



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo acuerdo

número 2003040 de fecha 24 de Enero de 2003

---

**ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS.**  
ANÁLISIS A PARTIR DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE Y DEL CONTEXTO INTERNACIONAL.  
NECESIDAD DE SU REGULACIÓN EN MÉXICO.

Tesis que para obtener el grado de

**MAESTRO EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.**

Sustenta el

**Lic. LUIS ESPÍNDOLA MORALES.**

Director de la Tesis

**DR. SANTIAGO NIETO CASTILLO**

México, D.F. MARZO DE 2014.



*Un instrumento necesario para el sistema democrático mexicano:*

*El procedimiento de ilegalización de partidos políticos.*



*Agradezco al Doctor SANTIAGO NIETO CASTILLO, por generar en mí la dedicación, entrega y lucha por los ideales de la Democracia y sus instituciones, a las que con honor servimos.*

*A la Doctora GABRIELA NIETO CASTILLO, por formarme en el estudio del Derecho.*

*A ambos, por su apoyo constante.*



*Dedico este esfuerzo académico a mis padres LUIS  
ESPÍNDOLA RODRÍGUEZ Y REMEDIOS JULIANA  
MORALES MIRANDA; a mis hermanos ARMANDO Y  
ANTONIO.*



## ÍNDICE

<u>Introducción</u> .....	15
---------------------------	----

### **CAPÍTULO PRIMERO** **ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS** **COMO MEDIO DE CONTROL DEMOCRÁTICO.**

<u>I. DERECHO DE ASOCIACIÓN <i>IN GENERE</i></u> .....	25
<u>1. Libertades positiva y negativa del derecho de asociación</u> .....	36
<u>2. Derecho de asociación en México</u> .....	38
<u>II. LÍMITES A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA</u> .....	42
<u>1. Pluralismo</u> .....	43
<u>2. Multiculturalismo y pluralismo</u> .....	50
<u>3. Un límite de la democracia pluralista</u> .....	53
<u>4. Tolerancia</u> .....	55
<u>5. Libertad ideológica</u> .....	61
<u>6. Libertad religiosa</u> .....	63
<u>7. Laicidad</u> .....	66
<u>8. Límites a la libertad de pensamiento conciencia y religión</u> .....	74
<u>9. Fundamentalismos religiosos</u> .....	75
<u>10. Asociaciones ilícitas</u> .....	82
<u>11. Derecho de asociación y partidos políticos</u> .....	86
<u>12. Límites al derecho de asociación en los partidos políticos</u> .....	89
<u>III. PARTIDOS POLÍTICOS ANTISISTEMA</u> .....	90
<u>1. Partidos políticos y sistema de partidos</u> .....	93
<u>2. Disolución de partidos políticos</u> .....	94
<u>A. Teoría del peligro claro e inminente (clear and present danger)</u> .....	95
<u>B. Proporcionalidad</u> .....	99
<u>C. Efecto útil (effect utile)</u> .....	102
<u>D. Margen de apreciación nacional</u> .....	105
<u>E. El test de previsibilidad</u> .....	107

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**LA ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS**  
**EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL**

<u>I. NOTA INTRODUCTORIA</u> .....	111
<u>1. Alemania</u> .....	112
<u>2. Letonia</u> .....	114
<u>3. Rumania</u> .....	114
<u>4. Turquía</u> .....	115
<u>A. Partido Comunista Unificado de Turquía (TBKP) vs Turquía</u> .....	115
<u>B. Refah Partisi vs Turquía</u> .....	118
<u>5. Moldavia</u> .....	124
<u>A. Partido Democrático Cristiano del Pueblo (PDCP) vs Moldavia</u> .....	124
<u>6. España</u> .....	125
<u>A. Batasuna</u> .....	125
<u>B. La disolución del grupo parlamentario ARABA</u> .....	127
<u>C. Caso iniciativa internacionalista (Tesis de la contaminación sobrevenida. Sentencia STC-5/2009 y STC-6/2009)</u> .....	128
<u>D. Caso Sortu</u> .....	130
<u>E. Bildu</u> .....	133
<u>7. Rusia</u> .....	136
<u>A. Partido Presidencial del Mordovia vs. Rusia</u> .....	136
<u>8. Bélgica</u> .....	136
<u>9. República Checa</u> .....	138
<u>A. Linkov vs República Checa</u> .....	138
<u>10. Bulgaria</u> .....	139
<u>A. Tsonev vs Bulgaria</u> .....	139
<u>11. Tailandia</u> .....	140
<u>12. Israel. Una excepción</u> .....	140
<u>13. Estados Unidos</u> .....	141
<u>A. Nixon vs. Hendon</u> .....	141
<u>B. Nixon vs. Condon</u> .....	142
<u>C. PCUSA</u> .....	142
<u>14. Canadá</u> .....	143
<u>15. Argentina</u> .....	144
<u>16. Una variable para el caso de México</u> .....	148

<u>I. SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE CIUDADANOS MILITANTES DE UN PARTIDO POLÍTICO DECLARADO ILEGAL</u> .....	150
<u>1. La suspensión individualizada de derechos fundamentales. (España)</u> .....	150
<u>2. Suspensión preventiva por causa antidemocrática</u> .....	151
<u>3. Ríos Mont vs Guatemala</u> .....	152
<u>4. López Mendoza vs Venezuela (Suspensión injustificada por resolución administrativa)</u> .....	153
<u>5. Znadoka vs Latvia. (2006)</u> .....	155
<u>6. Labita vs Italia</u> .....	157
<u>7. Green vs Consejo Electoral: La tesis del voto subversivo</u> .....	158
<u>8. Iniciativa internacionalista. (Suspensión de derechos. Excepción)</u> .....	159
<u>9. Sobaci</u> .....	160
<u>10. Kavakçi vs Turquía</u> .....	161

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **EL CONTEXTO EN MÉXICO**

<u>I. MOVIMIENTOS GUERRILLEROS EN MÉXICO 1970-1980. (VIOLENCIA POLÍTICA)</u> .....	165
<u>1. El EPR (Ejército Popular Revolucionario)</u> .....	176
<u>2. El conflicto en Chiapas (EZLN)</u> .....	177
<u>3. El ERPI (Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente)</u> .....	179
<u>II. NOCIÓN DE PARTIDO POLÍTICO</u> .....	182
<u>1. Naturaleza</u> .....	188
<u>2. Finalidades</u> .....	191
<u>3. Defectos, desviaciones y desnaturalización</u> .....	193
<u>4. Regulación normativa</u> .....	194
<u>5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</u> .....	195
<u>6. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</u> .....	205
<u>III. FACTORES DE INCIDENCIA Y RIESGO</u> .....	211
<u>1. El lenguaje del odio</u> .....	211
<u>A. SUP-RAP-34/2006 y SUP-RAP-36/2006</u> .....	213
<u>B. El caso “Transformers”</u> .....	214
<u>2. Parnaso</u> .....	216
<u>3. El discurso de odio de carácter racista</u> .....	217
<u>4. Xenofobia</u> .....	220

<a href="#">5. Principio de no discriminación</a>	221
<a href="#">6. Violencia</a>	227
<a href="#">7. Terrorismo de Estado</a>	230
<a href="#">8. Delincuencia organizada</a>	234
<a href="#">9. Narcotráfico</a>	240
<a href="#">A. El caso “Morelia” (ST-JRC-117/2011)</a>	244
<a href="#">B. El caso “Michoacán” (SUP-JRC-6/2012 y ACUMULADOS)</a>	250
<a href="#">10. Financiamiento irregular. Casos relevantes</a>	251
<a href="#">A. Amigos de Fox (SUP-RAP-98/2003)</a>	253
<a href="#">B. Pemexgate (SUP-RAP-018/2003)</a>	256
<a href="#">C. Caso “Demetrio Sodí” (SDF-JRC-69/2009, SDF-JRC-68/2009 y SDF-JDC-301/2009 ACUMULADOS)</a>	259
<a href="#">D. Caso “Monex”</a>	261
<a href="#">E. Caso “Soriana” (SUP-RAP-548/2012)</a>	263
<a href="#">F. Difusión de propaganda en el extranjero. (SUP-RAP-551/2012)</a>	266

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **NECESIDAD DE REGULACIÓN EN MÉXICO**

#### **DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS**

<a href="#">I. <u>NOTA INTRODUCTORIA EN CUANTO AL CONTEXTO NORMATIVO</u></a>	271
<a href="#">1. <u>Anomia legal</u></a>	272
<a href="#">2. <u>Cancelación del registro</u></a>	274
<a href="#">3. <u>Pérdida de registro</u></a>	275
<a href="#">4. <u>Pérdida de financiamiento</u></a>	279
<a href="#">5. <u>Regulación específica</u></a>	282
<a href="#">6. <u>Impedimento para formar asociaciones o agrupaciones políticas</u></a>	287
<a href="#">7. <u>Breve panorama de la Jurisdicción Electoral en América Latina</u></a>	291
<a href="#">8. <u>Competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</u></a>	295
<a href="#">II. <u>INCURSUS. EL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO</u></a>	298
<a href="#">1. <u>Derecho electoral ¿del enemigo?</u></a>	302
<a href="#">2. <u>Principio No hay libertad para los enemigos de la libertad</u></a>	303
<a href="#">3. <u>Lesividad a la democracia</u></a>	305
<a href="#">4. <u>Aspectos relacionados con la teoría del levantamiento del velo, el abuso del derecho y el fraude a la ley</u></a>	308

<a href="#">A. El abuso del derecho</a> .....	309
<a href="#">B. Fraude a la ley</a> .....	314
<a href="#">C. El levantamiento del velo</a> .....	315
<a href="#">5. Tesis de la contaminación sobrevenida</a> .....	320
<a href="#">6. Culpa <i>in vigilando</i></a> .....	321
<a href="#">7. Partidocracia</a> .....	336
<a href="#">III. PROCEDIMIENTO EFECTIVO</a> .....	337
<a href="#">IV. LA REFORMA POLÍTICA Y LA INCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS. UNA APROXIMACIÓN</a> .....	340
<a href="#">CONCLUSIONES</a> .....	349
<a href="#">FUENTES DE INFORMACIÓN</a> .....	362



## Introducción.

México, como lo afirma Flavio Galván Rivera, ha asumido a la República democrática como forma de organización estatal en oposición al sistema monárquico, caracterizándose, en términos generales, por el principio de división de poderes, por el respeto a los derechos fundamentales del gobernado y porque sea el pueblo el titular de la soberanía, fuente de todo poder público, elector permanente exclusivo, invariable y directo de sus gobernantes, quienes son electos periódicamente conforme a lo previsto en la Constitución Política y en las respectivas leyes electorales<sup>1</sup>.

De igual forma, Galván Rivera señala, que para hablar de un genuino Estado Democrático, éste debe fincarse en los cimientos sólidos del respeto irrestricto a los derechos fundamentales de los gobernados y en la igualdad jurídica de los seres humanos, sin importar su sexo, filiación política, credo religioso, situación económica, grado de cultura o cualquier otra circunstancia que pudiera motivar alguna forma de discriminación, lo cual significa que debe prevalecer, en la vida cotidiana del Estado, un verdadero régimen de democracia social<sup>2</sup>.

Quizás uno de los problemas políticos más serios del presente, consiste en la tendencia de los partidos a introducirse en el seno de las organizaciones sociales, para influirlas o dirigirlas. Es el fenómeno de la tan denostada “politización” (mejor sería decir “partidización”) de las empresas económicas, sociales y culturales. En un escenario

---

<sup>1</sup> *Cf.* Galván Rivera, Flavio, *Justicia Electoral y Democracia a casi cuatro lustros de distancia* artículo consultado el 18 de septiembre de 2012 en la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en la liga electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt4>; p. 43.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 45.

inverso, también se presenta el fenómeno de la participación activa de sindicatos, medios de comunicación, el sector empresarial, o inclusive, grupos radicales de choque que promuevan la violencia, la intolerancia, el odio, la segregación, el fundamentalismo religioso, la xenofobia, la participación del crimen organizado y su consecuente inserción a través de redes criminales o de financiamiento ilícito, etcétera.

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

Por otra parte, la misma y propia función de los partidos en las instituciones públicas, debe ser objeto de algunas consideraciones. De un lado, el importante papel que los partidos políticos desempeñan -y que constitucionalmente tienen reconocido-, exige al mismo tiempo que se extreme la obligación -también impuesta por las constituciones y las leyes modernas- de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, postulado muy fácil de enunciar pero muy difícil de llevar a la práctica.

Pese a las dificultades, y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido político, la pretensión no es imposible y, probablemente, la salida a la crisis de legitimidad que los afecta, dependa, en no escasa medida, de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable democracia interna.

Por otro lado, en cuanto al rol institucional que los partidos políticos desempeñan, éste debiera concebirse en sus debidas proporciones, de la misma manera que los partidos no pueden sustituir al pueblo, tampoco pueden sustituir al Estado. Por ello, la tan utilizada expresión “Estado de partidos” es, cuando menos, incorrecta en un sistema democrático.

Los partidos políticos debieran ser entonces, en los ordenamientos constitucionales democráticos, asociaciones privadas, aunque esos mismos ordenamientos reconozcan, como es obvio, la relevancia pública de sus actividades. Ni los partidos políticos son órganos del Estado, ni pueden manifestar, por si mismos, bajo otras investiduras jurídicas de derecho público, la voluntad estatal<sup>3</sup>. En México tienen reconocido, a nivel constitucional, el carácter de entidades de interés público (artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Del mismo modo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala sanciones a los partidos políticos que van desde la amonestación a la cancelación del registro, hipótesis que se actualizarían en el caso de la comisión de conductas que de manera reiterada violen la Constitución o leyes secundarias.

En la referida legislación federal, como se adelantó, se prevé la posibilidad de pérdida o cancelación del registro de un partido político cuando, entre otras hipótesis, el instituto político en cuestión no hubiera alcanzado el umbral mínimo de votación requerido para conservarlo, o bien, por la comisión de conductas ilícitas, sin que, como se ha señalado, exista previsión normativa, ni tampoco se considere expresamente, la facultad del órgano competente para resolver cuestiones relacionadas con su

---

<sup>3</sup> Cfr. Dieter Nohlen, *et al*, “Tratado de Derecho Electoral en América Latina”, Ed. 2ª, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p.p.167-168.

ilegalización cuando estos desvíen los fines esenciales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; disposiciones que también se replican, de forma similar, en el caso de los partidos políticos con ámbito de participación en los comicios para la renovación de autoridades en las entidades federativas; o bien, en los que realicen actividades que impliquen la vulneración de derechos fundamentales, asuman posturas antidemocráticas o antisistema.

La democracia y la construcción de un sistema democrático dependen de muchos elementos así como de premisas básicas; no podemos pasar por alto que dicho concepto tiene una relación con aspectos sociales en temas como: alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad pública, la religión o la economía, y también con diversos fenómenos culturales de una circunstancia específica, todo lo cual atenderá, desde luego, al contexto, las problemáticas, las características y las necesidades propias de cada Estado.

También la democracia tiene relación con los valores y premisas básicas que la influyen, como son, por ejemplo: la libertad, la igualdad, la equidad, la ética y la justicia. Los valores democráticos se encuentran en la sociedad que es una, los cuales tratamos de diferenciar sólo para darnos una idea de todo lo que ésta en juego cuando hablamos de perfeccionar la democracia o los sistemas democráticos<sup>4</sup>.

En México, conforme a lo previsto en el artículo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la democracia se entiende no sólo como una estructura

---

<sup>4</sup> Cfr. Covarrubias Dueñas, José de Jesús, "Derecho Constitucional Electoral", ed. 5ª, Porrúa, México, 2008, p.306.

jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo<sup>5</sup>.

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

La función de los partidos en las instituciones públicas debe ser objeto de algunas consideraciones. De un lado, el importante papel que los partidos desempeñan -y que constitucionalmente tienen reconocido-, exige al mismo tiempo que se extreme la obligación (también impuesta por las constituciones y las leyes modernas) de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, postulado muy fácil de enunciar pero muy difícil de llevar a la práctica.

En el derecho comparado, existen diversos casos en que, por distintas causas, se han declarado ilegales, y en consecuencia, se ha ordenado la disolución de partidos políticos, en circunstancias en las que se ha comprobado que sus actividades se alejan diametralmente de los principios democráticos que deben promover, y que,

---

<sup>5</sup>*Ibidem*, p.56.

contrariamente a esos fines, despliegan conductas atentatorias contra el sistema y la estabilidad del Estado.

En atención a ello, en los capítulos que a continuación se exponen, se explora y plantea la posibilidad de que se instaure en nuestro país, por la vía legal, un procedimiento de ilegalización de partidos políticos, cuando se demuestre que esas conductas resultan atentatorias a tal grado de que se arribe a la convicción de que las mismas podrían ser contrarias a los principios democráticos del Estado mexicano, cuando por métodos inconvencionales y más aún fuera de todo parámetro institucional, se pretenda atentar contra la sociedad, el Estado o el régimen democrático.

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

Se plantea que los partidos políticos podrán atentar en contra del mismo sistema democrático del que emanan, cuando para ello empleen métodos contrarios a sus propias instituciones o desarrollen y promuevan conductas encaminadas a desconocer los logros de la sociedad en aspectos tan elementales como el respeto irrestricto de los derechos fundamentales.

El tratamiento que se ha dado en diversas latitudes a la ilegalización de un partido político es un caso de excepción, cuya sanción conduce a considerar que una determinada organización no puede mantenerse vigente ni desarrollar sus actividades, ya que, de manera notoria, y sin lugar a dudas, se ha considerado que su actuar, permisión, apología para cometer determinadas conductas u omitir condenarlas, se alejan de procurar y promover los principios democráticos, así como las finalidades por

las que obtuvieron su registro, con lo que, entonces, su actuar resulta nocivo para el desarrollo armónico y pacífico del Estado, con el correlativo perjuicio o demérito de los derechos humanos involucrados, la estabilidad social o del sistema de gobierno, ya sea a través de la fuerza, la violencia, o mediante cauces antidemocráticos, como es el caso, por ejemplo, de las organizaciones subversivas, cuyos propósitos se apartan de las finalidades que debe perseguir un partido político.

En este sentido, la ilegalización de los partidos políticos ha sido un tema de muchas aristas, en el que la divergencia de opiniones sobre el tema ha generado debates interminables. En el derecho comparado, han sido muchos los motivos que han llevado a diversos órganos jurisdiccionales a emitir un fallo de tales dimensiones, entre los que destacan aquellos en los que se ha demostrado que sus conductas atentan contra la seguridad nacional o cuyas actividades notoriamente se encuentran fuera de las finalidades que deben perseguir entidades de esta naturaleza en un Estado Democrático, aspectos de los cuales enseguida se hará referencia.

En suma, esta investigación tiene como propósito exponer las distintas posturas y temas en los que a partir de experiencias de otras latitudes, sea necesaria, conforme al contexto, problemática, necesidades e incidencias que se presentan en el sistema democrático mexicano, la instauración de la figura de ilegalización de partidos políticos como un esquema previsor, eficaz e inhibitor de conductas que a la postre pudieran traducirse en una lesión grave al propio sistema, cuando por mecanismos no institucionales se persigan finalidades como: la imposición de un régimen determinado, la perversión del sistema a través de la intervención de poderes fácticos, o bien, el rechazo o desconocimiento de los derechos humanos y las garantías de la sociedad.



## **CAPÍTULO PRIMERO**

**ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS COMO CONTROL DEMOCRÁTICO.**



## CAPÍTULO PRIMERO

### ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS COMO CONTROL DEMOCRÁTICO.

#### I. DERECHO DE ASOCIACIÓN *IN GENERALE*.

Ángel J. Gómez Montoro expone que la historia del derecho de asociación puede servir para mostrar que, aunque el asociacionismo político fue sin duda el protagonista del siglo XIX y el que condicionó en buena medida la actitud de los poderes públicos hacia el derecho de asociación, éste no puede reducirse a la libertad de creación de partidos políticos y, ni siquiera, a la creación de un determinado tipo de entidades asociativas. El derecho de asociación se vinculó con la libertad para alcanzar fines de cualquier naturaleza, no siendo tampoco exacta la afirmación –no pocas veces repetida– de que la actitud del poder hacia las sociedades civiles y mercantiles fue de total tolerancia en contraste con el mencionado recelo hacia las asociaciones de sesgo ideológico<sup>6</sup>.

El derecho de asociación consiste en la libre disponibilidad de los ciudadanos para constituir formalmente, con otros ciudadanos, agrupaciones permanentes, encaminadas a la consecución de todo tipo de fines lícitos.

La teoría jurídica ha difundido distintas generaciones de derechos humanos, producto de distintas clasificaciones. Cada una de ellas encuentra sustento en diversas doctrinas filosóficas, sobre las cuales no se abundará en este momento. Lo importante

---

<sup>6</sup> Gómez Montoro, Ángel J., “Asociación, constitución y Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación”, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Tribunal Constitucional Madrid, 2004, p.p. 43-44.

ahora es dejar constancia sobre la mutación estructural y la progresividad teórico-evolutiva del derecho de asociación que como derecho humano han tenido a lo largo de su reconocimiento desde el Estado Legal de Derecho hasta el Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En virtud de la etapa histórica en que fueron reconocidos jurídicamente. Los derechos humanos han sido clasificados como de primera, segunda, tercera e incluso, existen quienes sostienen una cuarta generación.

En los derechos de primera generación, encontramos, por ejemplo, esto es, los derechos civiles y políticos, a los siguientes: los derechos de manifestación, de reunión, de libertad de expresión, a publicar escritos, de participación política (que engloban los de participación en la dirección de asuntos políticos, los de poder votar y ser votado a los cargos públicos, de afiliación política y de participar en elecciones democráticas, periódicas y libres), a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad y seguridad personales, a la igualdad ante la ley, a la libertad de pensamiento y religión, a la inviolabilidad de domicilio, de libre tránsito y nacionalidad.

Por otra parte, entre los de segunda generación, esto es, los derechos económicos, sociales y culturales, se encuentran los derechos a la propiedad individual y colectiva, a la seguridad económica, a la alimentación, al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la protección de la familia, de la niñez, de la juventud y de los ancianos y minusválidos, de participar en la vida cultural del país, a gozar de los beneficios de la ciencia, a la vivienda, y a la educación.

Finalmente, entre los derechos de la tercera generación, esto es, los derechos transpersonales, se encuentran los que tienen que ver con la protección de las minorías

étnicas, los derechos de los consumidores, a la paz, a la autodeterminación de los pueblos, los ecológicos y al desarrollo<sup>7</sup>.

El derecho de asociación, como se ha visto, es de primera generación. Su reconocimiento, principalmente por las democracias occidentales, se fue dando de manera paulatina y su ejercicio era restringido para quienes reunieran las calidades o cualidades previstas en las leyes respectivas.

Así, la libertad de asociación, tiene un papel esencial en la conformación de las democracias modernas, porque expresa la posibilidad de constituir agregados interpersonales, que tengan reconocida la personalidad jurídica. Por medio de las asociaciones, las personas añaden un elemento importante a su convivencia y pueden expandir su horizonte vital, permite la participación con otras personas en la consecución de ciertos fines. Dicha actividad incrementa el sentimiento cívico de los ciudadanos, les permite incidir de forma más directa en las decisiones importantes de su comunidad y refuerza los vínculos amistosos e incluso familiares. La participación asociativa es una de las formas más importantes de creación de lo que se ha denominado “el capital social”<sup>8</sup>.

Peter Häberle señala que la libertad de asociación es un elemento irrenunciable de la democracia y de la *constitución de un régimen Pluralista*<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Respecto a este tema véase: Nieto Castillo, Santiago y Espíndola Morales, Luis, “El Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Competencia de Sala Regional”, Ed. Porrúa, número 56, México, 2012.

<sup>8</sup> Carbonell, Miguel, “Los derechos fundamentales en México”, ed, 3ª, Ed. Porrúa, UNAM, CNDH, México, 2009, p.480.

<sup>9</sup> *Idem*.

La asociación se distingue de la mera reunión: en tanto que ésta es, por definición, de duración limitada, mientras que la asociación goza del principio de vocación de permanencia; y en tanto una de las notas de la reunión es la informalidad, mientras que la asociación supone un grado mayor o menor de formalidad y requiere un acuerdo expreso de constituir la así como una identificación más definida de sus objetivos; por otro lado, la estructura y organización interna de las asociaciones es siempre notablemente más definida de sus objetivos; por otro lado, desde otra perspectiva, la estructura y organización interna de las asociaciones es siempre más desarrollada que la de las reuniones<sup>10</sup>.

En Europa, por ejemplo, la asociación fue un derecho “tardío”, que no se incluyó en las primeras Declaraciones de derechos y cuya incorporación a los Textos Constitucionales no se produjo sino en la segunda mitad del siglo XIX, no siendo posible, además, hablar de un verdadero derecho hasta bien entrado el siglo XX, debido al régimen de autorización y control preventivo que existió en la mayor parte de los Estados de aquél continente. Ello, debido a las corrientes ideológicas predominantes en aquella región, como la que encontró soporte en las ideas de Rosseau (Libro I, Capítulo VI, y Libro II, Capítulo III, del *Contrato Social*) en el que se entendía la limitación del derecho de asociación desde la democracia (entendida en el sentido rousseaiano); también en los planteamientos de Hobbes, en el que la limitante para el ejercicio de ese derecho se concebía desde la soberanía estatal<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. López Guerra Luis, *et al*, “Manuales de Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos”, Ed. Tirant lo Blanch, ed. 8ª, Valencia, España, 2010, Vol. II, p.274.

<sup>11</sup> Cfr. Gómez Montoro Ángel J., *op. cit.*, nota 6, p.p. 43-44.

El derecho de asociación en materia política se encuentra estrechamente vinculado con el surgimiento, conformación y reconocimiento de los partidos políticos por parte del Estado. Al respecto, Von Triepel realiza un análisis en relación con las etapas históricas de conformación y reconocimiento de los partidos políticos.

La primera etapa se ubica en la hostilidad u oposición generalizada respecto al surgimiento del fenómeno partidista (*Bekämpfung*), La segunda se sitúa en el desconocimiento-indiferencia del Estado frente al fenómeno partidista (*Ignorerung*). La tercera etapa, se ubica en la legalización del fenómeno partidista a través de una tímida normativa, es decir, se disciplinan ciertas actividades de los partidos políticos pero no la totalidad de su acción política (*Legalisierung*) y, por último, la cuarta etapa, es la relativa al reconocimiento constitucional de los partidos políticos por parte el Estado (*Inkorporierung*)<sup>12</sup>.

Gómez Montoro señala que este derecho constituye, sin duda, un buen ejemplo de incidencia de la Constitución en ese ámbito del Derecho, incidencia que no puede significar, en modo alguno, el sacrificio del *principio de autonomía*, lo que implica que buena parte del funcionamiento de las entidades asociativas no trascenderán el plano de la mera legalidad que deberá, además, ser respetuosa con la autonomía organizativa de asociaciones y sociedades. Pero, al mismo tiempo, la explicación de los fenómenos asociativos en el Derecho privado, no puede hacerse, sin más, desde la teoría de los contratos, del negocio jurídico o de la tipología de las personas jurídico-

---

<sup>12</sup> Cfr. Martínez Cuadrado Miguel y Mella Márquez Manuel, "Partidos Políticos y sistemas de partidos", Ed. Trotta, Madrid, España, 2012, p.64.

privadas: *se trata también –y quizás antes que nada- del ejercicio de un derecho fundamental, lo que tiene, evidentemente, sus consecuencias*<sup>13</sup>.

El primer constitucionalismo, señala M. García Pelayo, *se trataba de una concepción para la cual el individuo y no los grupos, constituyen la verdadera esencia, de que los valores individuales son superiores a los colectivos, y el individuo, en fin, decide su destino y hace la historia*<sup>14</sup>.

En el marco del ejercicio de la participación política, en concreto en el ejercicio del derecho de asociación, como *derecho humano*, los partidos políticos, en términos de Lorenzo Córdova, son el mecanismo asociativo por excelencia, es decir, son el puente de comunicación privilegiada entre los ciudadanos y los órganos representativos del Estado, y en esa función resultan insustituibles<sup>15</sup>.

En el plano normativo europeo, tras la restauración monárquica, los motivos que inspiraron el temor hacia las asociaciones, fueron de otro tipo y la actitud de reserva - cuando no de manifiesta hostilidad- hacia ellas, tuvo que ver fundamentalmente con el asociacionismo político<sup>16</sup>.

La constitución italiana proclama el derecho de asociación, con la prohibición expresa del sometimiento a cualquier tipo de autorización previa; y el artículo 9 de la Ley Fundamental de Bonn reconoce a todos los alemanes el derecho a crear

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p.p. 34-35.

<sup>14</sup> García Pelayo, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", 1ª ed., Madrid, 1950, p.p.122-123. Citado por: Gómez Montoro Ángel J. *op. cit.*, nota 6, p.p. 44-45.

<sup>15</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, "Hacia una ley de partidos políticos. Ejes temáticos para la discusión", *Revista de la facultad de Derecho de México*, Tomo LXII, número 257, UNAM, en México, Enero-Junio 2012, p.28.

<sup>16</sup> Gómez Montoro Ángel J., *op. cit.*, nota 6, p. 50.

asociaciones y sociedades. A esa tendencia se sumarán años más tarde la constitución portuguesa de 1976, así como la Constitución Española de 1978<sup>17</sup>.

Frente a los temores y a la intervención del poder público en Europa, Alexis de Tocqueville encuentra en América un mundo dominado por asociaciones, en primer término por asociaciones políticas, que son las que centran su exposición en el Capítulo IV de la Segunda Parte de la *Democracia en América*. Asociaciones, en definitiva, en todos los ámbitos de la vida social hasta un extremo que le llevará a afirmar que *América es el país del mundo que más partido ha sacado de la asociación y donde se ha aplicado este poderoso medio de acción a una mayor diversidad de objetos....Después de obrar solo, la más natural del hombre es la de combinar su esfuerzo con los de sus semejantes para obrar en común. El derecho de asociación me parece, pues, casi tan inalienable por naturaleza como la libertad individual*<sup>18</sup>.

Dentro del ejercicio del derecho de asociación en materia política podemos encontrar lo que se dio por llamar “facciones políticas”. En el número X de *El Federalista* J. Madison entiende a las “facciones” como *cierto número de ciudadanos que, estando en mayoría o minoría, actúan movidos por el impulso de una pasión común o por intereses adversos a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses de la comunidad considerada en conjunto*.

Así J. Madison refiere que hay dos maneras de evitar los males del espíritu de partido: una consiste en suprimir sus causas y la otra en reprimir sus efectos. También, refiere Madison, hay dos métodos para hacer desaparecer las causas del espíritu de

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.59.

<sup>18</sup> Cfr. Martínez Cuadrado Miguel y Mella Márquez Manuel, *op. cit.*, nota 12, p. 49.

partido: una de ellas consiste en destruir la libertad esencial a su existencia, o dar a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses.

De esta manera, en palabras de Madison:

*Del primer remedio puede decirse con verdad que es peor que el mal perseguido. La libertad es al espíritu faccioso lo que el aire al fuego, un elemento sin el cual se extingue. Pero no sería menor locura suprimir la libertad, que es esencial para una vida política porque nutre a las facciones que el desear la desaparición del aire, indispensable a la vida animal, porque comunica al fuego su energía destructora.*

*El segundo medio es tan impracticable como absurdo el primero. Mientras la razón humana no sea infalible y tengamos libertad para ejercerla, habrá distintas opiniones. Mientras exista una relación entre la razón y el amor de sí mismo, las pasiones y las opiniones influirán unas sobre otras y las últimas se adherirán a las primeras....*

*...las causas latentes de la división de facciones tienen su origen en la naturaleza del hombre, y las vemos por todas partes que alcanzan distintos grados de actividad según las circunstancias de la sociedad civil. El celo por diferentes opiniones respecto al gobierno, la religión y muchos otros puntos, tanto teóricos como prácticos; el apego a distintos caudillos en lucha ambiciosa por la supremacía y el poder, o a personas de otra clase cuyo destino ha interesado a las pasiones humanas, ha dividido a los hombres en bandos, los han inflamado de mutua animosidad y han hecho que estén mucho más dispuestos a molestar y oprimirse unos a otros que a cooperar para el bien común. Es tan fuerte la propensión de la humanidad a caer en animadversiones mutuas, que cuando le faltan verdaderos motivos, los más frívolos e imaginarios pretextos han servido para encender su enemistad y suscitar los más violentos conflictos.*

....

*La conclusión a la que podemos llegar es que las causas del espíritu de facción no pueden suprimirse y que el mal solo puede evitarse teniendo a raya sus efectos.*

*Si un bando no tiene la mayoría, el remedio lo proporciona el principio republicano que permite a esta última frustrar los siniestros proyectos de aquél mediante una votación regular. Una facción podrá entorpecer la administración, trastornar a la sociedad; pero no podrá poner en práctica su violencia ni enmascararla bajo las formas de la Constitución. En cambio cuando un bando abarca la mayoría, la forma de gobierno popular le permite sacrificar a su pasión dominante y a su interés, tanto el bien público como los derechos de los demás ciudadanos. Poner el bien público y los derechos privados a salvo del peligro de una facción semejante y preservar a la vez el espíritu y la forma de gobierno popular es en tal caso el magno sentido de nuestras investigaciones<sup>19</sup>.*

El derecho de asociación garantiza la libertad de unirse con otras personas, de forma estable, para la consecución de determinados fines. Es un derecho de libertad, de libertad asociativa. Ese derecho implica la facultad de autoorganizarse para la consecución de los fines que no están prohibidos por el ordenamiento, y entre las formas de autoorganizarse está, sin duda alguna, la unión con otras personas; lo que la libertad permite al hombre hacer aisladamente, se lo permite hacer junto con otros. Asociarse es, por tanto, una forma elemental de expresión de la libertad de actuación y, al garantizarse el derecho de asociación, se garantiza, al mismo tiempo, el libre desarrollo de la personalidad “en” y “a través” de los grupos sociales<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Hamilton, Alexander, *et al*, “El Federalista”, ed. 2ª, Fondo de Cultura Económica, trad. Gustavo R. Velasco, México, 2001, p.p.36-38.

<sup>20</sup> Gómez Montoro Ángel J., *op. cit.*, nota 6, .p.63.

También consiste en la libertad de todos los habitantes para conformar, por sí mismos, o con otras personas, entidades que tengan una personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, es decir, se trata de poder constituir lo que Kelsen llamaría un *centro de imputación de derechos y obligaciones*, con el objeto y la finalidad que sus integrantes libremente determinen, siempre que estos sean lícitos.

La progresiva constitucionalización y, posteriormente, su internacionalización (Declaración Americana y Declaración Universal de Derechos Humanos), le fueron otorgando al derecho de asociación la entidad de derecho humano, ya que reúne características comunes a estos, como son: la *universalidad* (son aplicables a todo el género humano), *interdependencia* (son un haz indivisible que merece pareja o consideración jurídica, es decir, que no existe un número cerrado y preciso de estos derechos), *indivisibilidad* (no deben ignorarse en su defensa los demás derechos) *progresividad* (implica la posición –todavía inconclusa- del hombre frente al Estado, en su lucha por acotar y racionalizar el poder)<sup>21</sup>, son *inherentes* (a las personas), *imprescriptibles* (no están sujetos a venta), *irrenunciables* (no son un bien disponible) e *integrales* (la violación de uno presupone la violación de los demás)<sup>22</sup>. Funcionan como límite de la actuación estatal, esto es, el Estado tiene la obligación de no hacer, de no impedir su ejercicio. Estos límites de la actuación del Estado también están estrechamente relacionados con los principios de mínima intervención y del bien jurídico.

---

<sup>21</sup> Cfr. Hitters Juan Carlos y Fappiano Oscar L. *Derecho Internacional de los derechos humanos* 2ª Ed., Buenos Aires, Ed. Ediar, Tomo I, Volumen I, 2007, p.54.

<sup>22</sup> Cfr. Nieto Castillo Santiago y Espíndola Morales, Luis, *op. cit.*, nota 7, p.2.

En cuanto a su finalidad, lo que caracteriza a la asociación es, en primer lugar, una comunidad de fines o, dicho en otras palabras, un propósito de consecución conjunta de los mismos (a un fin común de los socios, la cual se persigue, asimismo, de forma conjunta). Este elemento comunitario es el que la distingue de la simple agregación de fines individuales: lo esencial es la solidaridad de los socios en lo ventajoso y en lo perjudicial que la noción del fin común acarree, todos los socios deben, de una manera u otra, contribuir a su consecución.

Otro supuesto se da cuando el fin perseguido por la entidad asociativa no puede ser alcanzado por prohibirlo el ordenamiento. Así ocurriría, por ejemplo, si una asociación se propusiera promover el consumo del alcohol entre menores o la caza en época de veda, o si una sociedad constructora tuviera como fin la edificación de espacios naturales protegidos. Pero en tales casos debe distinguirse entre la hipótesis de un fin ilícito previsto en los estatutos de una asociación con un fin formalmente lícito, pero que tiene en realidad otros fines vedados por el ordenamiento<sup>23</sup>.

