

En México, el 1° de julio de 2018, se llevaron a cabo las elecciones de los órganos representativos en los niveles federal, estatal y local. Este libro Blanco tiene como propósito presentar y analizar, desde una perspectiva comparada, el rol desempeñado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en el proceso electoral 2017-2018.

Elena Bindi es Catedrática de Derecho Público en el Departamento de Estudios empresariales y jurídicos de la Universidad de Siena.

Tania Groppi es Catedrática de Derecho Público en el Departamento de Estudios empresariales y jurídicos de la Universidad de Siena.

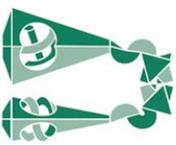
Andrea Pisaneschi es Catedrático de Derecho Constitucional en el Departamento de Jurisprudencia de la Universidad de Siena.

Giammaria Milani es Investigador de Derecho Constitucional en el Departamento de Jurisprudencia de la Universidad de Siena.

La democracia a juicio

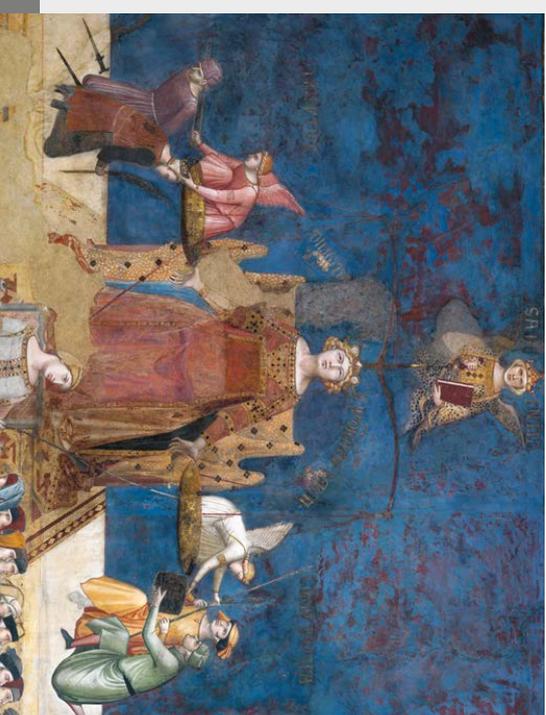

UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240


DIPARTIMENTO DI STUDI
AZIENDALI E GIURIDICI


TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

LA DEMOCRACIA A JUICIO

Estudio comparativo de la jurisprudencia del TEPJF en el proceso electoral 2017-2018



Editores

Elena Bindi - Tania Groppi - Andrea Pisaneschi

Coordinador

Giammaria Milani

€ 24,00

 Pacini
Giuridica

 Pacini
Giuridica

La democrazia a giudizio

Studio comparativo de la
jurisprudencia del TEPJF
en el proceso electoral 2017-2018

Editores

Elena Bindi - Tania Groppi - Andrea Pisaneschi

Coordinador

Giammaria Milani

El proyecto fue desarrollado con recursos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación destinados para proyectos internacionales del Proceso Electoral Federal 2017-2018 y del Departamento de Estudios empresariales y jurídicos de la Universidad de Siena. El contenido del documento es responsabilidad de la Universidad de Siena.

© Copyright 2018 by Pacini Editore Srl

ISBN 978-88-3379-058-9

Realizzazione editoriale



Via A. Gherardesca
56121 Pisa

Responsabile di redazione
Gloria Giacomelli

Fotolito e Stampa
IGP Industrie Grafiche Pacini

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume /fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

ÍNDICE GENERAL

| | | |
|--------------------|----|----|
| Presentación | p. | 11 |
|--------------------|----|----|

PARTE I MARCO GENERAL

CAPÍTULO 1 LAS REGLAS Y LOS DATOS DEL PROCESO ELECTORAL

Andrea Pisaneschi

| | | |
|---|---|----|
| 1. Los datos generales y el tamaño de la elección del 2018..... | » | 17 |
| 2. Los principios básicos del procedimiento electoral mexicano: los partidos políticos y los candidatos independientes..... | » | 18 |
| 3. Las etapas del procedimiento electoral..... | » | 25 |
| 4. El papel del Instituto Nacional Electoral (INE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) | » | 27 |

CAPÍTULO 2 LOS PRINCIPIOS ELECTORALES SUPRANACIONALES

Amaya Úbeda de Torres

| | | |
|--|---|----|
| 1. La protección de la democracia a través de los derechos de la Convención Europea y de la Corte Interamericana: breve análisis comparado de los principios en materia electoral a la luz de la jurisprudencia..... | » | 33 |
| 1.1. El contorno del derecho de participación política en ambos convenios..... | » | 34 |
| 1.2. Los principios vertebradores de los derechos de participación política en la interpretación jurisprudencial..... | » | 38 |
| 1.3. La protección de los derechos de sufragio activo y pasivo: casos escogidos | » | 41 |
| 2. La protección de la democracia a través de los estándares de <i>soft law</i> : la contribución de la Comisión de Venecia..... | » | 48 |
| 2.1. La Comisión de Venecia como actor de la construcción de estándares internacionales en materia electoral | » | 48 |
| 2.2. La Comisión de Venecia y el desarrollo de estándares electorales internacionales..... | » | 52 |
| 3. Las interacciones entre la Comisión y los órganos supranacionales de derechos humanos..... | » | 55 |

CAPÍTULO 3
EL DEBIDO PROCESO Y ARGUMENTACIÓN JUDICIAL

Elena Bindi, Tania Groppi y Andrea Pisaneschi

| | |
|--|----|
| 1. El debido proceso, el derecho a la audiencia y a la prueba..... » | 61 |
| 2. Tutela cautelar » | 68 |
| 3. El <i>amicus curiae</i> en el proceso electoral » | 71 |
| 3.1. Intervenciones de terceros interesados y del <i>amicus curiae</i> en México » | 71 |
| 3.2. El <i>amicus curiae</i> en las decisiones del proceso electoral 2017-2018 » | 74 |
| 3.3. Una evaluación desde la perspectiva de derecho comparado » | 76 |
| 4. El test de proporcionalidad en el proceso electoral..... » | 80 |
| 4.1. ¿Por qué se utiliza el principio de proporcionalidad? » | 80 |
| 4.2. El test de proporcionalidad en perspectiva comparada: el marco europeo » | 81 |
| 4.3. El test de proporcionalidad en la jurisprudencia del año electoral 2018 sobre los derechos político-electorales..... » | 86 |
| 4.4. Conclusiones..... » | 89 |

