaturas comunes, que en última instancia es una de las especificidades de la libertad de los partidos a decidir a quién presentan en sus candidaturas. En este proceso de selección de candidatos son los partidos políticos los que están obligados a presentar las candidaturas a la autoridad electoral.

Cuando alguien tenía la expectativa de ser candidato y no lo es, suele usarse el JDC para alegar su derecho a serlo; el argumento más común es una violación de su derecho al sufragio en la forma pasiva, es decir, su derecho a ser votado. Para entender mejor cuando hay una violación del derecho al sufragio pasivo, tomaremos en cuenta las limitaciones propias de este, ya que no es estrictamente un derecho universal en el mismo sentido en que podemos considerar el derecho de asociación o la libertad de expresión.

En la tercera parte se hará una reflexión específica acerca de la posibilidad o no de considerar esta una queja frívola para tomar una postura crítica respecto al papel del TEPJF. Es un hecho que la disposición del Tribunal de darle trámite a todas las quejas ha generado un constante proceso de ampliación de sus facultades. Una parte de la complejidad del sistema electoral mexicano y de su hiperlitigiosidad se debe a esta actitud del Tribunal, lo cual ha provocado también tensiones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, ya que el primero siente que el segundo ha invadido sus facultades.

Presentación del caso

En el caso que nos ocupa, ST-JDC-343/2015, Juan José Arreygue Núñez acude a buscar la protección de la justicia debido a que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) no lo registró como candidato a la presidencia municipal de Álvaro Obregón, Michoacán. Su inconformidad surge porque el 17 de febrero de 2015 el respectivo Comité Ejecutivo Municipal aprobó la propuesta de su candidatura, la cual incluía la planilla correspondiente. El 25 de marzo el presidente interino del citado Comité comunicó esta decisión al Comité Ejecutivo Estatal.

No obstante, el 9 de abril de 2015 el PRD presentó ante el Consejo General (CG) del Instituto Electoral de Michoacán las solicitudes de registro de las planillas de candidatos para los ayuntamientos, y para el caso de Álvaro Obregón registró al C. Arcadio Ortiz Ávila. En la sesión del CG del 19 de abril se declaró procedente la solicitud del PRD. Valga aclarar que en la misma sesión y mediante el mismo acuerdo¹ se aprobaron todas las candidaturas de todos los partidos para todas las presidencias municipales que habrían de competir en Michoacán en las elecciones de 2015.

El 28 de abril el actor presentó la demanda de JDC, ya que consideró que el PRD había violado su derecho a ser votado; para reforzar su demanda, argumentó que el Comité Estatal del PRD no debió haber cambiado la decisión del Comité Municipal; que al hacerlo, le fue negado por parte del partido su derecho de audiencia, con lo que se le dejó en una posición de indefensión, y que, en última instancia, el CG había fallado al no vigilar que las estructuras internas del PRD cumplieran con lo establecido para sus procesos internos de selección de candidatos:

el actor considera que se designó indebidamente a Arcadio Ortiz Ávila como candidato a presidente municipal en el ayuntamiento referido, porque previamente él había sido designado y la modificación se realizó sin que se le hubiera respetado su garantía de audiencia; por ende, se considera que el registro tampoco debió ser validado por la autoridad electoral (ST-JDC-343/2015: 14).

¹ Acuerdo CG-108/2015.

Solo los partidos pueden decidir coaliciones y candidaturas comunes

Alegó que esto era una violación de su derecho al sufragio pasivo.

Es importante resaltar que tanto el Partido del Trabajo (PT) como el Partido Encuentro Social (PES) presentaron en candidatura común a la presidencia municipal de Álvaro Obregón al quejoso Juan Carlos Arreygue Núñez. El CG del Instituto Electoral michoacano validó su candidatura en el mismo acto que las candidaturas presentadas por el PRD. Este no era afiliado a ninguno de los tres partidos; es decir, sin tener militancia previa, los partidos lo invitaron como candidato, cuestión que está permitida por la ley y que suele ser una práctica frecuente de los partidos políticos; en la jerga electoral mexicana se hace referencia a estas candidaturas como “ciudadanas”.

Con base en lo anterior, el TEPJF declaró infundado el agravio, ya que no se podía alegar que el derecho de Arreygue Núñez a ser votado hubiese sido violado cuando era reconocido por la autoridad electoral como candidato para la elección y el municipio que él deseaba; la diferencia era que lo postulaban dos partidos distintos al PRD, al cual pretendía exigirle que mantuviese su decisión previa de postularlo como candidato y, con ello, forzarlo a presentar una candidatura común.