Hay determinados tipos asociativos, lo que se traduce en un mandato de regulación, por ejemplo, en el caso de los partidos políticos, ya que, aunque en principio nada impediría que se acogieran a alguna forma asociativa existente, las peculiaridades de unos y de otros que derivan de su regulación constitucional, parecieran exigir una regulación específica, como se expondrá en apartados posteriores<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Gómez Montoro, Ángel J., *op. cit.*, nota 6, p.p. 101-102.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.79.

## 1. Libertades positiva y negativa del derecho de asociación.

De igual forma, el derecho de asociación también comprende tanto la libertad positiva como la libertad negativa de no asociarse; en efecto, el artículo 20.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que *nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación*, mientras que la libertad positiva se encuentra reconocida, dentro de ciertos límites, por el artículo 22 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos<sup>2526</sup>.

El derecho de asociación consiste, en su faceta positiva, en la libertad de constituir asociaciones o adherirse libremente a las ya existentes, sin que los poderes públicos o los particulares, puedan impedirlo. Desde una perspectiva dinámica, el derecho de asociación supone, también, que una vez constituida una asociación, pueda desarrollar libremente sus actividades, en tanto sean lícitas.

Desde su perspectiva negativa, el reconocimiento del derecho de asociación implica también, la exclusión de cualquier forma de obligatoriedad de adhesión a una asociación determinada, en la medida en que una asociación obligatoria o coactiva no

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>26</sup> Artículo 22 (*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*).

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

sería, al carecer del requisito de voluntariedad, una verdadera asociación en el sentido constitucional del término<sup>27</sup>.

De esta manera, la libertad negativa de asociación garantiza el derecho a no crear asociaciones, a no afiliarse a ninguna de las existentes y a abandonar aquellas de las que se sea miembro. La libertad negativa del derecho de asociación es un derecho irrenunciable y el Estado debe asegurar su no violación entre particulares. En todo caso, los problemas de este tipo, que pueden darse en la práctica, se producen en el ámbito de sectas, organizaciones terroristas etc., que no están cubiertas en el reconocimiento de este derecho<sup>28</sup>.

Una excepción a esa libertad negativa, refiere Gómez Montoro, se da en el caso de la colegiación obligatoria, como sucede en la creación de diversas agrupaciones sociales, creadas por voluntad de la ley en función de determinados intereses sociales, fundamentalmente colegios profesionales<sup>29</sup>.

En todo caso, la restricción de la libertad negativa depende del grado máximo de configuración legal y respecto de los cuales debe existir una específica reserva de ley. Así, para verificar la justificación de la restricción legal de esa libertad podrán operar plenamente los juicios de *exigibilidad, proporcionalidad y razonabilidad*<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. López Guerra Luis, *et al, op. cit.*, nota10, p.275.

<sup>28</sup> Gómez Montoro Ángel J. *op. cit.*, nota 6, p.161.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p.165.

<sup>30</sup> *Ibidem, op. cit*, p.169.

## 2. Derecho de asociación en México<sup>31</sup>.

Para Bernardino Esparza el derecho de asociación en materia política, consiste, fundamentalmente, en una libertad de los mexicanos establecida en la norma constitucional, con una vertiente en materia electoral; es decir, el derecho de asociación en materia político-electoral se completa al momento de afiliarse a un partido político o agrupación política nacional. No se acepta en la afiliación simultánea a dos o más entidades políticas<sup>32</sup>.

La base de la formación de los partidos políticos en México es el derecho de asociación, sobre todo en materia político-electoral porque es un derecho fundamental manifestado en la fracción III, del artículo 35, del ordenamiento constitucional federal, bajo los principios de pluralismo político y de participación ciudadana en la formación del gobierno. En todo Estado democrático, el derecho a la libertad de asociación es un principio ineludible y constituye soporte del mismo, a fin de otorgar a través de ella un derecho fundamental y las garantías constitucionales, ya que sin el respeto y/o establecimiento de ellos no sería posible la construcción de los partidos políticos<sup>33</sup>.

En México, el ejercicio de la libertad de asociación en materia política, prevista en el artículo 9 Constitucional, está sujeto a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la

---

<sup>31</sup> Respecto a este tema véase también: Nieto Castillo, Santiago y Espíndola Morales, Luis, *op. cit.*, nota 22, p.p. 42-44.

<sup>32</sup> *Cfr.* Esparza Martínez, Bernardino, "Derecho de partidos políticos", Ed. Porrúa, México, 2006, p.p.68-69.

<sup>33</sup> *Ibidem*, 59.

calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución Federal<sup>34</sup>.

En materia política, en el caso mexicano, solamente los ciudadanos de la República podrán ejercer esta libertad, que tampoco les ha sido concedida a los ministros de culto religioso de acuerdo con el artículo 130, inciso e), del propio ordenamiento constitucional.

El artículo 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el derecho de asociación en materia política está reservado para los ciudadanos de la República, siempre que tenga un objeto lícito<sup>35</sup>.

Tratándose del ejercicio del derecho de asociación en la conformación de partidos políticos, el artículo 41, Base I, párrafo segundo de la Constitución, les otorga un tratamiento de *entes de interés público* y de *organizaciones de ciudadanos*. Prohíbe la creación de partidos políticos en la que intervengan grupos gremiales, con objeto diferente a su naturaleza o de índole corporativa<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Tesis de Jurisprudencia SE3ELJ25/2002, Tercera Época, rubro: DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p.p. 89-90.

<sup>35</sup> Artículo 9o.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

<sup>36</sup> Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. (...)

Los partidos políticos tienen como fin 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, de acuerdo con los programas, principios e ideas

En el ámbito de las entidades federativas, el artículo 116, fracción IV, inciso e) de la propia Constitución, establece que el deber para dichos estados de garantizar que los partidos políticos se integren sólo por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa<sup>37</sup>.

Por su parte, el amplio reconocimiento del derecho de asociación en Europa se extendió también a los textos internacionales sobre derechos humanos, los artículos 20.1 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 22.1 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y 11 del *Convenio Europeo de Derechos Humanos*, que proclaman el derecho de asociación junto al de reunión pacífica y a la libertad de asociación, en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico. Además, la presencia del fenómeno asociativo no se limita al reconocimiento de esa libertad sino que tanto las constituciones nacionales como los

---

que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

<sup>37</sup> Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

(...)

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

textos internacionales, han incluido numerosas referencias a formas asociativas concretas, especialmente a partidos políticos y sindicatos<sup>38</sup>.

Este derecho también se tutela cuando el número necesario de ciudadanos manifiesta la voluntad de constituirse en partido político, se identifican como residentes de la demarcación respectiva, aportan su nombre, clave de credencial de elector y copia de la misma, firman en el documento respectivo y de ello da fe un fedatario público, se puede considerar jurídicamente satisfecho este requisito con independencia de la asamblea en que se exprese<sup>39</sup>.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha asumido el criterio relativo a que la satisfacción de los requisitos para el ejercicio del derecho de asociación, al ser este un derecho humano, deben interpretarse conforme al principio *pro persona*. A continuación se reproduce el rubro y el texto del criterio al que se hace referencia:

**“DERECHO DE ASOCIACIÓN. LOS REQUISITOS PARA EJERCERLO DEBEN INTERPRETARSE CONFORME AL PRINCIPIO *PRO PERSONA* (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ).—**De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1°, 9 y 35 fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, fracción III y 26, fracción IV, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, se advierte que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; que los ciudadanos tienen derecho a asociarse, que una forma de hacerlo para tomar parte en los

---

<sup>38</sup> Gómez Montoro Ángel J. *op. cit.*, nota 6, p.p.59-60.

<sup>39</sup> Tesis relevante VI/2008, Cuarta Época, rubro: DERECHO DE ASOCIACIÓN. LA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD DE LOS CIUDADANOS PARA CONFORMAR UN PARTIDO POLÍTICO DEBE PRIVILEGIARSE INDEPENDIENTEMENTE DE LA NATURALEZA DE LA ASAMBLEA EN QUE SE EXPRESE (Legislación de Tlaxcala), consultable en la página de Internet [www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx), aprobada por unanimidad de votos en sesión pública de treinta de enero de dos mil ocho.

asuntos políticos del país es mediante la constitución y registro de una asociación política, y que para obtenerlos se exigen determinados requisitos. En ese contexto, se colige que a los ciudadanos que quieran constituir y registrar una asociación política les es aplicable la interpretación *pro persona* al ser la que otorga mayor garantía a su derecho de asociación. Por tanto, el requisito que establece el artículo 25, fracción III, del Código Electoral del Estado, consistente en haber efectuado, como grupo u organización actividades políticas continuas cuando menos durante los dos últimos años, debe considerarse acreditado mediante la difusión de su propia ideología, así como por otro tipo de acciones de esa naturaleza. Lo anterior, dado que las referidas agrupaciones, pueden determinar la manera más oportuna y accesible para realizarlas, toda vez que, lo importante es que a lo largo del periodo referido los ciudadanos acrediten fehacientemente su intención de realizar este tipo de actividades y continuar llevándolas a cabo una vez otorgado el registro de asociación política estatal, es decir, que su desarrollo se efectuó en forma constante, mediante el desenvolvimiento de una actuación central, tal como la difusión de su ideología, por lo que no deben sujetarse a temporalidades específicas”<sup>40</sup>.

## II. LÍMITES A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA.

El derecho de asociación encuentra límites. En términos de Gómez Montoro, *de poco valdría reconocer un derecho de asociación sin límites, si luego, en la práctica, la asociación no pudiera operar externamente o si solo pudiera hacerlo con sacrificios desproporcionados de su libertad de autodeterminación*. Como lo ha subrayado el Tribunal Constitucional Alemán, *la libertad de asociación depende en mayor o menor medida de regulaciones jurídicas, que insertan a las agrupaciones libres y su vida, en el tráfico jurídico, los derechos de los miembros y los intereses de terceros necesitados de*

---

<sup>40</sup> Criterio consultable en la liga electrónica (link) que se cita a continuación:: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm>; consultado el 5 de enero de 2014.

*protección y que tienen también en cuenta los intereses públicos. Es necesaria una configuración legal de esta libertad sin la cual no podría tener una eficacia práctica*<sup>41</sup>.

La ley podrá imponer una determinada estructura; podrá, además, cuando exista fundamento para ello, exigir una organización interna democrática, pero las limitaciones deberán respetar, en todo caso, el *principio de proporcionalidad* y el legislador estará compelido a garantizar la libre formación de la voluntad de asociación, de manera que en ese ámbito no caben injerencias externas, ya se trate de poderes públicos o de otros particulares<sup>42</sup>. Enseguida, se expondrán algunos de los aspectos limítrofes o que debieran tomarse en consideración en el ejercicio del derecho de asociación en materia política.

#### 1. Pluralismo.

El derecho de asociación no solo garantiza la libertad individual, sino que, al mismo tiempo, permite la creación de grupos que son esenciales en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho. La libertad asociativa garantiza no sólo el pluralismo político e ideológico, sino el religioso, el cultural, el social y el económico, y permite la intervención de los grupos en cualesquiera asuntos públicos. Esta libertad, refiere Gómez Montoro, contribuye al dinamismo de la sociedad y permite ofrecer con prontitud y flexibilidad soluciones a los nuevos problemas.

La relevancia que han adquirido diversas ONG´S, las organizaciones de defensa del medio ambiente, de los consumidores y usuarios en los más diversos ámbitos así

---

<sup>41</sup> Gómez Montoro Ángel J. *op. cit.*, nota 6, p.p.78-79.

<sup>42</sup> *Idem.*

como su reconocimiento o legitimación procesal tuteladora de intereses difusos son cada vez más, una realidad indispensable en nuestra democracia. Un Estado democrático sin la actuación de todas estas organizaciones, también al margen de los partidos políticos, resulta hoy prácticamente impensable<sup>43</sup>. El pluralismo entonces, constituye una premisa para el ejercicio del derecho de asociación.

Es un principio con un alto componente activo, permite el diálogo entre los grupos y la adopción, por mayoría, de decisiones que cierren discusiones sobre las distintas opciones que a todos nos afectan. Por ello, es obligación del Estado asegurar los derechos que lo posibiliten<sup>44</sup>.

La democracia, en términos de Ángela Aparisi, no deriva del convencimiento de que nada es verdad ni mentira. Se presenta como la fórmula de gobierno más verdaderamente adecuada, con mecanismos de control y protección de la dignidad humana y, en consecuencia, recurrirá al derecho para mantener a raya los comportamientos de quienes no se muestren demasiado convencidos de ello.

No deriva siquiera de la constatación de que el acceso a la verdad resulta, sobre todo en cuestiones históricas y contingentes, notablemente problemático; se apoya, una vez más, en una gran verdad: la dignidad humana, lo que excluye que pueda prescindirse de la libre participación del ciudadano en tan relevante búsqueda<sup>45</sup>.

Como lo sostiene Escrivá: “Uno de los pocos datos indiscutidos de ese complejo final de siglo -refiriéndose al siglo XX- es el hecho ineludible del pluralismo religioso,

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p.p.68-69.

<sup>44</sup> *Cfr.* Pérez-Moreno Agapito, Miguel, “La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas”, Ed. Lex Nova, España, 2007, p. 35.

<sup>45</sup> Aparisi Morales Ángela, *et al*, “Pluralismo cultural y democracia”, Ed, Thompson Reuters, Pamplona, España, 2009, p.23.

ideológico, ético, cultural y étnico, característico de nuestras sociedades democráticas contemporáneas. Querámoslo o no, vivimos en sociedades que son plurales. Dentro de un único Estado han de convivir pacíficamente tanto, por ejemplo, grupos religiosos y moralmente diferentes como etnias culturalmente diversas<sup>46</sup>.

Lo mismo sucede, por ejemplo, en el caso de las diferencias raciales, sexuales, de origen étnico o nacional, o en las diferencias de género o económicas.

Este hecho del pluralismo, sostiene Escrivá, ha de calificarse *al menos* como una consecuencia lógica e inevitable de la idea misma de democracia, o sea, del ejercicio de la razón en el contexto de las instituciones libres propias de un régimen democrático constitucional<sup>47</sup>.

La cultura política de una sociedad democrática siempre está marcada por una diversidad de doctrinas religiosas, filosóficas, morales o éticas opuestas en ciertos temas, pero que, al ser democráticas, convergen en puntos de encuentro. Todo sería más sencillo –se afirma- si las uniones humanas pudieran olvidarse de sus incómodas variedades. La dificultad parece tener su origen en la diversidad. En la diversidad religiosa, étnica, lingüística, etc.

La cuestión fundamental no es eliminar la diversidad –actitud propia de planteamientos dictatoriales, totalitarios o fundamentalistas-, sino establecer cómo pueden perdurar sociedades justas y estables compuestas por ciudadanos, libres e iguales, que están, sin embargo, profundamente divididos por diversas doctrinas o pautas de comportamiento; todas son razonables, desde luego, aunque incompatibles

---

<sup>46</sup> Martínez Torrón, Javier, “La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional”, Ed. Comares, Granada, España, 1998, p.p.775-776.

<sup>47</sup> *Idem.*

entre sí, al ser todas ellas democráticas, convergen en puntos de encuentro. Por ejemplo: el teísmo, el agnosticismo, y el ateísmo son todas doctrinas razonables<sup>48</sup>.

El pluralismo político es uno de los principales requisitos para la convivencia pacífica en la sociedad actual. Consiste, en esencia, en el reconocimiento de una variedad de formaciones sociales existentes entre el individuo y el Estado, en las cuales el individuo vive y desarrolla su personalidad y en las que se integra para asegurar el cumplimiento de sus intereses personales.

Implica una postura relativista hacia el resto de los que componen la sociedad, trae consigo la existencia de diversos puntos de vista sobre la realidad. También cuenta con un contenido conciliador, ya que la existencia de diversos centros de intereses facilita, agregando opiniones y pensamientos afines, la formación de la voluntad política<sup>49</sup>.

El pluralismo conflictual (*pluralismo conflictuale*) dentro de las reglas del juego democrático es la manera de seleccionar los dirigentes más capacitados y de encontrar las mejores soluciones a los problemas que plantea la convivencia<sup>50</sup>.

Como principales actores políticos, los partidos están muy vinculados al pluralismo existente en la sociedad, porque su función primordial es integrarlo para posibilitar la formación de la voluntad popular del parlamento. Esta función de los partidos fue muy criticada por Carl Schmitt en su obra *La defensa de la Constitución*. Desconfía de ellos diciendo que su “admisión y reconocimiento no tiene (...) el sentido de que hayan de utilizar su participación en el proceso creador de la voluntad política como materia para pactar compromisos con otros partidos, ni como medio de explotación”. Debido a que

---

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> Pérez-Moreno Agapito, Miguel, *op. cit.*, nota 44, p.31.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.32.

los partidos son organizaciones cada vez más organizadas y con grandes aparatos burocráticos, como lo señala Carl Schmitt, el avance ascensional desde la voluntad egoísta del partido a la voluntad responsable del Estado, encuentra siempre nuevas dificultades<sup>51</sup>.

La teoría pluralista, refieren Miguel Martínez y Miguel Mella, mantiene que el interés es el motor tanto de la acción individual como de la interacción social y de la acción política donde el proceso político se traduce como confrontación de intereses.

Los sistemas políticos democráticos se caracterizan porque hay una acomodación de intereses, mediante la negociación, el acuerdo y el compromiso entre los representantes de los distintos grupos en competición o conflicto, ya que estos formulan demandas contradictorias. Hay intercambio entre los actores, por lo que el proceso político no es otra cosa que negociación. Los partidos, al articular la representación política y de intereses, permiten manejar los conflictos sociales, es decir, facilitan la formulación del conflicto social y su resolución<sup>52</sup>.

Según la teoría sistémica, los intereses se proyectan sobre el sistema político en forma de demandas o *inputs* (con sus respectivos apoyos) e impulsan el proceso de toma de decisiones, y los partidos políticos juegan un papel central en ello, tanto en el lado de la formulación de las demandas como en el proceso institucional de decisión.

Más concretamente, de acuerdo con la teoría estructural-funcional del sistema político, en la sociedad se van articulando intereses progresivamente a través de grupos asociativos, y son los partidos políticos las estructuras primarias de la “agregación de intereses”. Mediante los partidos políticos las demandas se traducen en propuestas que

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, p.36.

<sup>52</sup> Martínez Cuadrado, Miguel y Mella Márquez, Manuel, *op. cit.*, nota 12, p.87.

son tenidas en cuenta en la toma de decisiones legislativas o del ejecutivo (decretos). La manera en que se realiza la “agregación de intereses” depende de las estructuras del partido, el propio electorado, las normas electorales y las estructuras de toma de decisión.

En concreto, la agregación de intereses en la democracia tiene lugar en varios niveles, primero dentro de los partidos individualmente considerados, cuando los partidos políticos eligen candidatos y adoptan propuestas de las políticas concretas; en segundo lugar, a través de la competición electoral, cuando los votantes dan un apoyo diferenciado a los partidos políticos, y, en tercer lugar, mediante la negociación o la formación de coaliciones en los órganos legislativos o en el Gobierno<sup>53</sup>.

Entre los pilares sobre los que se asienta la democracia, el pluralismo y el libre debate de las ideas aparecen directamente relacionados con los partidos políticos y con el ejercicio del derecho de asociación.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha destacado que no puede haber democracia sin pluralismo. Para tomar libremente una decisión se han de conocer las distintas opciones que se presentan en la sociedad. La democracia, entonces, se nutre de la libertad de expresión y del diálogo, por molestas que sean las opiniones que se viertan y que durante el mismo pudieran resultar<sup>54</sup>.

El pluralismo político propicia e impone que debamos convivir con un amplio espectro de puntos de vista en el ruedo político. Por ello, tanto el pluralismo político como los derechos que en él tienen fundamento, cuentan como límite los derechos de

---

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> Pérez-Moreno Agapito, Miguel, *op. cit.*, nota 44, p.41.

los demás. No permite que a través del ejercicio de aquellos, se lesionen ni la democracia, ni los derechos fundamentales de terceros. El pluralismo no puede ser utilizado para imposibilitar el crecimiento de la individualidad autónoma, dado que ésta le sirve de fundamento.

La libertad ideológica, corolario del pluralismo político, es esencial a la democracia. Las personas deben tener la posibilidad de expresar libremente sus ideas, ya que esto produce una opinión pública libre, que se verá reflejada en los procesos políticos. Si se limita el pluralismo por el Estado, puede esconderse una voluntad de manipulación de la opinión pública a favor del gobierno en turno. Pero si bien los cuerpos hostiles a la democracia, a la libertad religiosa y a la igualdad de trato deben tener la posibilidad de existir bajo una Constitución democrática –ello está implícito en la naturaleza de la democracia-, no menos cierto es que un régimen democrático sólo podría sobrevivir a dichos ataques ideológicos mientras se garantice la existencia de otras organizaciones sociales, opuestas a las primeras, que tengan el derecho de criticar activamente y denunciar a los enemigos de la libertad.<sup>55</sup>

De esta manera, el ejercicio del derecho de asociación está limitado para quienes, al amparo de su ejercicio, pretenden la exclusión o eliminación de la diversidad plural base de la democracia.

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p.42.

## 2. Multiculturalismo y pluralismo.

El multiculturalismo es el pluralismo de las culturas dentro de una misma sociedad política. No se trata aquí del pluralismo de intereses, de las necesidades o de las preferencias o de las “culturas”, es decir, de los universos simbólicos que confieren o que dan sentido a las elecciones y a los planes de vida con los cuales vivimos los individuos.<sup>56</sup>

Una sociedad multicultural es una sociedad política en la cuál no hay una identidad cultural dominante o mayoritaria, sino que hay al menos dos, con iguales derechos de reconocimiento.

De hecho el problema de las minorías surge al interior de sociedades monoculturales o en aquellas pluriculturales, en las cuales todas las culturas presentes no están reconocidas del mismo modo. En este sentido, son sociedades multiculturales el Líbano, Suiza, y Bélgica, pero no lo son, en sentido estricto, Italia o Alemania, por el simple hecho de la presencia, dentro de sus fronteras, de un elevado número de inmigrantes procedentes de otras culturas.

Además de esto podemos percibir en estas sociedades (dejando al margen las diferencias propias de cada caso) que la cultura dominante se va retirando progresivamente de la esfera política (en sentido estricto), quedándose en el plano de la sociedad civil, donde se encuentra con otras culturas minoritarias. En consecuencia, en esta fase de transición, la sociedad política se vacía de la dimensión propiamente

---

<sup>56</sup> Aparisi Morales, Ángela, *et al, op. cit.*, nota 45, p.109.

cultural y se concentra toda ella en una dimensión jurídico-institucional, que a su vez, puede ser interpretada y gestionada de diversas maneras<sup>57</sup>.

La discusión sobre el multiculturalismo se ha extendido hacia muchas áreas del conocimiento social, abarcando temas referidos a la protección jurídica de las diferentes culturas que conviven al interior de un Estado, pero replanteando también cuestiones que se relacionan con los derechos fundamentales, como pueden ser las concepciones de la autonomía moral de los individuos o los límites de la tolerancia hacia prácticas no liberales de organización societaria, para llegar incluso al propio concepto de cultura en tanto objeto a proteger por el sistema constitucional de derechos fundamentales<sup>58</sup>.

Will Kymlicka identifica cuatro factores que han incidido en la explosión del interés en torno a la protección y acomodo de las minorías dentro de los Estados democráticos contemporáneos: en primer lugar, la caída de los regímenes comunistas de Europa del Este, que desató una oleada de nacionalismos étnicos en esa parte del mundo; en segundo término, el reto del acomodo para los inmigrantes, cuestión que es particularmente intensa dentro de las democracias ricas de Europa y Estados Unidos; en tercer lugar, el resurgimiento de los movimientos indígenas y su movilización política, que ha generado un efecto importante sobre varios de los textos constitucionales de América Latina; y en cuarto sitio, la creciente y constante amenaza de secesión en varios países como Canadá, Gran Bretaña, Bélgica y España<sup>59</sup>.

Miguel Carbonell señala que partir de la segunda etapa de los noventa, parte de las energías constitucionales de América Latina estuvieron centradas en las formas de

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, p.110.

<sup>58</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 8, p.997.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p.p. 998-999.

reconocimiento de los derechos indígenas, o de la diversidad étnica en general, dentro de las cartas fundamentales.

En México, el alzamiento en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el mismo día en que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1º de enero de 1994) parece condensar simbólicamente lo que en esos años iba a ser un escenario que, con sus variantes locales y con diferente intensidad dependiendo de cada país, se reprodujo en toda la región<sup>60</sup>.

Entonces, el pluralismo, señala Kiper, también pretende unir a distintos grupos étnicos en una relación de interdependencia mutua, respeto e igualdad, pero al mismo tiempo, el de permitirles mantener y cultivar sus costumbres. De existir una separación, esta se daría por elección voluntaria y no impuesta. Ningún grupo étnico puede ser superior a otro<sup>61</sup>.

Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Refah Partisi vs Turquía*, ha señalado que:

*“...El pluralismo y la democracia se basan en un compromiso que exige distintas concesiones por parte de los individuos o de grupos de individuos, que deben a veces aceptar que se limiten algunas de las libertades que disfrutaban con el fin de garantizar una mayor estabilidad al conjunto del país.*

*En este contexto, el Tribunal considera que no es del todo improbable que movimientos totalitarios, organizados en forma de partidos políticos, acaben con la democracia tras*

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, p.1021.

<sup>61</sup> Kiper, Claudio Marcelo, “Derechos de las minorías ante la discriminación”, Ed. Hammurabi, Buenos Aires, Argentina, p.359.

*haber prosperado bajo el régimen democrático. La historia europea contemporánea conoce ejemplos de ello*<sup>62</sup>.

### 3. Un límite de la democracia pluralista.

Si bien, como se explicó, en un sistema democrático son deseables las organizaciones independientes, estas también aparecen implicadas en cuatro problemas del pluralismo democrático: pueden ayudar a mantener injusticias, deformar la conciencia cívica, distorsionar la agenda pública y enajenar el control final sobre dicha agenda.

Aún cuando existen garantías institucionales de una poliarquía y el sistema político de un país es democrático en esa medida, el pluralismo de las organizaciones es perfectamente consistente con amplias desigualdades. Más aún, la influencia y el poder de las organizaciones hacen algo más que simplemente registrar las desigualdades existentes en otros recursos. La organización en si misma es un recurso. Confiere directamente una ventaja a sus líderes y a menudo, indirectamente por lo menos a alguno de sus miembros<sup>63</sup>.

No obstante que la organización es indispensable para compensar la tendencia universal hacia la dominación, el patrón del pluralismo en un país particular, incluso supervisando la dominación, puede ayudar a sostener desigualdades de diversos tipos. Por ejemplo, cuando las organizaciones no son ampliamente inclusivas en cuanto a la afiliación, es probable que la desigualdad política sea una consecuencia porque, si lo

---

<sup>62</sup> Sarmiento Daniel *et al*, "Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estudio y Jurisprudencia", Ed. Aranzadi, España, 2007, p.592.

<sup>63</sup> Dahl A., Robert, "Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control", Ed. Nueva Alianza, Conaculta, México 1991, p.47.

demás permanece igual, los ciudadanos organizados son más influenciables que una cantidad equivalente de ciudadanos no organizados<sup>64</sup>.

Las desigualdades a las que contribuye el pluralismo de las organizaciones serían de menores consecuencias si el pluralismo fuera invariablemente una fuerza dinámica con un impulso más o menos constante hacia la reducción de desigualdades<sup>65</sup>.

Sostener que existe una pluralidad de organizaciones importantes y relativamente autónomas en los países democráticos no implica que su existencia cree un problema serio. El problema del pluralismo democrático es serio, sin embargo, precisamente porque las organizaciones independientes son altamente deseables y, al mismo tiempo, su independencia les permite ocasionar un daño<sup>66</sup>.

Precisamente, en cuanto a este tema, es decir, la posibilidad de que exista un riesgo latente, en potencia o inminente de que organizaciones de ciudadanos, como los partidos políticos, quienes generalmente y por antonomasia son las agrupaciones o entidades quienes cuentan, entre otras de sus finalidades, con la de establecer propuestas o plataformas que podrán materializar con la obtención del triunfo en los comicios a partir de la postulación de sus candidatos a los cargos de elección popular, y no obstante dicha finalidad, realicen actividades o empleen mecanismos de cambio del sistema democrático por vías diferentes a las institucionales, como pueden ser, por ejemplo, el empleo de la violencia, el odio, la discriminación, la segregación racial, entre otras; entonces, con el despliegue de dichas conductas, puede sostenerse que las

---

<sup>64</sup> *Idem.*

<sup>65</sup> *Idem,*

<sup>66</sup> *Ibidem,* p. 39.

referidas organizaciones desvían esa finalidad que les está conferida constitucionalmente, ya que desnaturalizan sus funciones, y por lo tanto, generan un daño o lesión al sistema democrático.

Lo anterior, se cierne desde el punto de vista de que el pluralismo, como principio fundamental del sistema democrático, no es de carácter absoluto, es decir, tiene entre sus limitantes, prohibiciones colaterales, implícitas y connaturales a todo sistema democrático, como son: el respeto a los derechos humanos, la paz social o el orden público, entre otros. Por ello, el pluralismo, visto desde esta perspectiva, también encuentra límites. En efecto, el ejercicio de actividades como las señaladas, tampoco estarían justificadas con base en el Pluralismo, ya que su ejercicio, visto de esta manera, excedería o contravendría la propia finalidad en la que éste se finca.

#### 4. Tolerancia.

El concepto clásico de tolerancia estaba relacionado, por partida triple, con el cognositivismo ético. La tolerancia, por una parte, lleva a permitir generosamente lo que en justicia habría que prohibir. El segundo elemento cognoscible es el fundamento objetivo capaz de justificar esa excepción: la dignidad humana. Había, no obstante, un tercero: el límite de lo intolerable; ningún teórico de la tolerancia, de Locke a Popper, de Voltaire a Marcuse, dejó de asumirlo. Hay cosas que objetivamente nunca podrán ser toleradas: el terrorismo, la esclavitud, los sacrificios humanos, etcétera<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Cfr. Aparisi Morales, Ángela, *et al*, *op. cit.*, nota 45, p.33.

Antes de que tuviera éxito la práctica pacífica de la tolerancia en los países con instituciones liberales –explica Rawls- no había manera de que existiera esa posibilidad. La intolerancia se aceptaba como una condición de orden y estabilidad social. El debilitamiento de tal creencia contribuye a despejar el camino hacia la instauración de instituciones liberales<sup>68</sup>.

La *tolerancia* aparece así como la actitud del que se muestra dispuesto a *reconocer* a todos cuantos *derechos* solicite. El problema es que, la tolerancia así entendida, puede acabar muriendo de éxito.

La cultura política de una sociedad democrática –en términos de John Rawls- siempre está marcada por una diversidad de doctrinas religiosas, filosóficas y morales, opuestas entre sí e irreconciliables. El liberalismo político supone que las más enconadas luchas se entablan por los más altos valores, por la religión, por las visiones filosóficas acerca del mundo y de la vida, y por diferentes concepciones morales del bien.

Sin embargo, hasta las convicciones firmemente arraigadas cambian gradualmente: ahora se acepta la tolerancia religiosa, y ya no se profesan abiertamente los argumentos en *pro* de las persecuciones; de manera semejante, la esclavitud, causa de la guerra civil en los Estados Unidos, se rechaza como inherentemente injusta, y por más que persista la secuela de la esclavitud en políticas sociales y actitudes inconfesadas, nadie está dispuesta a defenderla<sup>69</sup>. De esta manera, Rawls expone la idea de un *consenso traslapado* en el que plantea la posibilidad de la coexistencia de

---

<sup>68</sup> Cfr. Rawls, John, "Liberalismo Político", Ed. Fondo de Cultura Económica, FCE, Trad. Sergio René Madero Báez, México, 1995, p. 19.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p.p. 29-32.

diferentes visiones. Esto es, en una sociedad bien ordenada y apoyada en un consenso traslapado, los valores y compromisos políticos (más generales) como parte de su identidad no institucional o moral, son los mismos, en términos generales.<sup>70</sup>

Siguiendo a Rawls el hecho de que profesemos determinada doctrina comprensiva, religiosa o filosófica o moral, a la par de cualquier concepción del bien que lleve adjunta, no es razón válida para que propongamos, o esperemos que otros acepten, una concepción de la justicia que favorezca a quienes tienen ese credo. La misma idea se hace extensiva a la información acerca de las razas y al grupo étnico, al sexo y al género de las personas, y a sus diversas facultades naturales como la fuerza y la inteligencia. No permitir que las partes conozcan las doctrinas comprensivas de las otras personas es una manera de espesar lo que Rawls llama el “velo de la ignorancia” más que adelgazarlo.

De esta manera, Rawls sostiene que en cuanto a propósitos políticos, se presenta una pluralidad de doctrinas razonables, aunque incompatibles entre sí, ello es el resultado normal del ejercicio de la razón humana dentro del marco de las instituciones libres de un régimen constitucional democrático. Es posible que una sociedad contenga doctrinas comprensivas no razonables, irracionales o hasta absurdas. En tal caso, el problema consiste en contenerlas, de tal manera que no socaven la unidad y la justicia de esa sociedad. La existencia de un pluralismo razonable –en concepto de Rawls- demuestra una sociedad bien ordenada<sup>71</sup>.

Por su parte, Pérez-Moreno afirma que la convivencia en democracia, no se agota con la mera yuxtaposición de distintos grupos sociales, sino que supone la

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, p.p. 53-54

<sup>71</sup> *Ibidem*, p.p. 12

interrelación entre ellos. La diversidad de los grupos puede aparejar la existencia de opiniones e ideas que no se compartan y generen tensiones de enfrentamientos. La tolerancia se refiere a esa interrelación<sup>72</sup>.

Tomás y Valente distingue entre tres sentidos de tolerancia: como arte de gobernar, consistente en un comportamiento elusivo de un superior respecto al castigo merecido por un inferior para evitar males y riesgos mayores a éste; como el derecho a equivocarse, relacionado con el valor de igualdad y que comprende la aceptación del error en que haya caído el otro; por último, como la virtud que, entre iguales, conduce a la búsqueda de la verdad total con respeto a la conciencia y creencia de cada cual.

Oberdier distingue entre la *Bare Toleration* (los tolerados son invisibles para los tolerantes, pero aquellos los tienen bien presentes para evitarlos y no tener problemas con ellos) *mere toleration (live and let live)* –vive y deja vivir-, que implica el reconocimiento del otro como un inferior; *full tolerance* (cada uno tiene que vivir según su entendimiento, esto es valioso, porque al reconocer la verdad de que cada uno viva su vida, podemos llegar a interactuar con los demás para conseguir nuestras metas); y *full acceptance* (se considera iguales las distintas concepciones de la vida, aunque se aprecian las diferencias entre ellas).

Locke se colocaría en la órbita de la *mere toleration* al defender que si cualquier hombre yerra del camino correcto, es su propia desgracia, al igual que lo sostiene Lucas Verdú. Catalá I Bas distingue solamente, sin usar estas palabras, entre *mere toleration* y *full tolerance*. Miguel Pérez- Moreno opta por la acepción que parte de la consideración como igualmente valiosas de las diferentes visiones que puedan existir

---

<sup>72</sup> Pérez-Moreno Agapito, Miguel, *op. cit.*, nota 44, p.33.

en la sociedad, aceptando las diferencias sobre las mismas y construyendo sobre aquello que se comparte.

Existiendo el conflicto, la tolerancia es necesaria para mantener la diversidad que aprovecha al conjunto de la sociedad, aunque también es necesaria para el pluralismo, ya que no siempre pueden reconciliarse armoniosamente todos los valores que existen en la sociedad.

John Stuart Mill destacaba la necesidad de protección también contra la tiranía de opiniones y de sensaciones mayoritarias en la sociedad, *ni la sociedad ni el Estado pueden actuar sobre el individuo para buscarle su propio bien, pues sólo el individuo sabe cuál es éste*<sup>73</sup>.

Si traducimos esto al mundo político –como lo hizo Kelsen- significará que la opinión de la minoría puede ser la correcta y que, por ello, debe tener la oportunidad de expresar libremente la opinión y tener la posibilidad real de llegar a formar la mayoría. Éste sería el verdadero sentido del sistema político democrático<sup>74</sup>.

Se da por sentado que por tolerante que una sociedad sea, se verá obligada a establecer las mínimas exigencias de justicia. Una vez más la tolerancia no podrá pretender identificarse con neutralidad alguna. Ante la necesidad de delimitar cuáles sean esas exigencias del bien común, cabe abrirse al máximo a los modelos de “bien común” suscritos por las minorías; pero al final habrá que resolver.

Son esas exigencias las que pueden servir de justo título para el reconocimiento de derechos. Cuando alguien mezcla las estrictas exigencias de justicia, que dan a cada uno lo suyo, con la tolerante y generosa concesión a algunos de lo que no sería

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, 33-34.

<sup>74</sup> *Ibidem* p.35.

suyo, la que acaba sufriendo es la justicia misma. No es infrecuente que más de uno exhiba como muestra de claridad lo que no sería sino cumplimiento de una exigencia de justicia; desvirtuada probablemente por el impreciso aire de benevolencia con que se ve envuelta. A nadie puede extrañar entonces, que a veces se regateen derechos a quienes en estricto sentido no corresponderían, precisamente porque se plantea en un contexto de tolerancia lo que en realidad no sería sino posible en exigencia de la justicia<sup>75</sup>.

