

JURISDICCIÓN ELECTORAL Y DEMOCRACIA*

Mauro Miguel Reyes Zapata**

SUMARIO:¹ I. Preámbulo; II. Democracia y conflicto; III. Jurisdicción; IV. La confiabilidad en los órganos de justicia electoral; V. Democracia y jurisdicción electoral: un ejemplo de la relación entre ambos conceptos; VI. Epílogo.

"La fuerza de los tribunales ha sido, en todos los tiempos, la más grande garantía que se puede ofrecer a la independencia individual, pero esto es verdadero, sobre todo, en los siglos democráticos;..."

Alexis de Tocqueville,
La democracia en América

I. PREÁMBULO

El propósito del presente trabajo es exponer algunos aspectos relevantes en torno a la vinculación existente entre jurisdicción y democracia, es decir, a la relación entre un elemento eminentemente jurídico, el derecho a la jurisdicción y, otro, de origen político, como es el principio democrático.

Para ello, me referiré a la experiencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mexicano, mediante algunas reflexiones, de carácter más bien fragmentario, acerca de las posibles repercusiones de los criterios sostenidos por este órgano jurisdiccional en el desarrollo del régimen democrático en México, durante la década reciente.

II. DEMOCRACIA Y CONFLICTO

Una sociedad democrática es por antonomasia una sociedad abierta y plural, no es una sociedad monolítica

ni mucho menos rígida, sino un cuerpo social complejo y en constante cambio. Estas características dan lugar a tensiones constantes, que hacen que la sociedad se encuentre en permanente conflicto. Lo importante es que en la democracia esos conflictos no se ocultan ni se disfrazan, como ocurre en regímenes autoritarios, sino que son reconocidos como algo natural. Un sistema democrático es, pues, un sistema conflictivo.²

El cuestionamiento que surge de inmediato es ¿cómo solucionar estos conflictos? En democracia, la resolución del conflicto no implica la destrucción del adversario, sino el avenimiento de las partes por dos cauces: el instrumento político y la jurisdicción. Algunos problemas son de carácter político y se dirimen en ese ámbito, es decir, se trata por lo general de controversias sobre actos ajenos a las predeterminaciones del Derecho, que se conforman libremente por los actores políticos y se rigen por razones de oportunidad.

La solución del conflicto en la esfera política no implica la determinación de quién tiene la razón, sino el logro de un compromiso en el que ambas partes re-

* Conferencia presentada en el marco del Seminario: Vicisitudes de la normalidad democrática electoral en México/2006, celebrado los días 22 y 23 de mayo de 2006 en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid España.

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

¹ Agradezco a Karla María Macías Lovera, secretaria instructora adscrita a la ponencia a mi cargo en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, su colaboración en la redacción del presente trabajo.

² Toharia, José Juan, "Solución de los conflictos en los sistemas democráticos", en *Justicia Electoral*, núm. 11, año 2000, p. 30.

En el mismo sentido, Zárate Flores, Alfonso, para quien pluralismo y conflicto son caras de una misma moneda, pues respetar la pluralidad implica enfrentar los conflictos que de ella se derivan: "Democracia y conflicto", en *Colección de Cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral*, núm. 2, TEPJF, México, 2002, p. 53.

nuncian a algo de sus pretensiones para poner fin a la controversia.³

En cambio, otros conflictos tienen naturaleza jurídica y son resueltos por instancias de la misma índole. En ambos casos, es indispensable establecer reglas para la solución de los conflictos, esto es, determinar previamente las “reglas del juego”.⁴

Ahora bien, no todos los conflictos políticos pueden mantenerse exclusivamente en la esfera política. La resolución de algunos de ellos es de suma trascendencia para la convivencia social, en especial si se relacionan con el derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes, es decir, con la dirección política de la comunidad. Tales conflictos versan sobre derechos fundamentales que no admiten ser objeto de libre disposición o renuncia de las partes en conflicto, de suerte que, si esas controversias no encuentran solución satisfactoria en el ámbito político han de ser resueltas por cauces jurídicos, es decir, a través de la jurisdicción, en aras de preservar la paz y armonía sociales y la propia existencia de la comunidad política.

El proceso jurisdiccional contencioso tiene por finalidad la resolución de un litigio mediante una sentencia vinculatoria para las partes, emitida por un órgano dotado de jurisdicción (que en un régimen democrático goza de las cualidades de imparcialidad e independencia) y, en su caso, la ejecución de lo decidido. El presupuesto indispensable para todo proceso jurisdiccional contencioso está constituido por la existencia y subsistencia de un litigio entre partes, que en la definición de Carnelutti es “el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia del otro”.

Dicha pretensión consiste en la afirmación del actor de merecer la tutela de un derecho previsto en el orden jurídico.

Al aplicar estos conceptos al ámbito político, se tiene en cuenta que en un estado democrático, el derecho vigente tutela, no sólo el respeto al principio

de mayoría, sino el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales,⁵ con el fin de salvaguardar tanto los derechos de la mayoría como los de las minorías.

Es patente que la aplicación del principio de mayoría y el ejercicio de los derechos fundamentales pueden suscitar conflictos de intereses, los cuales admiten ser resueltos en sede jurisdiccional, con independencia de su connotación política, porque la materia del proceso jurisdiccional consiste precisamente en el dictado de una resolución que solucione conforme a derecho ese enfrentamiento de intereses.