A juzgar por los resultados electorales, fue un candidato muy fuerte, con independencia del apoyo del partido del sol azteca. Arreygue obtuvo 42.70 % de los votos (42.38 % del PT más 0.32 % del PES) y con ello fue elegido presidente municipal de Álvaro Obregón, Michoacán. El candidato del Partido Revolucionario Internacional-Partido Verde Ecologista de México, su más cercano competidor, obtuvo 33.56 %, y el PRD, que participó sin alianza o candidatura común, solo obtuvo 10.56 por ciento.²

Para la reflexión que se abordará posteriormente en este texto acerca de las limitantes del derecho a ser votado, es importante hacer del conocimiento del lector que, de acuerdo con notas de prensa consultadas, Juan Carlos Arreygue Núñez, cuando se desempeñaba como presidente municipal, fue “acusado de ser el responsable de la muerte de 10 personas entre ellas tres menores de edad, que posteriormente fueron calcinadas y abandonadas en el municipio vecino de Cuitzeo”.³ Se-

² https://www.iem.org.mx/prep2015/tsuma_c3.htm. Consultada el 2 de abril de 2020.

³ <https://expansion.mx/nacional/2016/08/04/perfil-el-es-el-alcalde-acusado-de-calcinar-a-10-personas-en-michoacan>. Consultada el 2 de abril de 2020.

gún el periódico *El Universal*, fue sentenciado a 270 años de cárcel por el multihomicidio del 29 de julio de 2016.⁴ La nota de la revista *Expansión* también hace referencia a un acelerado enriquecimiento del entonces presidente municipal; si bien se establece que era reconocido como ganadero en la región, la nota dice que hubo un incremento desproporcional en las cabezas de su ganado y alega la adquisición reciente de dos gasolineras. Excede a esta investigación indagar la veracidad de los hechos referidos en la nota de prensa, pero sí es importante destacar que fue juzgado por la justicia y se le encontró culpable por la muerte y el calcinamiento de esas 10 personas; hoy compurga una sentencia de 270 años de cárcel junto con cuatro policías municipales que estaban bajo su mando, a quienes se les acusa de ser sus cómplices.

Estos lamentables acontecimientos abren una serie de interrogantes que propician algunas reflexiones importantes para la vida electoral mexicana. El proceso de selección de candidaturas en el caso que nos ocupa comenzó en febrero de 2015, a escasos cuatro meses de la desaparición de los 43 estudiantes de la escuela normal rural de Ayotzinapa. Ya en ese momento se tenían dudas fundadas, cuando no pruebas contundentes, de si José Luis Abarca, el presidente municipal de Iguala, y su cónyuge tenían nexos con el crimen organizado presente en la zona y habían sido partícipes de los hechos delictivos en comento. Abarca llegó a la presidencia municipal apoyado por el PRD en calidad de candidato “ciudadano”. Es relevante incluir estos datos en el análisis de la sentencia porque pueden darnos indicios de las razones por las que el Comité Ejecutivo Estatal del PRD no respetó la decisión del Comité Ejecutivo Municipal y nominó como candidato a la presidencia municipal a una persona diferente. Es un hecho que este último no protestó ante la justicia contra la decisión del Comité Ejecutivo Estatal.

⁴ <https://www.eluniversal.com.mx/estados/en-morelia-dictan-270-anos-de-prision-ex-alcalde-por-multihomicidio>. Consultada el 2 de abril de 2020.

Solo los partidos pueden decidir coaliciones y candidaturas comunes

A propósito de las tensiones entre derechos

La tensión que existe entre el reconocido derecho de los partidos políticos a la autodeterminación y la autorregulación con la protección de derechos de los militantes ha sido objeto de estudio tanto de la ciencia jurídica como de la ciencia política. En su origen, en el siglo XIX, los partidos eran asociaciones de ciudadanos, agrupaciones de autoorganización de la sociedad para la mejor defensa de sus intereses, protegidas por el derecho de asociación; su organización y su funcionamiento dependían, en todo caso, del derecho privado. Esto cambió de manera radical en la segunda mitad del siglo pasado; no solo sucedió en América Latina; quizá los casos más emblemáticos sean los de Alemania e Italia después de la Segunda Guerra Mundial. Los partidos políticos fueron reconocidos en las constituciones como instituciones políticas indispensables para la democracia, y se desarrollaron disposiciones legales para normar su existencia y actuación. Su protección también impuso la aprobación de normas que determinaran cuáles conductas eran aceptables y cuáles no. Gran parte de los países de América Latina han aprobado reglas para obligar a ciertas prácticas consideradas democráticas, porque parten del supuesto de que mientras más democráticamente actúan los partidos en sus decisiones internas, mejor es la calidad de la democracia en el respectivo país; a pesar de que no existe una prueba empírica que compruebe esto, se acepta como verdad evidente en casi toda América Latina (Freidenberg, 2019: 660).