Una democracia puede ser intolerante –institucionalmente intolerante- pese a carecer de fórmulas pétreas, en cuanto a la reforma de la Constitución; y a la inversa, puede practicar formas extremas de tolerancia e impedir al mismo tiempo la reforma de alguna parte sustancial de la Constitución. Dicho con otras palabras: para ser militante y defender su propia subsistencia, por ejemplo, una democracia puede acudir a expedientes distintos de los que utiliza la Constitución alemana, con su paradigmática prohibición de los partidos que *por sus fines o actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia*<sup>76</sup>.

En términos de lo que señala Habermas *una constitución democrática concebida como proyecto de realización de iguales derechos cívicos tolera la resistencia del disidente que tras el agotamiento de todas las vías jurídicas combate las decisiones legítimamente aprobadas, aunque siempre con la condición de que los ciudadanos “desobedientes” han de justificar su resistencia plausible a partir de los principios*

---

<sup>75</sup> Aparisi Morales Ángela, *et al*, *op. cit*, nota 45, p.33.

<sup>76</sup> *Cfr.* Ríos Vega, Luis Efrén, “Tópicos electorales. Un dialogo judicial entre América y Europa”, al respecto véase el artículo denominado “El debate de la suspensión del sufragio activo por causa penal” Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, p.684.

*constitucionales y han de ejercitarla de manera pacífica, es decir, con medios simbólicos*<sup>77</sup>.

#### 5. Libertad ideológica.

La ideología implica una representación de la sociedad ideal y la definición de los medios para conseguirla. Las ideologías son experimentadas por los individuos como algo real y relevante para su acción y se vinculan a las demandas y exigencias que dan sentido a su acción. Más precisamente, las exigencias específicas de los grupos deben justificarse por medio de ideas que sean comprendidas y reconocidas por los restantes grupos. Por medio de conversaciones, discusiones e intercambio de experiencias, los grupos en concurrencia crean un ámbito público de debate entre las ideologías que permite enjuiciar, con criterios racionales, las exigencias de cada uno.

Además, de las específicas de los grupos, hay una ideología global que ofrece orientaciones y conocimiento a individuos y grupos sobre las decisiones sociopolíticas. Aporta un sistema de creencias y significados de fácil retención que permite crear una relativa estabilidad en situaciones de cambio y protege frente a las informaciones y experiencias contradictorias los valores y reflexiones alternativos<sup>78</sup>.

Miguel Carbonell señala que la libertad ideológica consiste en la posibilidad de que toda persona tenga su propia cosmovisión y entienda -de la forma que quiera- su papel en el mundo, su visión –si es que considera que tiene alguna- en la vida y el lugar

---

<sup>77</sup> Cfr. Habermas, Jürgen, “De la tolerancia religiosa a los derechos culturales”, *Claves de la razón práctica*, Madrid, Num. 129, enero-febrero 2003, p. 6.

<sup>78</sup> Martínez Cuadrado, Miguel y Mella Márquez, Manuel, *op. cit.*, nota 12, p.154.

de los seres humanos en el universo. Por supuesto, no se trata de una dimensión puramente interna del sujeto, sino que la libertad ideológica protege las manifestaciones externas de los ideales que se forjan en el fuero interno de cada persona.

El valor que sostiene, en parte, a la libertad ideológica, es la tolerancia, la cual exige que respetemos al otro aún cuando no estemos de acuerdo con su conducta y la misma nos parezca (moralmente) reprochable; como lo señala Habermas: *Debemos respetar en el otro también al conciudadano aun cuando consideremos falsos tanto su fe como su pensamiento y mala la correspondiente conducta* vita<sup>79</sup>l.

La tolerancia protege a una sociedad pluralista de ser desgarrada como comunidad política por conflictos entre cosmovisiones rivales<sup>80</sup>.

La libertad ideológica tiene un componente individual así como un componente colectivo. El primero se desprende del principio de dignidad de la persona, constituye una consecuencia de la autodeterminación de la misma; el componente colectivo o institucional, por su parte, cobra sentido en la medida en que las personas buscan y necesitan comunicar sus creencias, compartirlas con otras personas e integrarse en grupos que mantengan una ideología afín a la suya.

Desde luego, el componente colectivo debe surgir de forma más o menos voluntaria, según sea que la persona busque integrarse en un grupo o colectividad afín de forma espontánea, o bien, que esa misma persona pertenezca de forma involuntaria y por las razones que sean, a un grupo o comunidad (tal sería el caso de las minorías étnicas o culturales). En cualquier caso, la dimensión colectiva de la libertad ideológica es una base mínima para generar la convivencia pacífica dentro de las sociedades

---

<sup>79</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p.p. nota 8, 519-520

<sup>80</sup> .*Idem.*

democráticas contemporáneas, que presentan acentuados rasgos de pluralismo y multiculturalidad <sup>81</sup>.

La tolerancia que sostiene en parte a la libertad ideológica, exige que se eliminen los prejuicios, que en tantos momentos de nuestra historia han generado enormes fenómenos de discriminación contra las minorías.

Finalmente, es también a partir de la libertad ideológica como pueden entenderse varios derechos de participación política, ya que tales derechos suponen la posibilidad de tener y defender diferentes ideologías en el terreno de lo público, a partir de las cuales se puede intentar conformar un gobierno para modificar la orientación política de un Estado o integrar un partido político cuyo fin sea sostener ciertos puntos de vista sobre determinados temas, entre otras cuestiones.

En suma, la libertad ideológica se encuentra en el principio mismo del Estado constitucional, pero se proyecta también a lo largo de varias de sus principales líneas evolutivas, reforzando su carácter dinámico y potenciando desarrollos futuros que todavía están por ser explotados <sup>82</sup>.

## 6. Libertad religiosa.

El análisis de la libertad religiosa, en el caso de México, parte de lo previsto en los artículos 24 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al

---

<sup>81</sup> *Ibidem*, p.520.

<sup>82</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 8, p.522.

que habría que agregar también lo previsto en el artículo 1º, cuando señala la prohibición de discriminación, entre otras por “la religión”<sup>83</sup>.

Asimismo, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto de 30 de noviembre de 2012<sup>84</sup>, incorpora el principio de laicidad del Estado. Dicho numeral establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República laica.

En términos de Miguel Carbonell, con la idea de mantener separados al poder civil y al poder eclesiástico, el Estado mexicano debe permanecer neutral con respecto a cualquier religión, tolerando toda manifestación de culto religioso que no vaya en contra de los derechos fundamentales o de las leyes penales<sup>85</sup>. Así parece reconocerlo el artículo 3º de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público al señalar que:

*El Estado mexicano es laico. El mismo ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, solo en lo relativo a la observancia de la constitución, tratados internacionales ratificados por México y demás legislación aplicable y la tutela de derechos de terceros.*

*El estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna. Tampoco a favor o en contra de ninguna iglesia ni agrupación religiosa.*

*Los documentos oficiales de identificación no contendrán mención sobre las creencias religiosas del individuo.*

Ahora bien, en palabras de Carbonell, el hecho de que se reconozca y defienda la neutralidad del Estado y la necesidad de que México se mantenga en consecuencia

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, p.513.

<sup>84</sup> Consultable en: [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/decreto\\_art\\_40\\_CPEUM.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/decreto_art_40_CPEUM.pdf); fecha de consulta: 14 de enero de 2014.

<sup>85</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 8, p.538.

como un Estado laico, no significa que no existan temas que se encuentran en el tema de la discusión sobre el significado de la laicidad en el Estado contemporáneo, y que tiene que ver, en opinión de algunos, con el contenido de la libertad religiosa. Seguramente por motivos históricos, la discusión sobre las relaciones entre el Estado y las iglesias en México han venido cargadas, hasta la fecha, de perjuicios; una democracia madura (a la que todavía no llegamos, pero que es a la que tenemos que seguir aspirando) debe tener la capacidad suficiente para discutir con libertad todos los temas, por difíciles que puedan ser. En este contexto es que debemos afrontar los temas pendientes en materia de libertad religiosa<sup>86</sup>.

En el sistema político israelí, el aspecto de Religión-Estado, presenta características propias; así por ejemplo, el significado que ha otorgado la Alta Corte de Justicia de ese país a la fórmula de un “Estado judío y democrático”, el cual fue examinado con frecuencia por la Corte, llegó a determinar que toda coerción religiosa contradice esta libertad, así como a la dignidad humana, lo que incluye el derecho a no tener ninguna religión, y que la toma en consideración de las necesidades religiosas es un resultado de aquél principio (caso *Mitrael* 1993). Es legítimo proteger los sentimientos religiosos de un sector que puede sentirse herido por una obra de teatro (caso *Keinan* 1972). Es legítimo restringirla en forma excepcional, naturalmente, si la libertad de expresión hiere los sentimientos religiosos de un sector (caso *Universal City Studio Inc.*, 1988)<sup>87</sup>.

Así, en la jurisprudencia israelí, determinados derechos humanos pueden limitarse cuando se trata de proteger importantes valores sociales (Alta Corte, caso

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p.538.

<sup>87</sup> *Cfr. Martínez Torrón Javier, op. cit.*, nota 46, p. 273.

Shakdiel, 1993). La razonabilidad de la decisión de la autoridad judicial se encaminó a establecer un equilibrio entre los intereses encontrados, conforme a la teoría del “balance” que impregna el derecho público israelí, como lo declaró el presidente de la Corte Aharon Barak: en un “Estado judío y democrático” el respeto por la religión y los sentimientos religiosos y su compatibilidad con el respeto por los derechos humanos entrañan complejos problemas, que requieren para su solución “concesiones recíprocas y tolerancia mutua”, declaró Barak. Esta teoría del balance añade el elemento normativo y la concepción de los valores sin los cuales la noción del *status quo* sería una mera técnica expeditiva y escapista.<sup>88</sup>

## 7. Laicidad.

Para quienes muestran esta curiosa dificultad de hacer compatible la democracia y la verdad, el problema se agudiza cuando las verdades propuestas dejan entrever parentescos y confesiones religiosas socialmente mayoritarias. Al debate sobre el relativismo se une ahora el principio de *laicidad*, que se exige respeto a la autonomía de las instituciones temporales. Estado y confesiones conciernen al mismo ciudadano, pero tienen ámbitos de acción propios que deben verse beneficiados por una razonable *cooperación* entre poderes públicos y confesiones. No ocurre así cuando la presencia de lo religioso en la vida social no se acoge con la misma naturalidad que la de lo ideológico, lo cultural o lo deportivo, sino que se le atribuye una dimensión de perturbadora crispación que lo haría sólo problemáticamente tolerable. Surge así el

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, p.p. 273-274.

*laicismo* con sus imperativos de drástica *separación* entre poderes públicos e instituciones eclesiales.

Para Rawls, por ejemplo, *en una sociedad democrática, el poder no público como el ejercido por la autoridad de la iglesia sobre sus feligreses, es aceptado libremente;* toda vez que, dadas la libertad de culto y la libertad de pensamiento, *no puede decirse sino que nos imponemos esas doctrinas a nosotros mismos.* Cuando algo tan elemental se olvida, la libertad religiosa desaparece en la práctica como derecho fundamental, para verse reducida a actividad privadamente tolerada.<sup>89</sup>

En el caso *Refah Partisi vs Turquía*, en el cual, como se expondrá más adelante, se declaró la ilegalización del partido político “de la prosperidad” –decretada por el tribunal constitucional de ese país y posteriormente confirmada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo TEDH o Tribunal Europeo)- por la pretendida imposición de los cánones o reglas de conducta del islamismo (la *charia*) en las políticas públicas del Estado Turco, particularmente la conceptualización que el TEDH realizó del principio de laicidad en este asunto es muy interesante, ya que lo concibe como inherente a la sociedad democrática, que no es compatible con la discriminación religiosa ni con el reconocimiento de derechos y libertades, atendiendo a dos motivos:

En primer lugar, porque suponía la supresión del papel del Estado como garante de los derechos y las libertades individuales, y organizador imparcial del ejercicio de las diversas convicciones y religiones en una sociedad democrática, ya que obligaría a los individuos a obedecer, no a las normas establecidas por el Estado en el cumplimiento de

---

<sup>89</sup> Aparisi Morales, Ángela, *et al, op. cit.*, nota 45, p.25.

sus funciones anteriormente citadas, sino a normas estáticas de Derecho impuestas por la religión correspondiente.

Ahora bien, el Estado tiene la obligación positiva de garantizar a toda persona dependiente de su jurisdicción el beneficiarse plenamente, y sin poder renunciar de antemano, *de los derechos y las libertades garantizadas por el convenio.*

La *charia* (vía o senda del Islam), en términos del TEDH, sería una antítesis de la democracia, en la medida en la que *se basa en valores dogmáticos y es contraria a la supremacía de la razón, de las concepciones de la libertad, de la independencia o del ideal de humanidad, desarrollado a la luz de la ciencia.* En otras palabras, la imposición de la *charia* es incompatible con el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (en adelante el Convenio o el Convenio Europeo), ya que se fundamenta en la validez civil de un conjunto de normas y dogmas dictados por un ordenamiento jurídico confesional –el Islam- que por su propia naturaleza, son incompatibles con el principio del pluralismo.

Y en segundo lugar, porque consiste en una diferencia de trato entre los justiciables en todos los campos del Derecho público y privado según su religión o su convicción, no tiene ninguna justificación conforme al Convenio, y principalmente a la vista de su artículo 14, que prohíbe las discriminaciones.

Tal diferencia de trato, expone el TEDH, no puede contemplar un justo equilibrio entre, por un lado, las reivindicaciones de ciertos grupos religiosos que desean estar regulados por sus propias normas y, por el otro, el interés de toda sociedad, que debe fundarse en la paz y en la tolerancia entre las diversas religiones o convicciones. De ahí que el sistema político propuesto por el *Refah* fuera incompatible con el Convenio Europeo, ya que supondría *per se* que el Estado perdiera su carácter de garante de los

derechos y las libertades individuales y, en palabras del propio TEDH, de *organizador imparcial del ejercicio de diversas convicciones y religiones en una sociedad democrática*<sup>90</sup>.

Respecto al argumento de que el Tribunal Constitucional turco disolvió el *Refah* pese a que sus fines estatutarios eran legales, el TEDH estimó que tal y como ha sentado en su jurisprudencia, no se puede excluir que el programa político de un partido esconda objetivos e intenciones diferentes a los enunciados públicamente; por este motivo es necesario comparar lo dispuesto en los estatutos con las actividades de los responsables de su ejecución, y en este caso quedó probado que las declaraciones públicas y los posicionamientos de los responsables del *Refah* revelaron objetivos e intenciones diferentes a los enunciados públicamente; por este motivo, es necesario comparar lo dispuesto en los estatutos con las actividades de los responsables de su ejecución, y en este caso, quedó probado que las declaraciones públicas y los posicionamientos de los responsables del *Refah* revelaron objetivos e intenciones de su partido que no constaban en los estatutos.

Por los motivos aludidos, el TEDH estimó que la disolución del *Refah* respondía a una necesidad social imperiosa, en esencia, porque sus responsables habían manipulado el alcance y contenido del principio de laicidad con el objeto de establecer un sistema multijurídico e instaurar la ley islámica, e incluso recurriendo a la fuerza para acceder permanentemente en el poder<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Celadón Angón, Óscar, “Libertad de conciencia y Europa. Un estudio sobre las tradiciones constitucionales comunes y el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, Ed. Dickinson, Madrid, España, p.p.226-227.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p.277.

Respecto a la relación entre la religión y el Convenio el TEDH *en una sociedad democrática, en la que coexisten varias religiones en el seno de una misma población, puede resultar necesario imponer a dicha libertad ciertas limitaciones que concilien intereses de los distintos grupos y aseguren el respeto de las convicciones de cada uno.* Asimismo, el TEDH ha señalado, en reiteradas ocasiones, *el papel del Estado como organizador neutro e imparcial del ejercicio de diversas religiones, cultos y creencias, contribuye a asegurar el orden público, la paz religiosa y la tolerancia de una sociedad democrática; asimismo, dicho deber de neutralidad e imparcialidad de los poderes públicos es incompatible con cualquier poder de apreciación por parte del Estado en cuanto a la legitimidad de las creencias religiosas.*

A partir de ambas premisas, laicidad y sistema democrático, el TEDH estimó que para que los partidos políticos puedan promover cambios en la legislación o en las estructuras constitucionales, es necesario que se respeten dos principios. En primer lugar, los medios utilizados para dicha labor deben ser legales y democráticos. En segundo lugar, los cambios propuestos deben ser compatibles con los principios democráticos y realizarse dentro de dicho marco. Los responsables del *Refah* incitaron a recurrir a la violencia para conseguir sus propósitos políticos, despreciaban los derechos y libertades fundamentales que deben estar presentes en una democracia, por lo que carecía de sentido que esas personas esgrimieran en su favor el CEDH para protegerse de las sanciones que les fueron impuestas, por atentar contra el propio Convenio<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, p.p.229-230.

El principio de laicidad desempeña una triple misión en la jurisprudencia del TEDH sobre la disolución de los partidos políticos. Por una parte, la laicidad obliga al Estado a ser neutral y a fomentar el pluralismo –en este caso político-, ya que de ésta manera está promoviendo su propia identidad de Estado democrático. Por otra, el Estado valora positivamente a los grupos religiosos o políticos, porque ambos sirven de cauce para el ejercicio de un derecho fundamental, pero le está vedado fomentar una concreta creencia o convicción, discriminar por motivos religiosos o ideológicos a los partidos políticos o las confesiones religiosas. Y por último, tanto las confesiones religiosas como los partidos políticos están obligados a respetar el principio de laicidad, entendido como de neutralidad y de separación entre el Estado y las creencias y convicciones de los ciudadanos, de forma que ambos tipos de organizaciones no pueden promover o defender ideas u opiniones que puedan, bien erosionar la naturaleza democrática del Estado o el pluralismo, bien atentar contra el orden público o los derechos y libertades de los demás.

De esta manera, se puede afirmar que el TEDH ha creado algunas reglas para jugar en el marco del Estado democrático, que en caso de no ser respetadas por los propios actores, suponen su expulsión, entendida como la disolución de la persona jurídica y su incapacidad para actuar en el tráfico jurídico.

El control sobre los fines asociativos de los partidos políticos debe realizarse en dos momentos. Inicialmente, sobre los fines que declaran los partidos políticos con carácter formal, en el sentido de que estos sean respetuosos con las reglas del juego democrático. Y más adelante, los Estados pueden realizar un control *a posteriori* sobre las actividades de los partidos políticos, pudiendo disolver los mismos cuando, con

independencia de lo que digan sus estatutos, ignoren las reglas anteriormente señaladas<sup>93</sup>.

El TEDH se ha pronunciado expresamente sobre el alcance y contenido del principio de laicidad, con ocasión de diversos asuntos relacionados con el ejercicio de las libertades políticas en Turquía, donde, como es sabido, la laicidad se configura como un principio constitucional.

De acuerdo con la jurisprudencia del TEDH, los Estados tienen la obligación de promover el pluralismo ideológico y político, por lo que les está vedado censurar u obstaculizar la constitución de partidos políticos, salvo que sus fines estatutarios sean claramente opuestos con la ideología democrática. La neutralidad ideológica y religiosa de los poderes públicos y la independencia de los Estados y las confesiones religiosas forman parte de la ideología democrática, por lo que, en términos del TEDH, es coherente con el CEDH la disolución de aquellos partidos políticos cuyas actividades atenten contra dichos principios de convivencia, o pretendan eliminar o limitar el pluralismo ideológico y religioso<sup>94</sup>.

En México, cabe destacar que en el contexto político-electoral, existe un sistema de votación por usos y costumbres. En ocasiones se han presentado casos como en algunos municipios de Chiapas<sup>95</sup> o en Nueva Jerusalén<sup>96</sup>, en Michoacán, en los que se

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, p.233.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p.p. 247-248.

<sup>95</sup> Al respecto véanse los informes y notas intituladas como: *México, el 6 de julio de 1988: segundo informe sobre la democracia*, consultable en la siguiente liga electrónica (link): [http://books.google.com.mx/books?id=bTdvT22y08QC&pg=PA165&lpg=PA165&dq=chiapas+casillas+zapato&source=bl&ots=ZbSifpW1pg&sig=JeNSKDI\\_kHMnQC9TKwIwFyYV5Ew&hl=es-419&sa=X&ei=fLLeUuLcHc\\_jsASj2oKYAg&ved=0CFwQ6AEwDA#v=onepage&q=chiapas%20casillas%20zapato&f=false](http://books.google.com.mx/books?id=bTdvT22y08QC&pg=PA165&lpg=PA165&dq=chiapas+casillas+zapato&source=bl&ots=ZbSifpW1pg&sig=JeNSKDI_kHMnQC9TKwIwFyYV5Ew&hl=es-419&sa=X&ei=fLLeUuLcHc_jsASj2oKYAg&ved=0CFwQ6AEwDA#v=onepage&q=chiapas%20casillas%20zapato&f=false); de igual forma la nota periodística: *Apuesta PRI por la anulación de al menos 20*

induce al voto por determinado partido político. Inclusive, la comunidad o localidad inducida llega a emitir la totalidad de los votos a favor del partido político beneficiado. Son las llamadas casillas “zapato”.

Desde el punto de vista de los alcances de la elección por usos y costumbres, esta justificación resultaría inválida porque este esquema –el de usos y costumbres- no se rige por el sistema de partidos, es decir, una de las finalidades que se persiguen con su instauración es el respeto a la cultura, tradiciones y cosmovisión indígenas, el cual difiere, en gran medida, del esquema de elección de representantes populares, porque este último proviene de una cultura occidental y con matices diferentes. Un partido político no podría alegar validamente en su defensa que todos los votos emitidos a su favor se dieron con base en este argumento, por el contrario, este actuar denotaría la inducción al voto a través de la presión de los líderes de la comunidad, lo que se

---

*casillas zapato*, El Universal. Consultable en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/382377.html>; así como: *En 4 casillas zapato de Chiapas López ganó con 2,185 votos contra cero y... la coalición impugnó*, consultable en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2006/255050.html>; páginas verificadas el 15 de enero de 2014.

<sup>96</sup> En las elecciones federales de 1988, el PRI perdió casi todo en Michoacán, pero en Nueva Jerusalén el líder religioso de la comunidad: “Papá Nabor” hizo notar que Nueva Jerusalén seguiría siendo un reducto del tricolor. En sus homilías llamaba “comunista” a Cuauhtémoc Cárdenas. Los profetas transmitían el mensaje del general diciendo que estaba enojado con su hijo y que todos deberían votar por el PRI.

La casilla que se instalaba en La Nueva Jerusalén era de las llamadas “zapato”; todos los votos eran para el PRI, la oposición no sacaba uno solo. Por ejemplo: en las elecciones municipales de 1989 los resultados fueron mil 295 a cero a favor del PRI. Al respecto véase: *“La Nueva Jerusalén”*, consultable en: <http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2012/07/16/la-nueva-jerusalen/>; de igual forma véanse: *“Nueva Jerusalén. El partido del PRI en los 90*. Consultable en la siguiente liga electrónica: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/08/21/el-pri-el-partido-de-nueva-jerusalen-en-los-90-academico>; así como el artículo: *El conflicto en Nueva Jerusalén: de las visiones de la virgen a los votos del PRI* consultable en: <http://desinformemonos.org/2012/09/el-conflicto-en-nueva-jerusalen-de-las-visiones-de-la-virgen-a-los-votos-del-pri/>; páginas verificadas el 17 de enero de 2014.

traduciría en una inhibición o merma de la libertad volitiva o decisoria del electorado, influenciada por este tipo de factores, lo que trae consigo tanto la disminución de la libertad del derecho al sufragio –que es una de las características fundamentales para su ejercicio- como la violación al principio de certeza en las elecciones, e inclusive, puede considerarse una votación “sospechosa” o fraudulenta.

Lo mismo sucede con la intervención de los ministros de culto en los procesos electorales, porque con motivo de los servicios espirituales o religiosos que ofrecen, pueden influir e inducir de manera explícita o implícita en la sociedad y promover la emisión del voto a favor de determinada opción política. No debe perderse de vista que dicha actividad constitucionalmente les está vedada a los ministros de culto y por lo tanto atenta en contra del principio de laicidad. La violación sistemática, generalizada o grave de esta prohibición, mediante un acuerdo, colusión, simulación u omisión permisiva, de parte del partido político beneficiado, podría entonces dar lugar a la instauración de un procedimiento de ilegalización del partido político implicado en este tipo de conductas, aún y cuando no hubiera obtenido el triunfo en los comicios de que se trate, siempre que la gravedad o magnitud de las violaciones ameritaran la adopción de esta medida.

#### 8. Límites a la libertad de pensamiento conciencia y religión.

El artículo 9 del CEDH ordena a los Estados a garantizar el ejercicio de la libertad de creencias o convicciones, pero también reconoce la posibilidad de limitar su ejercicio en determinados supuestos, cuando, por ejemplo, los Estados pretendan salvaguardar otro bien jurídico de naturaleza superior y no actúen arbitrariamente.

En aquellos supuestos en los que el conflicto entre bienes jurídicos ha sido inevitable, el TEDH los ha resuelto con la intención de no sacrificar completamente ninguno de los bienes jurídicos enfrentados. Sin embargo, cuando el bien jurídico que ha colisionado con la libertad de pensamiento, conciencia y religión, ha tenido una entidad capital para la salud del Estado democrático (seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas o la protección de los derechos o de la libertad de pensamiento, conciencia y religión), dichos límites se justifican pero solamente en la medida en la que ha sido necesario para salvaguardar el interés público. Por ejemplo, el TEDH ha establecido que los poderes públicos pueden señalar a la sociedad que determinados grupos son sectas o nuevos movimientos religiosos, pese a que esta actividad supone una valoración negativa de los mismos para evitar la desprotección como la que en algunos casos se encuentran determinados grupos vulnerables muy sensibles al proselitismo religioso (cómo los jóvenes); ahora bien, la actividad señalada sólo será compatible con el CEDH en la medida en la que no impida que aquellos que libre, y voluntariamente así lo deseen, se puedan adherir al grupo religioso<sup>97</sup>.

## 9. Fundamentalismos religiosos.

En la década de los setenta, como parte de una tendencia mundial, comenzaron a emerger y a consolidarse, en diferentes regiones y países, movimientos religiosos de

---

<sup>97</sup> Celadón Angón, Óscar, *op. cit.*, nota 90, p.238.

carácter fundamentalista: en el mundo árabe, en Israel, en el subcontinente indio, en Estados Unidos, entre otros<sup>98</sup>.

Los fundamentalismos estatales son aquellos cuya forma de organización y función está centrada esencialmente en el Estado, llevando a regímenes sustentados en la religión. Como ejemplos, podemos citar Arabia Saudita, Irán, Sudán y el régimen de los talibanes en Afganistán<sup>99</sup>.

Entenderemos por “fundamentalismo religioso” un conjunto de acciones y postulados que se basan en los siguientes principios: a) inamovilidad de la tradición, b) infalibilidad de los libros sagrados (el Corán, la Torá, los Evangelios), a través de su interpretación literal, c) respeto irrestricto a las ceremonias litúrgicas, d) orientación antimoderna que se busca extender a toda la sociedad. A base de estos postulados los fundamentalistas ofrecen una visión dual del mundo y la realidad, haciendo una dicotomía entre el bien y mal, creyentes e infieles<sup>100</sup>.

En el Medio Oriente, la derrota árabe frente a Israel en la denominada “Guerra de los seis días”, de junio de 1967, representó el fracaso de un proyecto cultural y político, el “panarabismo”, cuyo impulsor fundamental fue Gamel Abdel Nasser.

Del lado judío, la guerra de 1967, implicó una emergencia de organizaciones del mismo tipo (*Gush Emunim creado en 1974*) que reafirmaban su carácter mesiánico con

---

<sup>98</sup> Caro, Isaac y Eugenia, Fediakova, “Los fundamentalismos religiosos: Etapas y contextos de surgimiento”. *FERMENTUM. Mérida-Venezuela*, año 10, Núm. 29 Septiembre-Diciembre 2000, p.453. consultable en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/20705/1/articulo7.pdf>. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2013.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 454.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 455.

la pretensión de extender el estado judío hasta los límites de la “Tierra Prometida”, esto es, el Israel histórico y bíblico referido en la Torá<sup>101</sup>.

El surgimiento de grupos fundamentalistas islámicos no se limita al mundo árabe-musulmán, sino que es un fenómeno que también tiene presencia en Europa y en Estados Unidos. Como consecuencia de flujos migratorios de los países del norte de África hacia Europa, se han creado importantes comunidades, algunas de las cuales han recurrido al “islamismo” como forma de rescatar sus identidades en un mundo que les resulta ajeno.

Particular resonancia y simbolismo representó la quema de los *Versos Satánicos*, de Salman Rushdie, por parte de inmigrantes musulmanes de origen indio – pakistani en Gran Bretaña. Por su parte, en Estados Unidos, los “Black Musmils” representan un movimiento que busca defender los derechos de la minoría afroamericana a partir de la invocación del Islam.

En Estados Unidos, a pesar de la disolución del movimiento de Mayoría Moral (1986) la Derecha Religiosa se mantiene como una importante fuerza en el escenario político y social. Aunque políticamente es un sector minoritario, su capacidad para movilizar parte del electorado, su eficiente aparato de presión al gobierno y a las autoridades locales o su amplio sistema de medios de comunicación, por ejemplo, son factores que convierten a los fundamentalistas protestantes de este país en una fuerza de influencia sin precedentes históricos. Con más de 200 compañías de televisión, 1500 radioemisoras, redes de universidades y colegios, las iglesias y organizaciones evangélicas protestantes (*Coalición Cristiana, Focus on the Family, Family Research*

---

<sup>101</sup> *Ibidem*, 456.

*Coincil*) constituyen espacios éticos y comunitarios alternativos, disponiendo de un poderoso aparato burocrático, financiero y comunitario, para influir en la opinión pública y en las preferencias políticas del electorado<sup>102</sup>.

Aunque en América Latina los fundamentalismos religiosos se manifiestan en forma más indirecta y menos abierta que en otras partes del mundo, su posible vinculación con movimientos internacionales puede llevar a la consolidación de un proyecto fundamentalista en la región, fomentando conflictos, tensiones y diferentes formas de violencia. Sin embargo, algunas de las formas fundamentalistas pueden responder a morfologías autóctonas, no vinculadas con movimientos internacionales.

En lo que se refiere a los fundamentalismos islámicos, éstos podrán tener un impacto en la región a través de dar mayor tolerancia hacia grupos y personas no musulmanas; actos terroristas, como los realizados contra objetivos judíos e israelíes en Argentina; alianzas con actores locales nacionalistas y racistas (lo que de las investigaciones en relación con los atentados en contra de la Embajada de Israel y en contra de una organización judía en Buenos Aires); desestabilización a países con fuertes lazos políticos, económicos y culturales con América Latina (España y Francia)<sup>103</sup>.

Otra cuestión lamentable la tenemos en el reciente caso del ataque de fundamentalistas islámicos en Nairobi, Kenia, en septiembre de 2013, llevado a cabo por integrantes de la milicia islámica somalí *Al Shabab* que irrumpió en el centro

---

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 459.

<sup>103</sup> *Idem*.

comercial de Westgate y asesinó a decenas de civiles y dejó más de un centenar de heridos.

El principio básico, que es común para todos los tipos de fundamentalismos, consiste en la sacralización total de los aspectos de la vida humana y la sumisión del modo de pensar, vivir y actuar a un conjunto de principios teocráticos.<sup>104</sup>

En México, por ejemplo, en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral identificado con la clave SUP-JRC-6/2012, se planteó la nulidad de la elección de gobernador del Estado de Michoacán por la intervención de un ministro de culto a favor de la campaña electoral del entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional y actual Gobernador de dicha entidad federativa, Fausto Vallejo Figueroa.

En dicho medio de impugnación los partidos Acción Nacional y Nueva Alianza se inconformaron con la falta de exhaustividad en la valoración de las pruebas que ofrecieron ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el juicio de inconformidad local, en razón de que dicho tribunal consideró que la visita de Vallejo Figueroa a la comunidad de “Ermita o Nueva Jerusalén” perteneciente al municipio de Turicato, en específico a la Iglesia de la “Virgen del Rosario”, lugar en el que Vallejo Figueroa entregó una ofrenda, así como la bendición del jerarca de esa iglesia a dicho candidato y las declaraciones vertidas por el sacerdote de la comunidad en el sentido de que: *en cuestión política este pueblo es cien por ciento priista, toda vez que vinculan los colores verde, blanco y rojo de su santísima virgen con los del PRI.- No hay gente aquí que vote por el PRD ni por el PAN*, eran aspectos que no estaban prohibidos por la ley.

---

<sup>104</sup> *Idem.*

En aquella ocasión, la Sala Superior consideró infundados e inoperantes los enunciados que esgrimieron los partidos políticos impugnantes, en esencia, con base en que las notas periodísticas y fotografías aportadas, al constituir meros indicios, carecían de la entidad probatoria suficiente para demostrar los hechos constitutivos de las irregularidades invocadas.

De igual forma, dicho tribunal determinó que aún y cuando se tuvieran por acreditadas las referidas conductas, ello se encontraba en el ámbito de la libertad de culto del candidato y que las conductas del entonces candidato para con los habitantes de Nueva Jerusalén, en todo caso, constituían meros actos de cortesía de éste, los cuales, de ninguna manera representaban violación constitucional o legal alguna relacionada con el principio histórico de separación Iglesia-Estado.

Para una mejor ilustración, enseguida se inserta la parte considerativa de la sentencia a la que se hace referencia:

*En ese sentido, no existe restricción alguna, en la normativa constitucional y legal, que limite el derecho de los candidatos a dar a conocer su oferta política en una población donde se profese determina religión, en exclusiva o de manera predominante, de ahí lo infundado del concepto de agravio.*

*Aún en el supuesto de que hubiere quedado acreditado que lo afirmado por los partidos políticos actores corresponde a la realidad, esto es, que el entonces candidato, Fausto Vallejo y Figueroa, usó un crucifijo, recibió las bendiciones del jerarca de la comunidad religiosa denominada "Ermita o Nueva Jerusalén" y que llevó una ofrenda a la "Virgen del Rosario", lo cierto es que se podría asumir que tales conductas fueron actos de cortesía con los ciudadanos que integran tal comunidad, en la cual el sentimiento religioso forma parte de su vida cotidiana, sin que se pueda considerar que el citado candidato sustentó su propaganda político-electoral para la obtención del voto en principios o doctrinas religiosas.*

En todo caso, se deben conceptuar esos actos como ejercicio del derecho consagrado por el artículo 24, de la Constitución federal, que establece que todo individuo tiene libertad para profesar la creencia religiosa que decida, además de llevar a cabo, conforme a la ley, los actos del culto respectivo.

En efecto, aun considerando que los actos que se imputan al otrora candidato son de índole religioso, también se debe atender que tal proceder fue conforme a las reglas sociales que integran la comunidad denominada "Ermita o Nueva Jerusalén", del Municipio de Turicato, Michoacán, quienes se caracterizan por haber acogido una religión como modo de vida, con base en la citada libertad de culto.

*...por tanto, si el entonces candidato, para entrar a esa comunidad, a dar a conocer su oferta política usó un crucifijo, recibió bendiciones y llevó una ofrenda a la "Virgen del Rosario", tales conductas no deben ser consideradas violatorias del principio histórico de separación Estado-Iglesias, en la medida que sólo asumió las reglas sociales de tal comunidad, para ser aceptado, sin que esos actos se puedan considerar como la esencia de la difusión de su propaganda político-electoral, en el contexto de la campaña electoral para la elección de Gobernador Constitucional del Estado<sup>105</sup>.*

Tal vez, la Sala Superior pudo haber resuelto en diferente sentido, porque si se toma en cuenta que una de las finalidades del principio histórico de separación iglesia-estado, es evitar la injerencia de ministros de culto religioso para influir en el ánimo decisorio del electorado, entonces pareciera que dicha determinación estaría dando luz verde a este tipo de conductas, las cuales, aunque quedaran acreditadas, no serían transgresoras del referido principio porque quedarían como meros actos de "cortesía" de los candidatos hacía una comunidad en particular en el ámbito del contexto religioso de que se trate; afirmación que podría resultar riesgosa porque en lo sucesivo este argumento llegaría a servir a los candidatos como instrumento habilitante, para que en

---

<sup>105</sup> Sentencia consultable en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>, Página consultada el 14 de enero de 2014. Lo resaltado es propio.

los posteriores procesos electorales, puedan valerse del apoyo de los ministros de culto con la finalidad de influir en el electorado, esto es, se pasaría de una prohibición constitucional a su gradual permisión.

Lo mismo sucedería en el caso de la distinción entre el ejercicio de la libertad religiosa y el principio histórico de separación iglesia-estado, ya que, en el precedente de referencia, se justifica el actuar del entonces candidato como el ejercicio de su libertad religiosa y no como la violación al referido principio. Creo que no estaríamos en el ejercicio de esa libertad cuando la misma pudiera emplearse para fines diversos, como por ejemplo, los electorales.

El precedente, sin embargo, resulta relevante para los efectos de la presente investigación, porque refleja la problemática que aún persiste en México, en cuanto a la injerencia de los ministros de culto religioso en los asuntos políticos del país, así como la influencia o raigambre que aún conservan y que en muchos casos todavía ejercen sobre la población.