CAPÍTULO 4
EL USO DEL DERECHO EXTRANJERO E INTERNACIONAL

Tania Groppi

| | |
|---|-----|
| 1. El derecho extranjero e internacional en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales » | 93 |
| 2. La investigación empírica: las citas explícitas en la jurisprudencia del TEPJF del año 2018 » | 97 |
| 2.1. Premisas metodológicas..... » | 97 |
| 2.2. Análisis cuantitativo » | 102 |
| 2.3. Análisis cualitativo..... » | 106 |
| 2.3.1. Análisis formal » | 107 |
| 2.3.2. Análisis sustancial » | 116 |
| 3. Conclusiones..... » | 122 |

PARTE II
ANÁLISIS DE CASOS

CAPÍTULO 1
LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES

Andrea Pisaneschi

| | |
|--------------------------------|-----|
| 1. Principios generales..... » | 127 |
|--------------------------------|-----|

| | | |
|--|---|-----|
| 2. Candidatos independientes y apoyo ciudadano | » | 131 |
| 3. Candidatos independientes y pautas televisivas..... | » | 134 |
| 4. Candidatos independientes y financiación..... | » | 136 |

CAPÍTULO 2
LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Mario Perini

| | | |
|---|---|-----|
| 1. El marco supranacional e internacional..... | » | 139 |
| 2. Los partidos políticos en el contexto político mexicano: Una premisa necesaria | » | 144 |
| 3. Los principales asuntos tratados por el TEPJF en materia de organización y funcionamiento interno de los partidos..... | » | 146 |
| 3.1. Sobre la naturaleza de la reglamentación interna y su interpretación; el principio de auto organización interna..... | » | 146 |
| 3.2. Los procedimientos internos de los partidos: la selección de los candidatos y la justicia interna..... | » | 149 |
| 3.3. La posición del asociado dentro del partido..... | » | 152 |
| 4. Síntesis | » | 155 |

CAPÍTULO 3
LAS REDES SOCIALES Y LAS NOTICIAS FALSAS

Elena Bindi y Andrea Pisaneschi

| | | |
|---|---|-----|
| 1. Introducción del problema..... | » | 157 |
| 2. Las tesis y los principios generales sobre las redes sociales | » | 158 |
| 3. <i>YouTube</i> y “si los niños fueran candidatos” | » | 163 |
| 4. <i>Twitter</i> | » | 165 |
| 5. El tema de las noticias falsas (<i>fake news</i>) | » | 167 |
| 6. Santi Romano, la pluralidad de los ordenamientos jurídicos y las redes sociales..... | » | 173 |

CAPÍTULO 4
LA PARIDAD DE GÉNERO Y LA VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO

Elena Bindi

| | | |
|---|---|-----|
| 1. El marco normativo | » | 177 |
| 1.1. Premisa. El derecho de voto de las mujeres | » | 177 |
| 1.2. La evolución del marco normativo en México..... | » | 179 |

| | |
|---|-----|
| 1.3. La importante sentencia “anti-Juanitas” y la reforma constitucional de 2014..... » | 181 |
| 2. La jurisprudencia del año electoral 2018 sobre la paridad de género..... » | 184 |
| 2.1. Aplicación y finalidad de la cuota de género..... » | 185 |
| 2.2. Ajuste en el orden de prelación en el registro de candidaturas..... » | 185 |
| 2.3. Sustitución de candidatos..... » | 187 |
| 2.4. Autoorganización de los partidos..... » | 188 |
| 2.5. Alternancia y prelación en la asignación de los escaños de representación proporcional..... » | 190 |
| 2.6. Integración de los órganos legislativos..... » | 192 |
| 3. Un caso sin precedentes sobre los derechos político-electorales de las personas transgénero (muxes)..... » | 193 |
| 4. Algunas consideraciones en perspectiva comparada europea sobre la paridad de género..... » | 194 |
| 5. La jurisprudencia del año electoral 2018 sobre la violencia política de género » | 199 |
| 5.1. Los criterios para la investigación exhaustiva e integral..... » | 199 |
| 5.2. El “modo honesto de vivir” como requisito de elegibilidad y prohibición de violencia política por razón de género..... » | 200 |
| 6. Los estereotipos negativos basados en el género en los spots electorales de la campaña 2018..... » | 201 |
| 6.1. El uso de un lenguaje discriminatorio y la libertad de expresión en materia comicial..... » | 202 |
| 6.2. Los estereotipos de subordinación no siempre constituyen violencia de género desde un punto de vista simbólico..... » | 203 |
| 6.3. La difusión de un promocional que promueve estereotipos sexistas no es ejercicio de la libertad de expresión..... » | 205 |
| 7. El focus sobre la sentencia SUP-REP-87/2018: un caso ejemplar para identificar la línea límite más allá de la cual los estereotipos se vuelven discriminatorios..... » | 206 |
| 8. Algunas consideraciones en perspectiva comparada sobre los estereotipos negativos..... » | 209 |

CAPÍTULO 5

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Tania Groppi

| | |
|--|-----|
| 1. El marco normativo..... » | 215 |
| 2. La jurisprudencia sobre los derechos de los pueblos indígenas..... » | 218 |
| 2.1. Cuestiones procesales..... » | 218 |
| 2.2. Representación indígena en las candidaturas plurinominales..... » | 219 |
| 2.3. Acción afirmativa indígena en los distritos por el principio de mayoría relativa..... » | 220 |

| | | |
|--|---|-----|
| 2.4. Selección de candidaturas para la elección de diputados locales | » | 221 |
| 2.5. Registro de candidatos para la Presidencia de la República y consulta indígena..... | » | 222 |
| 2.6. Los derechos electorales de los desplazados internos | » | 223 |
| 3. Consideraciones en perspectiva comparada..... | » | 223 |
| | | |
| Algunas notas conclusivas: desde la argumentación a la legitimación | » | 227 |
| | | |
| Los Autores | » | 235 |

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Mario Perini

RESUMEN: 1. El marco supranacional e internacional. – 2. Los partidos políticos en el contexto político mexicano: una premisa necesaria. – 3. Los principales asuntos tratados por el TEPJF en materia de organización y funcionamiento interno de los partidos. – 3.1. Sobre la naturaleza de la reglamentación interna y su interpretación; el principio de auto organización interna. – 3.2. Los procedimientos internos de los partidos: la selección de los candidatos y la justicia interna. – 3.3. La posición del asociado dentro del partido. – 4. Síntesis.