La tendencia es que estos conflictos sean más numerosos en los sistemas políticos que tutelan con mayor fuerza los derechos de las minorías, y cuentan con una estructura institucional caracterizada por un poder político dividido, limitado y disperso (por ejemplo, un sistema federal o fuertemente descentralizado) porque la jurisdicción permite disponer de métodos de adopción de decisiones distintos de los mayoritarios.⁶

III. JURISDICCIÓN

En una democracia constitucional, la actividad de la jurisdicción se legitima no sólo por la sujeción del juez a la ley, sino por su vinculación a la Constitución y su carácter de garante de los derechos fundamentales de los individuos que integran la comunidad política y que participan activamente en la dirección de dicha comunidad, a través de la elección de sus gobernantes.⁷ De ahí que la actuación del juez al resolver los conflictos de carácter político que atañen a la vigencia del principio democrático encuentre justificación, tanto en el principio de supremacía constitucional como en la exigencia de salvaguardar el ejercicio de los derechos fundamentales

³ De acuerdo con Michele Taruffo, este es uno de los rasgos que definen a los métodos alternativos de resolución de las controversias. Véase al respecto Taruffo, Michele, “La justicia civil ¿opción residual o alternativa posible?” en *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción* (ed. Perfecto Andrés Ibáñez), Trotta, Madrid, 1996, p. 145.

⁴ Toharia, José Juan, *op. cit.*, pp. 31 y 32.

⁵ McLachlin, Beverley, “Ser juez en una democracia constitucional” en *Colección Discursos*, núm. 28, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002, p. 12.

⁶ Verbigracia, el caso de los Estados Unidos de América, donde los jueces desempeñan un importante papel en la resolución de conflictos políticos. Sobre este tema, Guarnieri, Carlo y Patria Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y Democracia*, Taurus, Madrid, 1999, p. 140 y ss.

⁷ Garzón Valdés, Ernesto, “El papel del poder judicial en la transición a la democracia”, *Isonomía*, núm. 18, abril de 2003, p. 30.

Jurisdicción electoral y democracia

que son presupuesto de existencia de cualquier régimen democrático.

A su vez, la legitimación del ejercicio de la función jurisdiccional se obtiene mediante la observancia de las disposiciones que rigen el proceso y, sobre todo, a través del acatamiento al imperativo de motivación de la sentencia en materia de hechos y de derecho. Se trata entonces de una legitimación condicionada, vinculada a la calidad del servicio público y sometida a la crítica pública, de modo que, a través de la lectura de la sentencia, cualquiera debe advertir una respuesta razonable y justificada a la cuestión de cómo se resolvió y por qué esa fue la mejor manera en que se pudo resolver la controversia.

Las referidas facultades de los jueces para resolver conflictos de carácter político son relativamente recientes en la mayoría de los países latinoamericanos, y obedecen, en buena medida, a la transformación de los sistemas políticos.

En efecto, cualquier cambio político, por lo general, va acompañado e incluso precedido por modificaciones significativas en el sistema jurídico, porque el derecho es un factor que da cauce y coadyuva a ese cambio.⁸ Normalmente, estos cambios son producto de la sustitución paulatina de principios, reglas e instituciones del sistema anterior, que contradicen a las nuevas normas que se incorporan.

En un régimen jurídico de carácter meramente legislativo, la ausencia de una verdadera Constitución normativa limita la función de la jurisdicción al tratamiento de los conflictos propios de las relaciones entre particulares (o sea, fundamentalmente a las materias civil y penal). En contraste, en el Estado Constitucional de Derecho se refuerza la actividad de la jurisdicción, y se incorporan plenamente como sujetos justiciables a las instancias de poder.⁹

Por ello, en la actualidad, en la mayor parte de las democracias constitucionales destaca la actividad de los tribunales, los cuales, a través del ejercicio de la juris-

dicción, garantizan el respeto de los derechos de los ciudadanos, para que éstos no sean objeto de ninguna clase de componenda contraria al orden jurídico.

Los tribunales deben resolver las cuestiones públicas, a menudo trascendentes y complejas,¹⁰ conforme con métodos jurídicos y sobre la base de razones jurídicas.

Se trata de privilegiar la aplicación de la ley, para resolver la controversia que las ahora partes no pudieron arreglar extrajudicialmente, lo cual no puede considerarse un fracaso de la política, sino la búsqueda de la solución del conflicto a través de otros medios, pues no existe base para restringir al sistema político a que todos sus conflictos se diriman a través de la autocomposición, y vedar de esta forma el derecho de los afectados a acudir a la jurisdicción.¹¹

La democracia requiere pues, de un aparato judicial que pueda dirimir y procesar los conflictos sociales, de forma imparcial, pues los procesos jurisdiccionales permiten aportar al debate público una serie de razones que de otra manera podrían quedar marginadas (razones que muchas veces versan sobre el respeto a los derechos fundamentales) y los tribunales independientes pueden asegurar las condiciones necesarias para que el diálogo político se mantenga abierto y todas las partes tengan asegurada la posibilidad de intervenir en él.¹² El derecho de acudir al juez se convierte así, como dicen Carlo Guarnieri y Patricia Pederzoli, en otra forma de participación en el proceso político.¹³

Estas virtudes del proceso jurisdiccional se aprecian con claridad en la distinción entre control jurídico y control político, formulada por Manuel Aragón:

⁸ En este sentido, Fix Fierro, Héctor y Sergio López, Ayllón, "Legitimidad contra legalidad. Dilemas de la transición jurídica", en *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, coords. Wistano Orozco y otros, UNAM, México, 2002, pp. 330 y ss. y Ansolabehere, Karina, "Suprema Corte: árbitro sin contrapesos", en *Nexos*, núm. 329, mayo de 2005, p. 40.