La inclusión de los partidos políticos en los marcos normativos trajo consigo la obligación de los estados de darles acceso a financiamiento público y algunas otras prerrogativas que permitieran garantizar su existencia y una auténtica competencia, al menos entre dos partidos.⁵ En México el cambio se dio en el contexto del proceso de transición a la democracia; con la reforma de 1977 se incorporaron los partidos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se les definió como entidades de interés público (es decir, son personas jurídicas de derecho público) y se garantizó que todos tuvieran como

⁵ Después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania e Italia aprobaron el financiamiento público a los partidos. En América Latina sucedió lo mismo en prácticamente todos los países en los que hubo procesos de transición a la democracia.

prerrogativas acceso al financiamiento público y a los medios de comunicación (art. 41).

La regulación de los partidos políticos acerca de su existencia, su reconocimiento legal, su organización y cómo toman las decisiones internas ha sido progresiva desde 1977 hasta 2014, año en que las normas legales que regulan a los partidos dejaron de pertenecer al ordenamiento de instituciones y procesos electorales,⁶ y se aprobó un ordenamiento legal autónomo: la Ley General de Partidos Políticos. Es preciso reconocer que a mayor regulación, menores serán los márgenes de libertad en las actuaciones internas de los partidos; es decir, ha habido una disminución importante en el derecho a la autodeterminación y autorregulación de los partidos políticos. En esta materia, como en muchas otras áreas del derecho electoral, la legislación ha evolucionado para adaptarse a decisiones previas del TEPJF.

La reforma electoral de 1996 creó el juicio para la protección de los derechos político-electorales al definir las facultades del Tribunal en la Constitución (art. 99, fracción V). Con esta misma reforma se aprobó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), y en ella, las especificaciones del mencionado juicio que permite a cualquier persona impugnar los actos o las resoluciones que afecten sus derechos constitucionales a votar, a ser votada y de asociación política (artículo 80 de la LGSMIME) (Fix, 2005: 78). Este vehículo, en principio pensado para proteger a los ciudadanos de las decisiones de la autoridad,⁷ rápidamente empezó a ser utilizado por los militantes de los partidos políticos que se sentían agraviados por decisiones internas de las cúpulas de sus propios partidos. No sin discusión, el TEPJF dio cabida a estas demandas, lo que propició *de facto*

⁶ La Ley Federal de Organismos Políticos y Procesos Electorales (1977), el Código Federal Electoral (1986) y el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (1990 y 2008); todos tenían un apartado referente a los partidos políticos, el cual fue cada vez más voluminoso. En la Ley Federal de Organismos Políticos y Procesos Electorales, eran parte del Título Primero, capítulos III a IX, con 54 artículos en total (19-73); en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales de 2008, el Libro Segundo estaba dedicado a los partidos políticos y constaba de 81 artículos (22-103), y la Ley General de Partidos Políticos aprobada en 2014 consta de 97 artículos.

⁷ Se trataba de generar un medio de defensa cuando el Instituto Nacional Electoral le negaba a una persona la credencial de elector o cuando, por alguna razón, no aparecía su nombre en el listado nominal y, por tanto, a pesar de tener la credencial, no podía votar el día de las elecciones.

Solo los partidos pueden decidir coaliciones y candidaturas comunes

la ampliación de sus facultades y, más tarde, la aprobación de la jurisprudencia 3/2003:⁸

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral.

Posteriormente, con la reforma de 2007, se recoge esta jurisprudencia para elevarla a un rango constitucional en el nuevo texto del artículo 99. La nueva redacción de este artículo obliga, por un lado, a los partidos a crear una instancia interna encargada de solucionar las controversias de la militancia, y, por otro, a los militantes que se sienten agraviados a recurrir primero a dicha instancia antes de acudir al TEPJF. La redacción de este artículo deja al desnudo la tensión existente entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Los legisladores aceptaron que los jueces electorales ya habían legitimado su facultad de revisar las decisiones de las cúpulas partidarias; al agregar que los militantes tenían la obligación de primero recurrir al órgano interno del partido creado expresamente para ello, intentaron proteger constitucionalmente su derecho a la autodeterminación. En términos coloquiales, generaron una previsión para tener los mecanismos suficientes para obligar a “lavar la ropa sucia en casa”.⁹

⁸ Hoy no vigente en virtud de un acuerdo general.

⁹ En este caso se aceptó que la Sala Toluca resolviera *per saltum* (sin la obligación de agotar la instancia interna del partido y el tribunal local), porque los tiempos en campaña pueden resultar determinantes en la protección del derecho a votar o ser votado.