1. El marco supranacional e internacional

En las fuentes de derecho internacional, originariamente, los partidos políticos tenían escasa relevancia. Su tratamiento era indirecto como una de las posibilidades de materializar los derechos del individuo, en particular, el de participar en la vida política del propio país sin ser discriminado¹.

A partir de la mitad de los años 90, la normativa comienza a ocuparse ya más intensamente de los partidos políticos, principalmente en el aspecto de establecer límites en función del amparo de los derechos del individuo². A partir

¹ La Declaración universal de los derechos humanos (art. 21); el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (art. 25); el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (art. 8); la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial [art. 5 (c)]; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 7 y 8); la Convención sobre los derechos del niño (art. 15); la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad [arts. 4 (3), 29, 33 (3)]; la Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (arts. 41 y 42); la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas [art. 2 (2)]; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (arts. 5 y 18). A nivel regional, la igualdad de derechos políticos está protegida en varios instrumentos, incluido el Protocolo I al CEDH (art. 3), la CADH (art. 23) y la Carta africana de derechos humanos y de los pueblos (art. 13).

² Véase UN Human Rights Committee (HRC), General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote). The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service (1996); y UN Human Rights Committee (HRC), General Comment No. 31 The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant (2004).

de que los partidos entran en crisis – consecuencia a la crisis de las ideologías – la regulación supranacional inicia a comprender la facultad del individuo de participar efectivamente en la vida política, y en específico de votar y de ser votado, y una competencia política justa y periódica.

Como viene declarado en el Comentario general al art. 25 del Pacto internacional de los derechos civiles y políticos de 1966, el objetivo del artículo es de «asegurar que los ciudadanos tengan una efectiva oportunidad de ejercer los derechos protegidos. El art. 25 conforma la piedra angular de los gobiernos democráticos basados en el consentimiento de las personas y de conformidad con los principios del Pacto»³. Este comentario oficial al artículo – siendo significativo que es de 1996, esto es, después de la caída del muro de Berlín – evidencia que en muchas ocasiones la libertad de asociación, y en específico aquellas de conformar partidos políticos, no es otra cosa que un instrumento para materializar los derechos individuales⁴. En el párrafo que se ocupa específicamente de los partidos políticos (el párrafo 26), se establece que «El derecho a la libertad de asociación, en particular el derecho a fundar organizaciones y asociaciones interesadas en cuestiones políticas y públicas y a adherirse a ellas es un complemento esencial de los derechos amparados por el artículo 25». Al tratarse de una libertad instrumental/funcional se sigue que: «Los Estados deben velar por que, en su organización interna, los partidos políticos respeten las disposiciones aplicables del artículo 25 a fin de que los ciudadanos puedan ejercer los derechos que se les garantizan en ese artículo»⁵.

También con el Comentario general de 1996, se evidencia que: «El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios para presentar su candidatura deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura»⁶. Vale la pena decir que el partido es solo una de las posibilidades que existen para participar (indirectamente) en la vida política y no se puede tener en algún modo como un límite al derecho individual de participar por sí mismo. La democracia representativa puede existir efectivamente aun sin partidos, no obstante, ésta ha sido la forma en la cual se ha desarrollado durante muchas décadas.

³ UN Human Rights Committee (HRC), General Comment No. 25, párrafo 1.

⁴ *Ibidem*, párrafos 7, 8, 9, 12 y 26.

⁵ *Ibidem*, párrafo 26.

⁶ *Ibidem*, párrafo 17.

Al pasar del plano internacional universal a aquel regional, en lo que respecta a la garantía de los partidos y a su autonomía, es posible encontrar posiciones diversas sobre el tema.

De hecho, el sistema de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) presenta múltiples analogías con el cuadro internacional arriba mencionado. En el centro de la tutela se pone al individuo y su derecho a participar efectivamente en la vida política de su país, y a hacerlo – pero no solo – a través de los partidos políticos (art. 23 CADH)⁷. Es verdad que este sistema regional ha iniciado – antes de 1989 – con la idea de la absoluta centralidad de los partidos políticos en la vida democrática. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en 1988, resalta que: «Los partidos son institutos necesarios en la democracia» y «La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos»⁸. No obstante, esta posición ha mutado en los años sucesivos para arribar a la concepción arriba mencionada según la cual el partido es solo una de las formas de participación política y que como tal lo que es verdaderamente esencial para la democracia es la participación del individuo, independientemente de cuál instrumento utilice para hacerlo⁹.

El sistema regional europeo, sin embargo, presenta aspectos diversos.

⁷ Véase en particular Corte IDH, Casos Castañeda Gutman c. Estados Unidos Mexicanos (2008) y Yatama c. Nicaragua (2005). En especial, en la primera de las decisiones revisadas se lee (párrafos 145-146) que: «El art. 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el art. 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa». Se evidencia claramente en esta decisión como en el centro del sistema de protección lo que se tutela es la participación (efectiva) del ciudadano en la vida política y que esa participación pueda desarrollarse en distintas maneras. El partido político, aunque sabemos que tiene mucha importancia, no constituye el único ni el principal instrumento para garantizar la participación.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución n. 26/88.

⁹ Sobre esta evolución, véase A.R. DELLA VIA, *Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, en *Revista Justicia Electoral*, 2011, pp. 49 ss.

En el derecho de la Unión Europea, hallamos múltiples fuentes que hacen referencia a los partidos políticos, a partir de los arts. 10, párrafo 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE); 224 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); y 12, párrafo 2, de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (Carta de Niza)¹⁰. Para la Unión Europea, en definitiva, la democracia (en Europa) necesita la existencia de partidos políticos, éstos no como una de las posibles vías para la partición de los individuos en la vida política europea, sino como algo inevitable, aunque no exclusivo. Una posición análoga emerge en el contexto del Consejo de Europa¹¹, al partir de la convicción de que los partidos políticos constituyen la columna vertebral de nuestras democracias¹² y que sus crisis se reflejan en las crisis de nuestros propios sistemas constitucionales¹³: «La calidad de la democracia representativa actual depende en gran medida del funcionamiento de los partidos políticos, en particular de sus organizaciones internas, transparencia, financiamiento y calidad de sus programas políticos. Gran parte de los desafíos que actualmente afrontan los sistemas democráticos coinciden con aquellos afrontados por los partidos políticos hoy en día»¹⁴. También el *soft-law* producido por el Consejo de Europa destaca, en relación con la esencia del fenómeno-partido, que su naturaleza es la de servir de intermediario entre los

¹⁰ Con base en la atribución de competencia contenida en el art. 224 del TFUE, se han emitido varias fuentes de derecho derivado; las principales de ellas, que están actualmente vigentes, son el Reglamento 2014/1141, que hace referencia a la disciplina general de los partidos y fundaciones políticas europeos; el Reglamento 2015/2401 sobre el registro de los partidos y fundaciones políticas europeas, que se hace ante la Autoridad para los partidos políticos y fundaciones políticas europeas; el Reglamento 2015/2246, en el que se establecen normas más detalladas sobre el registro de los partidos y de las fundaciones; y, para finalizar, el Reglamento 2012/966 que en la Parte II, Título VIII, se ocupa de la financiamiento de los partidos políticos a nivel europeo.