⁹ Andrés Ibáñez, Perfecto, "Democracia con jueces", en *La función judicial. Ética y democracia*, TEPJF, Gedisa e ITAM, Barcelona, 2003, pp. 246 y 247.

¹⁰ Así, por ejemplo, Miguel Carbonell menciona la actuación del Tribunal Constitucional Federal alemán al ordenar en la década de los cincuenta la disolución de los partidos neonazis, el trabajo de la Corte Costituzionale italiana para hacer exigibles los derechos sociales previstos en la Constitución de ese país, las sentencias del Tribunal Constitucional español para ir delimitando el modelo de distribución territorial de poder entre el Estado central y las comunidades autónomas ("Los guardianes de las promesas. Poder Judicial y democracia en México", en *El poder judicial en la transición y consolidación democrática en México*, Instituto Federal Electoral, México, 2004, p. 42).

¹¹ Salazar Ugarte, Pedro, "Justicia constitucional y democracia: el problema de la última palabra", en *Nexos*, núm. 329, mayo de 2005, p. 30.

¹² Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 43.

¹³ Guarnieri, Carlo y Patricia Pederzoli, *op. cit.*, p. 24.

1. El control jurídico es un control objetivado, por un lado, porque el parámetro de control es un conjunto normativo preexistente y no disponible para el órgano de control y, por otro, porque los sometidos a control no son las personas físicas o las instituciones, sino sus actos, es decir, la objetivación de la voluntad de tales personas o institutos; por su parte, el control político es subjetivo, es decir, carece de un canon fijo y predeterminado de evaluación y, además, se ejerce sobre los órganos del poder mismo, ya sea de manera directa, o bien, en forma indirecta, a través de la actividad que ese órgano lleva a cabo.
2. El control jurídico está basado en razones jurídicas y no en consideraciones políticas.
3. El ejercicio del control jurídico es necesario, pues debe ejercerse siempre que sea instado para ello, lo que quiere decir que los tribunales no pueden denegar justicia, pues están obligados en cualquier caso a dar una respuesta a las pretensiones de los demandantes.
4. Por último, el control jurídico se lleva a cabo por un órgano independiente e imparcial, dotado de especial competencia técnica para resolver cuestiones de derecho, es decir, un órgano jurisdiccional, en tanto que el control político se encuentra a cargo de actores políticos.¹⁴

La resolución jurisdiccional de los conflictos políticos y, en particular, de los conflictos electorales, se lleva a cabo entonces, a través de un proceso en el que ambas partes son oídas, en el que pueden ofrecer pruebas y expresar los argumentos que sustentan su pretensión y en el que además, se dicta una resolución en la que se examinan todos los medios de convicción y alegaciones de las partes para estar en aptitud de decidir la controversia, mediante la exposición de razones y no a través de una decisión meramente arbitraria.

Por ello, la jurisdicción electoral no sólo es la vía idónea para resolver los conflictos políticos en la materia; es también la única que asegura la constitucionalidad y legalidad, tanto del procedimiento, como de la decisión emitida.

¹⁴ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1999, pp. 70 y 71.

IV. LA CONFIABILIDAD EN LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA ELECTORAL

La jurisdicción y, en particular, la encargada de dirimir las controversias electorales, tiene entre otras funciones, la de garantizar la estabilidad del sistema político. Conforme con Ernesto Garzón Valdés, la estabilidad permite el mantenimiento de la identidad del sistema político, a través de la actitud de quienes detentan el poder, de guiar su comportamiento conforme con las normas básicas del sistema,¹⁵ y los tribunales garantizan la corrección de cualquier apartamiento de esas normas básicas.

Un presupuesto fundamental para la buena marcha de la jurisdicción electoral es la conformidad de los actores políticos, en resolver sus diferencias de acuerdo con lo decidido por los órganos jurisdiccionales electorales.

A su vez, la aceptación de los actos que emanan de la jurisdicción electoral implica la existencia de confianza en los tribunales a los que se encomienda esa función, lo cual puede ser una tarea bastante ardua, si se considera que la confianza se obtiene, sobre todo, si los actores políticos y, en particular, los ciudadanos, experimentan en su vida cotidiana las repercusiones de los actos jurisdiccionales en materia electoral.¹⁶

La confiabilidad judicial se pone a prueba en cada decisión de los tribunales y su ausencia estimula el surgimiento de arreglos celebrados al margen o en contra del orden constitucional.

En México, con anterioridad al establecimiento de la jurisdicción electoral, los conflictos se dirimían en el plano extrajurídico, porque no existían instituciones que llevaran a cabo esta función, o bien, porque esa vía era políticamente ventajosa o poco costosa para las partes. En suma, los actores políticos no confiaban en las vías jurídicas o no estaban acostumbrados ni se veían motivados a acudir a ellas.

En la actualidad, de acuerdo con encuestas recientes realizadas por un diario nacional mexicano, en el período

¹⁵ Garzón Valdés, Ernesto, *op. cit.*, p. 27.

¹⁶ Según el Informe Latinobarómetro 2005, los resultados de los últimos diez años de trabajo de esa corporación evidencian la existencia de una cercana relación entre el nivel de confianza en una institución y los niveles de cercanía y experiencia de los ciudadanos en relación con el trabajo de esa institución.