#### 10. Asociaciones ilícitas.

El derecho de asociación no es absoluto y, como se ha referido, tiene límites. Entre esas limitantes o prohibiciones también se encuentran: las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar. Son paramilitares las asociaciones que adoptan las estructuras organizativas, los comportamientos o los signos externos que caracterizan a las organizaciones militares.

Más dificultades se plantean con las asociaciones secretas. Parece claro que éstas no son las que no se hayan inscrito en el registro respectivo. Por asociación

secreta habrá que entender, entonces, algo distinto de aquellas que no se han inscrito: en concreto, habrá que considerar secretas a aquellas asociaciones que quieren serlo, esto es, las que premeditadamente acuerden mantener en secreto la propia existencia de la asociación, sus fines y la identidad de sus miembros. Nótese que no todo lo que no es público es secreto; puede no ser público, pero ser conocido, o no ser siquiera conocido pero sin que exista voluntad alguna de mantenerlo en secreto. La nota distintiva de estas asociaciones constitucionalmente prohibida es precisamente, la voluntad de sus miembros de mantener la existencia de la asociación en secreto<sup>106</sup>.

La determinación de las condiciones bajo las cuales es posible proceder a la declaración de ilicitud constitucional de las asociaciones es una de las cuestiones más complejas por lo que a este derecho se refiere<sup>107</sup>.

Ello, puesto que debe tomarse en consideración no solamente el hecho de que las asociaciones lleven a cabo actividades que estén tipificadas como delito, sino que podrían comprender aquellas que, sin estarlo, contravendrían, por los fines que persiguen, otros derechos o principios protegidos, ya que, la sanción a una asociación por la comisión de determinada conducta infractora, no necesariamente podría derivar del ámbito punitivo sino también de su disolución. Para tales efectos, Gómez Montoro refiere que *los fines de una asociación no son solamente los expresamente previstos en sus Estatutos, sino aquellos que, sin estar formalizados, sean de hecho el objetivo de la asociación, es decir, se deben considerar tanto los fines programáticos como los de facto*. Por tanto, no sería factible en este último supuesto un control *a priori*<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> López Guerra Luis, *et al*, *op. cit.*, nota 10, p.278.

<sup>107</sup> Gómez Montoro Ángel J. *op. cit.*, nota 6, p.p.104-105.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p.106.

Inclusive se podría considerar la constitución de asociaciones para la consecución de fines no previstos o incluso no queridos por el ordenamiento. Por tales deben considerarse, por ejemplo, *promover un régimen autoritario, la secesión de determinadas partes del territorio nacional o la implantación de la República*. Por ejemplo, la Constitución española, a diferencia de la alemana, no ha optado por una democracia militante y, en consecuencia, esos y otros fines son constitucionalmente legítimos<sup>109</sup>.

Cabe entender que de manera general, no basta que los miembros de una asociación cometan delitos, sino que será necesario que esa actuación aparezca como cumplimiento de la voluntad del ente asociativo y que esos comportamientos *marquen* de alguna manera la vida de la asociación.

Tal decisión sólo podrá adoptarse a la luz de las circunstancias del caso concreto, si bien, como criterio general, cabe entender que la actividad de los miembros puede imputarse a la asociación cuando actúen en nombre de ella, o cuando sin ser así cuente, si embargo, con su consentimiento o respaldo; más dudoso es que sea suficiente con que aquella se beneficie de las conductas delictivas, como por ejemplo, como lo establece la Ley Orgánica del Derecho de Asociación (LODA) en España, cuando se promueva o justifique el odio o la violencia contra personas físicas o jurídicas, o enaltezcan o justifiquen por cualquier medio los delitos de terrorismo o de quienes hayan participado en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares (art. 4.6 de la LODA)<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> *Ibidem*, p.118-119.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p.107.

De igual forma, si bien el registro de una asociación no debe condicionarse respecto a la legalidad o no de sus Estatutos, ya que ese actuar podría constituir un prejuizamiento de la entidad asociativa o un estudio *apriorístico* de la misma, puesto que ello implicaría el ejercicio de facultades administrativas que a la postre se traducirían en una limitante en el ejercicio del derecho humano de asociación, es conveniente precisar -como lo refiere Gómez Montoro- que en el caso de que los Estatutos de una asociación establezcan, como finalidad, por ejemplo, la promoción del consumo del alcohol entre menores o el consumo de tabaco en espacios en los que está prohibido fumar, no pueda de entrada, denegar la inscripción, a la espera de lo que con posterioridad digan los tribunales, ya que ello no supone por si mismo la inexistencia, suspensión o disolución de la asociación, porque ésta lo seguirá siendo hasta en tanto no exista una resolución judicial que lo ordene<sup>111</sup>.

Un aspecto similar a lo ya referido acontece en México en donde, por ejemplo, el Instituto Federal Electoral, previo al registro de los Estatutos o su modificación por los partidos políticos, se pronuncia respecto a su constitucionalidad, lo que no implica, desde luego, que dicha declaratoria o la negativa de inscripción, deba examinarse por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, la libertad de autonormación y autoorganización de las asociaciones viene limitada, desde luego, por la Constitución, por las leyes –generalmente las de naturaleza penal- que excluyen los fines y medios delictivos, así como por las leyes que regulan cada tipo concreto de asociación o sociedad: éstas constituyen el marco al que

---

<sup>111</sup> *Ibidem*, p.188.

necesariamente deben ceñirse los estatutos (si la asociación pretende, claro está, acceder a esa determinada forma jurídica) <sup>112</sup>.

Así podríamos tener, por ejemplo, la posibilidad de prohibición de constitución de asociaciones de grupos políticos paramilitares, los encaminados a fomentar la violencia o el terrorismo, las asociaciones secretas o que tengan por objeto fomentar actividades o vínculos con grupos delictivos, con el narcotráfico, entre otras que contravengan prohibiciones legales o principios constitucionales.

#### 11. Derecho de asociación y partidos políticos.

Lorenzo Córdova señala que desde una perspectiva constitucional, los partidos políticos constituyen un filtro agregador de consensos que es indispensable para poder procesar democráticamente las decisiones políticas en las democracias representativas, cruzadas, las más de las veces por una intensa diversidad ideológica, que se coagula en un sistema de partidos generalmente plural.

Así Córdova, al citar a Kelsen, refiere que la democracia moderna se funda enteramente en los partidos políticos cuya importancia aumenta en la medida en la que también es mayor el principio democrático, por ello, agrega, que en los contextos democráticos y plurales –como el mexicano- estas constituyen un puente natural que tiene que cruzar las voluntades ciudadanas que aspiran a convertirse en voluntades colectivas <sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> *Ibidem*, p.192.

<sup>113</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, nota 15, p.29.

Así, los partidos políticos deben ser entendidos en clave democrática desde la perspectiva de los ciudadanos que los integran en el ejercicio de su derecho político de asociación, y ello supone, remontar la idea de Robert Michels que consideraba que los partidos políticos no podían escapar a la “ley de hierro” de las tendencias oligárquicas que permean a los movimientos sociales, postura que desconoce, o en el mejor de los casos, minimiza la función que el derecho de asociación, como derecho político fundamental de los individuos tiene en el proceso de construcción de los mismos partidos<sup>114</sup>.

La etapa en la que cobra mayor auge el ejercicio del derecho de asociación en materia política, en su vertiente de conformación de partidos políticos y su reconocimiento constitucional, es decir, a partir de su reconocimiento constitucional (*Inkorporierung*) se inicia en las constituciones americanas, la mexicana de Querétaro y la uruguaya de Batle y Ordoñez, ambas de 1917. Estas constituciones, son una valiosa aportación de carácter innovador y adelantado a su propio tiempo, se limitan a aludir a un fenómeno partidista, es decir, a reconocerlo, pero en ningún momento lo regulan. Incluso, la alusión mexicana es ciertamente tenue, en cuanto solo, en aquél momento, se refirió al derecho de asociación en materia política y no a partidos políticos.

Por su parte, la Constitución uruguaya se limita al reconocimiento de partidos políticos pero no aborda una auténtica regulación. La constitución alemana de Weimar sólo alude a los partidos políticos muy indirectamente en sus artículos 124 y 130, y la constitución austriaca los regula directamente en relación con el sistema electoral<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> *Ibidem*, p.31.

<sup>115</sup> Martínez Cuadrado, Miguel y Mella Márquez, Manuel, *op. cit.*, nota 12, p.p. 65-66.

Después de la Segunda Guerra Mundial se puso de manifiesto la utilidad de los partidos políticos para promover los programas de gobierno y movilizar al electorado, como ocurrió en los Estados Unidos con el Partido Demócrata que impulsó el programa del *New Deal* o con el laboralismo Británico y la democracia cristiana alemana que impulsaron las políticas del Estado.

Sin embargo, con las experiencias acaecidas con el stalinismo, el fascismo y el nazismo, se extendió de forma generalizada la idea de que la democracia, para funcionar adecuadamente, precisa al menos de dos partidos políticos, uno en el poder y otro en una real, verdadera, libre y efectiva oposición. El o los partidos de oposición resultan imprescindibles para el control del ejercicio del poder y para posibilitar la alternancia en el gobierno<sup>116</sup>.

Un ámbito del derecho de asociación, refiere Ángel J. Gómez Montoro, y que actualmente se ha mostrado especialmente problemático, es el de las causas de ilicitud de las asociaciones y los procedimientos para su declaración. Señala Gómez Montoro que en esta problemática se suscitan por una parte, dudas sobre la posibilidad de disolver una asociación en la aplicación de las causas de ilicitud civil, tal y como se puso de relieve en la sentencia del Tribunal Constitucional español identificada con la clave STC 5/1996, así como la Ley Orgánica de Partidos Políticos que han vuelto a poner sobre el tapete la compleja cuestión de ilicitud penal de las asociaciones y la posibilidad de acordar la disolución por cauces distintos del proceso penal<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> *Ibidem*, p.82.

<sup>117</sup> Gómez Montoro, Ángel J. *op. cit.*, nota 6, p.p.34-35.

## 12. Límites al derecho de asociación en los partidos políticos.

Como referencia a la interpretación sobre la limitación del derecho de asociación, el Protocolo número 4 –adicional al Convenio europeo- dispone que el ejercicio de los derechos allí concedidos no puede ser objeto de restricciones más que las previstas por la ley, y que constituyen medidas necesarias en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la salvación pública, el mantenimiento del orden público, la prevención de infracciones penales, la protección de la salud o de la moral o la salvaguarda de los derechos y libertades de terceros.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ocupó de esta cuestión en el caso “Hanside” en su sentencia de 7 de diciembre de 1976. En esa oportunidad sostuvo que “el papel supervisor encomendado al Tribunal le determina una extrema atención a los principios propios de una sociedad democrática y su respeto a los Estados contratantes”<sup>118</sup>.

En el caso “Lawles vs Reino Unido”, tanto la ex Comisión Europea de Derechos Humanos, como el TEDH, opinaron que “un peligro público que amenace la vida del país” significa una situación excepcional e inminente de crisis de emergencia que afecta a toda la población y no solo a determinados grupos y que constituye una amenaza para la vida organizada de la comunidad de la que el Estado se compone (sentencia de 1 de julio de 1971).

También sostuvieron que eran competentes para pronunciarse sobre la existencia de un peligro público y si las disposiciones tomadas por los Estados

---

<sup>118</sup> Hitters, Juan Carlos y Fappiano, Oscar L. *op. cit.*, nota 21, p.750.

concernidos lo habían sido en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, doctrina que reiteraron en el caso “Irlanda del Norte vs Reino Unido” (sentencia de 18 de enero de 1978) <sup>119</sup>.

Adicionalmente, considero, podrían constituir límites para la libertad de asociación en materia política, en específico, la relativa a la conformación y funcionamiento de partidos políticos, conductas irregulares entre las que podemos encontrar, como ejemplos, las actividades ilícitas, el vínculo al crimen organizado o al narcotráfico, la promoción de la violencia, la discriminación, la exclusión, la aniquilación o segregación de determinados sectores de la sociedad, aquellos que se erijan en estructuras u organizaciones paramilitares, en organizaciones terroristas ya sea que promuevan el terrorismo o no lo condenen, aquellas que pretendan un cambio violento del gobierno, las que obtengan beneficios a partir de financiamiento irregular, como podría ser el sector empresarial, o aquellos que se valgan de la religión o su imposición para la consecución de su fines, siempre que configuren un peligro o un daño que amerite la adopción del extremo.

### III. PARTIDOS POLÍTICOS ANTISISTEMA.

En el caso de los partidos políticos, instrumentos esenciales para el funcionamiento del Estado democrático, éstos deben seguir una serie de pautas internas que permitan a todos los interesados participar en sus trabajos y ejercer una serie de derechos. En este contexto, es obvio que los Estatutos de un partido deben

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, p.754.

reunir una serie de requisitos y, como lo ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, si dichos requisitos no se satisfacen, la jurisdicción electoral se encuentra en posibilidad de conocer de las impugnaciones correspondientes, las cuales pueden ejercerse por los interesados, o incluso, por la autoridad administrativa electoral (el Instituto Federal Electoral o los institutos electorales locales, según sea el caso) <sup>120</sup>.

Cabe destacar también que al respecto, el TEDH se ha pronunciado en el sentido de que los promotores de todo partido político tienen derecho a elegir una denominación y a su inscripción registral, por lo que la negativa de las autoridades a realizarla, *tomada incluso antes de que hubiese iniciado sus actividades, no parece ser proporcional al fin perseguido, y por lo tanto, necesaria en una sociedad democrática.*

Asimismo, los partidos políticos tienen derecho a *hacer campaña a favor de un cambio de la legislación o de las estructuras legales o constitucionales del Estado, bajo dos condiciones: 1) los medios utilizados para este efecto deberán ser desde todos los puntos de vista legales y democráticos; 2) el cambio propuesto deberá ser compatible con los principios democráticos fundamentales*, en consecuencia, es perfectamente posible que se proclamen de ideología comunista (asunto *partidul comunistilor (nepeceristi)* y *Ungureu c. Rumaria*, de 3 de febrero de 2005, p.60); sobre la negativa al registro como supuesto que vulnera el artículo 11 del Convenio <sup>121</sup>.

Además de las características señaladas en acápites anteriores, el TEDH agrega que:

---

<sup>120</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 8, p.489.

<sup>121</sup> Cfr Sarmiento, Daniel *et al*, *op. cit.*, nota 52, p. 95.

*“De ello se deriva necesariamente que un partido político cuyos responsables inciten a recurrir a la violencia o propongan u proyecto político que no respete la democracia o que contemple su destrucción, así como el desprecio de los derechos y libertades que la democracia reconoce, no podrá aprovecharse de la protección del Convenio contra las sanciones impuestas por estos motivos (Sentencia Yazar y otros contra Turquía, ap. 49 de 9 de abril de 2002, sin publicar; ver también mutatis mutandis. Sentencias Stankov y Organización de macedonia unida linden contra Bulgaria, de 2 de octubre de 2001, ap. 97 y partido socialista y otros contra Turquía, de 25 de mayo de 1998, aps. 46 y 47)<sup>122</sup>.*

Respecto a las medidas restrictivas contra los partidos políticos, el TEDH ha afirmado que su proporcionalidad debe valorarse teniendo en cuenta una serie de datos sin desdeñar *las dificultades unidas a la lucha contra el terrorismo* (asuntos *Irlanda vs Reino Unido*, de 18 de enero de 1978 y *Partido Comunista Unificado vs Turquía* de 30 de enero de 1988) lo que nos ofrece varios ejemplos de control “laxo” sobre la medida restrictiva del derecho.

Estos datos son: a) los estatutos y el programa de formación política; b) si los actos y discursos de los dirigentes y miembros del partido político, tomados en consideración en el marco del asunto, son imputables al conjunto del partido; c) si los actos y discursos imputables al partido político constituyen un conjunto que ofrece una clara imagen de un modelo de sociedad, concebido y predicado por el partido, el cual estaría en contradicción con el concepto de sociedad democrática; d) si existen indicios que muestren que el riesgo de atentado a la democracia, a reserva de ser probado, está suficiente y razonablemente próximo (asunto *Refah Partisi vs Turquía* p. 104)<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> *Ibidem*, p.592.

<sup>123</sup> *Ibidem*, 98-99.

## 1. Partidos políticos y sistema de partidos.

Los enfoques dominantes que se han sucedido en la ciencia política han caracterizado también el estudio de los partidos políticos y los sistemas de partidos. Así, para el institucionalismo y el neoinstitucionalismo, los partidos políticos son instituciones, entendidas no solo como organizaciones formales, sino también como conjuntos de reglas informales y procedimientos. De esta manera, las instituciones partidistas se verían siempre influenciadas por el escenario institucional en el que despliegan su actividad.<sup>124</sup>

Los partidos políticos son concebidos como actores con intereses propios que responden a una lógica presidida por la necesidad de competir por los votos, es decir, con el respaldo mayoritario del electorado y como consecuencia de ello, con el posicionamiento de sus candidatos a los cargos de elección popular que eventualmente se encuentren en disputa por lo que tienen la finalidad de materializar sus propuestas o perfiles ideológicos en la implementación de programas o políticas públicas propias de la función Estatal.

A su vez, los sistemas de partidos políticos reflejan la lógica de la interacción competitiva y de cooperación entre los que conforman dicho sistema<sup>125</sup>.

Los partidos políticos, en cuanto tales, han ido aumentando incesantemente su significación política durante el presente siglo, hasta el punto en que han devenido consustanciales con las sociedades políticas modernas de nuestros días, con independencia de las características propias de cada una de ellas.

---

<sup>124</sup> Martínez Cuadrado, Miguel y Mella Márquez, Manuel, *op. cit.*, nota 12, p. 57.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p.57.

La necesidad política partidista en las sociedades modernas ha conducido a la aceptación de la existencia de los partidos políticos como tales por parte del Estado, es decir, a su legalización inicial y a su posterior constitucionalización, ello en el marco de las difíciles y siempre problemáticas relaciones que se establecieron desde el mismo origen de los partidos políticos entre ambos, los partidos políticos y el Estado. La constitucionalización de los partidos políticos es una evidente manifestación y, al mismo tiempo, un reconocimiento en el plano institucional de la importancia y universalidad actuales que ha adquirido el fenómeno partidista<sup>126</sup>.

## 2. Disolución de partidos políticos.

Óscar Celadón Angón señala que la disolución es una de las sanciones más graves que un sistema político democrático puede imponer a una asociación cuando sus estatutos, fines o actividades, atentan contra el orden público o los principios constitucionales. La situación se agrava si la asociación que se pretende disolver es un partido político, quien además, desempeña labores de Gobierno, porque su legitimidad política se soporta en la soberanía popular, y ésta se anula indirectamente cuando los órganos jurisdiccionales deciden su disolución<sup>127</sup>.

La disolución de partidos políticos también puede darse de facto cuando con motivo de la diversidad o cúmulo de restricciones o sanciones en las que incurra la organización infractora, se ocasione una merma considerable a su capacidad

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, 58-59.

<sup>127</sup> *Cfr.* Celadón Angón Óscar, *op. cit.*, nota 90, p. 397.

organizativa, de tal manera que resulte imposible la continuación en el desarrollo normal de sus actividades.

También implica la desaparición de la organización con la consecuente liquidación, adjudicación o confiscación de sus bienes, así como la eventual o temporal suspensión de derechos políticos de los militantes o implicados en las infracciones que dieron lugar a su ilegalización, con la consecuente supervisión temporal de sus actividades con posterioridad a la declaratoria respectiva.

#### A. Teoría del peligro claro e inminente (*clear and present danger*).

El Juez Holmes –fundador de la teoría del *clear and present danger*- creía que el remedio frente a las expresiones hirientes, que buscaban desestabilizar, debía ser más libertad de comunicación –el “libre mercado de las ideas”-, ya que, es a través del discurso libre y del proceso educativo, como se pueden romper las falsedades y falacias que se quieren prohibir, o convencer de ellas a los que la comparten. Solo acepta la represión como última *ratio*, cuando el mal que se pretende con la expresión sea tan inminente que se considere que el mismo acaecerá antes de que se haya podido evitar a través de la palabra<sup>128</sup>.

El contexto social del siglo XX, que dio lugar a la doctrina del *clear and present danger* fue, en gran medida, motivada por el contexto social y político de la época. La situación candente de los conflictos en Europa a mediados del siglo pasado se trasladó a Estados Unidos como una cuestión social. Mientras las clases media y alta se

---

<sup>128</sup> Pérez-Moreno Agapito, Miguel, *op. cit.*, nota 44, p.101.

mostraban favorables a las posiciones inglesa y francesa, y *por ende*, a la intervención a su favor en la gran Guerra, las clases obreras eran partidarias del apoyo a Alemania o de la neutralidad en ella. Los partidos obreros y los movimientos socialista y comunista, no apoyaron la entrada de los Estados Unidos en la guerra. Por ello, comenzaron una activa campaña contra las políticas de reclutamiento. En 1918 se creó la Ley de Sedición en la que se llegaron a prohibir las críticas a la forma de gobierno estadounidense en tiempo de guerra. Esta Ley permitía condenar a las personas que compartieran conspiraciones generales en contra del gobierno<sup>129</sup>.

Así, el *test del clear and present danger* nace gracias a Holmes en el caso *Schenk vs United States*, de marzo de 1919, con el objeto de distinguir la utilización de la libertad de comunicación para mantener un debate racional y crítico que se quede en el mundo de las ideas respecto del uso de tal libertad para incitar a la comisión de delitos, en particular, la oposición al reclutamiento y la rebelión o insurrección armada.

En dicho asunto, se acusaba al Secretario General del Partido Socialista de Filadelfia, Schenk, de haber imprimido y repartido 15,000 folletos entre jóvenes defendiendo la inconstitucionalidad de la Ley de reclutamiento y llamando a la movilización ciudadana para la defensa de los derechos civiles. En el caso *Schenk*, el acusado no tenía la intención de cometer un delito por si mismo, sino que utilizaba la libertad de expresión para convencer a los destinatarios de su mensaje de la conveniencia de la desobediencia al llamado a filas<sup>130</sup>.

En *Schenk*, se considera que algunas ideas que un ciudadano puede compartir en circunstancias normales, se vuelven intolerables en tiempos de peligro.

---

<sup>129</sup> *Ibidem*, p.104.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p.106.

De esta manera, se permite la represión de aquellas expresiones que acarreen un daño relevante a la sociedad. Sin embargo, puede ser que la relación entre la causa (el discurso) y el efecto (el daño sustantivo que de él se deriva) sea tan remota o improbable que de hecho, el orden jurídico o la seguridad nacional no se vean amenazados en tiempo presente.

La aparición del *clear and present danger* responde a una necesidad de reducir la inseguridad jurídica que provocaba la aplicación de las leyes de sedición por el juzgador sin estrictos criterios legales, así como de la voluntad de ampliar el ámbito de protección de los derechos contenidos en la Primera Enmienda, entre ellos, la libertad de crítica. Carga que impone al Estado el peso probatorio de dos aspectos diversos:

-Un elemento objetivo: la prevención del daño que eventualmente pudiera derivarse de la utilización de la libertad de comunicación.

-Un elemento subjetivo de intencionalidad de producir, a través del ejercicio de esa libertad, el daño prohibido<sup>131</sup>.

Por otra parte, en el caso *Gitlow vs New York*, de 1925, se revisaba la condena de un activista por la publicación comentada de “el manifiesto comunista”. En el razonamiento de la sentencia, la Corte Suprema reconocía que si bien la actuación del condenado no constituía una amenaza inmediata de la producción de la insurrección, el

---

<sup>131</sup> *Ibidem*, p.113-114.

Estado de Nueva York había determinado que la defensa de posturas comunistas representaba un peligro para el Estado y por lo tanto debía inhibirse.

Al resolver *Chapiinsky vs New Hampshire* la Corte Suprema de los Estados Unidos afirma que existen conductas y expresiones que no vienen protegidas por la Primera Enmienda, entre las cuales se encuentran –por descontado- la provocación a la insurrección y a la sedición. Sin embargo, la Corte Suprema también añadió un nuevo matiz: aquellos discursos políticos que no suponían una incitación directa a comportamientos prohibidos, caían dentro de una categoría especialmente protegida de expresión y para que se pudiesen limitar debía concurrir un interés estatal sumamente importante<sup>132</sup>.

La tesis del peligro claro e inminente cobró todo su sentido en el caso *Brandenburg vs Ohio* de 1969, en el que la Corte tuvo que decidir si merecía protección constitucional un militante del Ku-Klux-Klan, en la conocida organización que defiende la supremacía de la raza blanca, que abogaba por la violencia política, y que además, había sido condenado por ello. La Corte protegió la libertad de expresión empleando la noción del peligro claro e inminente y sostuvo que el Estado no puede prohibir o proscribir *abogar (advocating)* a favor de la violencia, salvo cuando ello se dirige a incitar o producir de manera inminente una acción ilegal; en su sentencia, la Corte distingue entre las palabras provocadoras (*fighting words*), que no tendrían protección constitucional, (como también lo ha considerado la Corte en el caso *R.V.A. vs City of St. Paul* de 1992, en el que tuvo que decidir sobre la constitucionalidad de una norma que castigaba, entre otras cuestiones, la quema de cruces) y la defensa general de ideas (*general*

---

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 110

*advocacy of ideas*), que deben ser protegidas por más ofuscadas o erróneas que nos parezcan. En el caso *Brandenburg*, la Corte cita un precedente de 1961 (*Noto vs United States*) para separar la enseñanza de la propiedad moral o incluso de la necesidad moral de acudir a la fuerza y a la violencia, de la preparación de un grupo para la acción violenta y dirección hacia esa acción.

En la sentencia del caso *R. V. A.*, la Corte reconoce el derecho del gobierno a regular las “palabras provocadoras”, pero no lo autoriza a distinguir dentro de ellas las que le parezcan políticamente incorrectas, limitando de esta manera un discurso con base en la hostilidad o la simpatía que tenga hacia el mensaje subyacente. Varios integrantes de la Corte hicieron votos particulares, sostuvieron que las facultades del gobierno para hacer frente a este tipo de manifestaciones debían ser más amplias, sobre todo cuando se tratara de actos dirigidos contra minorías tradicionalmente discriminadas, como pueden ser las personas de color.<sup>133</sup>

#### B. Proporcionalidad.

Con el objeto de valorar la constitucionalidad de las medidas que se adopten por el legislador y, en concreto, la aplicación de las mismas, se emplea el principio de proporcionalidad. Este principio supone una técnica jurídica para controlar judicialmente la elección del legislador sobre los medios y medidas que emplea para alcanzar un objetivo determinado. Es una herramienta para resolver racionalmente la tensión que pueda existir entre la decisión democrática —entendida en un sentido puramente

---

<sup>133</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 8, p.p.423-424.

procedimental- tomada por el legislador, y la constitucionalidad –lógica-material- de la misma<sup>134</sup>.

En un primer paso, debemos cerciorarnos respecto de la *idoneidad de la medida*, es decir, su capacidad de alcanzar el fin propuesto por el legislador. La finalidad de la injerencia debe ser legítima, considerando a este respecto de fines como: la seguridad nacional y pública, defensa del orden y prevención del delito, protección de la salud y de la moral, así como la protección de los derechos y libertades ajenos. La finalidad de la restricción se puede determinar bien acudiendo a la motivación del acto que aplica la limitación, bien a la norma legal que la contempla<sup>135</sup>.

En un segundo término, las medidas han de ser *necesarias* en una sociedad democrática, entendido como la medida menos restrictiva del derecho para conseguir la obtención del fin perseguido. Debe justificarse, como lo ha sostenido el TEDH, la aplicación de la presencia de una necesidad social imperiosa.

Por último, se debe aplicar un juicio de *proporcionalidad en sentido estricto* respecto al fin legítimo que se pretende alcanzar. Y todo ello para establecer, en cada caso, un equilibrio entre la garantía de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, y la necesidad de preservar los intereses generales de la comunidad<sup>136</sup>.

Los juicios de idoneidad y necesidad de la medida, constituyen el principio de razonabilidad, que estaría, de esta manera, subsumido al principio de proporcionalidad.

---

<sup>134</sup> Pérez-Moreno Agapito, Miguel, *op. cit.*, nota 44, p.204.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p.205.

<sup>136</sup> *Idem*.

En efecto, del resultado de la aplicación de ambos juicios, determinará, en buena medida, el alejamiento de una decisión arbitraria<sup>137</sup>.

La idoneidad -aptitud o adecuación- exige que la medida adoptada sea adecuada a la consecución de un fin constitucionalmente legítimo. Debe tenerse en cuenta que tales fines no han de ser únicamente en interés de la comunidad, ya que también los derechos fundamentales, que representan intereses individuales, están provistos de una dimensión objetiva y, por lo tanto, comunitaria.

Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio Europeo, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen que las restricciones a los derechos que contemplan han de constituir medidas necesarias para garantizar, conforme a las pautas de una sociedad democrática, los derechos y libertades de los demás, la moral, el orden y la seguridad públicos. Para que las restricciones previstas por la Ley tengan la cualidad de *idóneas en una sociedad democrática*, han de venir a paliar una necesidad social imperiosa, criterio que, como se dijo, ha sido adoptado por el TEDH en su jurisprudencia<sup>138</sup>.

A la hora de materializar los *test de necesidad y de proporcionalidad*, los órganos del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) han concedido amplios márgenes de aplicación a los Estados adheridos al mismo, aunque no con un carácter ilimitado, sino supeditados a la fiscalización del TEDH, ya que el control ejercido es susceptible de diversas modulaciones, en atención a las circunstancias concretas (las

---

<sup>137</sup> *Ibidem*, p.210.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p.211.

personas sobre las que recae la restricción, la gravedad intrínseca de la misma etcétera) <sup>139</sup>.

El principio de *proporcionalidad*, en sentido estricto, exige, en primer lugar, que se dé el justo equilibrio entre la conducta que motiva la aplicación de la conducta restrictiva de derechos, y la medida misma; en segundo lugar, que se utilice el medio menos lesivo para la obtención de un fin legítimo, ya que el principio que consideramos impide que se impongan restricciones más allá de lo necesario. Para poder valorar este principio se ha de proceder, desde luego, a la comprobación de ausencia de medidas alternativas que tengan una menor intensidad coactiva que la aplicada o prevista y la presencia de un equilibrio entre conducta y restricción de derechos <sup>140</sup>.

### C. Efecto útil (*effect utile*).

El principio del efecto útil (*effect utile*) se entiende en el sentido de que una disposición tenga el máximo de eficacia posible para hacer efectivo el objeto que persigue <sup>141</sup>.

A partir de lo anterior, dicho principio debe resultar aplicable para el caso de la regulación de la normativa relacionada con la ilegalización de partidos políticos, toda vez que la misma debe atender a la utilidad que con la imposición de la medida se

---

<sup>139</sup> Martín Huertas, Ma. Ascención, "Cuestiones Constitucionales" *Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas a partidos políticos y a sindicatos*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 23. Julio-diciembre de 2003, p.88.

<sup>140</sup> Pérez-Moreno Agapito, Miguel, *op. cit.*, nota 44, p.214.

<sup>141</sup> Girón Larrueca José A. "Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo", Serie Derecho, Número 66, España, 1997, p.150.

pretenda. El efecto “útil” entonces, tratándose del establecimiento de un procedimiento de ilegalización de un partido político, sería evitar daños o la vulneración de los derechos humanos, contribuir a la paz social ante la pretensión de eliminación del sistema democrático o de sus instituciones por la fuerza, por la violencia o a través del empleo de medios ilegales para el acceso al poder, como podría ser la intervención de la delincuencia organizada o del narcotráfico, por ejemplo, en las actividades de los partidos políticos.

Sobre el tema, cabe destacar que la Corte Constitucional de Colombia al resolver el asunto identificado con la clave C-145/94, en relación con el efecto útil, estableció que:

*“Conforme al principio hermenéutico del efecto útil de las normas constitucionales, según el cual siempre debe preferirse aquella interpretación que confiere pleno efecto a las cláusulas de la Carta puesto que no debe suponerse que las disposiciones constitucionales son superfluas o no obedecen a un designio del Constituyente, resulta claro para la Corte Constitucional que las funciones electorales que deben ser objeto de regulación mediante ley estatutaria van más allá de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana (CP art 152 literal d) o de la regulación de los derechos de participación de las personas y de los procedimientos y recursos para su protección”<sup>142</sup>.*

De esta manera, el principio del efecto útil se enmarcaría en la posibilidad que tiene el Estado para instaurar un procedimiento para controlar actividades ilícitas de los partidos políticos, ya sea que sus actividades las realicen de manera directa, indirecta, o bien, encubriendo actividades ilícitas o contrarias a los principios constitucionales, a los

---

<sup>142</sup> Sentencia consultable en la liga: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-145-94.htm>, fecha de consulta: 22 de abril de 2013.

derechos humanos, o al propio sistema democrático; actividades que se traduzcan en que se hubieran pasado por alto entonces, los cauces, medios o instituciones que en el marco del propio esquema se han instaurado, precisamente, para decantar todo tipo de diferencias, inclusive aquellas que procuren o promuevan sistemas diversos a la propia democracia.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha asumido el criterio relativo a que la restricción de derechos debe atender, entre otros aspectos, en base a criterios necesarios objetivos y razonables en relación con el efecto útil (*effet utile*) que se pretenda con esa medida. Al respecto, en el caso *Gutiérrez Soler vs Colombia* consideró que:<sup>143</sup>

*“14. Desde el primer caso sometido al conocimiento del Tribunal, éste ha determinado que “[e]l objeto y fin de la Convención Americana es la eficaz protección de los derechos humanos. Por ello, la Convención debe interpretarse de una manera de darle su pleno sentido y permitir que el régimen de protección de los derechos humanos a cargo de la Comisión y de la Corte adquiera todo “su efecto útil”.*

Como puede verse, el *principio de efecto útil* resulta aplicable en la instauración de un procedimiento de ilegalización de partidos políticos, puesto que lo que se pretende con dicha figura, es precisamente, la salvaguarda de otros derechos, como: los derechos humanos, la estabilidad social o el orden público, que constituyen no solo el límite de actuación de las autoridades, sino también, por equiparación, el límite de las

---

<sup>143</sup> Caso *Gutiérrez Soler vs Colombia. Medidas provisionales*. Consultable en la liga electrónica: [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/gutierrez\\_se\\_04.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/gutierrez_se_04.doc); fecha de consulta: 22 de abril de 2013, Véase también *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 30.

conductas o actividades de los partidos políticos, ya que, sobrepasarlos, conllevaría a la discrecionalidad y arbitrariedad en la actuación de estas entidades de interés público, las cuales, si bien gozan de ciertas libertades, como la relativa a su autoorganización, ello no implica que dichas actividades deban ser absolutas o carentes de modulación, es decir, que se puedan ejercer sin obstáculo alguno, aspecto que desde luego, trastocaría la propia eficacia de la actuación del Estado en cuanto a la regularidad y control de conductas que por si mismas son consideradas reprochables o contrarias al sistema democrático, sin que para ello se hubieran empleado medios pacíficos, constitucionales o legales.

#### D. Margen de apreciación nacional.

Los partidos políticos son los beneficiarios por excelencia de la libertad de asociación, la cual en este caso, se entiende básicamente como derecho de fundar un partido y también como el derecho del partido de llevar a cabo libremente sus actividades políticas.

En el esquema europeo de protección de derechos humanos se legitima a los estados para intervenir en el control del derecho de asociación. En dicha actividad cuentan de un “margen de apreciación”, sometido en última instancia a la Fiscalización del TEDH. De este modo, se intenta conjugar el universalismo de los derechos humanos con el relativismo de las tradiciones nacionales<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> Martín Huertas, Ma. Ascención, *op. cit.*, nota 139, p.105.

