

La jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el procedimiento de ilegalización de partidos políticos. Un tema pendiente

*The Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary and its jurisdiction in the procedure of becoming outlawed the political parties.
A pending matter*

Luis Espíndola Morales (México)*

Fecha de recepción: 6 de noviembre de 2012.

Fecha de aceptación: 31 de enero de 2013.

RESUMEN

El artículo parte de la problemática a partir de la cual, en distintas latitudes, se han ilegalizado partidos políticos. Los motivos han sido diversos, dependiendo de los problemas de cada país; por ejemplo, casos de terrorismo, de fundamentalismo religioso, de discriminación, de racismo, de xenofobia, llegando así al contexto que se presenta en México. También se expone el panorama de la jurisdicción en América Latina, así como la necesidad de que en México se establezca un procedimiento de

* Secretario de estudio y cuenta adscrito a la Sala Regional Guadalajara del TEPJF. Licenciado en Derecho por la opción de promedio de la Universidad Autónoma de Querétaro y especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales de la Universidad Castilla-La Mancha, Toledo, España. luis.espindola@te.gob.mx.

esta naturaleza, cuyos planteamientos debe conocer el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano especializado en la materia.

PALABRAS CLAVE: electoral, ilegalización, partidos políticos, registro, cancelación, democracia, sistema democrático, jurisdicción, principios.

ABSTRACT

The article starts from the problem extant at various latitudes where political parties have been outlawed. Reasons of that problem are varied, depending on the problems of each country, such as cases of terrorism, religious fundamentalism, discrimination, racism, xenophobia, reaching so the context presented in Mexico. It also discussed the panorama of the jurisdiction in Latin America as well as the need in Mexico of such a procedure, approaches which must be field of study of the Federal Electoral Court of Mexico, specialized body in the field.

KEYWORDS: electoral, outlawed, register, decertification, democracy, democratic system, jurisdiction, principles.

Presentación

La democracia y la construcción de un sistema democrático dependen de muchos aspectos y de premisas básicas. No se puede pasar por alto que la democracia tiene una relación con aspectos sociales en temas como alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad pública, y algunos factores como religión, economía, y demás fenómenos culturales de una circunstancia específica. También la democracia tiene relación con los valores y premisas básicas que la influyen, como la libertad, la igualdad, la equidad, la ética y la justicia, pero pienso que los valores democráticos se encuentran en la sociedad que es una, los cuales se trata de diferenciar sólo para darse una idea de todo lo que está en juego cuando se habla de perfeccionar la democracia o los sistemas democráticos (Covarrubias 2008, 306).

La democracia en México se entiende no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (Covarrubias 2008, 56).

Los partidos políticos cumplen una función auxiliar. Son instrumentos valiosos, por supuesto, pero sólo instrumentos de la democracia. Ésta no tiene por sujetos a los partidos, sino a los ciudadanos. Más aún, tampoco los partidos agotan los cauces de expresión del pluralismo político, que también puede y debe expresarse por medio de grupos de opinión partidistas (movimientos políticos independientes, agrupaciones de electores, etcétera), como tampoco agotan los cauces de expresión del pluralismo social, que se manifiesta por medio de sindicatos, asociaciones profesionales y demás formaciones colectivas que integran la diversidad de creencias e intereses que existen en una comunidad de hombres libres.

Quizá uno de los problemas políticos más serios del presente consista en la tendencia de los partidos a introducirse en el seno de las organizaciones sociales, para influirlas o dirigirlas. Es el fenómeno de la tan denostada

“politización” (mejor sería decir “partidización”) de las empresas económicas, sociales y culturales. Al margen de las críticas frívolas, cuando no simplemente antidemocráticas, que ese fenómeno a veces recibe, donde radica el problema es en el deterioro de la espontaneidad social que conlleva, así como en la disfuncionalidad (con la correspondiente ineficacia) que produce el traslado de las organizaciones sociales de un tipo de racionalidad. De ahí que resulta impropio poner los medios para que los partidos limiten sus actividades al mundo de las instituciones públicas, fomentándose (y no difuminándose) la distinción entre lo político y lo social, lo que parece hoy una tarea urgente si se quiere fortalecer la democracia.

Por otra parte, la función de los partidos en las instituciones públicas debe ser objeto de algunas consideraciones. De un lado, el importante papel que los partidos desempeñan (y que constitucionalmente tienen reconocido) exige al mismo tiempo que se extreme la obligación (también impuesta por las constituciones y las leyes modernas) de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, postulado muy fácil de enunciar pero muy difícil de llevar a la práctica. Pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido, la pretensión no es imposible y, probablemente, la salida a la crisis de legitimidad afecta a los partidos; situación que depende, en no escasa medida, de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable democracia interna. Por otro lado, el papel institucional de los partidos debe ser concebido en sus justos términos: de la misma manera que los partidos no pueden sustituir al pueblo, tampoco pueden sustituir al Estado. Por ello, la tan utilizada expresión “Estado de partidos” es, cuando menos, incorrecta en un sistema democrático.