Jurisdicción electoral y democracia

que comprende de agosto de 2005 a abril del presente año, la confianza en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha incrementado del 48 al 57% de los electores (mucho/algo),¹⁷ dato que contrasta con el grado de confianza hacia los tribunales, prevaleciente en Latinoamérica, que es del 31%, de acuerdo con el Informe Latinobarómetro 2005.¹⁸

Este resultado concuerda con el creciente número de impugnaciones presentadas ante el tribunal, el cual, en lo que va de este año (en el que se llevan a cabo el proceso electoral federal y trece procesos electorales en las entidades federativas) ha recibido 1,222¹⁹ medios de impugnación, los cuales destacan por la constante evolución de los planteamientos que en ellos se formulan, circunstancia que ha persistido a lo largo de casi diez años de vida del órgano jurisdiccional.²⁰ Esto puede ser un indicador de que las expectativas de los ciudadanos en torno al desempeño y a los resultados de la jurisdicción electoral son crecientes.

La cantidad de impugnaciones en materia electoral podría hacer pensar también, que el número de litigios

vinculados a la celebración de las elecciones es un factor de riesgo para la normalidad democrática, porque supone la falta de acuerdo o la insatisfacción en torno a los resultados electorales, a la selección de candidatos y de dirigentes partidistas, al ejercicio de los derechos político-electorales, etcétera, o bien, que la promoción de tales medios de impugnación implica que exista incertidumbre en torno al contenido de los actos materia de controversia, hasta que la inconformidad se resuelva en forma definitiva y firme.

En mi concepto, ambas conclusiones carecen de exactitud, porque a las circunstancias indicadas se añaden dos más que evitan el surgimiento de los problemas referidos.

Primera: El hecho de que los fallos dictados por el tribunal son acatados por las partes. Los actores políticos han asumido la jurisdicción electoral como el medio idóneo para la resolución de sus conflictos, pues acuden con regularidad ante ella a hacer valer sus pretensiones; al formular sus argumentos, con frecuencia invocan precedentes sostenidos por el propio órgano jurisdiccional, o bien, plantean cuestiones novedosas en sus demandas, y las partes vinculadas a la ejecución de las resoluciones por regla general no se resisten a su cumplimiento.

Segunda: La posible incertidumbre sobre los actos materia de impugnación se reduce al mínimo a través de la pronta resolución de la controversia. A manera de ejemplo, en lo que va del año, el tribunal ha resuelto 1,014 asuntos, de los cuales, el 87% (correspondiente a juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano) se ha resuelto en un promedio de siete días naturales,²¹ con la finalidad de que la sentencia sea eficaz, y de que no se afecte el desarrollo del proceso electoral o del proceso interno de un partido político, o bien, que se concluya de manera irreparable algún derecho político-electoral a un ciudadano.

Por otra parte, la confiabilidad en la jurisdicción electoral se explica también por las características de la legislación electoral federal, que fue emitida con el consenso de todos los partidos políticos, y que prevé, entre otros aspectos, la brevedad de los plazos procesales, lo cual permite la tramitación, substanciación y resolución de los asuntos en un lapso muy corto; un acceso sencí-

¹⁷ *Reforma*, 16 de marzo de 2006, pp. 1 y 6.

¹⁸ Según el citado Informe Latinobarómetro 2005, el 66% de la región señala que tiene poca o nada confianza en el Poder Judicial, en tanto que sólo el 31% tiene mucha o algo de confianza en él, lo cual, conforme con datos del propio informe, obedece a la percepción de que existe un débil imperio de la ley, porque no todos pueden ejercer todos sus derechos; por tanto, no todos quieren cumplir sus obligaciones; en suma, no todos cumplen con la ley, lo que origina desigualdad frente a la ley. Podemos agregar, que la situación de desconfianza hacia los tribunales no es excepcional; se trata más bien de una constante en todos los países, que obedece, en buena medida, a la naturaleza de la función jurisdiccional, en virtud de la cual es casi inevitable que la parte que no obtiene su pretensión o que es condenada al cumplimiento de cierta obligación, considere que la actuación del tribunal fue incorrecta.

¹⁹ Datos vigentes al 15 de mayo de 2006.

²⁰ Los temas de las controversias que se presentan ante el tribunal han variado con el tiempo; si en los primeros años de labor del tribunal, los litigios versaban primordialmente sobre la pretensión de nulidad de cierta votación de una elección o incluso de toda la elección, por supuestas irregularidades como violencia sobre los electores, alteraciones en las actas en que se consignan los resultados electorales o entrega inoportuna de los paquetes que contienen esas actas, ahora, con el fin de obtener la nulidad de la elección, los partidos políticos alegan también la falta de equidad entre los contendientes, propiciada por la diferencia entre los recursos utilizados por cada uno, la realización de actos de proselitismo fuera del período de campaña electoral, el uso inequitativo de los medios de comunicación electrónicos, etcétera. A esto se añaden otros temas de inconformidad que se refieren al uso correcto de los recursos de que disponen los partidos políticos, a la labor de fiscalización que lleva a cabo la autoridad administrativa electoral y a la violación de los derechos político-electorales de los ciudadanos por parte de los partidos políticos, entre otros.

²¹ Datos actualizados al 15 de mayo de 2006.

llo al sistema de medios de impugnación (a través de requisitos de legitimación no muy rigurosos, de la falta de formalidad en la promoción de las demandas, de la posibilidad de reencauzar la vía elegida, etcétera); la amplitud de las facultades del juzgador en materia probatoria, y la limitación de la vigencia del principio de estricto derecho.²²

Esta regulación permite que la jurisdicción electoral funcione de tal manera, que garantice una tutela rápida, accesible, eficaz e idónea, en los casos en que el Derecho sea vulnerado.²³

Otro factor de confiabilidad en la jurisdicción electoral radica en la transparencia de su ejercicio.