¹¹ Entre las múltiples resoluciones, recomendaciones y documentos de la Asamblea parlamentaria, véase Resolution 1546 (2007) and Resolution 1736 (2010) On a Code of good practice in the field of political parties; Recommendation 1438 (2000) and Resolution 1344 (2003) On the threat posed to democracy by extremist parties and movements in Europe; Resolution 1308 (2002) On restrictions on political parties in the Council of Europe member states; Recommendation 1516 (2001), On the financing of political parties; Resolution 1264 (2001), Resolution 1320 (2003) and Recommendation 1595 (2003) On a code of good practice in electoral matters; Resolution 1601 (2008), On procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament.

¹² En este sentido, ad es., TEDH, Case of Ouranio Toxo and Others v. Greece (2005); Affaire Parti socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie (1998); United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey (1998); Case Of Republican Party Of Russia V. Russia (Application no. 12976/07), párrafo 78.

¹³ Asamblea parlamentaria, Resolution 1546 (2007), párrafo 5.

¹⁴ Asamblea parlamentaria, Resolution 1736 (2010), párrafo 1.

ciudadanos y las instituciones públicas, siendo su finalidad característica la de la competencia electoral.

Lo anterior se evidencia, por ejemplo, al leer en el Código de buenas prácticas elaborado por la Comisión de Venecia que: «Los partidos políticos constituyen [...] un elemento clave en la contienda electoral, y un mecanismo de conexión esencial entre el individuo y el Estado»¹⁵. Al parecer, para el Consejo de Europa, sin partidos, no es posible que exista una real competencia por la conquista del poder, esto es, una efectiva vida democrática.

A su vez, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre los partidos, abarcando un gran abanico de temas, desde los derechos de los miembros con respecto a la asociación¹⁶ y los posibles límites a la inscripción¹⁷, hasta el tratamiento reservado de algunos estados a los partidos políticos, utilizando como principal parámetro de juicio el art. 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁸, que protege la libertad de reunión y asociación.

En términos generales, el TEDH destaca que los partidos se diferencian de otras asociaciones políticas en que tienen unos programas para el cambio social, que al llegar al poder, están en grado de cumplirlos: «La Corte ha confirmado, en múltiples ocasiones, el rol esencial desempeñado por los partidos políticos en los sistemas democráticos, donde a ellos se les reconoce derechos y libertades según lo que establece el Artículo 11 de la Convención, así como el Artículo 10. Los partidos políticos son una forma de asociación esencial para el correcto funcionamiento de la democracia (...). Debido a la naturaleza del rol desempeñado por

¹⁵ Asamblea parlamentaria, Resolution 1546 (2007), párrafos 4 y 5. Las consideraciones de la Asamblea prosiguen en este modo: «Su rol consiste en integrar grupos e individuos en los procesos políticos, sirviendo como herramienta para formular y representar sus intereses, estableciendo autoridades en diferentes niveles, elaborando políticas y programas políticos alternativos y controlando al ejecutivo. En consecuencia, siendo la conexión esencial entre el individuo y el gobierno democrático, los partidos políticos asumen una especial responsabilidad. Su legitimidad y credibilidad son de suprema importancia para la legitimidad del proceso democrático en su totalidad. Por otro lado, su mal funcionamiento podría afectar a todo el sistema democrático y a las instituciones».

¹⁶ TEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen v. the United Kingdom* (2007), párrafos 37 ss.

¹⁷ TEDH, *Ahmed and Others v. The United Kingdom* (1998); *Vogt v. Germany* (1995).

¹⁸ TEDH, *Dicle v. Turkey* (2002); en un sentido análogo, véase por ejemplo *Emek Partisi and Şenol v. Turkey* (2005); *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* (1999); *Güneri and others v. Turkey* (2005); *The Moscow Branch Of The Salvation Army v. Russia* (2006); *Presidential Party of Mordovia v. Russia* (2004); *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003); *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1998); *Yazar, Karatas, Aksoy and the Peoples' Work Party [H.E.P.] v. Turkey* (2002).

los partidos políticos, los únicos cuerpos que pueden llegar al poder, también tienen la capacidad de influir por completo en el régimen de sus países. Por las propuestas que ellos presentan ante su electorado, las cuales comprenden todo el modelo de sociedad, y por la capacidad de implementar dichas propuestas una vez llegados al poder, los partidos políticos se diferencian de otras organizaciones que intervienen en el ámbito político»¹⁹.

Para el TEDH, los partidos son los únicos sujetos legitimados para competir por el poder.

En conclusión, tanto para la Unión Europea como para el Consejo de Europa, la democracia no puede existir sin partidos políticos, los cuales gozan de una amplia autonomía garantizada por instrumentos supranacionales europeos.

2. Los partidos políticos en el contexto político mexicano: una premisa necesaria

El aspecto más distintivo del modelo constitucional de partido que acoge México a diferencia del tradicional europeo es la naturaleza esencialmente pública de los partidos políticos, la cual viene reconocida desde la Constitución mexicana en el art. 41, según el cual: «Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden». El partido político en México se define como: «Cualquier grupo de personas que busca participar en el poder político o conquistarlo, presentándose en los procesos electorales»²⁰, lo que evidencia el perfil publicista (participación en el poder público y en los procesos electorales) que contrasta con aquella naturaleza asociativa privatista, la cual está casi totalmente ausente en la definición.

Por el contrario, aun hoy, los partidos europeos parecen continuar «a la sombra y al margen de derecho público»²¹, no obstante las previsiones constitucionales y legales que se ocupan específicamente de ellos en gran parte del continente europeo.