Cuadro 1. Comparación del artículo 99 de la CPEUM

Texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996	Texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007
Art 99 [...] Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: V. Las impugnaciones de los actos y resoluciones que violen los derechos políticos 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 [...]	Art 99 [...] Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: V. Las impugnaciones de los actos y resoluciones que violen los derechos políticos 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 [...] <i>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 solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables [...]</i> [§]

Fuente: Espinoza (2014: 12).

De acuerdo con Espinoza Toledo (2014: 23-24), son cuatro las hipótesis principales por las que interviene el TEPJF en decisiones internas de los partidos:

- 1) Cuando los estatutos violentan derechos políticos.
- 2) Cuando se vulneran las garantías de los militantes.
- 3) Cuando las resoluciones de los órganos partidistas de justicia no se apegan a derecho.
- 4) Cuando los militantes no acatan normas aplicadas por los órganos internos de justicia.

Las inconformidades con el proceso de nombramiento de candidatos claramente caerían en el segundo supuesto. Normalmente se reclama que las reglas para los procesos de selección interna no son democráticas, y que las decisiones se tomaron sin apego a las reglas previamente aprobadas; de ahí deriva que quienes consideran que tienen el derecho a que el partido presente su candidatura en un determi-

[§] Énfasis añadido.

Solo los partidos pueden decidir coaliciones y candidaturas comunes

nado proceso electoral y no se hayan visto favorecidos por la decisión del partido argumenten en tribunales que el partido viola su derecho a ser votados. Hasta 2012, los partidos políticos en México tenían el monopolio de la presentación de candidaturas, pero la libertad de invitar a personas no afiliadas a competir por un cargo de elección popular.

En este caso en particular, un ciudadano, no militante, aportó documentos que no fueron controvertidos por el partido, en los que hizo constar que el Comité Ejecutivo Municipal lo había designado candidato a la presidencia municipal de Álvaro Obregón. Posteriormente, el Comité Ejecutivo Estatal, sin habérselo hecho saber con anticipación, no lo registró frente a la autoridad electoral, es decir, desconoció el compromiso de la instancia municipal.

Ya hemos establecido que Arreygue, el quejoso, fue registrado por otros dos partidos como candidato, cuestión que avaló la autoridad electoral. Con base en ello, resulta evidente que el PRD no estaba violando su derecho a ser votado. El Tribunal Electoral constató lo anterior por medio del informe circunstanciado presentado por el partido; huelga decir que el agraviado se cuidó de no hacer esto del conocimiento del juez.

El PRD argumentó en su informe circunstanciado que él no registró a Arreygue como candidato, porque el ciudadano había tomado la determinación de ser postulado por el PT y el PES, y el PRD no había convenido presentar una candidatura en común ni había propiciado una alianza con dichos partidos. El partido argumentó, con razón, que el quejoso no es la persona facultada para realizar alianzas políticas o electorales; de acuerdo con los estatutos del partido, solamente el Comité Ejecutivo Estatal está facultado para ello. Aducen, además, que la libertad de decidir con quién hacen alianzas o presentan candidaturas comunes es parte irrenunciable de su derecho a la autodeterminación y que no existe norma alguna que obligue al partido político a realizar o convenir una candidatura común (ST-JDC-343/2015: 24-25).

A partir de los alegatos del PRD, el magistrado Silva Adaya estableció que los requisitos para presentar candidaturas en común son los siguientes:

1. La existencia de la manifestación de la voluntad de los partidos políticos para presentar candidaturas comunes, acorde con reglas previstas en un convenio y/o acuerdo;

2. Los partidos que pretenden registrar candidatos en común, no deben formar coalición en la demarcación electoral donde aquél será electo;
3. Las candidaturas comunes deberán coincidir en la totalidad de la integración del ayuntamiento, y
4. Presentar la documentación correspondiente, entre la que se encuentra aquella con la que se acredite la aceptación de la candidatura en relación con cada uno de los partidos postulantes (ST-JDC-343/2015: 24).

Las candidaturas comunes están permitidas desde la CPEUM hasta los ordenamientos locales y los acuerdos y lineamientos tomados por el Consejo General para esta elección en particular. Cuando los partidos políticos deciden presentar una candidatura común, están obligados a presentar un convenio o acuerdo por escrito a la autoridad administrativa. En el caso en comento, no había tal manifestación.

No hay duda alguna de que el principio de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos deja en ellos y solo en ellos la decisión de presentar una candidatura común o de formar una alianza electoral.

Para el registro de candidaturas comunes y en orden de prelación, el primer requisito *sine qua non* es la aceptación de los partidos políticos [...]. La voluntad del candidato sólo se requiere para cerrar el círculo en la presentación común de la candidatura, no para activarlo (ST-JDC-343/2015: 22-23).