En el ámbito jurisdiccional, el principio de publicidad implica que las acciones de los jueces sean conocidas por la comunidad, obligación que se acentúa en un órgano jurisdiccional de última instancia. Por tanto, las sentencias en materia electoral deben considerarse cosa pública.

Las razones que justifican la vigencia del principio de publicidad en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, provienen tanto de la naturaleza del órgano jurisdiccional, como de la materia de que conoce, de la regulación constitucional y legal del proceso, y del carácter de los sujetos que actúan como parte en los medios de impugnación, entre otros aspectos.

La regulación jurisdiccional electoral regula este principio, pues a diferencia de lo que sucede en otros procesos, en el ámbito electoral, el artículo 17, párrafo 1, inciso *b*), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece, que la promoción del medio de impugnación debe hacerse pública, por la autoridad o el órgano partidista ante quien se presente la demanda, a través de su fijación en los estrados respectivos, o por cualquier otro procedimiento

que garantice fehacientemente la publicidad del escrito. De este modo, cualquier persona está en aptitud de conocer los hechos que constan en ese escrito inicial y, con ello, el tema del proceso puede ser conocido desde la presentación del medio de impugnación.

Asimismo, conforme con los artículos 99, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 24, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sesiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son públicas, para permitir que las deliberaciones de las salas que lo integran sean conocidas por cualquier persona.

A lo anterior se añade, que en virtud de lo ordenado en el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de 31 de agosto de 2004, los autos de turno de los asuntos que ingresan al tribunal, dictados por el presidente de la Sala, son también objeto de publicidad, a través de su colocación en la página *web* del tribunal *www.trife.org.mx*, con lo cual, los ciudadanos pueden enterarse, día con día, de la fecha en que ingresa cada asunto a la Sala, quiénes son las partes, cuál es el acto impugnado y a qué magistrado se turna para la elaboración del proyecto de sentencia respectivo.

A través de este medio, es posible también que cualquier persona que utilice una computadora con conexión a internet, observe el desarrollo de las sesiones públicas, de manera simultánea a su celebración.

Por último, desde agosto de 2004, es factible consultar en internet todas las sentencias emitidas por el tribunal, apenas unas horas después de su aprobación, esto es, en el tiempo indispensable para satisfacer los requerimientos técnicos, de acuerdo con el tamaño y formato de la sentencia. Las resoluciones se identifican por la clave de expediente, de suerte que con sólo seguir el número consecutivo, el ciudadano puede constatar la ausencia de alguna resolución.

Lo anterior permite que los actos del tribunal sean objeto de juicio crítico por parte de la opinión pública y, en particular, por los distintos ámbitos de la academia. De este modo, el resultado de la observación rigurosa de la actividad jurisdiccional puede también contribuir a fortalecer la confianza depositada en el tribunal o, en su caso, a debilitarla; de ahí que sea indispensable que los comentarios científicos a la jurisprudencia y a los criterios emanados del tribunal se intensifiquen.

²² Estas circunstancias pueden influir en la apreciación que los justiciables den, no sólo a la resolución que se dicte, sino al procedimiento mismo, si en él se respetan las garantías esenciales del proceso, si el juzgador no se atiene sólo a la literalidad de las palabras de la demanda y busca dilucidar la verdadera intención del promovente; si se reencauza la vía elegida por el actor, si además el juez procura allegarse de todos los elementos necesarios para resolver, si emite resolución con prontitud, etcétera. Todas estas circunstancias crean un clima propicio para que los justiciables estén dispuestos a aceptar y acatar una resolución jurisdiccional, incluso si ésta les es desfavorable.

²³ Estas son las cualidades que de acuerdo con Michele Taruffo deben exigirse a la justicia civil. Al respecto, Taruffo, Michele, *op. cit.*, p. 149.

V. DEMOCRACIA Y JURISDICCIÓN ELECTORAL: UN EJEMPLO DE LA RELACIÓN ENTRE AMBOS CONCEPTOS

Vista la vinculación existente entre democracia y jurisdicción electoral, cabe cuestionarse si la actuación de la jurisdicción electoral influye en la normalidad democrática. Y si es así, ¿cómo se manifiesta esa influencia?

No pretendo ofrecer una respuesta definitiva a esas dos importantes cuestiones, sino más bien, ilustrar la posible aportación de la jurisdicción electoral a la democracia, a través del estudio de la repercusión de algunos criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el comportamiento de los actores políticos y, en específico, de los partidos políticos.

Para Guillermo O'Donnell, la ampliación de las libertades y derechos es una condición previa para consolidar la ciudadanía en una democracia, así como un instrumento potencial para dar mayor poder a los individuos y grupos en sociedades como las latinoamericanas, que se distinguen por sus profundas desigualdades sociales y económicas.

La consolidación de la ciudadanía se refiere a la necesidad de que los derechos de los ciudadanos sean efectivamente ejercidos y respetados y, además, a la exigencia de que existan condiciones propicias para ese ejercicio.

Por su parte, Peter Häberle afirma que la democracia exige un ciudadano político activo, que haga uso efectivo de todos sus derechos, pues el ejercicio del derecho al voto presupone el de otros derechos fundamentales, como las libertades de expresión, de reunión y de asociación, el derecho de petición y el derecho a la información; sin ellos, el ciudadano no puede decidir libremente la forma en que ejercerá su derecho al voto.²⁴

Pues bien, considero que el fortalecimiento del ejercicio de los derechos ciudadanos en materia político electoral ha sido uno de los principales fines perseguidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tal como lo dispone el artículo 41, párrafo segundo, base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; estimo incluso, que esta es la

aportación más significativa de ese órgano jurisdiccional a la normalidad democrática en México.