Los partidos políticos debieran ser, pues, en los ordenamientos constitucionales democráticos, asociaciones privadas, aunque esos mismos ordenamientos reconozcan, como es obvio, la relevancia pública de sus actividades. Ni los partidos políticos son órganos del Estado ni pueden manifestar, por sí mismos, bajo otras investiduras jurídicas de derecho público, la voluntad estatal (Aragón 2007, 167-8).

Planteamiento

En el derecho comparado existen diversos casos en que, por distintas causas, se ha declarado la ilegalidad de los partidos políticos a los que se ha comprobado que se alejan de los principios democráticos que deben promover y que, contrariamente a ello, atentan contra el sistema democrático y la estabilidad del Estado.

En atención a esto, a continuación se realizará una breve exposición sobre la posibilidad de que se instaure un procedimiento de ilegalización de partidos políticos que atenten contra los principios democráticos de nuestro país.

De igual forma, se expondrá la posibilidad de que el procedimiento de ilegalización de partidos políticos sea competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por ser éste, constitucionalmente, la máxima autoridad y el órgano especializado en la materia.

Introducción

Tras la Segunda Guerra Mundial, algunos textos constitucionales europeos atribuían a sus respectivas jurisdicciones constitucionales el control de la legalidad electoral. El artículo 41 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (Rallo 1997, 104) atribuye al Bundestag la verificación de las elecciones y la decisión sobre la pérdida de la condición de miembro de dicha cámara, pero, acto seguido, admite el recurso de queja ante el Tribunal Constitucional Federal contra la decisión del Bundestag. La ley constitucional austriaca de 1975 (Rallo 1997, 104-5), número 409, dotó de rango constitucional a la disposición de la Ley Constitutiva del Consejo de Justicia Constitucional de 1953 que otorgaba a éste competencia —entre otras— en la resolución de las impugnaciones de presidente de la Federación, de los cuerpos de representación general y profesional, del gobierno de *land* y de los órganos municipales.

La Constitución francesa de 1958 (Rallo 1997, 104-5) atribuye al Consejo Constitucional la función de velar por la regularidad de la elección de

presidente de la República (artículo 58), de examinar las reclamaciones y proclamar los resultados del escrutinio (artículo 58), de fallar, en caso de impugnación, sobre la validez de la elección de diputados y senadores (artículo 59) y de velar por las operaciones de referéndum y proclamar los resultados (artículo 60). Por último, el artículo 225 de la Constitución portuguesa (Rallo 1997, 104-5) atribuye a su Tribunal Constitucional, en virtud de lo dispuesto en la Ley Constitucional, competencia para juzgar, en última instancia, la regularidad y validez de los actos del proceso electoral, en los términos de la ley respectiva, y para verificar la constitucionalidad y la legalidad de los referendos, así como de las consultas directas a los electores en el ámbito local.

El tratamiento que se ha dado en diversas latitudes a la ilegalización de un partido político es el de un caso de excepción, cuya sanción conduce a considerar que una determinada organización no puede seguir manteniendo vigencia ni desarrollando sus actividades, ya que, de manera notoria y sin lugar a dudas, se aleja de procurar y promover los principios democráticos, así como de las finalidades por las que obtuvo su registro, resultando nocivo para el desarrollo armónico y pacífico del Estado, como es el caso de las organizaciones subversivas, cuyo propósito se aleja diametralmente de las finalidades que debe perseguir un partido político.

La ilegalización de los partidos políticos ha sido un tema de muchas aristas, en el que la divergencia de opiniones ha generado debates interminables. Diversos han sido los motivos que llevaron a ciertos órganos jurisdiccionales a emitir un fallo de tales dimensiones, destacando aquellos en los que se ha demostrado que atentan contra la seguridad nacional o cuyas actividades notoriamente se encuentran fuera de las finalidades que debe perseguir una entidad de esta naturaleza en un Estado democrático, a algunos de los cuales se hará referencia en seguida, así como a la necesidad de previsión normativa y procedimental en México respecto a este tema, cuya atribución debería corresponder a la Sala Superior del TEPJF,

por ser éste el órgano especializado en la materia, conforme a lo previsto en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2012).

La ilegalización de partidos políticos en el contexto internacional y en México

En el ámbito del derecho internacional, especialmente en las democracias occidentales, se han presentado diversos casos en que se ha llegado a declarar la ilegalidad de un partido político.