Coherentemente con los principios del liberalismo clásico y, aun después del paréntesis de los totalitarismos del siglo XX, los partidos continúan siendo

¹⁹ TEDH, *Ouranio Toxo and Others v. Greece* (2005), párrafo 34.

²⁰ Véase TEPJF, *Partidos Políticos. Manual del participante*, 2011, en www.te.gob.mx/ccje/archivos/manual_partidos.pdf, p. 9 (último acceso 28 diciembre 2018).

²¹ Véase S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, p. 179.

considerados como parte de la garantía del derecho de asociación. Lo cual no ha impedido que los legisladores intervengan en el actuar de los partidos y, algunas veces, hasta en la vida interna de los mismos, aunque estas intervenciones siempre han estado percibidas como *extrema ratio* para remediar una disfunción extremadamente peligrosa en grado de influir en la vida de todo el ordenamiento institucional. La regulación estatal sobre el actuar de los partidos – y sobre todo sobre su vida interna – ha estado y continúa siendo concebida como excepcional en Europa, toda vez que existe una convicción generalizada de su naturaleza privatista, lo cual conlleva a que cualquier intervención se deba justificar con la ponderación entre principios constitucionales, esto es, entre la libertad privada (de asociación política) y aquel que dado el caso corresponda.

Lo anterior, en contraste con México, en donde, quizás como consecuencia de la Revolución de los inicios del siglo XX, se ha derivado a un encuadramiento constitucional del partido político, produciendo que la opinión pública acoja la idea de partido estrecha y fuertemente integrado al aparato público, arraigándolo establemente en la organización constitucional y haciendo que permanezca como elemento integrante del poder estatal.

En particular, el establecimiento, entre 1929 y los años 90 del siglo pasado, de un sistema sustancialmente de partido único – independientemente a los límites que esto implica en relación con los principios del constitucionalismo liberal – permitió la consolidación de una concepción “publicista” del partido político, plenamente integrado al andamiaje estatal. Cuando, a partir de los años 90, se decidió garantizar a otros sujetos su participación en la competencia por el poder y se desarrollaron las reglas necesarias para alcanzar este objetivo democrático, la existencia de una concepción “publicista” del partido político facilitó la regulación detallada de su actuar y de su organización interna. Desde este punto de vista, la facultad de «Las autoridades electorales [de] intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley» (art. 116, Capítulo IV, letra f), Constitución mexicana) es una consecuencia lógica de la naturaleza de los mismos partidos y no un instrumento excepcional de intervención que debe ser justificado cada vez que se use, con base en la ponderación de los diversos principios y valores constitucionales.

Además, al consultar la doctrina mexicana se evidencia como el tema de los partidos políticos es tratado en el ámbito de la forma de gobierno, luego de que se explica la división de poderes. De hecho, se exponen como uno de los instrumentos necesarios para «La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo» (art. 41, Constitución mexicana).

Una muestra de esta reconstrucción se puede, por ejemplo, encontrar en la reciente sentencia SUP-RAP-758/2017 del TEPJF en la cual se afirma que, en ausencia de una específica disposición normativa, se debe acudir a los principios y a las reglas de la organización y funcionamiento de los poderes públicos. El caso tratado en la sentencia en comento se refiere al financiamiento de los partidos y, en particular, al tratamiento que se le debe dar al residuo no gastado²². El TEPJF, ante la ausencia de una norma sobre el particular, estableció que los principios de las finanzas públicas que se aplican a los sujetos de derecho público – respecto al tema de la restitución de los dineros remanentes – son vinculantes también para los partidos políticos.

3. Los principales asuntos tratados por el TEPJF en materia de organización y funcionamiento interno de los partidos

3.1. Sobre la naturaleza de la reglamentación interna y su interpretación; el principio de auto organización interna

Para trazar un marco general, un primer asunto es la autonomía estatutaria y la consecuente modalidad de interpretación de la normativa interna.

En México, la Constitución permite – e incluso lo impone con el objetivo de hacer respetar el principio democrático – la intervención del legislador en el interior de los partidos políticos. Con la decisión SUP-REC-107/2018, el magistrado electoral mexicano reconoce la posibilidad, ya sea de desaplicar la norma interna de un partido, si ésta no es conforme con la legislación electoral, o de interpretarla “conformemente” a ésta, dada su naturaleza de orden público y de directa aplicación de la Constitución. De esta forma, el TEPJF declara que el magistrado electoral del Estado de Nuevo León ha actuado bien al desaplicar una disposición estatutaria del Partido Acción Nacional, la cual no estaba conforme con la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, además de interpretar otras disposiciones de conformidad a la misma ley electoral, buscándose, en definitiva, garantizar el respeto del principio de legalidad.

El presupuesto lógico de este razonamiento es que la norma interna de un partido político, aunque tiene la misma naturaleza de aquella legislativa, se ubica

²² SUP-RAP-140/2018.

en un nivel jerárquico inferior a ésta. El estatuto de un partido no es expresión de la autonomía individual (negocial) protegida de la intervención de lo público, como en Europa, sino que es una norma jurídica, sujeta al principio de legalidad, y a las reglas de interpretación (sistemática) propias de todas las fuentes del derecho. En particular, está sujeta a una interpretación conforme que garantiza la coherencia entre la normativa interna y la legislación que desarrolla los principios constitucionales.

Como resultado, la naturaleza “publicista” de los partidos mexicanos permea la naturaleza de la normativa interna de los mismos, la cual no se reconduce a la autonomía negocial privada, sino a los temas de las fuentes del derecho.

Un segundo asunto que compone este marco general es el de la jurisprudencia producto del proceso electoral 2017-2018 atinente al principio de autoorganización o autodeterminación interna del partido expuesto a la luz de lo decidido en dos decisiones SUP-REC-107/2018 e SUP-REC-106/2018.

En líneas generales, el magistrado parece confirmar un principio común en gran parte de los estados liberal democráticos, regidos por una constitución que contiene un catálogo de derechos. El art. 35 de la Constitución mexicana establece, entre otros, que: «Son derechos del ciudadano: [...] III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país [...]». A lo que le sigue, según el magistrado electoral, la existencia de un «derecho de asociación individual y libre para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, del cual deriva la libertad de autoorganización y de determinar la forma en que se participará en los procesos electorales»²³. En particular, esto implica una autonomía en la disposición de las normas internas, vale decir «a nivel federal y local, los partidos políticos tienen la libertad de autodeterminación, y esto implica el derecho a crear y establecer sus propias normas»²⁴. Dicha autonomía incluye también la posibilidad de «definir la forma de gobierno y organización que estimen adecuada, conforme a su ideología e intereses políticos, incluidos los mecanismos que estimen más apropiados para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular»²⁵.