La referida tendencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se observa con claridad en algunos de los criterios sostenidos por ese órgano jurisdiccional durante los últimos diez años, los cuales se distinguen no sólo por su número, sino por la diversidad de temas que comprenden: requisitos de elegibilidad; registro de candidatos; derecho a la información en materia político-electoral; vida interna de los partidos políticos; usos y costumbres indígenas, etcétera.

Enseguida me referiré a algunos de los criterios adoptados en materia de vida interna de los partidos políticos.

Vida interna de los partidos políticos

Como sucede en toda democracia representativa, en México los partidos políticos desempeñan un importante papel, pues son el cauce a través del cual se expresa la voluntad popular. Así lo dispone la Constitución, cuyo artículo 41, párrafo segundo, base I, establece como fines de los partidos políticos: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Por su parte, la legislación electoral federal atribuye a los partidos políticos el monopolio para la postulación de candidatos a cargos de elección popular en ese ámbito, con lo cual, el funcionamiento de los partidos políticos influye de modo necesario en el desarrollo de la democracia.

El cumplimiento de estas funciones constitucionales y legales conduce a que los partidos se coloquen en una posición de prevalencia frente a los ciudadanos y, en especial, frente a aquellos que integran el partido.

Por este motivo, al igual que sucede en la mayoría de los estados constitucionales, la legislación electoral federal mexicana exige, que tanto las normas internas como los actos de la vida interna del partido político se rijan por principios democráticos.

Sin embargo, por la interacción que tiene lugar en el seno de la organización y por la posición preponderante en la que se encuentran, los partidos políticos pueden llevar a cabo actos que se aparten de la ley o de la

²⁴ Häberle, Peter, *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1997, p. 71.

normatividad interna que los rige e, incluso, afectar derechos fundamentales de sus militantes.

Es claro que la existencia de un grupo minoritario con facultades de decisión en el seno del partido puede provocar relaciones de conflicto entre los militantes, el alejamiento de los fines partidarios, la inobservancia de la voluntad mayoritaria y, en general, la violación a los derechos político-electorales de los ciudadanos que integran el partido.

Las violaciones pueden presentarse, sobre todo, en tres ámbitos de la vida interna del partido político:

- a) Procesos de selección interna de candidatos;
- b) Procesos de selección de dirigentes, y
- c) Procedimientos sancionatorios instaurados en contra de los militantes.

Esta situación se ha puesto de relieve en los distintos medios de impugnación promovidos en forma constante por militantes de todos los partidos políticos nacionales, prácticamente desde la instauración del tribunal.

En un principio, la posición del tribunal ante este tipo de planteamientos consistió en considerar improcedente el medio de impugnación respectivo. Este criterio sentó jurisprudencia, sobre la base de que si bien el anteproyecto de la ley procesal en la materia establecía la procedencia expresa del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (como se denomina el medio de impugnación para la defensa de tales derechos) contra actos de partidos políticos; durante el proceso legislativo, se suprimió la procedencia del juicio en contra de tales actos, y se dejó sólo un artículo, debido a un *lapsus calami* del legislador y no a una intención consciente de incluir a los partidos políticos como sujetos pasivos de los medios de defensa electorales.

A pesar de que el criterio referido era obligatorio por constituir jurisprudencia, los militantes insistían en la impugnación de actos internos de sus respectivos partidos políticos, y en sus demandas, formulaban argumentos enderezados a desvirtuar el razonamiento de la jurisprudencia y provocar así el cambio de precedente.

Estas circunstancias motivaron la modificación del criterio, la cual se desarrolló a través de varias etapas: primero, se estimó que podía ejercerse un control indirecto sobre los actos de partidos políti-

cos, a través de la revisión de los actos de la autoridad electoral; después, se consideró que la autoridad electoral estaba en aptitud de controlar tales actos y, finalmente, se llegó a la conclusión de que los actos internos de los partidos políticos son impugnables ante este órgano jurisdiccional.

Esta nueva jurisprudencia del tribunal, que es la que actualmente se aplica, se sustentó entre otros, en los siguientes argumentos:

1. El derecho a la jurisdicción (artículo 17 de la Constitución) no establece excepción respecto de los conflictos entre órganos o ciudadanos vinculados a un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de normas legales y estatutarias.
2. Varias normas internacionales (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos) obligan al Estado mexicano a contar con un medio accesible para defender los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano.
3. La Constitución (artículo 41, fracción IV) establece que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral consiste en garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, de votar, de ser votado y de asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de partidos políticos, lo que incluso se corrobora con los trabajos del proceso legislativo.
4. Al establecer la jurisdicción del tribunal, la norma constitucional (párrafo cuarto del artículo 99) que prevé el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no hace referencia o alusión alguna a que la autoría de los actos transgresores corresponda sólo a las autoridades, como lo hace en el resto de los medios de impugnación electorales, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual, que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como sucede en el caso de los partidos políticos, así como de sus órganos y dirigentes, frente a los individuos que forman la militancia.
5. La asociación de los ciudadanos a los partidos políticos tiene como finalidad optimizar y potenciar el ejercicio de sus derechos fundamentales, sin escatimar ninguna de las partes de su contenido.