El Tribunal arriba, así, a la única conclusión lógica; ni los militantes ni, mucho menos, un (pretendido) candidato externo pueden obligar a dos o más partidos políticos a postularlo por medio de una candidatura común si los órganos de decisión de ambos partidos no han decidido previamente seguir ese curso de acción.

Respecto a la violación del derecho a ser votado, habría que entender que tanto el sufragio activo como el pasivo aceptan ciertas restricciones o exigen el cumplimiento de algunas condicionantes sin que esto necesariamente se considere violatorio de los derechos fundamentales o antidemocrático (Fix, 2005). Se acepta como válido que las restricciones al voto pasivo sean mayores que las que el derecho impone al voto activo, y este último también tiene limitantes jurídica y políticamente aceptadas; es indispensable entender cuáles son sus límites,

Solo los partidos pueden decidir coaliciones y candidaturas comunes

para poder dimensionar cuándo estamos hablando de una violación de un derecho y cuándo simplemente la o el ciudadano no cumple los requisitos para poder ostentar una candidatura a un puesto de elección popular. Si bien es claro que todos los derechos tienen limitaciones, en el caso del derecho a ser votado, derecho al sufragio pasivo, esto es todavía más claro; en este sentido se puede afirmar que no es un derecho universal que pueda ser reclamado por cualquier persona, en cualquier momento o en cualquier lugar, como sí lo son la libertad de expresión, la libertad de asociación o, en su caso, la libertad de tránsito.

Por medio del derecho comparado podemos constatar que no hay legislación electoral en el mundo que no imponga ciertas restricciones al derecho a ser votado. Para poder ejercer el derecho pasivo al voto, como mínimo hay que poseer el derecho al voto activo. Normalmente se añade el requisito de tener cierta clase de ciudadanía; por ejemplo, es común negar a los extranjeros naturalizados el derecho a ser votados. En algunos países, para ciertos puestos se requiere ciudadanía de origen; es el caso de México para la mayoría de los puestos de elección popular. La edad requerida para ser elegido suele variar de acuerdo con el puesto al que la persona quiere postularse; una revisión de las legislaciones latinoamericanas arroja que para ser candidato a la asamblea popular se requiere menos edad que para buscar un puesto en el Senado o la Presidencia. Otra restricción común es exigir la vinculación con la entidad en el caso de las gubernaturas, el distrito electoral o el municipio en cuestión.¹⁰ Algunas legislaciones latinoamericanas todavía exigen cierto grado de instrucción para determinados puestos; poseer determinados medios económicos; no ser ministro de culto o estado seglar, o la obligación de estar afiliado a un partido político. También hay requisitos negativos, es decir, ciertas condiciones que pueden hacerlo a uno inelegible; por ejemplo, estar condenado a penas privativas de la libertad; ocupar otros cargos de elección popular, y tener parentesco o pertenecer a las fuerzas armadas o de seguridad (Aragón y Matía, 2019).

En el caso de América Latina, solo México y El Salvador agregan el requisito de tener una vida honesta. La CPEUM exige a todos los

¹⁰ A veces se pide pertenencia por nacimiento o bien por estar domiciliado cierto número de años en la demarcación geográfica por la que se quiere competir.

mexicanos tener un modo honesto de vivir (art. 34). De acuerdo con Aragón y Matía, este requisito no parece razonable porque genera inseguridad jurídica, entre otras cosas, debido a que es de difícil probanza, y, en todo caso, tampoco se establece sobre quién recae la carga de la prueba; parece ser una cuestión que se reduce a la apreciación de un tercero (Aragón y Matía, 2019: 242).

Este condicionamiento merece una especial reflexión en torno al caso analizado, por los hechos que sucedieron cuando el quejoso estuvo en el cargo. No se parte de una postura crítica respecto a la actuación del partido ni, mucho menos, al proceder de los jueces en este asunto en particular; solo se presentan algunas preguntas que pueden propiciar la reflexión acerca de la responsabilidad que tienen las dirigencias de los partidos cuando dan su aval a un candidato. ¿Tienen o no la obligación de cerciorarse de que los candidatos que presentan tienen un modo honesto de vivir? ¿Qué significa esto? ¿Cómo puede implementarse, sin violar la presunción de inocencia, el derecho a un debido proceso o cualquier otro derecho fundamental?