Al pasar de la declaración de principios a la *ratio decidendi* en estas dos decisiones, se cae en la cuenta que el principio de autodeterminación o autoorganización, según se prefiera denominarlo – el cual deriva de la libertad individual

²³ SUP-REC-107/2018, p. 9 y SUP-REC-106/2018, p. 16

²⁴ SUP-REC-106/2018, p. 25.

²⁵ SUP-REC-106/2018, pp. 25 ss.

de asociarse en partidos políticos – se atenúa fuertemente como resultado de la interpretación sistemática con otros artículos de la misma Constitución, sobre todo, con los arts. 9, 41 y 116.

Debido a esta última disposición constitucional – y a la naturaleza “publicista” del partido político mexicano – existe una serie bastante amplia de límites a la autonomía normativa y organizativa internas.

En primer lugar, una incisiva limitación de los sujetos titulares del poder de intervenir en dicha autonomía: «las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establezcan la Constitución y la ley»²⁶. De esta manera, se excluye a otros sujetos, incluso judiciales, de la posibilidad de intervenir en la vida interna del partido político, aun cuando dicha injerencia devenga necesaria para garantizar otros valores constitucionales.

En segundo lugar, como consecuencia de que la normativa electoral es de orden público y de aplicación directa de la Constitución, no puede ser “derogada” por las disposiciones estatutarias del partido, las cuales – como se explicó en el párrafo anterior – pueden ser inaplicadas o reinterpretadas a la luz de la Constitución y las leyes.

En tercer lugar, la autonomía organizativa tiene un límite en el respeto del principio democrático: de hecho, existe «siempre que sea conforme a los principios democráticos»²⁷, en la manera como éstos son aplicados y regulados en la Constitución, la legislación electoral y la jurisprudencia del magistrado electoral. El punto a resaltar, al respecto, es que son las disposiciones constitucionales (en particular, el art. 41), las leyes y la jurisprudencia quienes aplican y definen qué se debe entender por “principio democrático”, lo cual resulta demasiado amplio, y, por ello, se puede deducir que no es mucho lo que le queda a los partidos políticos para “autodeterminarse”.

A lo anterior se le adiciona, de acuerdo con el magistrado electoral, que la autodeterminación de los partidos político al disponer la reglamentación interna de su forma de gobierno y su gestión administrativa no solo tiene como límite el respeto del principio democrático; también «necesariamente se debe ajustar al orden jurídico»²⁸, lo cual comprende toda la legislación existente. De este modo, el espacio de la autonomía negocial privada viene casi anulado.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ SUP-REC-107/2018, p. 18.

En cuarto lugar, la autodeterminación de los partidos políticos encuentra también un límite en los principios constitucionales con los que se halla en tensión, sobre todo, en lo que respecta al derecho de los ciudadanos a ser electos. Como se ha expuesto al inicio de esta sección dedicada a los partidos políticos, el objetivo principal a partir de los años 90 ha sido el de: permitir a cualquiera, a través de los partidos, participar en las elecciones electorales en condiciones de igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos. El principio de autonomía organizativa (incluida la normativa) de los partidos tiene un límite insoslayable en el «derecho fundamental de los ciudadanos mexicanos de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley»²⁹. Razón por la cual, para materializar este derecho fundamental del ciudadano (así como el principio democrático en México), se han producido todas las normativas, constitucional y legislativa, así como instituido las autoridades (administrativas y judiciales) electorales. Por todo lo anterior, se aclara y se confirma que la idea de la autodeterminación de los partidos político encuentra un límite en toda la normativa (y jurisprudencia) electoral. Por ende, se puede deducir que el partido (así como su autodeterminación) es, en definitiva, un mero instrumento para alcanzar los fines constitucionales.

Para concluir, la autonomía que es reconocida se puede calificar como “funcional”, ya que existe en función al derecho fundamental del ciudadano a ser elegido y al principio constitucional democrático, y será amparada siempre y cuando los partidos, en su regulación y organización internas, respeten los límites para alcanzar dichos fines que tienen un rango constitucional.

Así concebida, la cuestión de si la “autonomía” conserva algo de su naturaleza privatista, o por el contrario está totalmente sometida a las funciones públicas y a la organización dictaminada por el poder público, es una cuestión de la teoría general que escapa del alcance del presente análisis.

3.2. Los procedimientos internos de los partidos: la selección de los candidatos y la justicia interna

Las decisiones emitidas en el proceso electoral 2017-2018 afrontan dos importantes asuntos en relación con las formas de funcionamiento interno de los partidos políticos.

²⁹ SUP-REC-106/2018, p. 18.

El primero es atinente a la selección de los candidatos y viene tratado en las decisiones SUP-JDC-97/2018, SUP-REC-106/2018 y SUP-JDC-230/2018.

Las autoridades administrativas electorales, en un primer lugar, y el magistrado electoral, en sede del control judicial, establecen que los mecanismos de selección de los candidatos pertenecen a la autonomía organizativa interna de los partidos; la cual, como se ha visto, está fundamentada en el art. 35 de la Constitución. Consecuencia de ello, si seguimos el razonar expuesto en el párrafo anterior, al ser los mecanismos de selección una expresión del principio más general que es el de la autodeterminación interna, éstos también tienen como límites las disposiciones constitucionales y legales (así como la aplicación e interpretación que las autoridades administrativas y judiciales hacen de ellas). Desde esta perspectiva, las sentencias sobre el particular, en líneas generales, no presentan mayores divergencias de aquello afirmado en el acápite anterior.

Sin embargo, es menester resaltar el uso del criterio de proporcionalidad implementado con la técnica de la ponderación.

Al respecto, el magistrado electoral, al reconocer que los mecanismos de selección son expresión de la autonomía organizativa interna del partido, que está constitucionalmente garantizada, evidencia como ésta está limitada a su vez, por las disposiciones constitucionales y legislativas en las que se establece el derecho del ciudadano mexicano a ser elegido, que, por supuesto, también está constitucionalmente amparado. De ello deriva la exigencia de ponderar entre la autonomía normativa y el derecho fundamental para verificar si la disciplina estatutaria (y reglamentaria) interna del partido para la selección de los candidatos está correctamente armonizada con respecto al derecho del ciudadano a ser votado o elegido. De esta manera, el magistrado electoral pone de un lado de la balanza a la normativa constitucional y legal, y del otro la regulación interna del partido. El objeto de este ejercicio de valoración es la correcta ponderación con un acto que nace – aparentemente – de la autonomía negocial privada y no de una fuente del derecho como usualmente se hace cuando se trata del juicio de ponderación llevado a cabo por los jueces constitucionales.