Jurisdicción electoral y democracia

6. La legislación electoral (artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) tampoco limita la impugnación a actos de autoridad, pues sólo se refiere a actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales del ciudadano.
7. Además, otro precepto de la legislación electoral (artículo 12, apartado 1, inciso *b*) de la precitada ley) menciona como sujeto pasivo de los medios de impugnación a los partidos políticos, enunciado que debe surtir necesariamente efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional. El tribunal razonó que el motivo de la supresión durante el proceso legislativo, de un juicio específico para conocer de actos de partidos políticos, obedeció a que seguramente los autores de la iniciativa se percataron de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano era el medio idóneo para conocer de esos actos.
8. La relación jurídica entre el partido político y el ciudadano supone el respeto de los derechos político-electorales de éste, de manera que los términos de esa relación deben ser tutelados por la jurisdicción, ya que de lo contrario, se crearía un área de impunidad.

Por otro lado, con motivo de la impugnación de una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la que se denegó el registro como partido político a una asociación de ciudadanos, sobre la base de que los estatutos presentados no cumplían con los principios democráticos previstos en el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,²⁵ la Sala Superior se vio impelida a precisar qué debe entenderse por elementos democráticos mínimos exigibles a los partidos políticos.²⁶

Para dotar de contenido a este concepto, la Sala seleccionó a autores contemporáneos que gozan de aceptación entre los especialistas,²⁷ y extrajo los puntos de coincidencia entre ellos.

El criterio adoptado se sustenta en una concepción sustancial y no meramente formal de la democracia, puesto que, de acuerdo con el tribunal, los elementos democráticos mínimos que por exigencia constitucional y legal los partidos políticos deben cumplir, no se circunscriben a la celebración de elecciones internas o al respeto a la regla de mayoría, sino que comprenden también, la garantía de otros derechos que hacen posible el ejercicio del voto en condiciones de igualdad y libertad, tales como las libertades de expresión, información y asociación.

De acuerdo con el criterio indicado, el establecimiento de condiciones democráticas en el seno de los partidos políticos exige también la regulación de procedimientos disciplinarios internos, con las garantías procesales mínimas, que deben ser substanciadas y resueltas por órganos intrapartidistas, cuyos miembros sean independientes e imparciales.

Se ha considerado que estos medios de impugnación internos, forman parte de la cadena impugnativa que debe agotarse antes de acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.²⁸

Con ello se reconoce una cuasijurisdicción electoral en el seno de los partidos políticos, que permite que éstos resuelvan sus controversias internas de manera autónoma y conforme con sus propias reglas y que, sólo de manera excepcional, la jurisdicción electoral del Estado conozca de la disputa, si así lo solicita algún militante, dirigente u órgano del instituto político.

En este aspecto, cobra relevancia lo sostenido por Luigi Ferrajoli, en el sentido de que la democracia supone la efectividad de los derechos fundamentales y ésta guarda íntima relación con su percepción social, esto es, con el grado de conciencia con que esos derechos son reivindicados y defendidos. La lucha por la democracia es entonces, una batalla cultural dirigida a hacer madurar en la conciencia civil, una imagen de democracia asentada sobre los derechos fundamentales,

²⁵ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-781/2002, cuya sentencia fue emitida en sesión pública celebrada el 21 de agosto de 2002.

²⁶ Tesis de jurisprudencia publicada en las páginas 120-122 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, bajo el rubro: "ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS".

²⁷ Entre otros, Norberto Bobbio, Rafael del Águila, Michelangelo Bovero y Humberto Cerroni.

²⁸ Tesis de jurisprudencia consultable en las pp. 178-181 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, con el rubro: "MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD".

entendidos como vínculos negativos o positivos a todos los poderes y, por tanto, como negación de cualquier poder absoluto.²⁹

En torno a este tema, la posición del tribunal ha logrado dos importantes efectos:

Primero. La plena conciencia de todos los integrantes de los partidos políticos, de que sus relaciones internas se encuentran sujetas a reglas preestablecidas, y de que tanto sus actos como las propias reglas internas deben someterse a los principios de constitucionalidad y legalidad, razón por la cual, dichos actos y reglas se someten a dos tipos de control:

- ≪ Intrapartidario, que llevan a cabo las instancias internas del partido.
- ≪ Externo, a cargo de la jurisdicción electoral.

Incluso, se ha propiciado que algunos partidos modifiquen sus estatutos, con el fin de integrar a su estructura interna a un órgano intrapartidario encargado de dirimir las controversias y substanciar y resolver los procedimientos sancionatorios, o bien, introducir normas que garanticen la imparcialidad e independencia de los miembros de ese órgano, conferirle mayores facultades, etcétera.

Segundo. Los justiciables constatan que es factible obtener la reparación de una conculcación a su esfera de derechos, si así se determina en la resolución que se dicte en el medio de impugnación.

En otras palabras, los militantes han asumido que la vía jurídica es idónea para la resolución de sus controversias. Así, por ejemplo, sólo durante este año se han promovido 984 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, de los cuales 540 conciernen a procesos de selección interna de candidatos. De estos juicios, en 113 casos han sido acogidas las pretensiones de los actores.³⁰

Incluso, se han promovido impugnaciones por quienes antaño fueron dirigentes de algún partido político, que ahora acuden a la jurisdicción, porque estiman que existe una violación a sus derechos, y que esa es la vía idónea para lograr su reparación.