Los motivos han sido diversos. Por ejemplo, en Alemania, en 1952, el Tribunal Supremo Alemán declaró la ilegalización del denominado Partido Nacionalista del Reich o Partido Social Imperial, debido a que poseía una milicia paramilitar y una clara vinculación a la ideología del partido nazi.¹

La sentencia expresaba que los estatutos de un partido no pueden exigir a sus militantes un juramento de obediencia absoluta o antecedentes determinados (que en la especie consistían en expulsar a aquellos que hubieren participado en el atentado contra el *Führer*, el 20 de julio de 1944, en Prusia Oriental, o se hubiesen opuesto al Partido Nacionalsocialista). Incluso se exigía una vestimenta prácticamente idéntica al de las juventudes ss (con la única diferencia de que cambiaba el color de café a verde olivo), pero eso no era todo. En realidad, lo más grave radicaba en que el partido pretendía hacer pasar a los criminales de guerra, como inocentes e instaurar un régimen “invencible”, basado en un Estado autoritario, comandado también por un nuevo *Führer*. Como resultado de ello, el Tribunal Constitucional Alemán ordenaría su disolución (Tortolero 2009, 19).

De esta manera, las primeras sentencias alemanas influyeron en el ánimo de los legisladores de otros países. A guisa de ejemplo, se puede advertir

¹ Incluso antes que los alemanes, los australianos habían ya puesto el primer eslabón (no necesariamente complementario) de la disolución de partidos que negaran los postulados básicos de la democracia, en *Australian Communist Party vs. Commonwealth*, 83 C.L.R. (1951) (Tortolero 2009, 20).

esta tendencia en las constituciones de Argentina,² Turquía,³ Portugal,⁴ España,⁵ Polonia,⁶ Rumania⁷ y Ucrania⁸ (Tortolero 2009, 29-31), países en los que se implementaron medios legales a fin de prevenir la puesta en marcha de partidos que pudieran representar riesgos concretos al sistema democrático.

En España, los partidos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna fueron declarados ilegales por el Tribunal Constitucional Español (STC 6/2002 y 7/2002 acumulados),⁹ que determinó que formaban parte de la organización terrorista ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*, que en español significa País Vasco y libertad) y cuya actividad, por tanto, es incompatible con el ejercicio de la política, ya que se basa en la invocación, defensa y justificación de la violencia como método válido para su ejercicio.

² “Art. 38. Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos de patrimonio”.

³ “Art. 69. Las actividades, reglamentación interna y la operación de los partidos políticos deberá entenderse conforme a los principios democráticos. La aplicación de estos principios quedará regulada en la ley”.

⁴ “Art. 51. Los partidos políticos deben regirse por los principios de transparencia, de organización y de gestión democráticas y de participación de todos sus miembros”.

⁵ “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos”.

⁶ “Art. 11 (1). [...] Los partidos políticos estarán basados en el principio de voluntariedad así como de igualdad entre los ciudadanos polacos, y su objeto tenderá a influir en la conformación de las políticas del Estado a través de los medios democráticos”.

⁷ “Art. 37 (4). Las asociaciones secretas están prohibidas”.

⁸ “Art. 37. Los partidos políticos y las asociaciones públicas no podrán contener formaciones de carácter paramilitar”.

⁹ Respecto a este caso (Batasuna), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronunció en la sentencia de las demandas acumuladas 25803/04 y 25817/04, de 30 de junio de 2009, mediante las cuales confirmó la resolución del Tribunal Constitucional Español, ya que la disolución de esos partidos corresponde a una “necesidad social imperiosa” además de que la acción fue “proporcional al fin legítimo perseguido”.

En los años que sucedieron a la ilegalización de Batasuna, surgieron formaciones de corte nacionalista que se estructuraron con el esquema de partidos, las cuales pudieron esquivar la intención restrictiva del orden jurídico que parecía impedirles la presentación de candidatos. Organizaciones como Acción Nacionalista Vasca y el Partido Comunista de las Tierras Vascas finalmente se presentaron a la elección e incluso ganaron algunas diputaciones (nueve escaños).

Posteriormente, el Tribunal Constitucional Español intervino para resolver, en espacio de dos días, la disolución de ambas formaciones, el 12 de marzo de 2003 (STC-48/2003).

En Turquía, el Tribunal Constitucional determinó la ilegalización del partido político Prosperidad (*Refah Partisi*), en 1998, principalmente por actividades contra la República laica, debido a que varios dirigentes habían amenazado con imponer el Corán por medio de métodos violentos, ya que sugería que la sangre podría correr en el caso de que Turquía no fuese un verdadero Estado musulmán y que algunas personas habían declarado que eso iba a acontecer por métodos pacíficos o violentos.

La reserva autoimpuesta por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) frente a las intenciones del gobierno turco, determinó que incluso si la actividad política de un partido puede ser incompatible con principios rectores del Estado, esto no significa necesariamente que sea incompatible con las reglas de la democracia. En democracia, continúa el Tribunal Europeo, aun las actividades partidistas que cuestionen la manera en que el Estado se encuentra organizado, deben ser toleradas, siempre y cuando no estén encaminadas a dañar la esencia de dicho régimen. En efecto, en los casos en que un programa político transgreda directamente las reglas de la democracia, el Estado se encuentra autorizado a tomar medidas que pueden llegar incluso a la disolución del partido, aunque estas medidas sólo se justifican cuando la intervención se dirija a evitar una merma al régimen democrático (Tortolero 2009, 43).