En relación con los partidos políticos, el TEDH ha declarado que dicho “margen de apreciación nacional” es muy limitado, y al respecto ha señalado, en casos como el *Partido Comunista Unificado de Turquía vs Turquía*; *Partido Socialista de Turquía vs Turquía*, y *Partido de la Liberalidad y de la Democracia contra Turquía*, que:

*“...las excepciones contempladas en el artículo 11 requieren, con respecto a los partidos políticos, una interpretación estricta, pudiendo únicamente razones convincentes e imperativas justificar restricciones a su libertad de asociación. Para juzgar en tal caso la existencia de una necesidad en el sentido del artículo 11.2 del CEDH, los Estados contratantes sólo disponen de un margen de apreciación reducido, que se duplica con el control Europeo riguroso que afecta a la vez a la ley y a las decisiones que la aplican, incluidas las de un tribunal independiente...tal control se impone (a fortiori) cuando se trata de la disolución de todo un partido político y de la prohibición que afecta a sus responsables de ejercer en el futuro cualquier otra actividad similar<sup>145</sup>”.*

En la realización de su labor, el TEDH “debe convencerse de que las autoridades nacionales han aplicado las normas basándose en una apreciación aceptable de los hechos pertinentes. En cuanto a los extremos a los que alcanza su supervisión al conocer de la disolución de un partido político, son tres: 1) La previsión por la ley nacional de la disolución del partido en cuestión; 2) la finalidad legítima que se persigue con dicha disolución, la cual, recordemos, ha de consistir en una medida necesaria en una sociedad democrática para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral o de la protección de los derechos y libertades ajenos, finalidad que con un criterio muy amplio, ha sido aceptada sin problemas por el Tribunal Europeo a la hora de justificar las

---

<sup>145</sup> *Ibidem*, p.p.105.

autoridades públicas, sus intervenciones, y finalmente; 3) el carácter necesario de la disolución en el marco de una sociedad democrática. Este último requisito ha suscitado mayor complejidad para comprobar su concurrencia. En efecto, se trata ahora de constatar si la limitación adoptada (la disolución de un partido político) guarda proporción con los fines pretendidos, para cuya verificación el órgano de control europeo viene manejando una serie de datos (estatutos, programas y actividades del partido, así como actividades de sus dirigentes –declaraciones públicas- etcétera).<sup>146</sup>

En este sentido, el proyecto político no solo ha de respetar las reglas de la democracia, sino que además, no debe pretender la supresión de la misma (en particular cuando con ello se busque hacer caso omiso de los derechos y libertades que ella garantiza).<sup>147</sup>

#### E. El *test de previsibilidad*.

Actualmente no existe uniformidad en cuanto a los límites en el ejercicio del derecho de asociación. La regulación al respecto atiende al contexto de cada país; sin embargo, existe coincidencia respecto a que en la imposición de esos límites se deben establecer medidas en contra de restricciones o suspensiones indebidas. En cada caso, como se ha expuesto, esas restricciones deben reunir, entre otras características, la de ser proporcionales, idóneas, necesarias, jurídicas, racionales, objetivas (*test de proporcionalidad*) así como el de tener un fin y efecto útil.

---

<sup>146</sup> *Ibidem*, p.p.106-107.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p.110.

Respecto a la imposición de una sanción que implique suspensión o limitación de derechos humanos, como en el caso del derecho humano de asociación, tanto la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), han sido coincidentes en sostener que para salvaguardar la seguridad jurídica, al momento de imponer una sanción, la autoridad debe ser especialmente cuidadosa en el análisis de la norma que aplicará, puesto que la misma debe ser: i) *adecuadamente accesible*, ii) *suficientemente precisa* y iii) *previsible*. Respecto a este último elemento (la norma debe ser previsible) los referidos tribunales regionales de protección de derechos humanos adoptaron el denominado *test de previsibilidad*, el cual tiene en cuenta tres criterios para determinar si una norma es suficientemente previsible, para determinar si lo es, al menos, debe tomarse en cuenta: a) *el contexto de la norma bajo análisis*, b) *el ámbito de aplicación para el que fue creada la norma*, y c) *el estatus de las personas a quienes está dirigida la norma*<sup>148</sup>.

De esta manera, el *test de previsibilidad* proporciona elementos adicionales que también deben observarse previamente a la aplicación de la norma en la que se prevea una limitación a un derecho humano, como en el caso, el derecho de asociación.

El punto no es menor, puesto que ello implica, por parte de la autoridad, un cuidadoso y pormenorizado estudio de la norma a efecto de evitar cualquier decisión que se aleje, al menos, de los parámetros señalados, y por otra parte, se garantiza, en mayor medida, la seguridad jurídica para quienes va dirigida la norma o se pretenda aplicar.

---

<sup>148</sup> Cfr. *Caso López Mendoza vs Venezuela*, sentencia de 1 de septiembre de 2011, (Fondo, reparaciones y costas), consultable en la liga electrónica: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_233\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf). Al respecto véase párrafo 199 de la referida sentencia. Verificada el 22 de diciembre de 2013.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

LA ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL CONTEXTO  
INTERNACIONAL.



## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

#### I. NOTA INTRODUCTORIA.

En el ámbito internacional y, especialmente, en las democracias occidentales, se han presentado diversos casos en los que se ha llegado a declarar la ilegalidad de partidos políticos. Los motivos han sido diversos. Así, encontramos aquellos que por su ideología, en el contexto de la segunda Guerra Mundial, fueron disueltos como en Canadá y Estados Unidos, así como los que pretendían el resurgimiento del nacionalsocialismo como en Alemania o en Argentina, los partidos comunistas o socialistas –que posteriormente el Tribunal Europeo consideraría apegados al sistema democrático- cuyo resurgimiento se presentó con posterioridad a la transición de Europa del Este, los partidos políticos financiados de manera irregular o ligados a actos de corrupción como en Tailandia, los que promueven o no condenan la violencia o el terrorismo, como en el caso de España, los que llevan a cabo prácticas xenófobas o racistas como en el caso de Bélgica o los Estados Unidos, o los que pretenden la imposición de una religión como esquema de la organización del Estado como en Turquía, entre otros.

La variedad de casos que enseguida se presentan, tiene como finalidad exponer una referencia contextual, y a partir de ello, plantear la posibilidad de instaurar en México un procedimiento de ilegalización de partidos políticos que tal vez correspondan a una realidad que no sería ajena al contexto de la actualidad, lo que pone de relieve un

importante debate y reflexión sobre la pertinencia, basada en experiencias internacionales, de llevar a cabo un ejercicio de esta naturaleza en el país, tendente a su regulación.

Los casos que en este apartado se presentan, están ordenados por continente, por país y por año. De esta manera, en primer término, se exponen casos de ilegalización derivados de la experiencia europea –región que presenta la mayor cantidad de casos y producción de doctrina respecto del tema- y después en los continentes en donde se presentaron experiencias de disolución, restricción o excepción en la ilegalización de partidos políticos, para finalmente concluir con una variable para el contexto mexicano respecto a la eventual inclusión de esta figura jurídica y el procedimiento para llevarlo a cabo.

#### 1. Alemania.

En 1952 el Tribunal Supremo Alemán declaró la ilegalización del denominado Partido Nacionalista del Reich o Partido Social Imperial, ya que poseía una milicia paramilitar y una clara vinculación a la ideología del partido nazi<sup>149</sup>.

La sentencia expresaba que los estatutos de un partido político no pueden exigir a sus militantes un juramento de obediencia absoluta, o antecedentes determinados (que en la especie consistía en expulsar a aquellos que hubieren participado en entorpecer al Partido Nacionalsocialista o en el atentado del 20 de julio de 1944 contra

---

<sup>149</sup> Incluso antes que los alemanes, los australianos habían ya puesto el primer eslabón, (no necesariamente complementario) de la disolución de partidos que negaran los postulados básicos de la democracia, en *Australian Communist Party vs. Commonwealth*, 83 C.L.R., (1951).

el *Führer* en Prusia Oriental). Incluso se exigía una vestimenta prácticamente idéntica al de las juventudes SS (con la única diferencia de que cambiaba el color de café a verde olivo) pero eso no era todo, en realidad, lo más grave radicaba en que el partido pretendía hacer pasar a los criminales de guerra como inocentes, e instaurar un régimen “invencible”, basado en un Estado autoritario, comandado también por un nuevo *Führer*; como resultado de ello, el Tribunal Constitucional Alemán ordenaría su disolución<sup>150</sup>.

De esta manera, las primeras sentencias alemanas influyeron en el ánimo de los legisladores de otros países. A guisa de ejemplo, se puede advertir esta tendencia en las Constituciones de Argentina<sup>151</sup>, Turquía<sup>152</sup>, Portugal<sup>153</sup>, España<sup>154</sup>, Polonia<sup>155</sup>, Rumania<sup>156</sup>, y Ucrania<sup>157</sup>; países en los que se implementaron medios legales, a fin de prevenir la puesta en marcha de partidos que pudieran reflejar riesgos concretos al sistema democrático.

---

<sup>150</sup> Tortolero, Francisco, “La disolución de los Partidos Antisistema”, Temas Selectos de Derecho Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2009. p. 19.

<sup>151</sup> Art. 38. Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos de patrimonio.

<sup>152</sup> Art. 69 Las actividades, reglamentación interna y la operación de los partidos políticos deberá entenderse conforme a los principios democráticos. La aplicación de estos principios quedará regulada en la ley.

<sup>153</sup> Art. 51. Los partidos políticos deben regirse por los principios de transparencia, de organización y de gestión democráticas y de participación de todos sus miembros.

<sup>154</sup> Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos.

<sup>155</sup> Art. 11(1) [...] Los partidos políticos estarán basados en el principio de voluntariedad así como de igualdad entre los ciudadanos polacos, y su objeto tenderá a influir en la conformación de las políticas del Estado a través de los medios democráticos.

<sup>156</sup> Art. 37 (4) “Las asociaciones secretas están prohibidas”.

<sup>157</sup> Art. 37: “Los partidos políticos y las asociaciones públicas no podrán contener formaciones de carácter paramilitar”.

## 2. Letonia.

Producida la independencia de Letonia respecto de la Unión Soviética, en 1990, la organización del Partido Comunista Letón protagonizó dos intentos de golpe de Estado, tratando con ello de socavar el gobierno de Letonia y reintegrar el país a la Unión Soviética.

Por su conducta golpista, el Partido Comunista fue declarado ilegal y disuelto por el Tribunal Constitucional de la República de Letonia, con lo cual se ordenó el cese de sus actividades políticas. En posteriores leyes electorales, municipales y parlamentarias, además, se declaró la inelegibilidad de las personas que hubieran participado en el Partido Comunista Letón después del 13 de enero de 1991, estableciendo un procedimiento judicial para llevar a cabo esa comprobación.

El parlamento letón, por su parte, aprobó en 1995, la Ley de Elecciones Parlamentarias, que en su artículo 5, establece la inelegibilidad de todas aquellas personas que hubieran participado en organizaciones vinculadas a los intentos de golpe de Estado producidos en 1991.

## 3. Rumania.

Con motivo de la negativa de los tribunales rumanos de satisfacer la solicitud de registro del Partido Comunista Nepecerista (PCN) en 1996, apoyándose únicamente en su estatuto y programa político, los demandantes alegaron ante el Tribunal Europeo la violación a su derecho de libertad de asociación garantizado por el artículo 11 del Convenio. En este caso (sentencia 3/2005, de 3 febrero de 2005), el Tribunal Europeo

recuerda en su sentencia que no hay democracia sin ese ejercicio colectivo de la libertad de expresión que permite el pluralismo, reconociendo que un partido político puede hacer campaña, por medios pacíficos, a partir de un cambio de legislación y de las estructuras constitucionales. De este modo, después de analizar los estatutos, así como el programa político del partido, concluye que no se aprecian en ellos signos que puedan evidenciar un llamamiento a la violencia, ni a la dictadura del proletariado. Antes bien, observa que estos textos insisten en el respeto a la soberanía nacional, de la integridad territorial, del orden jurídico y constitucional del país, así como de los principios de la democracia, lo que constituye un elemento esencial.

A la vista de todos estos vectores, resuelve, finalmente, que una medida tan radical como la negativa de inscribir al PCN en el registro en tanto que, partido político, incluso antes de haber comenzado sus actividades, parece desproporcionado con respecto al fin perseguido, y en consecuencia, no es necesario en una sociedad democrática<sup>158</sup>.

#### 4. Turquía.

##### A. Partido Comunista Unificado de Turquía (TBKP) vs Turquía.

El Partido Comunista Unificado de Turquía (TBKP) fue fundado el 4 de junio de 1991. Ese mismo día, sus Estatutos y su programa fueron examinados por el ministerio fiscal ante el Tribunal de Casación en cuanto a su compatibilidad con la Constitución así

---

<sup>158</sup> Martín Huertas, Ma. Ascención, *op. cit.*, nota 139, p.114.

como con la Ley núm. 2820, sobre la regulación de partidos políticos. El 14 de junio siguiente, cuando el TBKP se disponía a participar en las elecciones legislativas, el Procurador General ante el Tribunal de Casación solicitó al Tribunal Constitucional la disolución del TBKP con base en que se atribuía a dicho partido político el pretender establecer la hegemonía de una clase social sobre las demás, así como el de haber adoptado el termino “comunista”, prohibido por el artículo 96.3 de la Ley núm. 2820, y haber llevado a cabo actividades tendentes a en contra de la integridad territorial del Estado y de la nación.

El 16 de julio de 1991, el Tribunal Constitucional de Turquía emitió sentencia en la que declaró la disolución del TBKP, sentencia en la que desestimó los argumentos del Procurador relativos a la creación de un partido político que pretendía la prevalencia de una clase social sobre las demás -el proletariado- porque, en términos del referido Tribunal Constitucional, la doctrina marxista y las contemporáneas concepciones políticas, si bien satisfacen las exigencias de la democracia, que reposa en el pluralismo político, en el sufragio universal y en la libre participación de la vida pública, el argumento toral que llevó al Tribunal Constitucional de Turquía a ilegalizar al TBKP radicó en el empleo prohibido del término “comunista” establecido en el artículo 96.3 de la Ley 2820, además de que las declaraciones contenidas en sus Estatutos, encaminadas a atentar contra la integridad nacional del Estado y contra la unidad de la nación en el que se distinguía a dos naciones, los kurdos y los turcos, eran elementos inadmisibles en un esquema democrático, por lo que justificaron la disolución del partido en cuestión.<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup> Sarmiento, Daniel *et al*, *op. cit*, nota 52, p.p.567-569.

El asunto llegó al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual fue resuelto el 13 de enero de 1998. Respecto al *thema debathendi* el Tribunal, sostuvo, toralmente:

*“51. El Tribunal indica de entrada que el TBKP fue disuelto antes incluso de haber podido comenzar sus actividades y que, por tanto, esta medida fue ordenada sobre la base de sus estatutos y de su propio programa, en los que, sin embargo, nada indica –tal como se desprende de la decisión del Tribunal Constitucional- que no reflejaran los verdaderos objetivos del partido y las intenciones de sus dirigentes...<sup>160</sup>”.*

Respecto a los dos motivos que el Tribunal Constitucional de Turquía consideró suficientes para disolver al TBKP, relativos al empleo de la palabra “comunista” por prohibición de la Ley 2820, así como por el empleo de expresiones separatistas o diferenciadoras de grupos étnicos que integran el Estado turco, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronunció, en esencia, en los siguientes términos:

*“54. En opinión del Tribunal, el nombre que se dé a un partido político no podría, en principio, justificar una medida tan radical como la disolución, a falta de otras circunstancias pertinentes y suficientes...Así, en ausencia de elementos concretos que puedan demostrar que al elegir llamarse “comunista” el TBKP había optado por una política que representaba una amenaza real para la sociedad y el Estado turcos, el Tribunal no podría admitir que el motivo basado en el nombre del partido pueda por si solo, conllevar la disolución de este.*

*55. Según el segundo motivo admitido por el Tribunal Constitucional, el TBKP tendía a favorecer el separatismo y la división de la nación turca. Al realizar, desde sus estatutos y su programa, una distinción entre las naciones kurda y turca, habría revelado su intención de trabajar a favor de la creación de minorías, las cuales –fuera de las mencionadas en el tratado de Lausana y el Tratado con Bulgaria-amenazarían la*

---

<sup>160</sup> *Ibidem*, p.573

*integridad territorial del Estado. Por ello la Constitución prohibiría tanto la autodeterminación como la autonomía regional*<sup>161</sup>.

(...)

*57. En opinión del Tribunal, una de las principales características de la democracia, reside en la posibilidad que ofrece de resolver mediante el diálogo y sin recurso a la violencia los problemas de un país. En efecto, la democracia se nutre de la libertad de expresión. Bajo este punto de vista una formación política no puede verse hostigada por el solo hecho de querer debatir públicamente la suerte de una parte de la población de un Estado e implicarse en la vida política de éste a fin de encontrar, dentro del respeto a las reglas democráticas, soluciones que puedan satisfacer a todas las partes afectadas. A juzgar por su programa, tal era el objetivo del TBKP apenas habría podido verse desmentido por acciones concretas ya que, disuelto desde su fundación, el partido no ha tenido tiempo de llevarlas a cabo. Ha sido así sancionado por un comportamiento que entra dentro, únicamente, del ejercicio de la libertad de expresión.*<sup>162</sup>

(...)

*61. Una medida tan radical como la disolución inmediata y definitiva del TBKP, decretada antes incluso de sus primeras actividades y completada con una prohibición a sus dirigentes de ejercer cualquier otra responsabilidad política, se muestra desproporcionada al fin pretendido y, por lo tanto, no necesaria en una sociedad democrática. En consecuencia, ha infringido el artículo 11 del convenio”*<sup>163</sup>.

## B. Refah Partisi vs Turquía.

También, en Turquía se presentó otro caso de ilegalización con el partido político *Refah Partisi* (Prosperidad) en 1998. En este asunto, el Tribunal Constitucional de ese

---

<sup>161</sup> *Ibidem*, p.575.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p.576.

<sup>163</sup> *Ibidem*, p.577.

país determinó su ilegalización, principalmente por fomentar actividades en contra de la república laica, debido a que varios dirigentes habían amenazado con imponer el Corán a través de métodos violentos, ya que se sugería que la sangre podría correr, en el caso de que Turquía no fuese un verdadero Estado musulmán y que algunos de sus integrantes habían declarado que esto iba a acontecer de cualquier forma, ya sea por métodos pacíficos o por mecanismos violentos.

La reserva autoimpuesta por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), frente a las intenciones del gobierno turco, determinó que incluso si la actividad política de un partido puede ser incompatible con principios rectores del Estado, esto sólo significa necesariamente que sea incompatible con las reglas de la democracia.

En democracia, continúa el Tribunal Europeo, *incluso las actividades partidistas que cuestionen la manera en que el Estado se encuentra organizado, deben ser toleradas, siempre y cuando esas acciones no estén encaminadas a dañar la esencia de dicho régimen*. En efecto, en los casos en que un programa político transgreda directamente las reglas de la democracia, el Estado se encuentra autorizado a tomar medidas, que pueden llegar, incluso, a la disolución del partido político en cuestión, aunque estas medidas sólo se justifican cuando la intervención se dirija a evitar una merma al régimen democrático.<sup>164</sup>

En el asunto del *Refah Partisi* contra Turquía, el Tribunal Europeo se pronunció sobre las condiciones que deben cumplir los partidos políticos para proponer cambios

---

<sup>164</sup>Tortolero, Francisco, *op. cit.*, nota 150, p. 43.

*Refah Partisi vs. Turquía*; TEDH donde la jurisdicción europea declaró conforme a la Convención la disolución de este partido, que pretendiendo escudarse bajo la noción de pluralismo democrático, manifestaba la intención de imponer al orden jurídico una serie de postulados de derecho islámico que se encontraban contrapuestas con los postulados del modelo democrático.

en la legislación o las estructuras constitucionales del Estado; y más concretamente sobre la legalidad de los medios que pueden utilizarse en este proceso y su compatibilidad con los principios democráticos, entre los que se encuentra la laicidad del Estado, porque así lo establece expresamente el ordenamiento jurídico turco<sup>165</sup>.

Los principales focos del conflicto provenían de las declaraciones de los líderes del partido político; es decir, el problema no residió en la legalidad de sus estatutos o su programa político, sino en las posiciones de los actores políticos relativas a la constitución de un sistema político multijurídico basado en creencias religiosas, así como la imposición de la *charia* (reglas, cánones o pautas de conducta en el derecho islámico) para la comunidad musulmana turca.

En el estudio del caso, el Tribunal constitucional turco expuso que la laicidad es uno de los elementos capitales del modelo democrático de ese país, por lo que consideró que la *charia* es incompatible con este planteamiento, toda vez que la defensa y el fomento por parte de los poderes públicos de una creencia concreta, suponía una lesión para la libertad de conciencia y el principio de no discriminación por motivos ideológicos o religiosos. Por los motivos aludidos, en 1998, el Tribunal Constitucional turco ordenó la disolución del *Refah* porque éste se había convertido en “centro de actividades contrarias al principio de laicidad” y ordenó igualmente la transferencia *ipso iure* de sus bienes al Tesoro Público<sup>166</sup>.

Respecto al llamado *Partido de la Prosperidad* (Refah Partisi) el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que *los Estados contratantes, al amparo de sus obligaciones positivas, pueden imponer a los partidos políticos, que son*

---

<sup>165</sup> Cfr. Celadón Angón, Óscar, *op. cit.*, nota 90, p.222.

<sup>166</sup> *Ibidem*, p.224.

*formaciones destinadas a acceder al poder y dirigir una parte importante del aparato del Estado, el deber de respetar y de salvaguardar los derechos y las libertades garantizadas por el Convenio, así como la de realizar propuestas programáticas que no entren en frontal contradicción con la democracia*<sup>167</sup>.

Al respecto, en la sentencia *Refah Partisi vs Turquía*, apartados 101 y 102, expone:

*“101. El Tribunal considera también que los estatutos y el programa de un partido político no pueden ser tomados en cuenta como único criterio con el fin de determinar sus objetivos e intenciones. La experiencia política de los Estados parte ha mostrado que en el pasado los partidos políticos con fines contrarios a los principios constitucionales de la democracia no los develaron en los textos oficiales hasta que llegaron al poder. Es por ello que el Tribunal siempre recuerda que no se puede excluir que el programa político de un partido oculte objetivos e intenciones distintos a los que manifiesta públicamente. Para asegurarse, hay que comparar el contenido de dicho programa con los actos y toma de postura de sus miembros y dirigentes. El conjunto de estos actos y tomas de postura, a condición de que formen un todo revelador del fin y las intenciones del partido, podrán tenerse en cuenta en el procedimiento de disolución de un partido político”.*

*102. El Tribunal considera, por otro lado, que no se puede exigir al Estado que espere, antes de intervenir, a que un partido político se apropie del poder y comience a ejecutar un proyecto político incompatible con las normas del Convenio y de la democracia, adoptando medidas concretas tendentes a realizar dicho proyecto, aunque el peligro de este último para la democracia esté suficientemente demostrado y sea inminente. El Tribunal admite que cuando los tribunales internos establecen la presencia de dicho peligro, después de un examen minucioso sometido a un riguroso control europeo, un Estado debe poder razonablemente impedir la realización de tal proyecto político, incompatible con las normas del*

---

<sup>167</sup> Cfr. Ríos Vega, Luis Efrén, *op, cit.*, nota 76, p. 691.

*Convenio, antes de que sea puesto en práctica mediante actos concretos que corren el riesgo de comprometer la paz civil y el régimen democrático en el país”<sup>168</sup>.*

En uno de sus razonamientos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló:

*“...los actos y discursos de los miembros y dirigentes del Refah eran imputables al conjunto del partido, que estos actos y discursos revelaban el proyecto político a largo plazo del Refah tendente a instaurar un régimen basado en la charia en el marco de un sistema multijurídico, y que el Refah no excluía el recurso a la fuerza a fin de realizar su proyecto y mantener el sistema previsto por él. Considerando que estos proyectos estaban en contradicción con la concepción de la sociedad democrática y que las posibilidades reales del Refah de aplicarlos hacia más tangible e inmediato el peligro para la democracia, la sanción impuesta a los demandantes por el Tribunal Constitucional, incluso en el marco del reducido margen de apreciación del que disponen los Estados, se puede razonablemente considerar que respondía a una necesidad social imperiosa. En consecuencia, como resultado de un control riguroso en cuanto a la presencia de motivos convincentes e imperativos que pudieran justificar la disolución del Refah y la prescripción temporal de ciertos derechos políticos pronunciada contra los demás demandantes, el Tribunal considera que estas injerencias corresponden a una necesidad social imperiosa y eran proporcionales a los fines perseguidos, Por lo tanto, la disolución del Refah puede considerarse necesaria en una sociedad democrática en el sentido del artículo 11.2 (asunto Refah Partisi vs Turquía, pp. 132 y 135”<sup>169</sup>.*

A su vez, expuso:

---

<sup>168</sup> Sarmiento Daniel, *et al*, *op. cit.* nota 52, p.p.592-594.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p.99.

*“...el Refah, fundado en 1983, participó en varias elecciones legislativas o municipales, y obtuvo aproximadamente el 22% de los votos en las elecciones legislativas de 1995, lo que le permitió ocupar 158 escaños en la Gran Asamblea nacional de Turquía (que contaba con un total de 450 escaños en la época de los hechos). Tras su participación en el poder en el marco de una coalición, el Refah obtuvo cerca del 35% de los votos en las elecciones municipales de noviembre de 1996. Según un sondeo de opinión efectuado en enero de 1997, si se hubiesen celebrado elecciones en ese momento, el Refah habría obtenido el 38% de los votos. Según los pronósticos del mismo sondeo, el Refah habría podido obtener el 67% de los votos en las elecciones generales que debían probablemente celebrarse cuatro años más tarde. Pese al carácter aleatorio de algunos sondeos estas cifras atestiguan un aumento considerable de la influencia del Refah como partido político y de sus posibilidades de acceder en solitario al poder...El tribunal deduce de ello que el Refah disponía, en la fecha de su disolución, de un potencial real de apoderarse del poder público sin verse limitado por los compromisos inherentes a una coalición. En la hipótesis de que el Refah hubiese propuesto un programa contrario a los principios democráticos, su acceso en solitario al poder público le habría permitido establecer el modelo de sociedad enfocado en dicho programa”<sup>170</sup>.*

Y, precisó:

*“131. Por otro lado, el Tribunal hace suya la siguiente constatación de la Sala: “73(...) Si bien es verdad que los dirigentes del Refah en los documentos gubernamentales no llamaron al uso de la fuerza y de la violencia como medio político, no mostraron su desacuerdo con los miembros del Refah que apoyaban públicamente el recurso potencial a la fuerza contra políticas que les eran desfavorables. Así, los dirigentes del Refah no suprimieron la ambigüedad que caracterizaba a esas declaraciones en cuanto a la posibilidad de recurrir a métodos violentos para acceder al poder y permanecer en él”<sup>171</sup>.*

---

<sup>170</sup> *Ibidem*, p.p.579-580.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p.692.

## 5. Moldavia.

### A. Partido Democrático Cristiano del Pueblo (PDCP) vs Moldavia.

En este caso el supuesto encausado no es de denegación de inscripción, sino de disolución temporal: el 18 de enero de 2002, el Ministro de Justicia de Moldavia impuso la suspensión de las actividades del PDCP como sanción a unas manifestaciones no autorizadas a lo largo de toda la semana anterior.

A petición del Secretario General del Consejo de Europa, que invoca el artículo 52 del Convenio, y teniendo en cuenta la proximidad de las elecciones locales, el Ministro de Justicia levantó la sanción impuesta en una decisión con fecha 8 de febrero de 2002.

Llevado el asunto ante el Tribunal Europeo, este precisó, de entrada, que la prohibición de las actividades del partido no estaba justificada y, por otro lado, que la naturaleza temporal de la determinación no tenía importancia decisiva a la hora de valorar la proporcionalidad de la medida adoptada, ya que, el corto espacio temporal de interrupción de las actividades afectaba, igualmente, al ejercicio de la libertad de expresión y a la consecución de los objetivos políticos<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> Martín Huertas, Ma. Ascención, *op. cit.*, nota 139, p.p.117-118.

## 6. España.

En España, los partidos *Herri Batasuna*, *Euskal Herritarrok* y *Batasuna*, fueron declarados ilegales por el Tribunal Constitucional Español<sup>173</sup>, quien determinó que la creación de este partido político formaba parte de la organización terrorista ETA (*Euskadi Ta Akatasuna* que en español significa País Vasco y Libertad) y que, por tanto, era incompatible con el ejercicio de la política, ya que se basa en la invocación, defensa y justificación de la violencia como método válido para su ejercicio<sup>174</sup>.

### A. Batasuna.

La sentencia del Tribunal Supremo que decretó la disolución de Batasuna, así como las dictadas por el Tribunal Constitucional a resultas de ello -una resolviendo el recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley de partidos (STC-48/2003), y otra decidiendo sobre el amparo presentado contra la Sentencia del Supremo (STC 5/2004)- continúan repitiendo que, puesto que todo es reformable, *cualquier proyecto ideológico es compatible con la Constitución, siempre que se persiga por medios legítimos*, con el corolario de que el carácter de militante de la Constitución se deniega fehacientemente.

---

<sup>173</sup> Véase ejecutoria STC 6/2002 y 7/2002 acumulados, consultable en la página de Internet: <http://www.tribunalconstitucional.es>. Respecto a este caso (Batasuna), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronunció en la sentencia de las demandas acumuladas 25803/04 y 25817/04, de 30 de junio de 2009, mediante la cual confirma la sentencia del Tribunal Constitucional Español ya que la disolución de estos partidos corresponde a una “*necesidad social imperiosa*” además de que la acción fue “*proporcional al fin legítimo perseguido*”. Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2012.

<sup>174</sup> Véase en sentencia STC-48/2003. consultable en la página de Internet: <http://www.tribunalconstitucional.es>. Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2012.

Una toma de postura de su jurisprudencia ordinaria y constitucional que la saga de casos decididos desde 2002, a la actualidad, con sus matices y reservas, desde luego, se ha convertido ya en clásica, y que llega, por ahora, hasta la STC 31/2009, en la que el Tribunal Constitucional insiste en la idea de que la falta de una condena explícita de la actividad terrorista por parte de cierto partido, es el reflejo de una actitud de “apoyo político tácito al terrorismo” (art. 9.3 de la Ley), y causa, por tanto, de “ilegalización” en conjunción con otros indicios, pero sin que ello suponga la “proscripción de ideologías o proyectos políticos, sino por el contrario, la garantía de que todas las ideas tienen cabida en el marco definido por el régimen constitucional”<sup>175</sup>.

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

Años después, el Tribunal Supremo intervino para resolver en espacio de dos días, la disolución de ambas formaciones el dieciséis de septiembre de dos mil ocho<sup>176</sup>. El argumento central: la pretendida continuación de los partidos políticos ilegalizados por otros medios.

---

<sup>175</sup> Cfr. Ríos Vega Luis Efrén (ed.) *op. cit.*, nota 76, p.682.

<sup>176</sup> Véase en sentencia STC-48/2003. consultable en la página de Internet: <http://www.tribunalconstitucional.es>. Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2012.

## B. La disolución del grupo parlamentario ARABA.

La ilegalización de Batasuna trajo como consecuencia que se ordenara la disolución de su grupo parlamentario con el nombre que utilizaron Araba, Bizkaia, Gipuzkoa Sozialista Abertzaleak (ARABA), así como cualquier otro que fraudulentamente pretendieran establecer para eludir la resolución judicial, a los cuales la resolución dio efectos extensivos<sup>177</sup>.

Lo mismo aconteció con las candidaturas presentadas en Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, al tratarse de un grupo de doscientas cincuenta y un candidaturas de agrupaciones de electores que formaban parte de una estrategia desde algunos meses por ETA y los partidos políticos disueltos HB, EH, y *Batasuna*, que dio lugar a la plataforma *Autodeterminaziorako Bilgunea* (AuB) y a numerosas plataformas derivadas del anterior nivel provincial y local para establecer la presencia de tales candidaturas.

Para concluir si las candidaturas impugnadas eran la continuación de un partido disuelto, el Tribunal Supremo tuvo en cuenta, entre otros aspectos, la disposición a apoyar al terrorismo y la utilización de determinada simbología.

También se consideró la participación de los partidos disueltos en la promoción de las agrupaciones de electores, o en la elaboración de su programa la participación de personas sancionadas administrativa o penalmente por delitos de terrorismo, y sobre todo, de personas vinculadas a los partidos disueltos en las candidaturas. Si de lo anterior se dedujera una estrategia común, eso demostraría la existencia de la continuidad del partido por otros medios, pero luego, hay que llevar esa convicción a

---

<sup>177</sup> Corcuera Atienza, J. *et al*, "La ilegalización de los partidos políticos en las democracias occidentales", Ed. Dykinson, S.L, Madrid, España, 2008, p. 53.

cada candidatura, para lo que el Tribunal Supremo utiliza tanto “pruebas directas”, esencialmente documentos (sin desdeñar los periodísticos), como indiciarias, también denominadas “presunciones judiciales”, medios probatorios estos que, a partir de un hecho admitido o probado, permitieron al tribunal presumir la certeza del otro, siempre que entre el admitido o demostrado y el presunto, exista un enlace preciso y directo, según las reglas del criterio humano<sup>178</sup>.

C. Caso iniciativa internacionalista (Tesis de la contaminación sobrevenida. Sentencia STC-5/2009 y STC-6/2009).

Respecto a la tesis de la “contaminación sobrevenida” el Tribunal Constitucional Español al resolver los recursos de amparo con las claves STC-5/2009 y STC-6/2009, relativos a la ilegalización de candidaturas de “Iniciativa Internacionalista” por encontrarse vinculada a listas y partidos políticos ilegalizados, señaló que:

*“Respecto a los candidatos existe vinculación subjetiva relevante en las personas del Sr. S y la Sra. B., que aparecen como 1 y 2, respectivamente, de la candidatura. Respecto del primero, además de realizar las actividades descritas con anterioridad, queda perfectamente acreditado que fue candidato por ANV en las elecciones generales de 2008 por la provincia de Guipúzcoa, candidatura que fue anulada por este Tribunal, y ello, como integrante de la candidatura le confiere un carácter indudable de “contaminación sobrevenida”, esto es, la atribuida a ciertas personas por el mero hecho de haber figurado como candidatos en una lista que fue ilegalizada, aunque ella misma no hubiera sido tomada en cuenta en aquél momento para la invalidación de la candidatura. En este sentido la Sala destaca la significación del título del artículo*

---

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 95-96.

*publicado por el Sr. Sastre en el diario de Gara, artículo antes mencionado, en cuanto se refiere expresamente a conveniencia de que BATASUNA no condene la violencia de ETA, y considera también la Sala significativo el silencio de la contestación a la demanda a este respecto*<sup>179</sup>.

De igual forma, en la referida sentencia el Tribunal Constitucional Español refirió:

*“A este respecto se ha dicho por la Sala en Auto de 5 de mayo de 2007 la decisión de formar parte de una determinada candidatura presupone el conocimiento de la situación política que representa y si en esa candidatura existe un determinado número de personas con la relevancia suficiente para haber determinado su posterior exclusión del proceso electoral, por considerarse continuadoras de los partidos ilegalizados por nuestra sentencia últimamente citada (sentencia de 27 de marzo de 2003), es lógico deducir que todos los miembros de esa candidatura tienen la misma relación de proximidad o concomitancia con los partidos cuya sucesión se trata de impedir. Lo trascendente es si esos candidatos tienen una efectiva vinculación personal con los partidos ilegalizados y si dicha vinculación presenta unas características cuantitativas y/o cualitativas tales que repercuten sobre la totalidad de la candidatura hasta el punto de sustentar su declaración de ilegalidad”*<sup>180</sup>.

Finalmente, en cuanto a este tema el referido Tribunal Constitucional, concluye:

*“Todo lo anterior fundamenta la convicción de este Tribunal para concluir que se ha producido una instrumentalización de la candidatura impugnada respecto de los partidos políticos ilegalizados, apreciando la presencia de un designio defraudador. De aquí que la Sala entienda que tal candidatura no responde verdaderamente al fin legítimo del ejercicio del derecho de sufragio pasivo, sino al de eludir los efectos de unos pronunciamientos judiciales de ilegalización y disolución*

<sup>179</sup> STC-5/2009 y STC-6/2009, fundamento jurídico OCTAVO. Consultable en [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es); Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2012.

<sup>180</sup> *Idem.*

*de unos partidos políticos, cuyo cese de actividad se pretende sortear*<sup>181</sup>.

#### D. Caso Sortu.

Tras el fin del alto al fuego permanente a finales de 2009, la reiterada y efectiva intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de España, y la continua colaboración con el gobierno francés debilitó fuertemente a ETA. Por otro lado, la constante jurisprudencia de la Sala 61 del Tribunal Supremo ha dejado sin representación electoral en la mayoría de las instituciones al denominado brazo político de ETA, que a mediados de 2009, se quedó sin cuotas de poder institucionalizado en muchos municipios y en el parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca<sup>182</sup>.

Así, en 2010, comenzaron a sucederse una serie de acontecimientos de la izquierda abertzale, que sin duda marcaron el surgimiento del partido político Sortu. En febrero se presentó un documento que llevó por título: “Zutik Euskal Erra”, en el que parte de la izquierda abertzale asumió los Principios Michell (las seis reglas que aceptaron los gobiernos de Irlanda y Gran Bretaña en relación con el proceso de Irlanda del Norte) para “dar salida al conflicto vasco”. A la presentación del documento le siguió la “Declaración de Pamplona”, en la cual por primera vez se apelaba a ETA en público, demandándole a dicha organización terrorista y al gobierno español, el cumplimiento de la Declaración de Bruselas (en la que se reclamaba un alto al fuego permanente e incondicional controlado por un organismo independiente). El 5 de septiembre de 2010,

---

<sup>181</sup> *Ibidem.*

<sup>182</sup> *Cfr. Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm, 25, julio-diciembre 2011, pp.324-325.

ETA anunció el “cese de las acciones armadas ofensivas” que fue entendido como un “alto al fuego”. El 16 de enero de 2011, ETA declaró un “alto al fuego general y verificable”<sup>183</sup>.

El 9 de febrero de ese mismo año, los promotores del partido político Sortu, solicitaron su inscripción en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior.

En esencia, los Estatutos de Sortu hacían alusión a la voluntad y deseo, de contribuir a la definitiva y total desaparición de cualquier clase de violencia, en particular la de ETA, “superando las consecuencias de toda violencia y terrorismo, en pro de la paz, justicia y reconocimiento de la sociedad vasca”.