Otro efecto de los criterios sostenidos por el tribunal acerca de los derechos de la militancia partidista es la contribución al fortalecimiento de las propias organizaciones políticas, a través del desarrollo de los actos inherentes a su vida interna conforme con principios democráticos, pues de este modo, se evitan las distorsiones de la voluntad ciudadana y, por consiguiente, se genera una mayor identificación de los ciudadanos con los principios e intereses perseguidos por los partidos políticos.

Madison escribe en *The Federalist*, que sólo hay dos maneras de suprimir a los partidos: destruyendo la libertad esencial para su existencia o haciendo que todos los ciudadanos tengan la misma opinión, el mismo interés.³¹ Evidentemente, ninguna de estas opciones es admisible.

El Estado constitucional garantiza la legitimidad democrática del poder, al atribuir la manifestación de voluntad del Estado a la mayoría de los ciudadanos. Los partidos políticos, a su vez, median entre la diversidad no ordenada de opciones e intereses sociales de todos los ciudadanos y una unidad estatal de decisión y acción. Los partidos constituyen así un eslabón intermedio necesario en el proceso de formación de la voluntad política, porque agregan opiniones e intereses afines y los presentan para que se pueda decidir sobre ellos.³²

En las condiciones de la sociedad actual, en la que se ha masificado el ejercicio de los derechos político-electorales por el crecimiento demográfico y el reconocimiento del derecho al voto a un mayor número de personas, la mediación que ejercen los partidos políticos es indispensable, pues éstos reúnen, dan cauce y organizan las distintas voluntades ciudadanas, que sin la acción de esos institutos, se encontrarían dispersas y desarticuladas.

Los partidos políticos pueden cumplir, además, la función de transformar las orientaciones y actitudes políticas generales de ciertos sectores de la sociedad, en programas de acción política nacional, y convertir las necesidades expresas o latentes y los deseos más o menos vagos y difusos de conjuntos de la población, en pretensiones precisas y concretas a satisfacer por los poderes públicos. Para ello, los líderes de la sociedad integran y sistematizan programas coherentes de acción,

²⁹ Ferrajoli, Luigi, "El estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad", en *Corrupción y Estado de Derecho, El papel de la jurisdicción*, Perfecto Andrés Ibáñez (editor), Trotta, Madrid, 1996, p. 27.

³⁰ Datos actualizados al 15 de mayo de 2006.

³¹ En contraste, según el Informe Latinobarómetro 2005, en promedio, el 34% de la población de Latinoamérica considera que la democracia puede funcionar sin partidos.

³² Grimm, Dieter, "Los partidos políticos", en *Manual de Derecho Constitucional*, IVAP y Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 389.

Jurisdicción electoral y democracia

destinados a competir por los votos del electorado y a inspirar las decisiones y acciones del Estado.³³

Los partidos son, al mismo tiempo, dirigentes políticos de la sociedad, pues están en condiciones de generar actitudes políticas e inducir demandas ciudadanas.³⁴

Por eso, en la medida en que se fortalezca el sistema de partidos políticos, se robustece la participación ciudadana; en cambio, la falta de una pluralidad de verdaderas opciones, manifestadas a través de los partidos políticos, esto es, de la expresión de las diferentes fuerzas sociales y políticas, puede traducirse en la eliminación de los ciudadanos del proceso político.

Como sostiene José Woldenberg, la calidad de la democracia depende de la calidad de los partidos, de sus políticos, y de sus programas legislativos y de gobierno, pues ellos son los protagonistas de la política; no hay un solo acto de los partidos que sea indiferente a la democracia.³⁵

La vigencia de los principios democráticos en los actos internos de los partidos políticos redundará entonces, a la postre, en la existencia de mejores partidos, de mejores dirigentes y candidatos y, por ende, de una mejor democracia.

VI. EPÍLOGO

Según expresé al principio, el conflicto y el disenso son connaturales a la democracia, no una anomalía o

una debilidad que deba erradicarse. Por eso, es normal que ante las instancias jurisdiccionales se presenten en forma constante litigios de naturaleza política.

Como dice Fernando Savater, “lo único garantizado en la democracia es que habrá más conflictos y menos tranquilidad (suele decirse que ‘tranquilidad’ viene de tranca: los despotismos y las tiranías no dejan moverse ni a una mosca)”.³⁶

Lo expuesto no debe conducir a pensar que la jurisdicción electoral suscita el riesgo del problema que Perfecto Andrés Ibáñez denomina “demasiado Derecho, demasiados derechos, demasiado rígidos”,³⁷ que consiste, en esencia, en que la autonomía de la política se vea afectada por la actividad jurisdiccional, como tantas veces se ha apuntado.

Lo cierto es que, según indica el propio profesor español, en el Estado constitucional no se atribuye a la jurisdicción la función de contrapeso político, porque la actuación de la jurisdicción es más bien ocasional y de carácter puntual, tiene que ver con actos concretos y se produce sólo a instancia de parte, nunca de forma caprichosa, sino según lo planteado por las partes del proceso, de manera que la agenda de los órganos jurisdiccionales en materia electoral es elaborada por los ciudadanos y por el resto de los actores políticos, quienes de este modo contribuyen a la normalidad democrática.



³³ García Pelayo, Manuel. *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pp. 77-80.

³⁴ *Ibidem*, p. 80.

³⁵ Woldenberg, José. “Ética, elecciones y democracia”, en *Justicia Electoral. Ética, Justicia y Elecciones, Partidos políticos: democracia interna y fiscalización*, TEPJF, México, 2003, pp. 50 y 52.

³⁶ Savater, Fernando, *Política para Amador*.

³⁷ Andrés Ibáñez, Perfecto, *op. cit.*, p. 249.