Un caso que escapa de estas tendencias se puede encontrar en el Estado de Israel, en el que la Ley de Partidos de 1992 terminó por descartar toda clase de intervención judicial. La explicación de esta medida se encuentra en la resistencia de los partidos de inspiración religiosa, que ciertamente querían evitar que se les impusieran prácticas ajenas a sus formatos, tradicionalmente oligárquicos (Rodríguez 2006, 117-38).

De igual forma, existe el caso de los partidos que en su interior ejercen actividades o políticas antidemocráticas,; por ejemplo, la existencia de discriminación a determinados miembros del partido por motivos de género, raza o religión, o que se le impida a cierto grupo competir por cargos de dirigencia del partido.

Así, el caso *Nixon vs. Hendon* (273 US 526 1927) (Tortolero 2009, 35-6), en el que la Corte Suprema estadounidense declaró que una ley emitida por el Congreso del Estado de Texas, que expresamente prohibía a los afroamericanos presentarse como candidatos a elecciones primarias de los partidos, estaba en franca contravención a la XIV Enmienda. Al poco tiempo, la legislatura de Texas corrigió la plana y publicó una nueva ley que otorgó a los partidos la posibilidad de establecer, con absoluta libertad, las calificaciones y restricciones que exigía a cualquiera de sus afiliados. El Partido Demócrata emitió un acuerdo por el que sólo los blancos podían presentarse a las elecciones primarias para la designación de candidatos.

En una segunda resolución, *Nixon vs. Condon* (286 US 73 1932) (Tortolero 2009, 35-6), la Corte volvió a establecer, con base en el principio de *equal protection of the laws*, que en este caso específico los actos del partido operaban como actos públicos y que, en virtud de la XIV Enmienda, los estados no pueden negar a una persona la equitativa protección de las leyes. Pero en ningún momento se aborda el tema de inhabilitar, sancionar o disolver al partido.

Lo contrario sucedió en Europa, específicamente en Bélgica, con el partido *Vlams Blok* (VB), que defendía prácticas racistas y xenófobas, lo que motivó la apertura de un proceso judicial que dio lugar a su disolución.

En la sentencia, el Tribunal de Casación de ese país concluyó que el VB propugnaba clara y repetidamente por la discriminación. La condena para dicho partido consistió en una multa y el pago de daños y perjuicios a favor de las organizaciones no gubernamentales demandantes, lo que condujo al VB a la pérdida de fondos públicos y a la prohibición de su acceso a radio y televisión, imposibilitando de facto su existencia como partido (Corcuera 2008, 250).

El debate que principalmente se presenta es en cuanto a los límites al derecho a las libertades de asociación y expresión de las ideas. Sin embargo, como todos los derechos fundamentales, éstos tienen límites, como los de no transgredir los derechos de terceros, poner en peligro la paz social o la seguridad nacional; conductas que, al ser realizadas por los partidos políticos, los alejan de los principios constitucionales que deben guiar sus actividades.

Para el TEDH, la disolución de un partido político sólo es factible cuando dicha medida sea necesaria en una sociedad democrática para tutelar la seguridad nacional, la defensa del orden y la prevención del crimen, la protección de la salud o de la moral, así como la protección de los derechos de terceros.¹⁰

De esta manera, el TEDH construye una teoría al respecto y aporta dos elementos. El primero es la fuerza electoral del partido, su respaldo popular, esto es, la capacidad real y efectiva de influir en las decisiones legislativas del Estado. La existencia del riesgo plantea la posibilidad de que el programa político antidemocrático del partido en cuestión pueda llevarse a cabo. A *contrario sensu*, si se trata de un partido con escasa presencia y sin posibilidades de llevar a la práctica su ideario, el TEDH entiende que este riesgo no se da.

El segundo elemento para apreciar la existencia de ese riesgo grave viene determinado por el contexto histórico-político en el que el partido

¹⁰ Interpretación del artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Sarmiento 2007, 99).

actúa. La historia de cada país permite valorar la gravedad de los peligros y las posibilidades reales de que determinados proyectos políticos logren su implantación. Lo que en determinados estados puede ser una mera ilusión (instaurar el nacional-socialismo en el Reino Unido o la *sharia* en Noruega, por poner dos ejemplos), en otros es un peligro que la historia ha confirmado (Corcuera 2008, 308).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Hitters y Fappiano 2007, 1141-2), en sus artículos 13, 15 y 16, que regulan la libertad de pensamiento, de expresión, de reunión y de asociación, señala como límites para el ejercicio de estos derechos la protección a la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública y el respeto a los derechos de terceros.

Finalmente, es importante mencionar el reciente procedimiento de ilegalización del Partido Demócrata, realizado por la Corte Constitucional de Tailandia, que estuvo basado en dos casos en los que se concluyó que debía ser disuelto por violación a las disposiciones electorales sobre el financiamiento de gastos de campaña. Este partido encabeza actualmente la coalición del gobierno (TEPJF 2010).