Estas preguntas han cobrado relevancia en el México del siglo XXI por el crecimiento de la presencia del crimen organizado, especialmente en comunidades rurales. Siguiendo el mismo tren de razonamiento, habría que delimitar la responsabilidad de los jueces para aceptar como válida la negativa de un partido a otorgar una candidatura por estos motivos. ¿Tenía el PRD indicios de una posible conexión de Arreygue con el crimen organizado? De ser así, ¿podía haber hecho algo en términos jurídicos más allá de negarle la candidatura? ¿Qué tipo de escrutinio podría obligar a los partidos políticos cuando le dan su respaldo a un candidato? Es innegable que el PRD pagó un costo político importante por haber apoyado la candidatura de José Luis Abarca a la presidencia municipal, pero la pregunta es más compleja y se mueve en el pantanoso terreno de lo contrafáctico: si hubiesen detenido a Abarca por conocer de sus nexos con el crimen organizado, ¿estarían vivos esos 43 estudiantes? Es importante reconocer la complejidad del tema, y por lo mismo es dable suponer que para el PRD era más sencillo negarle la candidatura sin mayor argumentación que tratar de justificar que tenía “sospechas fundadas” de ciertas conductas que permitirían demostrar que el personaje en cuestión no tenía un modo honesto de vivir. Quizá, entonces, habría que preguntarse si tiene algún sentido mantener en la Constitución esa disposición decimonónica.

Solo los partidos pueden decidir coaliciones y candidaturas comunes

¿Hay excesos en las actuaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?

Llama la atención la decisión de Juan José Arreygue Núñez de impugnar la determinación del PRD si su propósito de ser candidato había quedado satisfecho. Posiblemente pensó que tendría mayor fortaleza si contaba con el respaldo del PRD. Lo que ahora interesa es preguntarse si cuando el TEPJF se percató de este hecho tenía la posibilidad de sobreseer el caso por haberse quedado sin materia; ¿se puede considerar que esta era una queja frívola?

El magistrado Silva Adaya resuelve el fondo del caso para establecer que los únicos actores facultados para impulsar una candidatura en común son los partidos políticos, y no así quienes tienen pretensiones de ser los postulados. Introduce con ello un elemento de mayor claridad a los alcances del derecho a la autodeterminación de los partidos políticos para tomar sus decisiones al momento de postular candidaturas. Sin embargo, en este caso la decisión de la sentencia parece ser la única consecuencia lógica que puede derivarse de la lectura sistemática de las normas electorales vigentes.

No existe crítica alguna respecto a la argumentación y el resultado de esta sentencia en particular; se trata de abordar dos preocupaciones de más largo aliento. En primer lugar, la actitud tan proactiva del Tribunal Electoral ha tenido dos consecuencias importantes: ha sido un factor esencial en el incremento cuantitativo y cualitativo de la normatividad electoral, lo cual, a su vez, ha propiciado una cierta tensión entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial; aquel resiente una verdadera usurpación de facultades por parte de este. En segundo lugar, a partir de lo anterior habrá que reflexionar en torno a la resistencia de los magistrados del Tribunal Electoral de reconocer la frivolidad de un buen número de quejas; su disposición de dar trámite a todas las impugnaciones puede ser un factor importante que ha dificultado su consolidación.

El magistrado ponente cita en la sentencia partes importantes de la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2007. Si bien la mención es extensa, refleja claramente la tensión existente entre el Poder Legislativo, y en última instancia los partidos políticos, y el TEPJF,

el Poder Judicial. Dos fueron las principales causas de molestia de los legisladores en ese proceso, y por ello las reformas introducidas tenían el propósito de acotar la facultad de interpretación del Tribunal. Una de ellas fue la anulación de las elecciones; la molestia surgió, de manera directa, después de la invalidación de la elección de gobernador de Tabasco en 2000, fecha en la que el Tribunal inventó la denominada “causal abstracta”. A fin de contener al Tribunal, el Constituyente Permanente estableció en el artículo 41 de la CPEUM que para anular una elección debía haber una causal expresa en la ley electoral; esto merece otro análisis que rebasa los alcances de este artículo.

La otra causa de molestia fueron las decisiones del Tribunal mediante las cuales ampliaron, de manera indubitable e incontenible, la facultad de intervenir directamente en las decisiones de los partidos. La modificación anteriormente analizada en el artículo 99 constitucional buscó amarrar las manos al Tribunal para fortalecer el derecho de autodeterminación de los partidos políticos.

Al respecto cabe destacar que en el dictamen de la Cámara de Senadores, relativa al proceso que dio origen la reforma constitucional de dos mil siete, en la que se incorporó el párrafo tercero de la base I del artículo 41 constitucional, se observa el alcance o finalidad del concepto de respeto a la autodeterminación, con relación a los procedimientos internos de los partidos políticos, tal como se advierte de la parte destacada de dicho documento, el cual es del tenor siguiente:

“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 de 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*

Solo los partidos pueden decidir coaliciones y candidaturas comunes

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.