Un mes más tarde, tanto la abogacía del Estado, en representación del gobierno, como el Ministerio Fiscal, interponían demanda incidental de ejecución de la sentencia del 27 de marzo de 2003, con el fin de impedir la inscripción y constitución de Sortu como partido político.

El 30 de marzo de 2011, el Tribunal Supremo notificó a las partes el contenido del auto que ponía fin al proceso iniciado por los actores legitimados. Como ha venido ocurriendo desde que se aprobó la Ley de Partidos Políticos y se ilegalizó Batasuna, la Sala 61 atendió a lo establecido a las demandas de la Fiscalía y la Abogacía del Estado, e invalidó la nueva marca electoral de la izquierda abertzale.<sup>184</sup>

El asunto llegó al Tribunal Constitucional Español quién en el expediente STC-138/2012, determinó, en esencia, que ante la deficiente fuerza probatoria de que Sortu fuera una consecución de Batasuna, y debido a la existencia de contraindicios, principalmente en los Estatutos del referido instituto político solicitante del registro, así

---

<sup>183</sup> *Ibidem*, p.326.

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 327.

como en las declaraciones de diversos de sus integrantes respecto a la violencia política y el terrorismo, resolvió en el sentido de salvaguardar el derecho de asociación de los demandantes.

En la resolución de referencia el Tribunal Constitucional Español reitera su criterio respecto al derecho de asociación en el sentido de que:

*“...la libertad de asociación en los partidos políticos es libertad para la creación de sujetos que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Los partidos son medio cualificado para la articulación del pluralismo al que sirven de expresión y, en consecuencia, tienen en la libertad ideológica el fundamento necesario para la definición de su voluntad política, verdadero referente para aquellos a quienes se ofrece como pauta para la intervención en el proceso de formación de la voluntad popular. Y tienen también en la libertad de expresión, de manera no menos ineluctable, la garantía necesaria para que su participación en ese proceso no se vea desvirtuada o impedida”<sup>185</sup>.*

En este sentido, el Tribunal Constitucional Español refiere que el derecho de asociación:

*“...es una de las libertades públicas capitales de la persona, al asentarse justamente como presupuesto de la libertad” (STC 244/1991), de 16 de diciembre FJ2). También hemos destacado su dimensión objetiva como elemento estructural básico del Estado social y democrático de Derecho (STC 173/1998 de 23 de julio FJ 8). Esta dimensión se ha puesto especialmente de relieve en lo que afecta a la creación de partidos políticos, por ser instrumentos fundamentales para la participación política (art. 6 CE) esenciales en el correcto*

---

<sup>185</sup> Sentencia STC-138/2012, fundamento jurídico 2. Consultable en [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es). Fecha de consulta: 15 de octubre de 2012.

*funcionamiento del Estado democrático, ya que al basarse éste en el valor del pluralismo (art. 11 CE), del que los partidos son la expresión principalísima, “es evidente que la apertura del ordenamiento a cuantas opciones políticas puedan y quieran nacer y articularse en la realidad social constituye un valor que sólo cabe proteger y propiciar (STC 48/2003 de 12 de marzo FJ 5)”<sup>186</sup>.*

Respecto al caso Sortu, específicamente en cuanto a su relación con Batasuna y los partidos ilegalizados quienes explícita, implícita o tácitamente favorecían la violencia política y las acciones de ETA, el Tribunal Constitucional Español refiere:

*“En suma, de acuerdo con la doctrina constitucional ya expuesta, las declaraciones recogidas en los estatutos del partido político Sortu y las manifestaciones de semejante e incluso a veces idéntico tenor de sus promotores y dirigentes en el acto de presentación formal de esa formación a favor, en los términos ya expresados, de las vías exclusivamente pacíficas y democráticas para la consecución de objetivos políticos y el rechazo a la violencia como instrumento de acción política. Incluida expresamente la de ETA, ha de considerarse que constituyen un contraindicio suficiente para entender, en principio, contrarrestada o diluida la eficiencia probatoria de otros elementos de convicción de los que pudiera inferirse que el nuevo partido político cuya inscripción se pretende en el Registro de partidos políticos judicialmente ilegalizados y disueltos por sentencia 1/2003 de 27 de marzo (art. 12.1 b. LOPP)”<sup>187</sup>.*

E. Bildu.

En el caso “Bildu” se presentaron a elecciones listas de candidaturas por Coalición y se solicitó la ilegalización de dicha Coalición con el argumento de que la misma

---

<sup>186</sup> *Idem.*

<sup>187</sup> *Ibidem.*

resultaba de una sucesión del partido político Batasuna, y que, a partir de la presentación en listas como Coalición, se pretendía ocultar su verdadera intención, puesto que la misma buscaba un fraude a la ley, por encontrarse contaminada por candidaturas aparentes que buscaban la sucesión de partidos políticos ilegalizados.

Respecto a la intención de sucesión de partidos ilegalizados, en específico de la izquierda abertzale a través de Bildu, y especial en relación con la intención defraudatoria, el Tribunal Constitucional Español, al resolver el recurso de amparo identificado con la clave STC-62/2011, sostuvo que:

*“En todo caso, no basta con constatar la existencia de una intención defraudatoria, sino que, en palabras de la STC 68/2005, de 31 de marzo, “la constancia de la intención de defraudar no es, sin embargo, suficiente para tener por cierta la continuidad”, siendo preciso, por tanto, “que de la prueba obrante en las actuaciones se desprenda también que esa intención ha llegado a materializarse”, esto es, ha culminado en la articulación de una candidatura instrumentalizada al servicio de los intereses electorales del partido político ilegalizado (FJ 13; en el mismo sentido, STC 126/2009, de 21 de mayo, FJ 8)”.*

De esta manera, tanto en dicho fallo, como al resolver el caso Sortu, se hizo referencia a la existencia y valoración de los *contraindicios*, como los relativos al rechazo de la violencia en los Estatutos de dicho instituto político, así como en las acciones implementadas por los miembros de la referida coalición sobre el rechazo al terrorismo y a la violencia como mecanismo de acceso al poder y de modificación del sistema democrático o de sus instituciones, por lo que no había razón sólida o convincente para restringir el derecho de asociación

de esta organización, ni mucho menos revocar su pretendido registro o declarar su ilegalización.

En este sentido, el Tribunal Constitucional español consideró que:

*“En todo caso, sin perjuicio de lo dicho, la sospecha de que la creación de la coalición recurrente y su repudio a la violencia responden al designio de cooperación política con la organización terrorista debe quedar, en este momento, neutralizada por algo que no es una simple conjetura o un indicio, sino un dato de imposible desconsideración: la coalición está formada por dos partidos que, como es público, así se reconoce en la Sentencia impugnada (fundamento de Derecho decimotercero) y se acredita con la documentación aportada por la actora, con reiteración han condenado y condenan la violencia de ETA, de modo que no hay ninguna razón para suponer que la acogida en sus listas de "independientes" se haya realizado con relegación u olvido de aquellas posiciones públicas. Si dos organizaciones políticas contrarias al terrorismo abren sus candidaturas a "independientes" carece de sentido presumir que lo han hecho con abandono de aquella posición o por haber sido víctimas de un engaño. Esto último es poco o nada verosímil y lo primero consta que no ha ocurrido hasta el presente. Lo que cabe presumir es, por el contrario, que los partidos coaligados avalan y por el momento confirman la no sumisión de los "independientes" que figuran en sus listas a la organización criminal y su posición crítica frente a la violencia que practica. En este sentido no puede obviarse que todos los candidatos de la coalición recurrente, como exigencia ineludible para detentar tal condición, han firmado un documento cuyo punto 9 es del siguiente tenor: "Es firme el compromiso de actuar utilizando única y exclusivamente vías y métodos políticos, pacíficos y democráticos, lo que lleva aparejado la oposición por todos los medios que legítimamente tenga a su alcance a cualquier acto o actividad que suponga agresión o violación a cualquier derecho humano y al uso de la violencia para lograr objetivos políticos". Una declaración de tenor similar la ha considerado este Tribunal como suficientemente acreditativa*

de la condena del terrorismo (STC 126/2009, de 21 de mayo, FJ 14)”<sup>188</sup>.

## 7. Rusia.

### A. Partido Presidencial del Mordovia vs. Rusia.

En este caso no se produce la negación de la inscripción *a priori*, sino con posterioridad, ya que se deniega la renovación de inscripción del Partido Presidencial de Mordovia, lo que arrastra su disolución. En este asunto se está ante la mera suspensión del registro, ya que el *presídium* de la República de Mordovia revisó su decisión tres años después, y ordenó la inscripción. El Tribunal Europeo, en sentencia de 5 de octubre de 2004, ponderó que el partido actor estuvo todo ese periodo sustancial de tiempo sin poder funcionar, ni concurrir a las elecciones, por lo que decretó concederle una indemnización por los daños causados<sup>189</sup>.

## 8. Bélgica.

En Bélgica con el partido *Vlaams Blok* (VB), quién propugnaba prácticas racistas y xenófobas, motivó la apertura de un proceso judicial que dio lugar a su disolución.

En la sentencia de noviembre de 2004, el Tribunal de Casación de ese país concluyó que el VB propugnaba clara y repetidamente por la discriminación. La

---

<sup>188</sup>Información consultable en la siguiente liga electrónica (link) <http://www.tirantonline.com/tol/documento/show/2118618?route=ser&general=bildu&searchtype=subsrin>, fecha de consulta: 20 de marzo de 2013.

<sup>189</sup> Martín Huertas, Ma. Ascención, *op. cit.*, nota 139, p.116.

condena para dicho partido consistió en la imposición de una multa y el pago de daños y perjuicios a favor de las ONG'S demandantes, lo que condujo al VB a la pérdida de fondos públicos y la prohibición del acceso a radio y televisión, imposibilitando con ello de facto su existencia como partido<sup>190</sup>.

El debate que principalmente se presenta en este caso, es en cuanto a los límites al derecho a las libertades de asociación y libre expresión de las ideas. Sin embargo, como todos los derechos fundamentales, estos tienen límites, entre los que se encuentran los de no transgredir los derechos de terceros, o el de poner en peligro la paz social o la seguridad nacional, conductas que al realizarse por los partidos políticos se alejan de los principios constitucionales por los que deben sujetar sus actividades.

Para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), la disolución de un partido político sólo es factible cuando dicha medida sea *necesaria en una sociedad democrática para tutelar la seguridad nacional, la defensa del orden y la prevención del crimen, la protección de la salud o de la moral, así como la protección de los derechos de los terceros*<sup>191</sup>.

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

---

<sup>190</sup> Corcuera Atienza, J., *op. cit.*, nota 177, p. 250.

<sup>191</sup> Interpretación del artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El segundo elemento para apreciar la existencia de ese riesgo grave viene determinado por el contexto histórico-político en el que el partido actúa. La historia de cada país permite valorar la gravedad de los peligros y las posibilidades reales de que determinados proyectos políticos logren su implantación. Lo que en determinados Estados puede ser una mera ilusión (instaurar el nacional-socialismo en el Reino Unido o la Sharia en Noruega, por poner dos ejemplos) en otros, es un peligro que la historia ha confirmado<sup>192</sup>.

## 9. República Checa.

### A. Linkov vs República Checa.

En el caso *Linkov vs República Checa* de 7 de diciembre de 2006, al resolver este asunto, el Tribunal Europeo trata de conjugar el hecho de que la libertad de asociación no sea absoluta con el deber del Estado de usar con parsimonia su poder de restricción legítima de dicha libertad, para proteger instituciones estatales o derechos y libertades ajenos. Por ello sostiene que “un partido puede hacer campaña a favor de un cambio de legislación o de las estructuras legales o constitucionales del Estado”, con tal de que utilice medios legales y democráticos y que el cambio propuesto sea “compatible con los principios democráticos fundamentales”. Precizando más, el órgano estrasburgués establece distintas pautas para determinar si la negativa a inscribir a un partido político, responde a una “necesidad social imperiosa”. En concreto, hay que asegurarse de la

---

<sup>192</sup> Corcuera Atienza, J., *op. cit.*, nota 177, p. 308.

existencia de indicios sobre el riesgo de un atentado suficiente y razonablemente próximo contra la democracia, de la imputabilidad al partido de los actos o discursos de los dirigentes que se han tomado en consideración, y de que los actos o discursos imputables al partido reflejen real y adecuadamente el ideario político del mismo.

En definitiva, el Tribunal estima que *la negativa a inscribir un partido político en el registro, es una medida radical que sólo puede aplicarse en casos de la mayor gravedad*. Por consiguiente, atendiendo al hecho de que el partido en cuestión no presentaba un programa antidemocrático ni se pudo manifestar en actos y discursos un espíritu contrario a la democracia, concluyó la no vulneración del artículo 11 del CEDH<sup>193</sup>.

## 10. Bulgaria.

### A. Tsonev vs Bulgaria.

En *Tsonev vs Bulgaria* (2006) se analiza, nuevamente, la denegación de inscripción de un partido político por defectos de forma (en particular, al tener una denominación similar a la de otros partidos) y en cuanto al fondo, porque el gobierno búlgaro, apoyado en su constitución y demás leyes aplicables de su ordenamiento jurídico interno, estimó que dicho partido contenía en su programa, objetivos contrarios a la unidad territorial y al orden público, además de que algunos de dichos objetivos políticos eran coincidentes con los de otras formaciones políticas ya registradas<sup>194</sup>.

---

<sup>193</sup> Martín Huertas, Ma. Ascención, *op. cit.*, nota 139, p.115.

<sup>194</sup> *Ibidem*, p.117.

La decisión del Tribunal de Estrasburgo explica porque, a diferencia de los tribunales nacionales, no observa ningún contenido antidemocrático en el programa del Partido Comunista de Bulgaria, por lo que sólo la realización de sus acciones, posibilitadas por la inscripción, puede dar la medida exacta de sus verdaderos objetivos e intenciones políticas. En cualquier caso, el Tribunal primero se decanta por permitir la inscripción de la formación política, ya que cabría la posibilidad de su posterior disolución si llegara a materializar con acciones violentas sus ideales políticos<sup>195</sup>.

#### 11. Tailandia.

Es importante mencionar también el reciente procedimiento de ilegalización del Partido Demócrata, realizado por la Corte Constitucional de Tailandia en 2010, en el que a dicho instituto político se le siguió un procedimiento basado en dos casos en los que encontró que el Partido Demócrata debía ser disuelto por violación a las disposiciones electorales sobre el financiamiento de gastos de campaña y por actos de corrupción en las estructuras gubernamentales<sup>196</sup>.

#### 12. Israel. Una excepción.

Un caso que escapa de estas tendencias lo podemos encontrar en el Estado de Israel en el que la Ley de Partidos de 1992, terminó por descartar toda clase de

---

<sup>195</sup> *Idem.*

<sup>196</sup> Centro de Capacitación Judicial Electoral, Boletín Informativo 12 de mayo de 2010, *Tailandia: La petición de la Comisión de Elecciones a la Corte Constitucional para disolver al Partido Demócrata y destituir a sus miembros del gobierno.*

intervención judicial. La explicación de esta medida se encuentra en la resistencia por los partidos de inspiración religiosa, quienes ciertamente, querían evitar que se les impusieran prácticas ajenas a sus formatos, tradicionalmente oligárquicos<sup>197</sup>.

De igual forma, se tiene la problemática de los partidos que a su interior ejercen actividades o políticas antidemocráticas, como puede ser, por ejemplo, la existencia de discriminación a determinados miembros del partido, por motivos de género, raza, religión o que se les impida a determinado grupo competir por cargos de dirigencia del partido.

### 13. Estados Unidos.

Los partidos políticos en Estados Unidos son considerados, básicamente, organizaciones electorales y, en un segundo plano, asociaciones privadas. Su participación directa en los procesos electorales configura las actividades que realicen como acción pública, de tal manera que un tribunal podrá establecer si una decisión del partido es discriminatoria a través del mecanismo *state action*<sup>198</sup>.

#### A. Nixon vs. Hendon.

En la Jurisprudencia de los Estados Unidos del caso *Nixon vs. Hendon*, (273 US 526 1927), la Corte Suprema Norteamericana declaró que una ley emitida por el

---

<sup>197</sup> Rodríguez Suárez, Pedro Manuel, "Hacia una nueva Europa: la integración de los países de Europa Central y Oriental en la Unión Europea", Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp.117-138.

<sup>198</sup> Pérez-Moreno Agapito, Miguel, *op. Cit.*, nota 44, p.95.

Congreso del Estado de Texas que expresamente prohibía a los afroamericanos presentarse como candidatos a elecciones primarias de los partidos, estaba en franca contravención a la XIV Enmienda. Al poco tiempo, la legislatura de Texas corrigió la plana y publicó una nueva ley, la cual otorgó a los partidos la posibilidad de establecer, con absoluta libertad, las calificaciones y restricciones que exigía de cualquiera de sus afiliados. El Partido Demócrata emitió un acuerdo por el que sólo los blancos podían presentarse a las elecciones primarias para la designación de candidatos<sup>199</sup>.

#### B. Nixon vs. Condon.

En una segunda resolución *Nixon vs. Condon* (286 US 73 1932) la Corte volvió a establecer, con base en el principio de *equal protection of the laws*, que en este caso específico, los actos del partido político operaban como actos públicos, y que en virtud de la XIV Enmienda, los Estados no pueden negar a una persona la equitativa protección de las leyes. Pero en estos casos se deja del lado el tema de inhabilitar, sancionar al partido o aún de disolverlo, con motivo de la comisión de tales conductas<sup>200</sup>.

#### C. PCUSA.

Otro caso es el relativo al Partido Comunista que se disolvió en 1944, aunque volvió a refundarse en julio del año siguiente como Partido Comunista de los Estados

---

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 121

<sup>200</sup> *Idem*.

Unidos (PCUSA), optando por los mecanismos democráticos como la mejor vía para establecer el socialismo.

En el caso *PCUSA* (1951), la Corte Suprema de los Estados Unidos aclara que la “intención” de cometer los actos proscritos, debía estar presente como elemento del delito, pero que se requiere prueba de esa intención. Al estar basado entonces en la existencia de una voluntad de utilizar la “fuerza y violencia” se buscó su existencia en la propaganda y doctrina comunista, sin importar la intensidad de la misma.

Si bien en los Estatutos del PCUSA había un artículo en el que se preveía la expulsión a quién conspirara o actuara para subvertir o derrocar las instituciones democráticas estadounidenses, el mismo se consideró “escopiano” o tendente a burlar a los tribunales<sup>201</sup>.

Como consecuencia, el Partido Comunista y sus candidatos que por él concurrían, fueron excluidos de las papeletas electorales en un gran número de Estados. Y los candidatos que no lo eran, debían jurar que no se apoyarían en el derrocamiento violento del gobierno<sup>202</sup>.

#### 14. Canadá.

En Canadá también lidiaron con la ilegalización de partidos políticos en un contexto similar. A lo largo de la mayor parte de la década de mil novecientos veinte, la Policía montada no persiguió al Partido Comunista. Sin embargo, tras la elección de un gobierno conservador en 1930, la oposición del Primer Ministro –R.B. Bennett- al

---

<sup>202</sup> *Idem.*

comunismo se hizo patente. Se cambió al comisario de la policía montada por un enemigo acérrimo del comunismo y once días después del nombramiento, se registró la sede del Partido Comunista y se arrestó a su Secretario General y a otros siete líderes del partido. Se les acusó de ser miembros de una asociación ilícita.

Por su parte, el Partido Fascista de Canadá fue disuelto bajo la *War Measure Act*, tan pronto como comenzó la II Guerra Mundial. El Gobierno de Trudeau en 1970, proclamó como organización ilegal al *Front de Libération du Québec* (FLQ), bajo la acusación de promover el cambio violento del gobierno sin elecciones. La facilidad con la que los canadienses dieron su aquiescencia para la maniobra y el miedo orquestado, permitió que las personas dieran con fe ciega vía libre a la suspensión de esos derechos que había llevado varios siglos conseguir. No era típico del sistema parlamentario canadiense ilegalizar una organización política por las ideas que proclamaba, ya que se intentaba, en la medida de lo posible, aplicar las previsiones del Código Penal que tuvieran que ver con las actividades amenazadoras que llevasen a cabo<sup>203</sup>.

## 15. Argentina.

En Argentina, en 2005, se presentó un caso en el que un partido político empleaba emblemas y expresiones idénticas al partido nacional socialista Alemán, me refiero al caso “Partido Nuevo Triunfo”, el cual pretendía registrarse con el nombre de “Partido Nacionalista Socialista de los Trabajadores”, en este caso, la Cámara Nacional

---

<sup>203</sup> *Ibidem*, p.123.

Electoral argentina denegó a dicha agrupación el reconocimiento como partido político, puesto que se consideró que su accionar vulneraba principios y normas constitucionales. El fallo, vinculado con el debate en torno a los partidos antisistema, emplea consideraciones relacionadas con el régimen representativo, la libertad de expresión, el derecho de asociación y el principio de no discriminación.

La Cámara Nacional Electoral, en el fallo 3423/2005, confirmó la resolución por la que se había negado el registro de dicha agrupación como partido político, en atención a que conforme a las probanzas aportadas, como la de emplear un emblema idéntico al partido “nazi”, el escudo del águila imperial, el uso del uniforme de las camisas “pardas” entre sus militantes, el festejo por sus integrantes del veinte de abril – natalicio del dictador Adolf Hitler- el empleo del saludo nazi en eventos oficiales, así como diversas expresiones en revistas del líder de dicha organización, enarbolando el orgullo y patriotismo del pueblo alemán, e implícitamente el favorecimiento del régimen nazi o la opresión de grupos raciales como los judíos, así como la justificación del holocausto, condujeron a la Cámara Nacional Electoral de Argentina a confirmar la negativa de registro como partido político de la referida agrupación, por considerarla contraria al régimen democrático.

En relación a la libertad de expresión la resolución de la Cámara Nacional refiere:

*“...el amplio debate de las ideas puede permitirnos corroborarlas y controvertirlas, de modo que la búsqueda de la verdad debe permitir la exposición de aquellas que consideramos “incorrectas” [ya] que no podemos considerar si una idea es verdadera o correcta hasta tanto la misma no*

*haya sido expuesta (John Stuart Mill “On Liberty” Oxford University Press página 18)<sup>204</sup>”.*

Así considerada, la libertad de expresión en materia política no puede apreciarse de manera *a priorística*, es decir, resulta necesario que una vez fijada la postura y desplegadas o por desplegar de manera inminente, en su caso, las acciones para su concreción, se valore el contexto de la misma y sus alcances.

Por otra parte, en relación al derecho de asociación partidaria, la resolución refiere que:

*“Más allá del debate acerca de la posibilidad de otorgar reconocimiento jurídico político a los denominados “partidos antisistema”, o de la pertinencia o inconveniencia de que los Estados establezcan controles ideológicos respecto de las agrupaciones partidarias, no es controvertible que las actividades de estas entidades y las conductas de sus representantes –que vale destacarlo, comprometen con su accionar la propia existencia legal de aquéllas (art. 51, inc. “c” ley 23.298)- no pueden traducirse en actos que importen el desconocimiento del texto constitucional, ni la vulneración de los derechos que en él se consagran”.*

Y agrega:

*“Si una actividad puede ser restringida en razón de que afecta la moralidad, la seguridad o la salubridad públicas, y si el Estado puede negar el reconocimiento o autorización a sociedades civiles o comerciales –impidiéndoles toda forma de actuación- cuando contrarían el “bien común” o el “interés público”, sería contradictorio desconocerle la misma facultad respecto de los partidos políticos cuya actuación se traduzca en una vulneración de derechos constitucionalmente establecidos. Como es sabido, cuando las actividades a que*

---

<sup>204</sup>Consultable en la siguiente liga electrónica (link): <http://goo.gl/hlmxl> , verificada el 15/11/2012.

*se aplica la regulación carecen de “causa lícita”, la autoridad pública puede impedirlos sin que ello comporte transgresión del art. 28 de la Constitución Nacional”<sup>205</sup>.*

Respecto a la discriminación, la resolución refiere que:

*“Se traduce en un trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos de sexo, raza, origen nacional o religión –entre otros- ha sido entendida en nuestros días como una de las maneras concretas y frecuentes en que la desigualdad se manifiesta. En especial frente a minorías históricamente postergadas, como las mujeres, los ancianos, los niños y las personas con discapacidad, en cuyo amparo la Constitución encomienda la aplicación de “acciones positivas”<sup>206</sup>.*

Como se puede ver, la referida resolución establece límites a la libertad de asociación y de participación política, tanto de manera *a priorística* como en su funcionamiento, esto es, en cuanto a sus actividades, por ello, la Cámara Nacional tomó en consideración y valoró diversos elementos de prueba, a partir de los cuales arribó a la convicción de confirmar la negativa de registro como partido político. Al respecto, dicha resolución sostuvo:

*“Más allá de los esfuerzos argumentales ensayados por el recurrente, lo cierto es que los brazaletes y estandartes que pretenden ser usados del mismo modo en que lo hacían los “nazistas”, el saludo romano; los uniformes pardos; el trato de “camarada”; la figura del “águila imperial” y la proclama de alcanzar el “Cuarto Estado”, constituyen elementos que quizá podrían ser equívocos si fuesen considerados aisladamente, pero su utilización conjunta no deja margen de interpretación*

---

<sup>205</sup> *Idem*

<sup>206</sup> *Idem..*

*razonable para arribar a una conclusión diversa de la que se ha expuesto*<sup>207</sup>.

Así, en Argentina, como se aprecia, se tiene otro precedente en el que se determinó negar el registro a una agrupación política, no de manera *a priorística*, puesto que como ha quedado expuesto, para arribar a la confirmación de dicha negativa, procedió al análisis tanto de las características de la agrupación política en cuestión como de las actividades desplegadas con motivo de su funcionamiento, para lo cual determinó que las mismas constituían actividades y mensajes contrarios al sistema democrático y la dignidad de las personas, específicamente la de grupos históricamente oprimidos, con claros mensajes de intolerancia y segregación, los cuales implicaban la vulneración del derecho de igualdad, constituían discriminación, y por lo tanto, eran contrarios a los principios del sistema democrático y sus libertades.

#### 16. Una variable para el caso de México.

Cabe hacer una precisión. En México existiría una variable adicional en cuanto a la ilegalización de partidos políticos. Conforme a lo hasta aquí expuesto, el TEDH ha planteado el tema desde la perspectiva de la ilegalización de todo el partido. Una situación similar se presenta en relación con los países en los que los tribunales nacionales han realizado pronunciamientos similares, en especial, de los que se ha hecho mención en apartados anteriores. Sin embargo, en México, se pudiera presentar el caso de que un comité municipal o estatal transgrediera principios constitucionales o

---

<sup>207</sup> *Idem.*

llevara a cabo actividades ilícitas lo suficientemente graves como para considerar el extremo de la ilegalización. Hipótesis no menor que tampoco debiera dejarse del lado.

En este supuesto, considero que podrían ilegalizarse aquellas organizaciones, sin ilegalizar el partido político en su totalidad, con la sanción o consecuencia respectiva por *culpa in vigilando* ante la falta de cuidado o diligencia por parte de su órgano de dirección nacional. El efecto de ilegalización tendría las consecuencias referidas, siempre que no exista un “riesgo de contagio” o “contaminación generalizada” para el resto de la estructura del partido político.

Establecer una consecuencia diferente, esto es, eliminar la posibilidad de que mediante el procedimiento de ilegalización de partidos políticos se determine la restricción o inhibición de conductas graves por parte de su estructura en el ámbito municipal, estatal, regional o sectorial, generaría un obstáculo para la eficacia del procedimiento de ilegalización, y por el contrario, representaría una excusa para los partidos políticos nacionales para eludir responsabilidades derivadas de su actuar al amparo de la inexistencia de una justificación razonable, objetiva o proporcional para determinar la ilegalización del partido político en conjunto, al tratarse de eventos propios en determinadas zonas del país. Efecto que, con la ilegalización del instituto político en esos ámbitos, pudiera quedar solventado.

Así, establecer la posibilidad de que se produzca una “ilegalización parcial” del partido político evitaría un esquema de acciones particulares y “aparentemente aisladas” tendentes a ocultar una estrategia mayúscula cuyas consecuencias pudieran ocasionar un resultado contrario a la integridad de las personas, las instituciones o el propio sistema democrático, entre otras causas, cuando los medios empleados para la consecución de tales fines resulten contrarios a las leyes o a la propia constitución.

De esta manera, se evitaría la posibilidad de que los partidos políticos, al amparo de la inexistencia de un “riesgo de contagio” pudieran eludir la ilegalización, lo que se traduciría en el empleo de la propia legislación a su favor, y constituiría una conducta atípica propia de un abuso del derecho o de un fraude a la ley.

## II. SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE CIUDADANOS MILITANTES DE UN PARTIDO POLÍTICO DECLARADO ILEGAL.

### 1. La suspensión individualizada de derechos fundamentales (España).

La tradicional técnica de la suspensión de derechos, mediante la declaración de situaciones excepcionales se ha manifestado, por una parte, como escasamente eficaz frente a determinadas formas de ataque contra las estructuras del sistema democrático, y resulta, además, excesivamente costosa para el disfrute de los derechos de los ciudadanos. Esas nuevas formas de ataque de las estructuras del Estado de Derecho se concretan en lo que ha venido a denominarse “terrorismo” caracterizado, según el Tribunal Constitucional, como un tipo de delincuencia organizada en grupos permanentes y estables, de carácter armado y cuya finalidad y efecto es “producir un terror en la sociedad y un rechazo en la colectividad, por su gran incidencia en la seguridad ciudadana, que suponga así también un ataque al conjunto de la sociedad democrática” (STC 199/87 caso *legislación antiterrorista II*)<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> Cfr. López Guerra, Luis, *et al, op. cit.*, nota 10, p. 413.

La constitución española afrontó la necesidad de otorgar a los poderes públicos instrumentos de actuación que permitieran una más eficaz acción de lucha contra el terrorismo, incorporando para ello la denominada suspensión individualizada de derechos<sup>209</sup>.

## 2. Suspensión preventiva por causa antidemocrática.

Un motivo diferente para explicar la suspensión preventiva del sufragio es la “causa antidemocrática”; por ejemplo, en un juicio penal, a los golpistas que ponen en riesgo el orden democrático; basta que existan pruebas que indiquen el riesgo de quebrantar el orden constitucional para aplicar en forma preventiva la privación de los derechos electorales.

Los nazistas en Alemania, los fascistas en Italia, los terroristas en España, los antinacionalistas en Israel, los fundamentalistas en Turquía, los golpista en Letonia, en fin, son casos en los que se les priva, sobre todo, del derecho de a conformar un partido político por los fines y actividades antidemocráticas graves y reiteradas, lo cual genera la disolución de ese tipo de partidos ilegales que pueden dar lugar a la suspensión de derechos políticos, inhabilitar los cargos parlamentarios o anular las listas contaminadas, principalmente<sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup> *Ibidem*, p. p. 413-414.

<sup>210</sup> *Cfr.* Ríos Vega, Luis Efrén, *op. cit.*, nota 76, p.p. 606-607.

### 3. Ríos Mont vs Guatemala.

En América Latina, por su pasado dictatorial e inestabilidad política es frecuente constatar que las leyes de la región centro y sudamericana impiden a los rebeldes, dictadores, golpistas o represores que causaron lesiones graves a los derechos humanos, el ejercicio libre de sus derechos políticos para ser electos en una elección democrática. Tal es el caso, *Ríos Mont*, en donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) validó la prohibición de ser electo como presidente a un militar que había participado en la alteración del orden constitucional en Guatemala.

En efecto, José Efraín Ríos Mont presentó una queja contra el gobierno de Guatemala, por declarar inadmisibile su candidatura a Presidente de la República. El 23 de marzo de 1982, Ríos Mont fue llamado a presidir el gobierno de facto establecido por los militares golpistas, pero el 8 de agosto de 1983, por otro golpe militar, fue separado del cargo que ejercía como Presidente de la República, asumiéndolo su ministro de la defensa, con lo cual desde ese momento no fue molestado, acusado o sometido a proceso alguno por los delitos del orden constitucional.

Incluso, el nuevo jefe del gobierno golpista dictó un decreto de amnistía que fue considerado válido y vigente por la Asamblea Constituyente de 1985, por lo que Ríos Mont se acogió a los beneficios de esa amnistía para participar en el proceso electoral de 1990. Por tal razón, Ríos Mont fue postulado por varios partidos políticos a la Presidencia; las autoridades electorales, empero, se negaron a inscribir dicha candidatura en virtud de que la Corte de Constitucionalidad opinó que la prohibición prevista en la Constitución de Guatemala de 1986, para impedir el acceso a la Presidencia de la República, entre otros, a quienes como consecuencia de un golpe de

Estado asumieran la jefatura de Gobierno, resultaba categórica, automática y permanente. La CIDH se pronunció en el sentido de que la condición de inelegibilidad para quienes dirigen movimientos o gobiernos de ruptura del orden constitucional, es *una norma de defensa común internacional para la consolidación democrática de la región*<sup>211</sup>.

4. López Mendoza vs Venezuela (Suspensión injustificada por resolución administrativa)<sup>212</sup>.

El asunto llegó a la CIDH con motivo de las sanciones de inhabilitación impuestas al señor Leopoldo López Mendoza -por decisión de un órgano administrativo- las cuales le impidieron registrar su candidatura como candidato a un cargo de elección popular en Venezuela.

Al respecto, la CIDH en sentencia de 1 de septiembre de 2011, se pronunció en el sentido de que el artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. Ninguno de esos requisitos se cumplió por el gobierno venezolano, ya que el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.

---

<sup>211</sup> *Ibidem*, p.p. 607-608.

<sup>212</sup> *López Mendoza vs Venezuela*, *op. cit.*, nota 148.

La CIDH reitera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término, en consideración de la CIDH, implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En consideración de la CIDH si bien el señor López Mendoza pudo ejercer otros derechos políticos, está plenamente probado que se le privó del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido, con lo que el Estado venezolano violó los artículos 23.1.b y 23.2, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza.

Al resolver este caso, la CIDH recordó al Estado venezolano que en términos de la Convención *todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, sean penales o no, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana.*

En este sentido, la CIDH determinó que la decisión de la Sala Político Administrativa venezolana mediante la cual se intentó suplir esta laguna normativa con el término de prescripción de la acción administrativa, no cumple con el estándar de previsibilidad o certeza de la norma, por lo que la incertidumbre sobre el plazo dentro del cual se podría imponer las sanciones accesorias en la legislación venezolana era contraria a la seguridad jurídica, que debía ostentar un procedimiento sancionatorio.

Tampoco el plazo de cinco años resultaba razonable para garantizar la previsibilidad en la imposición de una sanción, lo que en consecuencia, constituía un plazo excesivamente prolongado y, por lo tanto, incompatible con la necesidad de que un procedimiento sancionatorio concluya al momento de determinarse la responsabilidad correspondiente, de tal forma que el imputado no espere por un plazo demasiado amplio a que se resuelva el tipo de sanción que debe recibir por una responsabilidad que ya ha sido determinada. Además, la CIDH agrega: *la falta de un plazo cierto, previsible y razonable puede dar lugar a un ejercicio arbitrario de la discrecionalidad a través de sanciones aplicadas en un momento totalmente inesperado para la persona que ya fue declarada responsable previamente.*

#### 5. Znadoka vs Latvia.

En el caso *Znadoka* el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) enfrentó el dilema sobre la limitación al derecho al voto pasivo. Tatjana Znadoka, una antigua comunista de cincuenta y cinco años, fue privada del derecho a ser votada en la elección al parlamento de Latvia en dos mil dos, por haber pertenecido a un partido político declarado anticonstitucional. Znadoka apeló esta exclusión por considerarla una violación al artículo 3º del Protocolo número 1.

En un principio, una sala del TEDH estuvo de acuerdo con la apelación de Znadoka en dos mil cuatro, pero la Gran Sala revocó el juicio. Dicha Sala estableció que un “amplio margen de apreciación” se debe a los Estados en esta materia, y que el “derecho pasivo” puede ser restringido más fácilmente que el derecho “activo” al voto.

Al resolver el caso *Znadoka vs Latvia*, la Gran Sala del TEDH aceptó que las limitaciones al derecho a ser votado pueden tener una lista abierta, no tasada, que “resulten necesarias para una sociedad democrática”. Por lo tanto: se acudió a la necesidad de la individualización de la conducta de los afectados por la prohibición de concurrir a las elecciones, en virtud de su participación en acontecimientos que hubieran puesto en peligro el sistema democrático.

Conforme a ello, el TEDH sostuvo que este tipo de restricciones al sufragio pasivo, no establecen una diferenciación de trato, basada en convicciones políticas del individuo, sino que restringe los derechos políticos de una conducta precedente que pone en riesgo el sistema electoral: haber actuado contra el reestablecimiento democrático después del 13 de enero de 1991, con lo cual las restricciones funcionaron en el caso para proteger el orden democrático, la seguridad nacional y la integridad territorial de Letonia<sup>213</sup>.

El TEDH concluyó que la exclusión de Latvia de los antiguos comunistas del Parlamento no era arbitraria ni excesiva y que era, por tanto, consistente con el interés del Estado de proteger su independencia, orden democrático y seguridad nacional<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> Ríos Vega, Luis Efrén, *op. cit.*, nota 76, p.p. 608-609.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p.669.