En México sólo se prevé la posibilidad de cancelación del registro, ya sea en el ámbito nacional o en la entidad federativa de que se trate, cuando el partido político en cuestión no hubiera alcanzado el umbral mínimo de votación requerido para conservarlo, sin que, como se ha señalado, exista previsión normativa ni tampoco, de manera expresa, Órgano Jurisdiccional competente para resolver cuestiones relacionadas con la ilegalización de partidos políticos cuando éstos desvíen los fines esenciales establecidos en la CPEUM o el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), disposiciones que también se replican de forma similar en el caso de los partidos políticos con ámbito de participación en los comicios para la renovación de autoridades electas mediante el voto popular en las entidades federativas; o bien, que realicen actividades que impliquen vulneración de derechos fundamentales o asuman posturas antidemocráticas o antisistema.

En nuestro país, únicamente como referencia contextual, se han impuesto sanciones administrativas derivadas de actividades irregulares de los partidos políticos. Como ejemplo existen las multas ejemplares e históricas a los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, en los casos conocidos como Amigos de Fox (SUP-RAP-018/2003) y Pemexgate (SUP-RAP-98/2003 y acumulados).

Sin embargo, en la actualidad, en el ámbito jurisdiccional, no se ha emitido algún precedente en el que se hubiera determinado la cancelación del registro de algún partido político por las causas referidas ni por otras relacionadas con su indebido actuar, que pudieran traducirse en irregularidades de tal magnitud que trascendiesen al grado de poner en riesgo inminente la estabilidad o el funcionamiento del sistema democrático, a partir de la asunción de posturas que pugnan en contra de éste, y que, de materializarse o por vías de hecho, pudieran representar un retroceso en los avances de una democracia participativa e incluyente, como parte esencial del fortalecimiento del Estado constitucional y democrático de derecho.

En este aspecto, cabe mencionar también que en México se han dado supuestos en los que se ha negado el registro como partido a agrupaciones políticas. Tal es el caso de la denominada Parnaso, de ámbito local en el Distrito Federal, por incumplimiento de los requisitos legales para su registro, y también la cancelación del registro como agrupación política nacional; en este último caso por incumplimiento de las actividades que les son propias (SDF-JDC-112/2008 y SUP-RAP-108/2010, respectivamente). Aunque el TEPJF se ha pronunciado por el incumplimiento de los requisitos legales para su constitución o la conservación de éste como agrupación política, lo cierto es que, desde mi punto de vista, con independencia del cumplimiento de los requisitos legales para la constitución y legal registro de estas agrupaciones, debe realizarse un estudio pormenorizado sobre sus objetivos y finalidades, para evitar que ello pugne con los principios elementales del Estado, evitando la discriminación de toda índole, el lenguaje de animadversión hacia determinados grupos de la sociedad, la

exclusión de minorías, la intolerancia, la violencia o el vínculo con el crimen organizado, sindicatos, asociaciones religiosas o algún otro de los poderes fácticos identificados o identificables — como los medios de comunicación masiva —, la intervención del crimen organizado o fomentar la creación de organizaciones paramilitares entre sus militantes.

Por lo anterior, considero que ante la ausencia de regulación normativa resulta, en consecuencia, pertinente la previsión de un procedimiento para ello, así como el Órgano Jurisdiccional competente que conozca sobre este tema.

Breve panorama de la jurisdicción electoral en América Latina

A partir del segundo decenio del siglo xx, se inició en Latinoamérica un proceso de creación de organismos electorales especializados e independientes, por lo menos teóricamente. El ánimo que promovió este proceso fue el de brindar transparencia a las contiendas electorales, como condición necesaria para el establecimiento de la democracia.

En varios países, estos organismos contribuyeron de manera decisiva a dotar de credibilidad a los procesos electorales. Este es el caso de Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay, países donde desde hace muchas décadas no se han presentado disputas de carácter grave acerca de la honestidad con que se han celebrado los comicios (Jaramillo 2007, 410).

Los organismos electorales supremos son instituciones de primer orden dentro de los sistemas políticos nacionales, puesto que muchas de sus decisiones versan sobre asuntos políticos de gran calado y afectan de manera definitiva su futuro y estabilidad (Jaramillo 2007, 410).

Los sistemas de justicia electoral se clasifican, según sea el órgano que la imparte, en políticos, jurisdiccionales y mixtos, salvando las diferencias entre proceso y justicia electoral y la naturaleza diferenciada que presentan los recursos administrativos de connotación electoral, los cuales contienen peculiaridades diversas, según el sistema de estudio en cuestión.

Al respecto, Jesús Orozco Henríquez señala que la finalidad esencial del contencioso electoral —también conocido como justicia electoral— ha sido la protección auténtica o tutela del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, lo que contribuye a asegurar la legalidad, la certeza, la objetividad, la imparcialidad, la autenticidad, la transparencia y la justicia de los actos y procedimientos electorales (Orozco 2007, 1153).