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 (ST-JDC-343-2015: 19-20).[§]

La justicia electoral en México es producto del proceso de transición a la democracia. Hasta 1986, las inconformidades con la actuación de la autoridad eran resueltas por la autoridad (Comisión Federal Electoral) o por la Cámara de Diputados. Huelga decir que las oposiciones y los ciudadanos en realidad estaban indefensos. Antecedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fueron un tribunal administrativo¹¹ dependiente del Poder Ejecutivo y el Tribunal Federal Electoral (Trife).¹² La reforma político-electoral de 1996 creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que, como su nombre indica, incorpora el órgano jurisdiccional al Poder Judicial de la Federación. Esta reforma, además, facultó a la SCJN para determinar la constitucionalidad de las leyes electorales mediante la acción de inconstitucionalidad. Esta misma reforma estableció el sistema de medios de impugnación que dio lugar a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual tiene como objetivo asegurar los principios de constitucionalidad y legalidad de las resoluciones de la autoridad electoral (Nava, 2017: 519). No hay duda de que la existencia de un sistema fuerte de justicia ha sido un elemento clave en la construcción de una democracia electoral; la pregunta que requiere hilar más fino es: ¿hay un abuso por parte de los justiciables de los medios de impugnación?

[§] Énfasis añadido.

¹¹ Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987-1990).

¹² 1990-1996.

Por medio de las reformas legales y constitucionales que han ido modelando nuestro sistema electoral, se ha optado por un diseño institucional de un tribunal que pudiéramos definir como fuerte y poderoso:

Tiene facultades equivalentes a las de un tribunal constitucional especializado en materia electoral, pues tiene la última palabra en esa materia y es también el órgano responsable de salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos [...] sus decisiones no son revisables por la Suprema Corte de Justicia y en algunos casos tienen carácter general [...] los magistrados que la integran [la Sala Superior del TEPJF] tienen la responsabilidad de ser los garantes últimos del sistema electoral —y, por ende, de la democracia— en México (López y Salazar, 2016: x).

La justicia electoral y su jurisprudencia han tenido en México un papel protagónico en la evolución del muy complejo derecho electoral mexicano; los jueces electorales han sido partícipes activos de la definición y la constante redefinición de los derechos de participación política de las y los mexicanos (Fix, 2005; Nava, 2017; Orozco, 2019; Salazar, 2011). La dinámica jurisprudencial, generada a partir de la interpretación de los textos normativos por los tribunales electorales, ha precedido, en muchas ocasiones, reformas constitucionales y legales. Ante vacíos legales reales o imaginarios, los jueces han expandido su ámbito de cobertura;¹³ en palabras de Orozco,

se advierte cierta sobrerreglamentación de la materia, en ocasiones compleja y farragosa, todo lo cuál dificulta la comprensión del respectivo régimen contencioso electoral, incluso para el especialista (Orozco, b 2016: 1194).

Con el afán de garantizar los derechos de los mexicanos a elecciones libres, competidas y auténticas, han creado múltiples restricciones y nuevas obligaciones, lo mismo a la autoridad administrativa, a los partidos políticos, a los candidatos, a los medios de comunicación y a la

¹³ Por solo citar tres ejemplos, la anulación de la elección de Tabasco (en 2000), por lo que en ese momento se llamó causal abstracta; la serie de requisitos que se han impuesto a los partidos políticos para que puedan incluir menores de edad en sus promocionales, y, por supuesto, el caso que nos ocupa: la facultad de revisar las decisiones acerca de la vida interna de los partidos políticos.

Solo los partidos pueden decidir coaliciones y candidaturas comunes

ciudadanía en general. En no pocas ocasiones, en nombre de los principios constitucionales, han generado situaciones de incertidumbre legal al establecer sanciones por conductas que no se encontraban explícitamente tipificadas con anterioridad (Marván, 2019).

Se le atribuye a Charles Evans Hughes (1862-1948), quien fuera presidente de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de América, la frase “Vivimos bajo una Constitución, pero la Constitución es lo que los jueces dicen que es”. En el caso de la justicia electoral, esto es particularmente cierto en México; los jueces electorales han sido proclives a aceptar casi cualquier impugnación que hace cualquier actor del ámbito electoral. A pesar de que la ley tiene previsiones para el desechamiento de las quejas frías, rara vez se atreven a hacerlo. Esto ha generado una espiral impugnativa difícil de contener y que, desde la perspectiva de algunos estudiosos, puede provocar perjuicios importantes en la democracia mexicana.