Lo anterior significa que el estatuto del partido y sus reglas internas que establecen la selección de los candidatos son objeto de juicio tal y como si se trataran de verdaderas fuentes del derecho, sujetas a las mismas reglas de examen (constitucional). Dejando a un lado la posible reconstrucción teórica-dogmática de tal fenómeno, estas decisiones demuestran cómo, en México, el magistrado electoral se considera habilitado para aplicar directamente la Constitución al interno de las relaciones privadas (*drittwirkung*), al menos en lo concerniente a las asociaciones políticas.

Esta conclusión resulta interesante en perspectiva comparada, dado que el *drittwirkung* es aun escasamente aplicado en Europa (así como en los Estados Unidos) y se considera fuertemente contrario al liberalismo clásico y al constitucionalismo tradicional que perciben la autonomía individual como una esfera impermeable – salvo contadas excepciones – a los principios y valores constitucionales.

Sin embargo, de las decisiones examinadas, resulta claro que el *drittwirkung* constituye un factor distintivo y relevante, un *acquis*, del derecho constitucional mexicano.

El otro asunto de interés relativo a los procedimientos al interno de los partidos es el tratado en la jurisprudencia que se ocupa de la justicia interna de los partidos políticos, de la cual podemos encontrar una completa exposición en la decisión SUP-JDC-97/2018.

En este juicio se discute sobre una omisión por parte de un órgano interno de un partido (su Comisión jurisdiccional), competente, con base en los estatutos del partido, a resolver los conflictos al interno de este. En el curso del procedimiento de selección de los candidatos, uno de los aspirantes interpuso un recurso interno ante el órgano en mención, el cual, no obstante, no emitió ningún pronunciamiento. El TEPJF considera que dicha omisión no es conforme al derecho constitucional al violar el derecho a la tutela judicial efectiva y condena al órgano interno de justicia del partido, ordenándole a emitir una decisión en un breve término.

En efecto, esta decisión confirma lo dicho anteriormente sobre la aceptación generalizada del *drittwirkung* como instrumento ordinario en la vida constitucional mexicana. El derecho constitucional a una tutela judicial efectiva – que comprende la obligación de emitir un pronunciamiento en un lapso en el que aun sea de interés del recurrente tenerlo – es aplicado en la vida interna de un sujeto constituido con base en la autonomía negocial privada, esto es, el partido político.

Pero la decisión parece ir más allá del *drittwirkung*. En particular, cuando el Tribunal da por sentado que los criterios y los estándares elaborados tanto en la jurisprudencia nacional mexicana como en la de la Corte IDH en relación con la función jurisdiccional se deben aplicar en los procedimientos internos de los partidos políticos. Entonces, acá en efecto no se trata solo de aplicar directamente el derecho constitucional al interno de una relación de los privados, sino también de hacer exigibles los principios de funcionamiento, estándares y criterio de acción propios de los poderes públicos, en específico, del poder judicial.

Lo cual nos lleva a concluir que la justicia interna de los partidos no es, como en la experiencia europea, una forma de arbitramento (esto es, un negocio entre privados regulado por normas privadas), sino un verdadero juicio de naturaleza pública regulado por principios, reglas y estándares propios de la función judicial.

3.3. *La posición del asociado dentro del partido*

La reciente jurisprudencia electoral presenta un interesante desarrollo del tema de la posición del individuo al interno de la organización del partido. Algunos aspectos ya han sido mencionados y tratados en los párrafos anteriores, como lo referente al derecho a ser votado o elegido y su consecuente aplicación en relación (e incluso en tensión) con la autonomía del partido político y, el derecho a una tutela judicial (efectiva) dentro de los partidos. Otros asuntos son tratados en ulteriores decisiones del TEPJF.

Un primer tema es el atinente a la libertad de opinión del militante (SUP-JDC-32/2018). En esta sentencia, el magistrado electoral considera legítima la decisión de expulsión de un militante de un partido político, como consecuencia de declaraciones consideradas contrarias a las directrices que habían sido deliberadas por el partido. También en esta decisión se aplica el *drittwirkung* y se hace una ponderación entre la libertad de palabra y la autonomía partidaria.

Si, de una parte, se tiene que la libertad de opinión resulta esencial en una democracia constitucional, de la otra, se considera todo el desarrollo que se ha hecho sobre el problema de sus límites en los ordenamientos occidentales. Al respecto, resulta particularmente delicado el tema de la tensión entre la libertad de opinión y de palabra del individuo y su pertenencia (voluntaria) a los entes asociativos, sobre todo cuando éstos últimos encuentran su razón de ser en la formación y sostenimientos de una determinada ideología, como sucede con los partidos políticos.

Desde un punto de vista lógico, resulta razonable que la decisión (individual y voluntaria) de participar en la vida de una asociación que se proponga difundir un determinado punto de vista (político) comprende límites propios a la razón de ser de aquella asociación. Por lo cual, permitir a un miembro, sin ninguna clase de límites, permanecer contrario a las decisiones adoptadas legítimamente por la misma asociación, pone en riesgo la existencia de ésta, vale decir, viola la legítima expectativa de todos los otros asociados que han respaldado dicha decisión (la “línea de conducta”) y que participan en la asociación con la esperanza de que se actúe acorde con la dirección política acordada.

No obstante, resulta preciso aclarar que no cualquier disenso dentro de una asociación puede ser censurable, generando consecuencias negativas (como lo es la exclusión del miembro del partido, tal y como sucedió en el caso en comento). Si ello fuera así, resultaría totalmente negada (dentro de la asociación) aquella democracia en la que la asociación pretende participar para asegurar el ordenamiento constitucional.

El magistrado electoral, en la decisión SUP-JDC-32/2018, define un parámetro para identificar entre el disenso legítimo de un miembro de un partido y aquel disenso que pone en peligro la razón de ser del mismo partido. Al respecto, el Tribunal se pregunta si las declaraciones del militante tienen el poder de influencia en la acción de su partido y/o de incidir en la imagen o en la estrategia electoral del partido que se presenta a las elecciones.