De esta manera, según Orozco, entre los sistemas contenciosos jurisdiccionales es posible distinguir, dependiendo de los medios de impugnación que sean interpuestos ante la jurisdicción ordinaria (esto es, el propio Poder Judicial), una jurisdicción especializada en materia electoral autónoma (los llamados tribunales o cortes electorales, predominantes en América Latina), una jurisdicción constitucional o alguna combinación de las anteriores, en el entendido de que la competencia en materia contencioso electoral asignada a jurisdicciones distintas a las del Poder Judicial, principalmente, ha pretendido salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones sin exponer al referido judicial a los eventuales cuestionamientos y asechanzas político-partidistas (Orozco 2007, 1158).

Con la excepción de Argentina, en América Latina los países prevén, en sus respectivas constituciones, la existencia de órganos electorales especializados encargados de la dirección, administración y vigilancia de los procedimientos electorales o de la resolución jurisdiccional o, en su caso, emanada de un órgano político, de conflictos electorales, en el entendido de que algunos países consideran órganos distintos para una y otra tareas, en tanto que en otros se le asignan ambas a un mismo órgano (Orozco 2007, 1163-70).

En los países latinoamericanos es posible distinguir entre el contencioso electoral administrativo, el contencioso electoral jurisdiccional y el contencioso electoral mixto (caracterizado este último por la interposición sucesiva de impugnaciones ante un órgano administrativo, jurisdiccional o político).

Contencioso electoral administrativo

Varios países de la región cuentan con un contencioso electoral administrativo, caracterizado por recursos administrativos que se sustancian por los propios órganos electorales (o su superior jerárquico) encargados de la dirección, organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay). De igual forma, existen otros países que prevén órganos electorales de naturaleza administrativa, autónomos, no subordinados, sino independientes de los órganos jurisdiccionales (juntas electorales en Argentina y Brasil, el Consejo Nacional Electoral de Colombia, el Servicio Electoral de Chile, el Instituto Federal Electoral en México, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú, así como el Consejo Nacional Electoral en Venezuela).

Contencioso electoral jurisdiccional

En Latinoamérica es posible apreciar una tendencia en cuanto al establecimiento de medios de impugnación jurisdiccionales mediante órganos especializados en materia electoral (Argentina, Brasil, México, Paraguay), sea porque se trate de órganos jurisdiccionales autónomos o que estén insertos en el Poder Judicial, o porque sus resoluciones puedan ser combatidas (Honduras, Panamá, El Salvador, Bolivia o Guatemala) o que éstas sean definitivas e inatacables (Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, Uruguay y México).

Contencioso electoral mixto

Son sistemas que se caracterizan, en esencia, por combinar sucesivamente impugnaciones ante órganos administrativos, jurisdiccionales o políticos. En los países de la región es posible distinguir entre los sistemas que combinan un contencioso electoral administrativo con uno jurisdiccional (como en Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela) de aquellos

que lo hacen entre un contencioso electoral administrativo con alguno político (como ocurre, parcialmente, en Argentina) (Orozco 2007, 1171-80).

En este sentido, como señala Orozco Henríquez, un aspecto fundamental en la administración de justicia electoral es la existencia de las llamadas *garantías judiciales o jurisdiccionales*, entendidas como aquellos instrumentos jurídicos para lograr que los órganos electorales puedan actuar con autonomía e independencia frente a los demás órganos del poder público y los propios partidos políticos, a fin de estar en aptitud de resolver en sus méritos, lo que no solamente implica resolver conforme a derecho, sino también asegurar el respeto de los actores políticos y de los órganos públicos a las determinaciones de los jueces, sin represalias o sanciones para ellos (Orozco 2007, 1171-80).

En México, la Sala Superior del TEPJF ha resuelto sobre la ilegalidad e inconstitucionalidad de disposiciones estatutarias de los partidos políticos (SUP-JDC-781/2002 y SUP-JDC-021/2002), pero lo cierto es que aún no se ha presentado un caso en el que se solicite la disolución de un partido político por su naturaleza inconstitucional o antidemocrática.

Por ello, al ser el TEPJF un órgano especializado en materia electoral, al que atañe conocer de forma definitiva e inatacable las impugnaciones relacionadas con dicha materia por disposición del artículo 99 de la CPEUM, debería corresponder a dicho Órgano Jurisdiccional el planteamiento de disolución vía declaratoria de inconstitucionalidad o ilegalidad de los partidos políticos.

Competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Por justicia electoral, en sentido técnico o estricto (también es conocida como contencioso electoral), cabe entender los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar

la regularidad de las elecciones y que éstas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral, a los que cabría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral.

La finalidad esencial de la justicia electoral ha sido la protección auténtica o la tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos e, incluso, funcionarios electorales, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad, la legalidad, la certeza, la objetividad, la imparcialidad, la autenticidad, la transparencia y, en general, la justicia de los comicios (SIRCP 2000, 25-6).