Si bien es difícil afirmar que un juez se ha excedido en la protección de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos, también es menester reconocer que en materia electoral los jueces no toman en cuenta que los quejosos han aprendido a utilizar a la autoridad jurisdiccional como un instrumento más en la lucha por el poder político: inventan faltas que no están previamente tipificadas; invocan los principios constitucionales para alegar la falta de legitimidad de ciertas acciones o actitudes porque saben que no pueden argumentar acerca de su legalidad; utilizan los medios de impugnación como parte de una estrategia general que intenta estorbar a sus contrincantes en la lucha por el poder; conocen de la magnánima disposición de los jueces para aceptar las quejas; tienen incentivos para inventar faltas porque no existen consecuencias negativas para quienes caen en este tipo de conductas. Ningún juez en México se ha planteado seriamente sancionar a los quejosos por la utilización abusiva de los medios de impugnación en materia electoral.

Mucho se ha escrito ya en torno a las consecuencias que ha tenido en México la no aceptación de la derrota y los dividendos políticos que puede dejar el uso del argumento del fraude. A pesar de que las leyes exigen que los quejosos presenten pruebas, estos confían en que la autoridad admitirá las quejas aun cuando no se cumpla con este requi-

sito. Hay ejemplos concretos en los que candidatos y partidos buscan ganar en tribunales lo que no pudieron ganar en las urnas; también es plausible demostrar que el argumento del fraude resulta un discurso políticamente redituable mediante el cual los candidatos derrotados justifican frente a sus votantes y clientelas que no fueron ellos quienes perdieron, sino que el triunfo les fue arrebatado injustamente. Los jueces no han querido reconocer que las impugnaciones son parte de un cálculo racional de los actores para obtener ventajas indebidas.

Difícilmente los jueces desechan quejas por frívolas; pareciera que temen ser acusados por los actores políticos de fallar en la procuración de la justicia y de no garantizar a la ciudadanía sus derechos político-electorales. Mediciones internacionales revelan que en México ha incrementado en la última década la desconfianza hacia los partidos políticos y las autoridades electorales. Es momento de preguntarse si la hiperlitigiosidad mexicana, especialmente después de la reforma de 2007, puede estar jugando un papel muy importante en este proceso, en particular porque la consecuencia última es una pérdida de legitimidad de la democracia como único medio de acceso al poder.

Fuentes consultadas

- Aragón, M. y Matía, F. J. (2019). "Derecho electoral: Sufragio activo y pasivo", en Nohlen, Valdés y Zovatto (Compiladores). (2019). *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. Fondo de Cultura Económica, UNAM, IJ-UNAM, INE, IDEA Internacional, México.
- Espinoza, R. (2014). *Protección de los derechos de los afiliados a partidos políticos*. TEPJF, México.
- Fix Fierro, H. (2005). *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*. Colección Cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral #8. TEPJF, México.
- Freidenberg, F. (2019). "Democracia interna en los partidos políticos", en Nohlen, Valdés y Zovatto (Compiladores). (2019). *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. Fondo de Cultura Económica, UNAM, IJ-UNAM, INE, IDEA Internacional, México.

Solo los partidos pueden decidir coaliciones y candidaturas comunes

- López Ayllón, S. y Salazar, P. (2016). “Presentación”, en Concha, H. y López, S. *La (in)justicia electoral a examen*. UNAM, IJ, CIDE, México.
- Marván, M. (2019). “No hubo quien dijera el emperador va desnudo”, en De la Mata, F., Gómez, M. y Loza, N. *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. TEPJF, México.
- Nava, S. (2017). “La evolución de la justicia electoral en México”, en Ugalde, L. C. y Hernández, S. (Coordinadores). (2017). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*. Integralia. TEPJF (versión electrónica), México. https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Fortalezas%20y%20debilidades%20del%20sistema%20electoral%20mexicano.%20Perspectiva%20federal%20y%20local.pdf. Consultada el 15 de abril de 2020.
- Orozco, J. de J. (a 2019). “Lo contencioso electoral/la calificación electoral”, en Nohlen, Valdés y Zovatto (Compiladores). (2019). *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. Fondo de Cultura Económica, UNAM, IJ-UNAM, INE, IDEA Internacional, México.
- . (b 2016). “Comentario al artículo 99” en *Derechos del pueblo mexicano. México. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados, Senado de la República, SCJN, TEPJF, INE, CNDH, UNAM, IJ, M. A. Porrúa, México.
- Salazar, U. P. (2011). *Garantismo espurio*. Fontamara, México.
- Ugalde, L. C. y Hernández S. (Coordinadores). (2017). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*. Integralia. TEPJF (versión electrónica), México. https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Fortalezas%20y%20debilidades%20del%20sistema%20electoral%20mexicano.%20Perspectiva%20federal%20y%20local.pdf. Consultada el 15 de abril de 2020.