El Tribunal sostiene que, si cualquier disenso interno puede ser limitado, se estaría en peligro de degenerar en una oligarquía de los partidos. Por ello, el amparo de los derechos fundamentales de los miembros debe ser garantizado aun en el interior de los partidos, de modo tal que gocen de una serie de derechos que permita en un mayor grado la participación y cuyo respeto es necesario para la existencia de la democracia interna. Empero, cuando por el peso que tiene un sujeto y por las concretas características de su actuar, la manifestación de dicho militante – a la luz de las circunstancias del momento en el cual fueron expresadas – *ad portas* de la elección – está en grado de impedir u obstaculizar la acción de un partido, esto es, de poner en peligro la finalidad constitucional a ellos asignada, entonces no se puede mantener la prevalencia de la libertad de expresión del individuo, la cual encuentra un límite legítimo en otro valor constitucionalmente amparado: la libertad de asociación (de los otros miembros del partidos) y la función democrática asignada al mismo.

Un segundo caso es sobre la solicitud de retiro de un partido (SUP-RAP-80/2018). Al inicio del 2016, una militante de un partido solicita que se cancele su registro. La solicitante, después de varios meses (en febrero de 2018) verifica que su nombre aún no ha sido retirado de los inscritos al partido y solicita, primero, la intervención de la autoridad electoral competente y, luego, la del magistrado electoral. El TEPJF desestima la apelación por ausencia de interés, toda vez que de lo demostrado se desprende que se han tomado todas las medidas necesarias para la cancelación y que la cancelación aún no ha sido posible debido a los procedimientos técnicos requeridos. Por lo tanto, tampoco es una violación del derecho de acceso a una justicia simple y rápida o, en cualquier caso, efectiva (art. 25 CADH). Incluso aquí, como podemos ver, se hace una aplicación directa

de la Constitución y de los estándares y criterios de funcionamiento del poder judicial a las relaciones entre relaciones privadas.

Sobre el particular, cuanto menos resulta sorprendente que un militante que ha solicitado su retiro de una asociación (política), luego de casi dos años de haber presentado la solicitud, no consigue obtener la cancelación de su registro como asociado. Al respecto, hay que remarcar que también las Convenciones regionales sobre la protección de los derechos humanos establecen posiciones análogas. El art. 16, párrafo 1, CADH, y el art. 11, párrafo 1, CEDH, reconocen a toda persona el derecho a la libertad de asociarse (así como la Constitución mexicana, arts. 9 y 35), la cual comprende la de participar en los partidos políticos³⁰. Esta libertad incluye lógicamente la de retirarse de la asociación, en cualquier momento, incluyendo a los partidos políticos. Como lo afirma la Comisión de Venecia en varios documentos, y en particular en el Código de buenas prácticas en el ámbito de los partidos políticos: «Toda persona debe ser libre de escoger ser miembro de un partido político o no y de elegir a qué partido pertenecer».

Una posible clave de lectura de la decisión en comento puede ser aquella referida a la naturaleza de “interés público” de los partidos políticos en México (art. 41, Constitución mexicana). Al parecer, el TEPJF trata la obligación de los partidos políticos de retirar a uno de sus miembros como el ejercicio de una función, de naturaleza pública; por ende, si el ejercicio de esta función es conforme a lo establecido por el estatuto del mismo partido, no puede ser castigado, aun cuando implique la limitación de un derecho individual.

El último de los asuntos a tratar es el relativo al mandato imperativo (SUP-REC-309/2018). En esta sentencia se estudia el caso de un diputado electo con el sistema proporcional al Congreso del Estado de Hidalgo y las consecuencias jurídicas del abandono del partido una vez se ha obtenido un lugar en el parlamento. Se trata de un típico caso de escuela de aplicación del principio constitucional – común en la inmensa mayoría de los países de democracias liberales – de prohibición del mandato imperativo. El TEPJF rechaza la solicitud de declarar al diputado tráfugo y, por lo tanto, sustituirlo con otro candidato del partido de origen que había obtenido un escaño en sede de la primera asignación. La motivación del TEPJF se fundan en dos razones: por un lado, la consideración formal según la cual «la renuncia de un diputado a un grupo parlamentario no implica

³⁰ TEDH, *United Communist Party of Turkey and others v. Turkey* (1998), párrafos 24-30; A.R. DALLA VIA, *Los derechos políticos*, cit., pp. 49 ss.

la pérdida del derecho a ejercer el cargo, por lo que no se generó una vacante»³¹; por el otro, una consideración sustancial atinente al principio expreso en el art. 30 de la Constitución del Estado de Hidalgo³².

Al leer la decisión, queda fuera de duda que la *ratio* de la decisión es sobre todo la consideración formal con base en la cual el retiro de un partido (y del correspondiente grupo parlamentario) es algo lógica y jurídicamente distinto a la renuncia/pérdida del escaño. No obstante, no existe una prohibición constitucional expresa del mandato imperativo, el TEPJF adopta una solución sustancialmente idéntica a aquella que hubiese formulado un juez constitucional de un país donde sí existiera dicha prohibición constitucional. La aproximación (constitucional) de fondo parece del todo asimilable a aquella de los regímenes clásicos. Lo cual – al equiparar dos realidades jurídicas, no obstante sus diferencias constitucionales – merece especialmente atención, en especial como los jueces y los funcionarios electorales asumen la defensa de la cultura institucional del parlamentarismo y sus procesos democráticos, aun en ausencia de precisas disposiciones normativas, en coherencia con el objetivo perseguido desde las reformas llevadas a cabo a partir de los años 90, esto es, el de materializar el principio democrático.

4. Síntesis

En conclusión, de la jurisprudencia electoral reciente, así como del ordenamiento electoral mexicano, constitucional y legislativo, emerge una noción híbrida o mixta de partido, la cual comprende un perfil publicista (prevalente) y uno privatista, en línea con la aproximación internacional al tema, pero bastante alejado de aquella posición adoptada por las instituciones y los ordenamientos europeos. En México, el partido es la expresión de una autonomía pública más que de una autonomía negocial privada. Al parecer, la razón que fundamenta esta noción de partido político – sobre todo, resulta evidente luego de la crisis de las ideologías – es aquella con base en la cual el partido es un mero instrumento para permitir la participación del individuo en la *res* pública (esto es, para materializar el principio democrático) y solo mientras esté acorde a tal fin se encuentra amparado su autonomía.

³¹ SUP-REC-309/2018, p. 13.

³² SUP-REC-309-2018, p. 15.