El peso de la evidencia, tanto en las democracias consolidadas como en las nuevas, indica que su fortalecimiento a largo plazo —esto es, el grado en que un régimen democrático está aislado de desafíos domésticos a la estabilidad del orden político— requiere del crecimiento y el mantenimiento de partidos fuertes y efectivos. Por lo tanto, el sistema electoral debe alentar esta tendencia más que afianzar o promover un fraccionamiento de partidos. Asimismo, la mayor parte de los expertos opina que el sistema debe alentar el desarrollo de partidos fundados tanto en valores e ideologías políticas de carácter amplio como en programas políticos específicos, más que partidos fundados en limitados intereses étnicos, raciales o regionales (TEPJF 2000, 12).

Aquí cabe realizar una reflexión en cuanto a las previsiones constitucionales y legales que resultan aplicables al tema en estudio.

El artículo 41, fracción I, de la CPEUM, señala que los partidos políticos son

entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención

en el proceso electoral y la función que estos tienen en la vida democrática de un país.

Por su parte, el Cofipe establece los lineamientos por los que deben conducirse los partidos políticos en la vida democrática del país, como

la prohibición de la intervención de las organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos o cualquier forma de afiliación corporativa a ellos (Cofipe, artículo 22.2).

En cuanto a los requisitos mínimos con los que deberá contar su declaración de principios, destacan

la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros (Cofipe, artículo 25, inciso c).

También se les impone la

obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vida democrática [Cofipe artículo 25, inciso d], y dentro de los cauces legales, ajustando su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos,

absteniéndose de

recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno (Cofipe, artículo 38.1, incisos a y b).

En México, el Cofipe señala sanciones a los partidos políticos, que van desde la amonestación hasta la cancelación del registro, en el caso de conductas que de manera reiterada violen la Constitución.

Sin embargo, en nuestro país, como se dijo, únicamente se han impuesto multas a los partidos políticos y no se ha llegado a la cancelación del registro (SUP-RAP-018/2013, SUP-RAP-98/2003), sino que ésta se ha verificado en los casos en que no obtienen el porcentaje mínimo de votación requerido en los ámbitos federal o local, dependiendo de la elección de que se trate.

De igual forma, se ha presentado la negativa de registro de agrupaciones políticas por diversas causas, como es el caso del Partido Nacionalsocialista de México (Parnaso), al cual se hizo referencia en apartados anteriores (SUP-JDC-413/2008, SDF-JDC-112/2008).

Más allá de que la disolución de un partido político pudiera representar una solución meramente legal, lo cierto es que el mantenimiento de la democracia es un bien tan valioso que justifica la intervención de más de un mecanismo para fomentar su establecimiento.

En los términos expuestos, es importante que, en principio, exista en nuestro país un procedimiento de control de la actuación ilegal de los partidos políticos que permita garantizar la estabilidad de nuestro sistema democrático.

Esto es así porque los partidos políticos, como entes de interés público, tienen el deber de conducirse conforme a los cauces de la democracia y promover los valores por los que ésta se sustenta. Pero cuando dichas entidades de interés público se conducen de manera tal que atentan contra los referidos principios constitucionalmente protegidos, la jurisdicción constitucional no debe limitarse, como hasta ahora, a realizar procedimientos en los que se sanciona únicamente con multas a los partidos políticos, sino que, de acuerdo con la gravedad de las faltas que cometan, de una magnitud tal de que se ponga en riesgo la estabilidad del sistema democrá-

tico, deben establecerse mecanismos como el que se propone, que permitan seguir un procedimiento en el que, de resultar fundadas y acreditadas las faltas imputadas, se proceda a declarar su ilegalización.

En este sentido, considero que el órgano constitucionalmente facultado para realizar el procedimiento de ilegalización y, en su caso, declararlo ilegal es, precisamente, la Sala Superior del TEPJF, porque en términos de lo previsto en el artículo 99 de la CPEUM, dicho Órgano Jurisdiccional actualmente se erige como máxima autoridad y órgano especializado en materia electoral.

Lo anterior también encuentra sustento en las previsiones que sobre el tema han motivado al Constituyente permanente, principalmente en las últimas dos décadas, para desligar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de las controversias electorales, incorporándose al Poder Judicial de la Federación el entonces Tribunal Federal Electoral, órgano que a la fecha ha desempeñado la importantísima función de dirimir las controversias de esta naturaleza.