## 6. Labita vs Italia.

El señor Benedetto Labita fue arrestado en 1992, como parte de una investigación al crimen organizado en Italia. Señalando varios artículos del Convenio, Labita argumentó que el trato que recibía lo privaba del derecho a la vida privada, a la libertad de movimiento y a la seguridad de no ser torturado. Asimismo, afirmó que había sido suspendido de su derecho al sufragio de manera equivocada. Labita fue borrado del registro local electoral por un comité electoral municipal, por haber sido puesto a supervisión especial de la policía y por resultar sospechoso de pertenecer a la mafia italiana. En este punto, el TEDH aceptó la razón del gobierno italiano de que tal suspensión era necesaria para “prevenir que la Mafia ejerza influencia sobre los órganos electos”, algo que el TEDH llamó un “verdadero riesgo” y por lo tanto, “la suspensión temporal” en estos casos “no era desproporcional”.

No obstante el reconocimiento del TEDH respecto al riesgo que implica que miembros de la Mafia italiana intervengan en los comicios, en este caso, se rehusó a suspender los derechos políticos de Labita, porque dicha medida se impuso con posterioridad a que en el juicio se determinara que “él no había cometido la infracción”. En el momento en que Labita fue privado de su participación electoral “no existía evidencia concreta de que perteneciera a la mafia”<sup>215</sup>.

---

<sup>215</sup> Ríos Vega Luis Efrén (ed.) *Tópicos electorales. Un dialogo judicial entre América y Europa, op. cit.*, p.p. 665-666.

## 7. Green vs Consejo Electoral: La tesis del voto subversivo.

Green fue un infractor poco común, estuvo entre aquellos que fueron convictos en el caso *Estados Unidos vs Dermis*, por conspirar para derrocar y destruir al gobierno de los Estados Unidos, por la vía de la fuerza y la violencia. En otras palabras, Green había sido un subversivo político de hecho en los términos del sistema legal norteamericano –no en un supuesto comportamiento en las votaciones en el futuro, sino en sus acciones pasadas- por lo que en este caso se consideró justificada la limitante para el ejercicio del derecho al voto<sup>216</sup>.

En *Green vs. Consejo Electoral*, el Juez Henry Friendly del Tribunal de Apelaciones del Segundo Circuito, al resolver el caso 380 F.2d 445 de junio de 1967, relativo al caso Green, argumentó que:

*“Puede apenas ser estimado razonable para un estado decidir que los infractores a crímenes serios no deban tomar parte en elegir a los legisladores, quienes hacen las leyes, al ejecutivo que las implementa, al poder judicial que debe lidiar con las violaciones a estas leyes o a los jueces que han de considerar sus casos... Una afirmación de que la cláusula de igual protección requiere que el estado permita a los mafiosos convictos votar por procuradores de distrito o jueces no sólo carece de mérito de manera obvia”<sup>217</sup>.*

<sup>216</sup> Ríos Vega Luis Efrén (ed.), *op. cit.*, nota 76, p.676.

<sup>217</sup> Al respecto artículo denominado: *Mundos aparte: Las leyes sobre suspensión del derecho al sufragio en las Cortes Supremas*, consultable en: [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/alec\\_ewald.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/ponencias/alec_ewald.pdf); fecha de consulta: 20 de enero de 2014.

De igual forma, el contenido de la sentencia es consultable en la liga electrónica (link): [http://www.leagle.com/decision/1967825380F2d445\\_1717.xml/GREEN%20v.%20BOARD%20OF%20ELECTIONS%20OF%20CITY%20OF%20NEW%20YORK](http://www.leagle.com/decision/1967825380F2d445_1717.xml/GREEN%20v.%20BOARD%20OF%20ELECTIONS%20OF%20CITY%20OF%20NEW%20YORK); fecha de consulta: 20 de enero de 2014.

## 8. Iniciativa internacionalista. (Suspensión de derechos. Excepción).

En el caso de iniciativa internacionalista, el Tribunal Constitucional español no confirmó el auto de dieciséis de mayo de dos mil nueve, por el cual la Sala 61 del Tribunal Supremo anuló el acto de proclamación de la candidatura, a las elecciones al parlamento de dos mil nueve. Apreció la Sala entonces, que junto a la existencia de elementos objetivos, concurrían también elementos de vinculación subjetiva que mostraban la intensidad de la conexión de la candidatura con las organizaciones ilegalizadas, es decir, había en las candidaturas personas que previamente habían pertenecido a organizaciones ilegalizadas.

El dieciocho de mayo de dos mil nueve, la formación política presentó un recurso contra la anulación del Tribunal Constitucional, en el que declaró “un claro rechazo y condena del uso de la violencia para la obtención de objetivos políticos en el marco de un Estado democrático”. El Tribunal Constitucional en la STC 126/2009, del veintiuno de mayo de ese año, estimó el recurso de amparo presentado por la formación política anulada y ésta quedó habilitada para presentarse a las elecciones al Parlamento Europeo del siete de junio siguiente de ese mismo año.

La sentencia estableció en su fundamento jurídico 13 que *no es constitucionalmente aceptable la tesis de la denominada “contaminación sobrevenida” que según el Tribunal Supremo padecerían cuantos, sin ser ellos mismos motivo de la ilegalización de una candidatura, figuraron como candidatos en una lista ilegalizada (fundamento jurídico octavo).*

Y esto porque el efecto jurídico que ello implica, no puede ser en ningún caso consecuencia de la disolución de un partido político que no supone la privación del derecho al sufragio de sus dirigentes, afiliados, simpatizantes o votantes<sup>218</sup>.

#### 9. Sobaci.

En el caso *Sobaci*, el Tribunal Constitucional turco examinó la privación al recurrente de su mandato parlamentario y la prohibición de fundar partidos políticos, por un periodo de cinco años, como consecuencia de la disolución del partido *Fazilet*, en cuyas listas concurrió a las elecciones. Dicho partido fue disuelto por considerarlo una continuación del partido político *Refah* e igual que él, por haberse convertido en un centro de actividades contrarias al principio de laicidad, establecido en la constitución turca.

El Tribunal Constitucional Turco había declarado la disolución del partido *Fazilet* considerando las actividades y propuestas de su presidente y de ciertos dirigentes afiliados al partido, incluidos entre ellos, el recurrente. Junto con la disolución del partido, revocó el mandato de dos diputados, conforme a lo establecido en la Constitución de Turquía. En este caso, la medida tenía por objeto el carácter laico del régimen político turco. Teniendo en cuenta la importancia de este principio para el régimen democrático en Turquía, el Tribunal Europeo había considerado con anterioridad que tal objeto es legítimo, dado que persigue la defensa del régimen democrático y la protección de los derechos de libertad de terceros<sup>219</sup>.

---

<sup>218</sup> Cfr. *Cuestiones constitucionales*, op. cit., nota 182, p.p.324-325.

<sup>219</sup> Cfr. Ríos Vega, Luis Efrén, op. cit., nota 76, p.704.

## 10. Kavakçi vs Turquía.

En el asunto Kavakçi contra Turquía el TEDH se pronunció sobre la ilegalización de un partido político, porque sus líderes realizaron actuaciones contrarias al principio de laicidad, y más en concreto, por la sanción que se impuso a una diputada al privarle de dicha condición.

La señora Kavakçi fue elegida diputada para la Asamblea Nacional Turca por el Partido *Fazilet*, pero no se le permitió tomar posesión de su cargo porque asistió al acto portando el velo islámico. Posteriormente, el Fiscal General presentó una demanda solicitando la disolución del partido *Fazilet*, al entender que éste se conformaba como la continuación política del *Refah Partisi* (de cuya ilegalización se ha hecho referencia) y promovía ideas contrarias al principio de laicidad; asimismo, el Fiscal pidió la inhabilitación de la señora Kavakçi para ejercer su cargo parlamentario, así como para poder fundar, participar o dirigir partidos políticos durante cinco años.

A continuación la señora Kavakçi adquirió la nacionalidad estadounidense sin el consentimiento previo de las autoridades turcas, por lo que tal y como lo prevé la legislación de ese país, perdió su nacionalidad originaria (y fue inhabilitada para ejercer su cargo parlamentario por ese motivo). Pocos meses después, la demandante contrajo matrimonio con un ciudadano turco, y solicitó recuperar su nacionalidad turca, pero su petición fue desestimada por el Consejo de Estado, ya que el disfrute de la nacionalidad turca sólo es factible una vez adquirida otra nacionalidad, si existe una autorización

previa y expresa por parte de las autoridades respectivas, lo cual no ocurrió en el presente caso<sup>220</sup>.

El asunto llegó al TEDH quién estimó que la privación de la señora Kavakçi de sus derechos políticos durante un periodo de 5 años (además de la disolución de Fazilet), impuesta por el Tribunal Constitucional turco, pretendía preservar el principio de laicidad del Estado, que como es sabido, es un principio constitucional de vital importancia para el sistema democrático de Turquía.

Sin embargo, ante la inseguridad jurídica que reflejaba la legislación turca en el sentido de que todos los actos y propuestas de los líderes políticos podían ser imputables a sus respectivos partidos, sin que se previera ninguna distinción entre los diversos grados de implicación o vinculación que podían tener en sus actividades, el TEDH concluyó que la sanción impuesta por el Tribunal Constitucional turco a la demandante era desproporcionada, con lo cual se vulneró entonces el artículo 3 del protocolo 1 del Convenio.

Por último, el TEDH valoró negativamente el hecho de que el Tribunal Constitucional turco no hubiera utilizado, a modo de advertencia, otras sanciones más leves que preveía su legislación (por ejemplo, la privación de ayudas o subvenciones públicas), y que se hubiera decantado directamente por aplicar la sanción más grave que comportaba la disolución del partido político. Por todo ello, el Tribunal recomendó a Turquía que modificase su Constitución, para eliminar el elevado grado de inseguridad jurídica que existía en un terreno tan capital para el normal funcionamiento de la democracia<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup> Celadón Angón, Óscar, *op .cit.*, nota 90, p.p. 230-231.

<sup>221</sup> *Ibidem*, p.232-233.

**CAPÍTULO TERCERO.**  
EL CONTEXTO EN MÉXICO.



## **CAPÍTULO TERCERO.**

### **EL CONTEXTO EN MÉXICO.**

#### **I. MOVIMIENTOS GUERRILLEROS EN MÉXICO 1970-1994 (VIOLENCIA POLÍTICA).**

Para entender el contexto que en la actualidad se presenta en México, es importante hacer mención a algunos de los hechos relevantes de la violencia en nuestro país, algunos de ellos se dieron como resultado de los resabios tanto de promesas como de proyectos incumplidos e insatisfechos del movimiento revolucionario (el reparto de tierras, la cercanía a la igualdad de condiciones reales de los obreros ante los detentadores del capital, la mejora en la calidad educativa, rezago en las condiciones de vida –sobretudo en los sectores urbano y rural- así como la reducción de las desigualdades sociales, entre otras) otros derivados de la primera y segunda guerras mundiales, otros más como resultado de la “guerra fría” entre dos potencias que se disputaban entre sí la preeminencia de una ideología y la imposición de un sistema económico respecto del otro (capitalismo vs comunismo) hechos que tampoco fueron ajenos a México y tuvieron un impacto importante en diversos ámbitos del país a tal grado de generar movimientos armados y guerrillas en diversas regiones.

A continuación, se hará una breve referencia de algunos hechos relevantes que atañen a la historia reciente de nuestro país a partir de la década de los setentas hasta principios de los noventas y que ponen de manifiesto el contexto de violencia de tinte político, tanto de quienes por esta vía exigían mejores condiciones como de la respuesta del Estado para resolver dichas exigencias.

Comienzo con Rubén Jaramillo Ménez, quien se incorporó a la guerrilla encabezada por Emiliano Zapata en 1914. Llegó a tener al mando a setenta y cinco revolucionarios. Al término de la revolución, de 1921 a 1932, se mantuvo en la lucha por la tierra organizando el Comité Provisional Agrario de Tlaquiltenango.

Durante el Cardenismo promovió la creación de la Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del ingenio “Emiliano Zapata”. En su visión, el nuevo proceso revolucionario debía ser obra de masas empobrecidas y no de un pequeño grupo armado o político. Emprendió una lucha guerrillera con viejos zapatistas en los Estados de Morelos, Puebla y Guerrero.

En 1945, Rubén Jaramillo participó en la fundación del Partido Agrario Obrero Morelense (PAOM) que postula su candidatura a la gubernatura del Estado. Campaña electoral constantemente hostigada, reprimida y boicoteada. Nuevos intentos de asesinarlo obligan a Rubén Jaramillo a regresar a la lucha guerrillera. De agosto de 1946 a 1951, la estructura del PAOM se vuelve clandestina. Esta organización padece los primeros casos de desaparecidos políticos y ejecuciones extrajudiciales en “carreterazos”. Los combatientes y líderes agrarios son torturados hasta la muerte –en casos, despedazados a machetazos-, y sus cuerpos tirados a lado de la carretera, con la finalidad de sembrar el terror e impedir que las comunidades siguieran apoyando a los rebeldes.

La coyuntura electoral federal, que coincidía con la estatal, sirvió para que el PAOM regresara a la lucha democrática por la vía legal. Entre 1951 y 1952 el PAOM, en alianza con el movimiento henriquista, logró desarrollar mayor capacidad de movilización que el Partido Revolucionario Institucional (PRI). La fuerza pública y militar impidió nuevamente el triunfo jaramillista. A partir de octubre de 1952 Jaramillo se

vuelve a remontar a la guerrilla junto con la estructura del partido. En 1957 se da a conocer el “Plan de Cerro Prieto” esperando ser secundados por el impulso de la revolución socialista. En 1958 el entonces presidente de la República Adolfo López Mateos concedió una amnistía a Rubén Jaramillo.

El 23 de mayo de 1962 se realizó la operación “Xochicalco” en el que al menos cincuenta y cinco miembros del ejército de la partida militar de Zacatepec, procedentes del cuartel militar de Agua Hedionda, apoyados por miembros de la policía judicial federal, de seguridad pública del Estado de Morelos, del Servicio Secreto del mismo Estado, además de los destacados en Cuernavaca, rodearon la vieja casa marcada con el número 14 de la calle Mina, el Tlaquiltenango, Morelos, domicilio del dirigente zapatista Rubén Jaramillo Ménez quien como única arma de defensa contaba con un amparo federal que prohibía cualquier tipo de detención por la autoridad judicial y militar.

Rubén Jaramillo, junto con su esposa Eifania Zuñiga, que estaba embarazada, y sus hijos adoptivos Enrique, Filemón y Ricardo, fueron privados de su libertad y trasladados cerca de las ruinas prehispánicas de Xochicalco donde, horas después, serían asesinados. El movimiento se desintegró. Una minoría de sus militantes y dirigentes se incorporó, posteriormente, a las filas del Partido de los Pobres, a la Liga Comunista Espartaco y al Partido Proletario Unido de América<sup>222</sup>.

En Chihuahua, a comienzos de 1963, apoyados por la dirección estatal de la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UNGOCM), entre los que destacan el profesor Arturo Gámiz García y el profesor y doctor Pablo Gómez Ramírez,

---

<sup>222</sup> Al respecto véase: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB209/informe/tema05.pdf>; consultada el 14 de enero de 2014.

campesinos y estudiantes realizaron una docena de reinvasiones de tierras en diversos predios de los municipios de Madera y Gómez Farias al noroeste del estado. El maestro normalista tuvo un papel importante en la organización campesina. En octubre de 1963, los dirigentes de la UGOCM Álvaro Ríos, Jesús Orta, Pablo Gómez y Arturo Gámiz se entrevistaron en la ciudad de Chihuahua con el Presidente Adolfo López Mateos. Es la única audiencia popular que le concedió el representante del Ejecutivo Federal. Días después de esa entrevista Arturo Gámiz García fue detenido y encarcelado por la policía judicial del Estado. La presión popular obligó a liberarlo a los pocos días. El profesor Arturo Gámiz García se convirtió en uno de los principales dirigentes de la oposición política en Chihuahua y el principal ideólogo de la resistencia contra el cacicazgo imperante en la zona serrana de aquella entidad federativa<sup>223</sup>. De esas luchas surgió una parte importante de la dirección político militar de los guerrilleros de mil novecientos sesenta y cuatro.

El 23 de septiembre de 1965, hizo irrupción un grupo armado constituido por maestros, líderes agrarios, estudiantes y campesinos, encabezados por el profesor Arturo Gámiz García e inspirados en la Revolución Cubana de 1959, intentaron tomar por asalto el cuartel del Ejército mexicano de Ciudad Madera. “Esta acción fue la primera y última importante de la organización llamada Grupo Popular Guerrillero (GPG)”, ese mismo día, la guerrilla fue derrotada, muriendo sus principales líderes y casi todos sus miembros, pero la acción y fecha del primer levantamiento armado no sería olvidado y más tarde fue adoptada por la que posteriormente fue la Liga

---

<sup>223</sup> De igual forma: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB209/informe/tema05.pdf>; consultada el 14 de enero de 2014.

Comunista 23 de septiembre, y “Madera” fue el nombre del boletín con el que este movimiento armado dio a conocer sus ideas y objetivos<sup>224</sup>.

Por otra parte, en Guerrero, en 1959, Genaro Vázquez Rojas, maestro rural de la normal de Ayotzinapa (NRA), constituyó un grupo con las cuatro principales organizaciones agrarias de la región, las cuales se aglutinaron para formar, bajo la dirección de Vázquez Rojas, la Asociación Cívica Guerrerense (ACG) cuyo primer objetivo fue exigir un mejor precio a los productos agrícolas que explotaban las compañías norteamericanas.

También, surgieron como movimientos armados la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR) y el Partido de los Pobres (PDLP 1967-1974) quienes habían vivido de manera independiente varios años de lucha previa como movimientos populares y que se convertirían en movimientos armados.

Tras varios meses de conflicto e inconformidad, en 1960, Vázquez Rojas encabezó un movimiento contra el General Raúl Caballero Aburto, Gobernador de Guerrero, la Asociación Cívica Guerrerense (ACG) intentó tomar el Ayuntamiento de Iguala, enfrentándose al Ejército y a la fuerza pública, este enfrentamiento arrojó la muerte de varios guerrerenses, y se atribuyeron a Genaro Vázquez dichos acontecimientos. La ACG, y su líder se convirtieron en prófugos de la justicia. Más tarde, en 1966, Vázquez Rojas fue detenido en la Ciudad de México y trasladado a Chilpancingo, Guerrero, donde permaneció dos años reorganizando las fuerzas de la ACG, solo que ahora bajo la modalidad de lucha armada. Mientras tanto, la represión en

---

<sup>224</sup> Romero Sánchez, Verónica, “Los Movimientos armados en México. Breve comparación de las estrategias aplicadas y sus objetivos”, Tesina para la obtención del grado de licenciada en Ciencia Política, Universidad Autónoma Metropolitana, México, septiembre, 2003, p.p.24-25.

Guerrero no cesaba. En 1967, las guardias blancas llevaron a cabo otra matanza contra coperos de Acapulco.

Para 1968, integrantes de la ACG de manera conjunta con un movimiento de masas que disentía con la política del gobierno, organizaron un comando armado y liberaron a Genaro de la prisión de Lecumberri. Por estos hechos el movimiento pasó a la clandestinidad. Un año después, en 1969, la *Asociación Cívica Guerrerense (ACG)*, se transformó en la *Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR)*, operando en las montañas de Guerrero con tres comandos armados de liberación: el Comando Armado de Liberación General (CAL) Juan Álvarez, el CAL General Emiliano Zapata y el CAL General Vicente Guerrero.

La ACNR tenía como objetivo no solamente operar como movimiento en el Estado de Guerrero, sino en el ámbito nacional, entre sus objetivos, se encontraba *la salida del gobierno de todos los caciques y el advenimiento de un régimen popular de los obreros y campesinos, intelectuales patriotas y estudiantes, así como la implantación de las libertades democráticas convocada por el actual régimen*<sup>225</sup>.

Destaca, además, que entre los objetivos del movimiento se encontraban los relativos a la destrucción del sistema capitalista, de los medios de producción, el establecimiento de un sistema socialista y la convocatoria a los sectores de la sociedad para destruir el sistema, las riquezas de la Burguesía y destrozarse sus fuerzas policiaco-militares y sus aparatos explotador y opresor<sup>226</sup>.

En 1971, el comando armado de la ACNR secuestró a Jaime Castrejón Díez, empresario representante de Coca-Cola en Guerrero y rector de la Universidad

---

<sup>225</sup> *Ibidem*, p.p. 25-26.

<sup>226</sup> *Ibidem*, p.p.29-31.

Autónoma de Guadalajara (UAG) quién fue liberado a cambio de nueve presos políticos, quienes abordaron un avión militar con destino a Cuba. Por este hecho el líder de la ACNR se convirtió en el personaje más buscado por el Gobierno mexicano.

Al respecto, el Informe de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (2006) documentó acciones militares desplegadas en el Estado de Guerrero. En dicho informe se indicó que “se calculaba que para 1971 el Ejército tenía concentrados en Guerrero a 24,000 soldados, una tercera parte de todos sus efectivos”, y que, para esa época, la Brigada Campesina de Ajusticiamiento del Partido Comunista de los Pobres (PDLP), liderada por Lucio Cabañas “era la que tenía el control de una amplia zona” de la sierra, por lo que “el Ejército hostigó a las comunidades y detuvo a los pobladores acusándolos de abastecer a Lucio”<sup>227</sup>.

En 1972, el PDLP, liderado como se dijo, por Lucio Cabañas, secuestró al Senador y candidato a Gobernador por el estado de Guerrero, Rubén Figueroa, manteniéndolo en cautiverio durante cinco meses, poco después Figueroa logró escapar de sus captores, lo que originó que el Ejército mexicano efectuara con más dureza sus ataques contra el movimiento. Tras varios meses de férreas luchas entre la guerrilla y las fuerzas armadas, el ejército atestó un duro golpe al PDLP asesinando a diecisiete de sus militantes, batalla en la que intervinieron cinco mil elementos de las Fuerzas Armadas y policías. Finalmente, el grupo restante de veintiún guerrilleros se mantuvo en combate noche y día sometido a un cerco, hasta que un oficial del Ejército asesinó a Lucio Cabañas.

---

<sup>227</sup> Cfr. caso *Rosendo Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos* (2009), consultable en la liga electrónica: [http://fueromilitar.scjn.gob.mx/Resoluciones/seriec\\_209\\_esp.pdf](http://fueromilitar.scjn.gob.mx/Resoluciones/seriec_209_esp.pdf); fecha de consulta: 12 de enero de 2014, en Informe Histórico a la Sociedad Mexicana, Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, Procuraduría General de la República, 2006.

En el Informe de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado se destacó que luego del secuestro del entonces gobernador electo del Estado de Guerrero, Rubén Figueroa, por parte de la Brigada Campesina, ocurrido el 6 de junio de 1974, “la respuesta del Ejército fue brutal en contra de las comunidades campesinas, a las que consideró como bases del movimiento guerrillero”<sup>228</sup>. Según el informe, el Ejército buscó “la aniquilación de todo resabio de la guerrilla, arrasando a sangre y fuego, a todo partidario o sospechoso de simpatizar con la guerrilla, con el Partido de los Pobres, o con la izquierda [...]”<sup>229</sup>.

En este contexto ominoso, por la trascendencia que décadas mas tarde conllevarían a la responsabilidad internacional del Estado mexicano, se encuentra el caso de Rosendo Radilla Pacheco, quien formaba parte de la Liga Revolucionaria del Sur “Emiliano Zapata”, organización vinculada con el “Comité Cívico Guerrerense” del que Rosendo fue miembro y militaba también en la “Asociación Cívica Guerrerense”. Estuvo involucrado en diversas actividades de la vida política y en obras sociales en Atoyac de Álvarez, Guerrero, en particular, en la organización de caficultores y campesinos de la zona y componía corridos en contra del gobierno<sup>230</sup>.

El 25 de agosto de 1974, Rosendo Radilla Pacheco, de 60 años de edad, quien en el contexto de la guerrilla tenía como una de sus actividades la de componer corridos en contra del gobierno, así como su hijo Rosendo Radilla Martínez, de 11 años, viajaban en un autobús desde Atoyac de Álvarez a Chilpancingo, Guerrero. El autobús fue detenido en un retén en donde agentes militares hicieron descender a todos los pasajeros para inspeccionarlos. Radilla fue detenido por las autoridades militares y su

---

<sup>230</sup> *Ibidem*.

hijo fue puesto en libertad en el momento de la detención. Posteriormente, Radilla Pacheco fue visto en un cuartel militar de Atoyac de Álvarez, en condiciones deplorables y con signos de maltrato físico, fecha en la cual no se volvió a tener conocimiento de su paradero<sup>231</sup>.

Como consecuencia de la “guerra sucia” de los 70’s, en particular por la desaparición forzada de Radilla Pacheco, más de tres décadas posteriores a lo ocurrido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condenaría al Estado mexicano por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, lo que sentaría un precedente importante en la materia que impactó en diversos ámbitos, como por ejemplo, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del asunto varios 912/2010, relativo al cumplimiento de la sentencia de la CIDH y los criterios que le secundaron, y con la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que incorpora los derechos que sobre la materia están reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte, lo que representó un importante avance en este rubro; aspecto que podría parecer novedoso, pero que, sin embargo, era un tema de obligada observancia y aplicación por todas las autoridades del Estado Mexicano que se había estado postergando por varias décadas.

Volviendo al contexto de los acontecimientos en la llamada “Guerra sucia” de los 70’s, encontramos también al Frente Estudiantil Revolucionario (FER) que surgió como una propuesta estudiantil al interior de la Universidad de Guadalajara (U de G).

---

<sup>231</sup> Ferrer Mac –Gregor Eduardo y Silva García Fernando, “Jurisdicción Militar y Derechos Humanos. El caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Porrúa-UNAM, México, 2011. p.p.6-7.

Al interior de la U. de G., la represión, la imposición y la corrupción, eran una constante por la ausencia de democracia. Ante estas protestas, integrantes del FER se vieron perseguidos por el gobierno, lo que orilló al movimiento a la clandestinidad, entonces, el FER buscó el acercamiento con otros movimientos clandestinos, algunos ya organizados y otros que comenzaban a organizarse, así el FER se transformó y se integró en la Liga Comunista.

Sin lugar a dudas, una de las organizaciones armadas urbanas en la década de los setentas, con mayor presencia nacional, fue la Liga Comunista 23 de septiembre, creada el quince de marzo de mil novecientos setenta y tres, y aglutinada por varios movimientos armados de todo el país como: “Los Procesos” de Monterrey, el Movimiento Estudiantil Profesional, Sector Jesuita de Monterrey, Comité Estudiantil del Tecnológico de Ciudad Juárez, Comité Político-Militar “Arturo Gamíz” de Chihuahua, Comité Político-Militar “Genaro Vázquez” de Guerrero, Brigada Revolucionaria “Emiliano Zapata” de Oaxaca, el FER de Guadalajara, la Federación de Estudiantes de Sinaloa; los “Lacandones” de la UNAM, los “Guajiros” de Chihuahua, y los “Marcia” miembros de la Liga Leninista Espartaco, entre otros.

Según datos de Gustavo Hilares, el nombre de la organización se debió a varios elementos: Liga: por la organización que fundaron Carlos Marx y Federico Engels “Liga de los Justos”; Comunista: porque expresaba el objetivo histórico del proceso revolucionario, y 23 de septiembre: en honor a la guerrilla de Arturo Gamíz en Chihuahua.

El objetivo inicial de esta organización era formar un partido político con alcance nacional, y por la esencia de su conformación, su estructura se basó en una estrategia político-militar, la cual estaba formada por varios miembros (6 u 8), quienes fungían

como dirigentes a nivel nacional y eran los encargados de la toma de decisiones. Llevó a cabo sus acciones en diversas partes de la República: Ciudad de México, Puebla, Culiacán, Oaxaca, así como en Guadalajara y Monterrey.

La Liga Comunista 23 de Septiembre, con una mejor estructura logística, táctica y militar, se desplazó en por lo menos en veinte estados de la República, en donde formó comandos ideológicos y de acción militar para establecer un régimen socialista. Las operaciones realizadas por este movimiento fueron de gran impacto y un ejemplo de ello fue el secuestro y muerte del empresario Eugenio Garza Sada, entre otras acciones, lo que puso en alerta al gobierno sobre el grupo guerrillero<sup>232</sup>.

Tras la fuerte embestida por el Estado y el exterminio de los disidentes, sumado a las propias limitaciones del grupo guerrillero, se dio una transformación en mil novecientos setenta y siete, año de mayor cantidad de desaparecidos a manos del gobierno. Ya no había más miembros estudiantiles, sino obreros, y, como en años anteriores, sus militantes fueron muertos o desaparecidos. Para mil novecientos ochenta y dos, la Liga estaba prácticamente destruida como organización. Dividida en tres corrientes: la corriente revolucionaria, la Coordinadora Obrera y el Comité Comunista Estudiantil. El boletín clandestino Madera había interrumpido su edición, la Liga vivía ya sus últimos momentos<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> Romero Sánchez, Verónica, *op. cit.*, nota 224, p.p.32-33.

<sup>233</sup> *Ibidem*, p.33.

## 1. El EPR (Ejercito Popular Revolucionario).

Los orígenes del EPR se remontan a las décadas de los sesentas y setentas del siglo XX, cuando integrantes del grupo Unión del Pueblo –dirigido por Jaime Baiwest, de la Universidad Autónoma de Chapingo- lo definieron como “revolucionario y clandestino” y colocaron petardos en centros comerciales, bancos e instituciones públicas en varias ciudades del país, algunos fueron detenidos o encarcelados, pero otros formaron, en mil novecientos setenta y ocho, el Partido Obrero Clandestino Unión del Pueblo (POCUP) que tiempo después se fusionó con el Partido de los Pobres (PDLP) y con la Asociación Cívica Guerrerense (ACG) de Genaro Vázquez.

El siete de enero de mil novecientos noventa y cuatro, el POCUP hizo estallar bombas en Plaza Universidad al sur del Distrito Federal. El catorce de marzo, el entonces presidente del Consejo de Administración del Grupo Financiero Banamex, Alfredo Harp Helú, fue secuestrado por un comando armado cerca de su casa y permaneció ciento seis días en cautiverio.

Los hechos acaecidos el cinco de julio de dos mil siete, relativos a los ataques a los ductos de Petróleos Mexicanos (PEMEX), en Salamanca, Celaya y Valle de Santiago así como el de Cadereyta, Nuevo León, el veintidós de junio de ese mismo año, fueron atentados que se adjudicó el EPR como presión al gobierno de Felipe Calderón a efecto de que presentara con vida a tres detenidos –desaparecidos por el gobierno federal.

Varias características diferencian al EPR de las guerrillas mexicanas de los años sesenta y setenta. El EPR tiene mejor armamento y organización, así como una movilidad geográfica que le permite realizar acciones casi simultaneas en estados muy

distantes entre sí. Cuenta con más simpatizantes que las guerrillas “antiguas” y sus militantes son una mezcla de campesinos y de sectores urbanos con educación media y universitaria. Por otro lado, el grupo muestra una disciplina que le ha permitido pasar de las acciones guerrilleras a las de autodefensa y de la propaganda armada a la tregua provisional, motivada por distintas elecciones municipales y estatales<sup>234</sup>.

## 2. El Conflicto en Chiapas (EZLN).

El conflicto en Chiapas de enero de 1994, liderado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) llamó la atención en el ámbito internacional, en medio de una serie de versiones, que en ocasiones han llegado, inclusive, a desvirtuar la verdadera esencia del movimiento.

Tomando en consideración que el conflicto en aquella entidad federativa se trató de un movimiento social en el que estuvo presente la violencia, en concepto de Guerrero Agripino, dicha organización se llegó a definir como una organización revolucionaria de izquierda, y tenía como finalidad instaurar un régimen político socialista.

Pero semanas después de haber tenido lugar el levantamiento armado, modificó sustancialmente su imagen y se presentó a la opinión pública mexicana como un movimiento defensor de los pueblos indígenas, de carácter étnico, defensor de la cultura y del orden tradicional indígena. Se dio un cambio radical que implicó un

---

<sup>234</sup> *La guerrilla en México, hoy 29 julio 2009*, Sección: REPORTAJE DE ANIVERSARIO. Consultable en la liga electrónica: <http://contenido.com.mx/2009/07/la-guerrilla-en-mexico-hoy/>. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2013.

distanciamiento con la naturaleza de otros movimientos latinoamericanos. No contemplaban dentro de su ideología propiciar una ruptura a los fundamentos democráticos del Estado mexicano, ni tampoco pretendían imponer, de manera integral, un régimen alternativo<sup>235</sup>.

Los primeros días en los cuales se manifestaron los miembros del EZLN, utilizaron medios violentos. Pero no lo han seguido haciendo de manera sistemática para lograr sus pretensiones políticas; ni tampoco han acudido a la difusión del miedo y la amenaza para propiciar un clima de impotencia social. El EZLN cuenta con una estructura colectiva, cierta permanencia, jerarquía y división del trabajo, pero no están orientados a la realización de ataques terroristas.

El EZLN, ha llegado a tener un impacto social justamente por apartarse de un lenguaje revolucionario y adoptar un discurso de identidad. Han logrado hacer manifiesta la realidad de la región de los Altos de Chiapas, donde se vive la pobreza extrema y la indiferencia en la que el gobierno mexicano hasta antes de levantamiento armado se había mantenido. Sin duda, se trata de un acontecimiento social con trascendencia en el sistema político mexicano<sup>236</sup>.

José Woldemberg al referirse al movimiento armado de mil novecientos noventa y cuatro en Chiapas, refiere, entre otros puntos, que “la condena a la violencia debe ser clara y sin subterfugios. Nada la justifica no solo porque agrava lo que dice querer remover, sino porque la muerte circular y recurrente es el peor escenario posible para

---

<sup>235</sup> Guerrero, Agripino Luis Felipe, “La delincuencia organizada. Algunos aspectos criminológicos y político-criminales”, Universidad de Guanajuato. Facultad de Derecho, México, 2001, p.128.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p.p.128-129.

todos. Si ello no fuera suficiente, hay que recordar que lo primero que una declaración de guerra logra es volverle a otorgar al ejército una centralidad indudable<sup>237</sup>.

### 3. El ERPI (Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente).

Otro grupo armado es el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) que surgió luego de una ruptura del Ejército Revolucionario Popular (EPR), principalmente por razones ideológicas y procedimentales del EPR –al menos así lo declara el ERPI en su página oficial<sup>238</sup> escisión que se fue procesando entre 1997 y 1998, éste tuvo un debilitamiento en 2009, luego del asesinato del comandante Ramiro<sup>239</sup>.

Una serie de escisiones del EPR ocurrirían entre 1999 y 2001, entre las que destacan la de la Tendencia Democrática Revolucionaria (TDR), las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo, el Ejército Villista Revolucionario del Pueblo y el Comando Clandestino Revolucionario de los Pobres-Comando Justiciero 28 de Junio<sup>240</sup>.

Al ERPI se atribuyen ataques a sucursales bancarias en 2001, en el Distrito Federal; así como en las agresiones registradas en el estado de Morelos en el 2004.

<sup>237</sup> Woldemberg, José, "Violencia y política", Ed. Cal y Arena, México 1995, p.18.

<sup>238</sup> Al respecto véase página oficial del ERPI en: <http://www.enlace-erpi.org/index2.html#SECCION4>; página consultada el 3 de febrero de 2014.

<sup>239</sup> A respecto véase la nota periodística: *Templarios habrían integrado a ex guerrilleros del ERPI*, consultable en la página: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/seguridad/templarios-habrian-integrado-a-exguerrilleros-del-erpi,4efd9146c4240410VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html>; consultada el 3 de febrero de 2014.

<sup>240</sup> Al respecto véase la nota periodística: Jacobo Silva. El nacimiento del ERPI, consultable en la liga electrónica (link): <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/05/03/jacobo-silva-el-nacimiento-del-erpi/>. consultada el 3 de febrero de 2014.

También al ERPI se le atribuyen –y dicha organización reivindicó los ataques– algunos atentados con bombas en la sede del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la sede del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en una sucursal de Scotiabank Inverlat en noviembre de 2006<sup>241</sup>.

Lo hasta aquí expuesto tiene como propósito elemental poner en contexto una realidad en México que incide, por supuesto, en la esfera de lo político, estas, y muchas más, de las cuales se mostraría una gran cantidad de casos lamentables, (Aguas Blancas, Atenco, los miles de muertos y desaparecidos en la lucha contra el crimen organizado, dentro de los que se incluyen temas como el “Michoacanazo”, los asesinatos de presidentes municipales, diputados, y en algunos casos de sus familiares, secuestros, extorsiones, el financiamiento irregular, etcétera) así como las relativas a los movimientos sociales que se dieron a partir de los años sesentas y setentas (maestros, estudiantes, obreros y campesinos) nos muestran un sector sensible que merece singular atención, preocupación, y más aún, pone de manifiesto el deber de los órganos del Estado de ocuparse en estos temas<sup>242</sup>.