Conclusiones

a) Si bien, en nuestro país, ante la SCJN y el TEPJF no se han presentado casos como los expuestos, lo cierto es que nuestra Constitución establece los principios elementales por los que deben guiarse los partidos políticos para conducir sus actividades en un entorno democrático, sin transgredir los derechos fundamentales de otros.

b) En México no se cuenta con una legislación que regule el procedimiento de ilegalización de un partido político, por lo que, de presentarse un caso similar a los expuestos en el plano internacional, dentro del contexto y la problemática del país, la declaratoria de ilegalización se tendría que realizar con base en la interpretación del marco constitucional y legal vigente. Por ello, para prevenir este tipo de situaciones, es necesario que se legisle al respecto.

c) Los partidos políticos, como entidades de interés público, gozan de las prerrogativas que la Constitución les otorga, de entre las que destacan el otorgamiento de financiamiento público y el acceso a medios de comunicación. Por ello, si desvían sus actividades de las finalidades que la Constitución señala, a tal grado que los derechos de terceros, el orden público o la seguridad nacional se vulneren (o, como se expuso, promuevan el derrocamiento del sistema democrático, realicen actividades atentatorias de los derechos fundamentales de terceros, promuevan la violencia o utilicen actividades de segregación racial, de género u otras), deben sujetarse a un procedimiento por el que, de acreditarse las irregularidades denunciadas, pierdan el registro como partidos políticos.

d) Es necesario que se establezcan directrices que permitan a las autoridades, en el ámbito de sus facultades, conocer y resolver sobre este tema, con base en elementos objetivos, proporcionales, idóneos y necesarios para el establecimiento de la medida, evitando que el gobierno pueda usar esta vía para excluir a sus adversarios políticos.

e) Finalmente, un aspecto importante es el relativo a la facultad del TEPJF para declarar la ilegalización de un partido político, ya que sobre este tópico tendría que realizarse una adición al artículo 99 constitucional, que permita al máximo Órgano Jurisdiccional especializado en la materia conocer y resolver sobre un procedimiento de ilegalización de partidos políticos, y en las leyes secundarias se deben establecer las reglas de competencia y el procedimiento que se debe seguir.

Fuentes consultadas

- Aragón, Manuel. 2007. Derecho de sufragio. En Nohlen, Zovatto y Orozco 2007, 167-8.
- Corcuera, J. 2008. *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Dykinson.
- Covarrubias, José de Jesús. 2008. *Derecho Constitucional Electoral*. 5ª ed. México: Porrúa.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Hitters, Juan Carlos y Oscar L. Fappiano. 2002. *Derecho internacional de los derechos humanos*. Tomo I, vol. 2. Argentina: Ediar.
- Jaramillo, Juan. 2007. Los órganos electorales supremos. En Nohlen, Zovatto y Orozco 2007, 410.
- Nohlen, Dieter; Daniel Zovatto y Jesús Orozco, coords. 2007. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Orozco, Jesús. 2007. El contencioso electoral, la calificación electoral. En Nohlen, Zovatto y Orozco 2007, 1152-288.
- Rallo, Artemi. 1997. *Garantías electorales y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rodríguez, Pedro Manuel. 2006. *Hacia una nueva Europa: la integración de los países de Europa Central y Oriental en la Unión Europea*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sarmiento, Daniel. 2007. *Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estudio y Jurisprudencia*. España: Aranzadi.
- Sentencia SDF-JDC-112/2008. Actor: Agrupación Política Local "Parnaso Distrito Federal". Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 15 de noviembre de 2012).

- STC 6/2002 y 7/2002 acumulados. Ilegalización de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna. Disponible en: <http://www.almendron.com/politica/pdf/documentos/terror/batasuna.pdf> (consultada el 15 de noviembre de 2012).
- STC-48/2003. Sobre inconstitucionalidad de la ley de partidos políticos y sobre la libre difusión de ideas. Disponible en: <http://derecom.com/recursos/juris/pdf/propag.pdf> (consultada el 15 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-021/2002. Actor: José Luis Amador Hurtado. Autoridad responsable: Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 15 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-413/2008. Actor: Parnaso Distrito Federal, Agrupación Política Local. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 15 de noviembre de 2012).
- SUP-JDC-781/2002. Actor: Asociación solicitante del registro como “Partido Popular Socialista”. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 15 de noviembre de 2012).
- SUP-RAP-018/2003. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 15 de noviembre de 2012).
- SUP-RAP-098/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-100/2003, SUP-RAP-101/2003 y SUP-RAP-102/2003 acumulados. Actores: Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en:

- <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 15 de noviembre de 2012).
- SUP-RAP-108/2010 Recurrente: Agrupación Política Nacional “Par-naso Nacional”. Autoridad responsable: Consejo General del Ins-tituto Federal Electoral. Disponible en <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 5 de no-viembre de 2012).
- SIRCP. Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Elec-torales. 2000. “Perspectiva comparada en Centroamérica, Méxi-co y República Dominicana”. 25 y 26. San José, Costa Rica: SIRCP.
- TEPJF. 2000. *Manual para el diseño de sistemas internacionales de IDEA Internacional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- . 2010. *Tailandia: La petición de la Comisión de Elecciones a la Cor-te Constitucional para disolver al Partido Demócrata y destituir a sus miembros del gobierno*. Boletín informativo (interno). México: CCJE-TEPJF.
- Tortolero, Francisco. 2009. *La disolución de los partidos antisistema*. Mé-xico: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.