---

<sup>241</sup> Al respecto véase *EPR y ERPI detrás de bombazos: PGR*, nota consultable en la siguiente liga electrónica: [http://periodicodigital.com.mx/notas/epr\\_y\\_erpí\\_detras\\_de\\_bombazos\\_pgr1163052000](http://periodicodigital.com.mx/notas/epr_y_erpí_detras_de_bombazos_pgr1163052000); fecha de consulta 13 de enero de 2014.

<sup>242</sup> Como referencia de la situación actual véase la estadística que da a conocer el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) a través de su área de comunicación social consultable en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/julio/comunica9.pdf> página consultada el 15 de agosto de 2013, en la que señala que en dos mil doce, se registraron veintiséis mil treinta y siete homicidios (26,037), es decir, una proporción de veintidós homicidios por cada cien mil habitantes.

Conforme a estos datos del INEGI, es posible observar que a partir de dos mil siete, la cantidad de homicidios por cada cien mil habitantes sigue en aumento de manera exponencial, puesto que en dos mil siete se verificaba una proporción de ocho homicidios por cada cien mil habitantes, en dos mil doce, son ya, como se dijo, veintidós homicidios por cada cien mil, lo que refleja que el índice de violencia ha

A lo anterior también habría que sumar la inmensa cantidad de atentados en contra de la libertad de expresión, los cuales parten desde obstáculos para el libre ejercicio de dicha profesión [léase censura] amenazas, intimidación, o lo más grave, los cientos de asesinatos y ejecuciones de periodistas y comunicadores<sup>243</sup>.

Los movimientos armados y sociales, sumado a la corrosión de las estructuras institucionales, principalmente en los temas de actualidad, como son: la intervención del crimen organizado, el narcotráfico o diversos poderes fácticos que constantemente interfieren y ejercen una significativa presión en el actuar del Estado, podrían provenir, en no escasa medida, a partir de su probable injerencia en los partidos políticos, y sujetarlos a voluntad, logrando con ello la desnaturalización del sistema democrático. Este fenómeno conduce a la necesidad del establecimiento de mecanismos de mayor trascendencia y calado que permitan generar un dique a la intervención de poderes fácticos en los partidos políticos que bien podrían dejarse llevar por el “canto de las sirenas”. Un mecanismo de control democrático es, precisamente, el procedimiento de ilegalización de partidos políticos.

---

aumentado de manera preocupante, empujado, en gran medida, a la situación actual y la incidencia de grupos del crimen organizado en la lucha por las “plazas” de comercio, distribución y tráfico de drogas, así como de otros delitos relacionados.

De la cantidad de homicidios referida por el INEGI, (26,037 en 2012) cabe señalar el informe que tiene publicado la Procuraduría General de la República en el que tan solo del periodo de enero-septiembre de 2011, tiene reportados 12,903 (doce mil novecientos tres) homicidios relacionados con la presunta rivalidad delincuenciales entre grupos antagónicos, muestreo que pone de manifiesto el derramamiento de sangre en el país y que, desde luego, torna preocupante la situación en cuanto a la incidencia de la violencia, así como la problemática y complejidad del problema en cuanto a este tema.

<sup>243</sup> De acuerdo a un Estudio realizado por el Comité para la Protección de Periodistas consultable en la liga electrónica (link): <http://www.poblanerías.com/2013/05/mexico-el-cuarto-pais-con-mayor-numero-de-periodistas-asesinados/>; en la actualidad (2013), México ocupa el cuarto lugar en el mundo en asesinatos a periodistas. Página consultada el 15 de agosto de 2013.

## II. NOCIÓN DE PARTIDO POLÍTICO.

Sentado el contexto de violencia que se vive en México, ahora se hará referencia al que rodea a los partidos políticos. Para ello partiré de la noción de lo que es un partido político, después comenzaré a exponer las características y puntos clave en los que sería necesario dedicar especial atención respecto a la instauración de un eventual marco normativo de ilegalización de partidos políticos, como instrumento adicional para una especie de “autocontrol” del sistema democrático y sus instituciones.

Francisco José de Andrea Sánchez señala que la noción de “Partido Político” es esencialmente un concepto moderno, debido a las *características esenciales de los partidos, como son, entre otras: a) una organización permanente, completa e independiente, b) una voluntad para ejercer el poder, y c) una búsqueda del apoyo popular para poder conservarlo*. En este sentido, los antecedentes de los partidos políticos son las facciones y los clubes políticos, que cuando mucho son “protopartidos”. El partido político, como entidad que reúne las características arriba citadas, surge sólo en las primeras décadas del siglo XIX, no antes, de ahí precisamente su modernidad<sup>244</sup>.

José Woldemberg al citar Giuseppe Ugo Rescigno, refiere que los partidos políticos, como organizaciones típicas de la política en el siglo XX, se identifican por cinco características:

- a) *Rígida distinción entre los miembros del partido (militantes y adherentes) y sus electores.*

---

<sup>244</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, “Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política”, UNAM, serie: doctrina jurídica, num.110, México, 2006, p. 58.

- b) *Disciplina interna como elemento fundamental de funcionamiento del partido hacia el interior y en relación con el exterior.*
- c) *La naturaleza individual de la adhesión al partido, del que son miembros los particulares aisladamente considerados y no como parte en otras organizaciones.*
- d) *La existencia de un aparato organizativo (material y humano) estable, formado por funcionarios del partido y dotado de una estructura de medios materiales.*
- e) *La posesión de un programa propio y la concurrencia sistemática a las elecciones<sup>245</sup>.*

Uno de los antecedentes del origen y denominación de partido político, conforme al dato que proporciona Bernardino Esparza Martínez, es aquél identificado mediante una organización de pequeños grupos con participación política mínima, y como tales, se les ha conocido con el nombre original de facción. La diferencia de denominación entre facción y la de partido político, es aquella establecida por la mínima participación política de la misma facción frente a una participación política más amplia de los partidos políticos dispuesta por medio de una organización y penetración territorial de la divulgación de los intereses políticos y por un grupo de participación mayoritario de una manera más activa y permanente en la representación política.<sup>246</sup>

Al respecto, Klaus von Beyne, atribuye a estas organizaciones cuatro funciones que ninguna otra estructura social puede desplegar: la búsqueda de objetivos no particulares a través de ideologías y programas; la articulación y agregación de

---

<sup>245</sup> Woldemberg, José, *et al*, "La Mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas". Ed. Cal y Arena, ed. 4ª, México, 2011, p.23-24.

<sup>246</sup> Esparza Martínez Bernardino, *op. cit.*, nota 32, p. 1.

intereses sociales; la movilización y socialización de los ciudadanos (sobretudo en ocasiones electorales), y el reclutamiento de elites y formación de gobiernos<sup>247</sup>.

De esta manera, la doctrina contemporánea imperante ha considerado que las características esenciales de un partido político son: 1. Una *organización durable*, por lo que quedan excluidos “los clanes, facciones o camarillas que desaparecen con su patrón protector”; 2. Una *organización estructuralmente completa*, esta característica diferencia a los partidos de los grupos parlamentarios en que no tienen un esquema de jerarquías, funciones y competencias claramente establecido; 3. Una *voluntad deliberada de ejercer directamente el poder*, de manera exclusiva o compartida a nivel local o nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto, de esta manera, se distinguen los partidos de los grupos de presión que sólo buscan influir en el poder; 4. Una *voluntad de buscar el apoyo popular*, lo que excluye a los clubes políticos, y, por último, 5. La *independencia orgánica y funcional* de los partidos respecto del propio Estado<sup>248</sup>.

Angelo Panebianco señala que la formación de un sistema de partidos políticos es un proceso histórico, consustancial a la modernización social y política: es un fenómeno organizativo relativamente nuevo, gracias al cual cristalizan de manera estable, permanente y ordenada los intereses de las clases de los grupos o de las elites, gracias a ellos, en la segunda mitad del siglo XX, la democracia ha podido durar<sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> Woldemberg, José, *et al*, *op. cit.*, nota 245, p.65.

<sup>248</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *op. cit*, nota 244, p.64.

<sup>249</sup> Woldemberg, José, *et al*, *op. cit.*, nota 245, p.p. 21-22

A mediados del siglo XX, México contaba con partidos políticos distintos al Revolucionario Institucional; de entre ellos, sobresale el de más larga data, el Partido Acción Nacional, fundado por un grupo de intelectuales y profesionistas en mil novecientos treinta y nueve. Durante décadas, Acción Nacional tuvo que jugar un papel germinal y testimonial, pero su persistencia y perseverancia en la lucha electoral, lo convertiría en una organización fuerte, nacional, en uno de los más poderosos opositores. Sin embargo, hasta los años setenta, el primer problema de la transición era que el país no contaba con partidos políticos nacionales (en sentido moderno): había que construirlos<sup>250</sup>.

En el contexto de la transformación política en México y la consecuente diversificación de los partidos políticos, Woldemberg afirma:

*La potencia de los partidos políticos ha crecido a tal punto que hoy debemos hablar de un sistema partidista al que convergen decenas de millones de votos. Y algo más: los partidos se hallan en el corazón del Estado nacional. Hablamos de un <<Estado de partidos>> Para comprobarlo no hay más que mirar sus roles actuales:*

- 1. Son agentes privilegiados del proceso electoral y de la composición del Congreso (nadie, salvo los partidos políticos registrados, tienen el derecho de competir por los puestos de representación).*
- 2. Son maquinarias bien dotadas para realizar esta competencia (con el amplio financiamiento público que la Ley les otorga, por los espacios que reciben en los medios masivos de comunicación, por las excepciones fiscales de que son sujetos, por la amplia batería de leyes e instituciones que protegen sus derechos, etcétera).*
- 3. Son los actores de las propuestas o las modificaciones legales de todo orden –incluyendo el constitucional– de la activación y orientación del debate político en las cámaras.*

---

<sup>250</sup> *Idem.*

*4. Son los protagonistas de la puesta en marcha de verdaderos equilibrios entre los poderes. Es decir, son los actores que operan la aspiración constitucional de control y equilibrio entre los poderes de la Unión.*

*5. El poder de los partidos se extiende asimismo desde el centro del gobierno hacia los municipios, los congresos locales y las gubernaturas. Se expande y arraiga en todo el universo institucional legislativo, tanto como en el ejecutivo<sup>251</sup>.*

Woldemberg señala que cada día es mayor la responsabilidad de los partidos políticos en la tarea común de crear las condiciones para una democracia productiva, que genere nuevas certidumbres y un horizonte nacional compartido<sup>252</sup>.

Sin embargo, los partidos políticos mexicanos se mantienen adheridos a varios de los temas que siguen impidiendo su transformación en verdaderas entidades de representación y participación. Ninguna de las tres principales fuerzas contendientes en los comicios de dos mil seis se mantuvo exenta de críticas por sus débiles prácticas democráticas para la designación de sus candidatos, lo cual implica que deben darse pasos sustantivos para ampliar las garantías de una práctica equitativa para todo militante que desee aspirar a un puesto de gobierno o escaño legislativo.

En esta dimensión, más propia de los hábitos y comportamientos en materia de cultura política, resulta penoso encontrar que los partidos políticos se siguen moviendo bajo la lógica del control clientelar y corporativo, por lo que permanecen adheridos a las rémoras del contexto populista y mesiánico, reproduciendo las tendencias de tipo carismático.

---

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 67.

En el peor de los casos, la situación se ha convertido en un círculo vicioso donde las mayores anomalías sólo corresponden a mayores sanciones, cuando en realidad esto no se resuelve ni modifica, de raíz, su comportamiento inadecuado en el manejo de los recursos públicos que se les asignan.

El sistema mexicano de partidos políticos presenta, asimismo, otras dos importantes críticas. Si bien inicialmente se han dado pasos para garantizar un incremento en la equidad y el acceso de género a los puestos de elección y dirección partidaria, la parte correspondiente al sector femenino se mantiene en la dimensión de suplencias, o incluso, implica la salida de las representantes o funcionarias para dar paso a familiares o cónyuges masculinos, incumpliendo con el propósito de la ley<sup>253</sup>.

La recurrente manipulación de la competencia partidista fue posible, en gran medida, por la debilidad de los partidos de oposición, lo cual a su vez permitió la existencia de lo que llamó “un ciclo de competencia limitada”. Esto es, las reglas electorales permitían al gobierno manipular la competencia, y con ello, restringían a los partidos de oposición en su intento por desafiar al partido en el poder y ganar el apoyo electoral.

A su vez, debido a la escasa fuerza, estos partidos políticos enfrentaban serios obstáculos para cambiar las reglas electorales y, así, poder garantizar una competencia electoral libre, transparente y equitativa<sup>254</sup>.

---

<sup>253</sup> Larrosa Manuel, *et al*, coord., “Elecciones y partidos políticos en México”, 2006, UAM, México, 2008, p.p. 162-163.

<sup>254</sup> Méndez de Hoyos Irma, “Transición a la democracia en México, Competencia partidista y reformas electorales”, 1977-2003, Fontamara-Flacso, México, 2006. p.14.

## 1. Naturaleza.

Para precisar las funciones de los partidos políticos, como lo refieren Miguel Martínez Cuadrado y Manuel Mella Márquez, es necesario, primero, determinar sus características principales, entre ellas se encuentran las relativas a que: a) son grupos asociativos o asociaciones que disponen de una organización burocrática estable; b) son de libre reclutamiento, y por lo tanto, la pertenencia a ellos está abierta a todos los ciudadanos; c) están implicados en todas las cuestiones que afectan a la política, es decir, las relativas a la organización de la convivencia en la sociedad; d) propugnan un programa con el que se trata de dar respuestas y soluciones a los problemas que plantea dicha organización y, d) el último objetivo de los partidos es el control del poder, el ejercicio del gobierno.

Evidentemente, en muchos sistemas políticos hay pequeños partidos que son minoritarios o que propugnan soluciones para una única cuestión, articulan un pequeño sector de intereses, y difícilmente pueden aspirar a conseguir la mayoría y gobernar. Sin embargo, no dejan de ser partidos políticos, en la medida en que su objetivo prioritario es conseguir capacidad de negociación frente al gobierno, o incluso pueden lograr la participación de gobiernos de coalición<sup>255</sup>.

De esta manera, los sistemas democráticos se basan en una estructura de delegación del poder entre los ciudadanos y los gobernantes, lo que implica la existencia en paralelo de una relación de responsabilidad desde los gobernantes hacia los ciudadanos.

---

<sup>255</sup> Martínez Cuadrado, Miguel y Mella Márquez, Manuel, *op. cit.*, nota12, p.p. 82-83.

Otra característica de los partidos es que intermedian entre ambos procesos. Es decir, los partidos políticos son una cuña que incide en los mecanismos institucionales de delegación y responsabilidad entre ciudadanos y gobernantes.

Por ello, al ser los partidos políticos la vía o conducto por el que a partir de una relación indisoluble entre la ciudadanía y el acceso al poder público, sus actividades deben enmarcarse y sujetarse a parámetros que posibiliten procesos de selección ajenos a intervenciones ilícitas o con propósitos de esta naturaleza, puesto que ello desnaturalizaría su objetivo y finalidad a partir de circunstancias que comprometerían su participación en el marco de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, el cual parte, entre otros aspectos, de la exigencia en el cumplimiento de un mínimo de deberes y la observancia de los principios que sustentan la Democracia, sin cuyo cumplimiento, consecuente gravedad u afectación real o inminente, pudiera presentar la posibilidad de considerar su desaparición a través de un procedimiento de ilegalización<sup>256</sup>.

Un partido político no puede estar dividido en su estructura interna y funcionamiento, porque entonces también se encuentra dividido políticamente en las estructuras institucionales del Estado<sup>257</sup>.

Los partidos políticos, tanto los que cuentan con registro, como aquellos en vías de obtenerlo, deben tener en sus bases mecanismos democráticos a partir de los cuales se respete y garantice el libre ejercicio de los derechos fundamentales de sus afiliados.

---

<sup>256</sup> *Ibidem*, 82-83.

<sup>257</sup> Esparza Martínez, Bernardino, *op. cit*, nota 32, p. 14.

Los constantes cambios y aportaciones en la materia, exigen de los partidos políticos un actuar ejemplar, ya que son a dichos organismos de interés público a quienes les corresponde, en gran medida, promover la cultura cívica y democrática en la ciudadanía, porque es ésta quien a partir de los partidos políticos, en el contexto de las elecciones para la renovación de los Poderes de la Unión (Ejecutivo y Legislativo) tiene la posibilidad de acceder a cargos de elección popular.

Por ello, para hablar de partidos políticos democráticos, es necesario que a partir de sus bases, se garantice la libre participación de sus afiliados, la apertura al pluralismo, a la tolerancia, la transparencia, el acceso a la información, la equidad de género, la libre participación de la minorías, el establecimiento de mecanismos de control del ingreso y destino de sus recursos, sistemas de justicia partidaria que aseguren la independencia de sus órganos, la imparcialidad y capacidad de sus integrantes en los que se salvaguarden de manera efectiva, es decir, no utópica, formal o ilusoria, la protección de los derechos fundamentales de sus miembros así como los mecanismos efectivos de restitución, el fomento a la educación cívica y democrática tanto al interior de dichos institutos políticos como en la sociedad, entre otras.

Todavía no existe consenso respecto a si el Estado debe influir en la manera en que los partidos se organizan y funcionan, por ser sujetos de derecho público, o si, por el contrario, éstas son entidades de derecho privado que no pueden ser reguladas externamente, aun y cuando las exigencias de la democracia interna para éstos sean razonables.

Es cierto que un reto para todo ordenamiento constitucional y legal consiste en respetar dos principios centrales de la convivencia democrática: por un lado, el derecho

de participación democrática de los afiliados y, por el otro, el derecho de autoorganización de los partidos políticos.

Un exceso de control del Estado sobre ellos, supondría una pérdida de autonomía de éstos para tomar decisiones, aún cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados, pero su total ausencia puede disminuir seriamente cualquier impulso de democratización interna<sup>258</sup>.

Lo anterior no implica, desde luego, la instauración de normas y mecanismos institucionales tendentes a evitar perjuicios gravosos al propio sistema, cuando por mecanismos no convencionales se avalen, por omisión o deficiencia de acción, conductas que trastorquen las estructuras de la democracia.

## 2. Finalidades.

Conforme a lo previsto en el artículo 41, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *los partidos políticos son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.*

En México, hasta finales del siglo XX, los partidos políticos comenzaron a tener una participación cada vez más activa, y sobre todo, efectiva, respecto a la

---

<sup>258</sup> Dieter Nohlen, *et. al.*, *op cit*, nota 3, p.629.

materialización en el acceso a cargos de elección popular, ya que anteriormente, el sistema democrático en nuestro país se caracterizaba por la preeminencia o hegemonía de un solo partido político, lo que obstaculizaba el desarrollo en temas como: el pluralismo, el fomento de mecanismos de democracia interna, la transparencia, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la equidad de género, la participación de minorías étnicas, la tolerancia, la cultura cívica, entre otros aspectos, con los que actualmente contamos pero que en realidad es necesario fortalecer, todo ello, se ha venido gestando como resultado de las exigencias de la sociedad, así como del surgimiento universal y generalizado de naciones más democráticas e incluyentes.

El establecimiento de sistemas democráticos que conllevaban a la participación política y el acceso a cargos de elección popular a través del sistema de partidos, que a partir de la última década del siglo pasado se enfatizó, en el plano internacional a partir de la caída del muro de Berlín (noviembre de 1989) acontecimiento coyuntural que representó el decaimiento del sistema comunista frente a las democracias liberales de corte occidental.

Los partidos políticos debieran ser, en los ordenamientos constitucionales democráticos, como se ha dicho, asociaciones de ciudadanos, aunque esos mismos reconozcan, como es obvio, la relevancia pública de sus actividades<sup>259</sup>.

En este sentido, a partir del contexto histórico mexicano, es oportuno señalar que si bien la historia reciente del país se ha construido a partir del establecimiento de instituciones sólidas como el Instituto Federal Electoral (próximamente Instituto Nacional Electoral o por sus siglas: INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

---

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 167-168.

Federación, a quienes les corresponde, en el ámbito de sus respectivas competencias, velar por el desarrollo del sistema electoral, y sobre el particular, que los partidos políticos, a partir de su constitución, como también en el desarrollo de sus actividades, conduzcan su actuar por cauces democráticos.

### 3. Defectos, desviaciones y desnaturalización.

Mario Justo López, al citar a Burdeau, respecto a los defectos y desviaciones de los partidos políticos, hace referencia a que los partidos políticos traicionan la opinión pública, de la que nacen para expresarla y encauzarla, al crear una mentalidad antisocial. El pluralismo partidario sólo es posible si no se desbordan y destruyen los límites del *consensus* fundamental, base indispensable del régimen político<sup>260</sup>.

El otro tipo de desnaturalización es de distinto carácter. En este caso de lo que se trata es simplemente de formar partidos de otra naturaleza, cuya misión -y, por lo tanto, sus funciones- no es la de servir de instrumento al régimen democrático representativo, sino el de ser puntal a otros regímenes<sup>261</sup>.

En consecuencia, es preciso mantener clara la distinción entre los *defectos* y las *desviaciones* -e inclusive la desnaturalización por exacerbación de éstos- de los partidos políticos con relación al “modelo” propio del régimen democrático representativo y su *desnaturalización*, por corresponder sus funciones y sus rasgos

---

<sup>260</sup> Cfr. López, Justo Mario, *Partidos políticos. Teoría General y Régimen legal*, ed. 3ª, Ed. Desalma, Argentina, Buenos Aires, 1983, p.p.52-53.

<sup>261</sup> *Ibidem*, op. cit. p.54.

característicos a otros “modelos”. La desnaturalización tiende a hundir el régimen democrático representativo, ello configura la “antipolítica” y el “antipartidismo”<sup>262</sup>.

#### 4. Regulación normativa.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios a partir de los cuales se advierte la conformación del sistema democrático, así como la posibilidad de su modificación o inclusive su cambio por otro régimen, con base a la voluntad popular en la que reside la soberanía del Estado mexicano.

Posibilidad que como se ha venido planteando, encuentra limitantes. Uno de ellos consiste en que dichos mecanismos se lleven a cabo a partir de los cauces previstos por ella. De lo contrario, si se realizan conductas contrarias a los principios que la propia democracia enarbola, entonces se dice que se está vulnerando el propio sistema democrático, por ello, es necesario que se prevea la posibilidad de un autocontrol de la misma, a partir de la cual se evite la ejecución o continuación de conductas que representen un riesgo inminente de fractura del sistema o de la modificación sustancial de sus estructuras, cuando para ello se empleen mecanismos reprochables.

Como se verá a continuación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece algunos parámetros esenciales de autocontrol del sistema, pero respecto de actividades lesivas de la democracia no establece principios o directrices

---

<sup>262</sup>*Ibidem*, p.p, 55-56.

generales de no repetición o inhibición, e inclusive, la legislación electoral de la materia es omisa en la previsión de un procedimiento de ilegalización de partidos políticos.

Es cierto que los partidos políticos cuentan con la posibilidad de darse su propia forma de organización (principio autoorganizativo) y establecer los lineamientos de su actuar a partir de los principios que promulguen, pero no menos cierto es que su actividad deba quedar al margen de los principios democráticos que el sistema les ha encomendado tutelar o que como consecuencia de la ausencia de regulación, el mismo pudiera dejarse sin ninguna consecuencia, lo cual podría acontecer si no se establecen las previsiones necesarias para ello.

#### 5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno.*

Este derecho de rango constitucional a partir del cual se confiere al pueblo la facultad de alterar o modificar su forma de gobierno, desde luego, no es absoluto, porque encuentra sus limitantes en el respeto irrestricto a los principios previstos en la propia Constitución, así como en los derechos humanos que la misma prevé.

Consecuentemente, resultaría contrario al orden constitucional cualquier pretensión de la modificación o alteración de la forma de gobierno del Estado mexicano, cuando para ello se empleen medios que se ubiquen fuera del margen o de los parámetros de control que la propia constitución prevé, como pueden ser, entre otros, el empleo o la incitación a la violencia, la discriminación, el financiamiento irregular, la

permisión de los partidos políticos de la intervención de poderes fácticos cuya participación, en materia electoral, se encuentra vedada, limitada o especialmente restringida; conductas que desde luego, son irregulares y deben constituir no solo infracciones de naturaleza administrativa, sino que, aquellas que sean consideradas violatorias del orden constitucional, deben seguir un procedimiento diverso a partir del cual, considerando la magnitud de la vulneración constitucional y de manera sumamente excepcional, se decreta la ilegalización del partido político infractor, ello siempre que no exista otra posibilidad para reparar o conservar el orden constitucional y los derechos que se hubiesen vulnerado se produzcan con motivo del actuar irregular del partido político en cuestión.

Desde luego, es cierto que una posibilidad de modificar el régimen de gobierno, conforme a lo previsto en el citado artículo 39 constitucional, lo es a partir de las propuestas que cada partido político, conforme a su ideología y los principios que postulan, haga llegar tales modificaciones al pueblo y las mismas se validen a través del voto popular mayoritario, pero ello, aún y cuando pudiera considerarse así, difícilmente sería aceptable dentro del contexto del propio sistema, cuando para hacer posible cualquier modificación que sea propuesta, implique por si misma, el empleo de mecanismos antidemocráticos para la consecución del tal fin. En este sentido, debe tomarse en cuenta que uno de los principios elementales de la democracia es el relativo a que la mayoría elige, pero no siempre esa mayoría es quien decide. En este contexto, deben considerarse también, los mecanismos de participación de democracia directa, como lo son el *plebiscito*, el *referéndum* y la *consulta popular*.

También debe observarse lo previsto en el artículo 40 de la Carta Fundamental en la que se plasma la *voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República*

*representativa, democrática, laica y federal.* Elementos de los cuales es posible corroborar que cualquier intento de modificación del sistema *representativo y democrático* debe atender o basarse a partir de la voluntad popular, sin que dicho elemento, como se ha precisado, constituya la base fundamental del cambio que se pretenda, puesto que dicha voluntad no es absoluta y encuentra sus limitantes, entre otras, como en los derechos humanos y en las vías institucionales para su obtención.

En todo caso, cualquier modificación deberá basarse al menos en estos aspectos, sin que como se ha dicho, se empleen mecanismos que resulten contrarios a las finalidades que con ella se persiguen, es decir, deberá atender a un objetivo común cuya finalidad radique en el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y en torno a la consecución de la armonía y el bienestar de la nación, esto es, en el establecimiento de mejores garantías que las que previstas en el régimen que se pretenda modificar.

Lo contrario implicaría un retroceso en los logros y avances del Estado, que históricamente se han dado desde la perspectiva de la organización institucional, el respeto y protección de los derechos humanos, así como en lo que se refiere a la participación de los partidos políticos en condiciones de igualdad, sin la injerencia de poderes fácticos, cuya participación se encuentra especialmente regulada, prohibida o restringida, por lo que, en este último caso, la permisión sobre la participación directa o indirecta por los entes de interés públicos, debe revestir consecuencias extraordinarias, y eventualmente, de extrema excepción como la relativa a su ilegalización.

En efecto, en este aspecto, se corrobora —el relativo al empleo de los mecanismos institucionales que la propia democracia establece para la modificación del sistema de gobierno— conforme a lo previsto en el artículo 41, de la Constitución

General de la Republica, cuando dispone que *el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión*, lo que conduce, evidentemente, a asumir la premisa relativa a que cualquier mecanismo por el que se pretenda la instauración de un régimen distinto, pasando por alto los cauces institucionales, como el relativo al desconocimiento de alguno de los poderes de la Unión a partir de los cuales el pueblo ejerce su soberanía y el empleo de mecanismos fuera del marco de la ley o mediante el ocultamiento de dichas conductas, como pueden ser, por ejemplo, a través del fraude a la ley o el abuso del derecho, o por responsabilidad indirecta en su actuar (*culpa in vigilando*) por si mismo se traduciría en el empleo de mecanismos o vías no idóneas que debieran considerarse reprochables cuando las mismas resulten de gravedad suficiente que puedan considerarse contrarias a la propia Constitución y que por lo tanto, conduzcan necesariamente a su ilegalización.

Esta posición se encuentra corroborada con lo que seguidamente establece el referido artículo 41, de la Constitución, el cual, en su parte conducente, señala que el ejercicio de la soberanía popular, además de llevarse a cabo a través de los poderes de la Unión, debe ejercerse *en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y en las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal*.

Asimismo, el artículo 41 de la Constitución establece diversas directrices para el funcionamiento de los partidos políticos, entre otras, las relativas a la conformación, organización, registro, financiamiento (preponderantemente público) fiscalización y distribución de tiempos en radio y televisión tanto fuera como dentro del proceso electoral.

Por otra parte, el artículo 130 de la Constitución General de la República establece la limitante de los ministros de culto religioso –en sentido amplio- de intervenir en los asuntos políticos del país. Dicha limitante atiende al contexto y las experiencias históricas que generaron inestabilidad y convulsionaron a la sociedad en varias ocasiones y constituye base fundamental del Estado laico.

Por ello, en el dictamen relativo al proyecto de decreto de reformas a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se precisaron los acontecimientos que se han suscitado a través de la historia, tendentes a fortalecer el principio de separación Estado-Iglesia; además de que con dicha reforma se plasmaron mayores elementos para consolidar el citado principio histórico, de entre los que destacan los siguientes:

(...)

*El peso eclesiástico en la vida política y económica obligó al Estado nacional a consolidarse bajo el signo del laicismo; pero no en el del combate a la religiosidad del pueblo. La separación entre el Estado e iglesia en la segunda mitad del siglo XIX, principio básico del esfuerzo liberal, no buscó perseguir creencias o eliminar convicciones, sino asegurar la consolidación del estado nacional y de las libertades."*

(...)

*Hoy, el Estado está firmemente sustentado en la vida de la nación. Por eso, la separación del Estado y las iglesias requiere que en la esfera de las creencias religiosas no intervenga el Estado, y que las iglesias y los ministros no intervengan en los asuntos públicos de Estado y gobierno. La regulación política de la vida pública corre por cuenta exclusiva del Estado, el cual no señalará nunca preferencia o interés por religión, creencia o iglesia alguna, ni promoverá su negación."*

(...)

*Por respeto a las creencias de los mexicanos, que es el ámbito de sus libertades, debemos dar a las relaciones entre el Estado y las iglesias la transparencia y las reglas claras que demanda la modernización del país. Debemos reformar algunas normas constitucionales que ya han cumplido su cometido hoy en día y que pueden trabar el pleno desenvolvimiento de una sociedad libre, respetuosa y regida por el derecho. Debemos, por eso, fijar las bases para una clara y precisa regulación de las iglesias que la libertad de los mexicanos haya decidido que existan, para canalizar sus creencias religiosas, con tal respeto a quienes tienen otras o no compartan ninguna.*

(...)

*De igual manera, y por los principios que forman nuestro legado histórico y cultural, que es el ámbito de la razón de ser del Estado, debemos asegurar que las reformas no subviertan sus fundamentos, no restauren privilegios injustificados, ni replanteen conflictos y problemas concluidos y resueltos con justicia en la historia y en la conciencia de los mexicanos. De esta manera, la supremacía del orden constitucional, la secularidad y neutralidad del Estado mexicano frente a todas las iglesias y todas las creencias religiosas y su capacidad de regular la propiedad y las actividades externas de toda organización, incluyendo las religiosas, no pueden ponerse en duda."*

Como se aprecia, el contexto en México sobre la separación Iglesia-Estado [léase cualquier asociación o agrupación religiosa] atiende, principalmente, a un elemento de índole histórico, a partir del cual, diversas experiencias, en su mayoría con desenlaces trágicos, marcaron capítulos aciagos en los que la injerencia e intervención del culto religioso en la vida política del país se rodeó, principalmente, de la continua pugna sobre la preeminencia de diversos intereses propios de ese sector [principalmente de la iglesia católica] así como la continuidad de los privilegios claramente enraizados que

tenía desde la época virreinal, acudiendo, inclusive, a la violencia y continua inestabilidad social.

Así, la experiencia en México, llevó al constituyente a establecer la prohibición de los ministros de culto de participar directamente en la vida política del país a través de la conformación de partidos políticos.

Uno de los poderes fácticos cuya participación en la política le está vedada, y que, desde luego, cualquier injerencia de este sector, a partir de una pretendida o velada actuación fraudulenta a la ley, como podría ser, por ejemplo, que su actuar u operatividad se realice a través de partidos políticos constituidos conforme a la ley, conllevaría entonces a la posibilidad de que, si su actuación resulta determinante a tal grado de ocasionar un riesgo o desestabilidad social, como ocurrió en el pasado, exista ahora un mecanismo, como lo es el procedimiento de ilegalización de partidos políticos, a través del cual se inhiban conductas que a la postre podrían resultar en mayor grado perjudiciales para la estabilidad del Estado y del propio sistema democrático.

De igual forma, los ministros de culto tienen la misma prohibición de participar para ser electos representantes populares, porque se considera que, con motivo de sus actividades, pueden influir en la libertad decisoria de la sociedad.

Cabe señalar aquí, que el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es coincidente respecto a dicha prohibición, al establecer el siguiente criterio:

**“Tesis CIV/2002**

**MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO. SON INELEGIBLES, AUNQUE LA AGRUPACIÓN O IGLESIA A LA QUE PERTENEZCAN NO ESTÉ REGISTRADA LEGALMENTE.** De una interpretación sistemática del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6o. 9o. y 10 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, se arriba a la conclusión de que el hecho de que las iglesias o agrupaciones religiosas adquieran personalidad jurídica como asociaciones religiosas, una vez que han sido registradas ante la autoridad competente, en modo alguno significa, que las que no han obtenido su registro constitutivo, no existan en la realidad, como unidades sociológicas. Lo cierto es que tales entes sí tienen existencia en la práctica, lo cual, incluso, se encuentra reconocido en la ley, por ejemplo, en el artículo 10 en relación con el artículo 9o., fracción III, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que prevén la posibilidad de que esos entes realicen actos de culto público religioso, aun cuando no tienen la personalidad jurídica, con la que cuentan las asociaciones religiosas. Ante esta situación, es claro que para la demostración de la calidad de ministro de culto religioso de una persona, no es necesario acreditar que la iglesia o agrupación religiosa a que pertenece, se encuentre constituida legalmente como asociación religiosa, puesto que de acuerdo a lo anterior, alguien puede ser ministro de culto de una agrupación religiosa o iglesia que no esté registrada en términos de ley, y ello evidentemente basta para hacerlo inelegible para contender a un cargo de elección popular.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-114/99. Coalición formada por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México. 25 de agosto de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Eliseo Puga Cervantes”<sup>263</sup>.

---

<sup>263</sup> Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; fecha de consulta: 22 de agosto de 2013.

En tal sentido, si tanto la Iglesia [en sentido amplio] como los ministros de culto religioso tienen acotado, restringido o limitado su actuar en los asuntos políticos del país a partir de los referidos mandamientos constitucionales y de manera pretoriana se han construido criterios que resultan coincidentes con esta tendencia, entonces cualquier actuación, a partir de la cual se pretenda influir en dichos asuntos, ya sea a partir de la constitución de partidos políticos o con el empleo de los ya constituidos que les sirvan de instrumento, pueden entonces ser sujetos de un procedimiento de ilegalización de partidos políticos por contravención a la legislación que prohíbe su actuar, así como del principio histórico de separación Iglesia-Estado cuya prohibición es de índole constitucional.

De igual manera se tienen casos en los que a partir de la prohibición constitucional referida se ha tenido que declarar la nulidad de elecciones por la indebida injerencia de ministros de culto en los procesos electorales. Como ejemplos de ello se tienen, por ejemplo, los casos “Yurécuaro” (SUP-JRC-604/2007)<sup>264</sup>, “Zimapán” (ST-JRC-15/2008)<sup>265</sup> o el de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero (ST-JRC-57/2011).<sup>266</sup>

No obstante lo anterior, si bien en la arena electoral se han dado casos de nulidad de elecciones por violación al principio histórico de separación Iglesia-Estado, previsto en el artículo 130 constitucional, por la intervención de ministros de culto en los comicios, lo cierto es que dicha sanción se ha enfocado a invalidar la elección para el caso de que la injerencia prohibitiva hubiere quedado demostrada y tenido la magnitud determinante para el resultado de los comicios, pero no existe mecanismo a partir del

---

<sup>264</sup> Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; fecha de consulta: 22 de agosto de 2013.

<sup>265</sup> *Idem.*

<sup>266</sup> *Idem.*

cual no solamente se sancione la invalidez de la elección, sino que, también, con motivo de ello, se siga un procedimiento de ilegalización al partido político o coalición que se hubiera apoyado de tal prohibición para la consecución de sus fines.

Al no existir regulación específica, este tipo de conductas podrán quedar etiquetadas o facturadas para la sociedad, quien con motivo de la anulación de la elección es quien resentiría directamente, como hasta ahora, el indebido e irresponsable actuar de los partidos políticos, o bien, en todo caso, dichas conductas podrían dar lugar a un procedimiento sancionador cuya consecuencia tendría el culmen de una sanción de índole administrativa, pero no en una declaratoria de disolución de dicho ente de interés público con las consecuencias colaterales que esa declaratoria conllevaría, como el retiro del financiamiento público, la liquidación o entrega de los bienes del instituto político y la posible suspensión de derechos político-electorales de sus dirigentes o de quienes hubieren actuado u operado en la consecución del fin ilícito que motivó tal violación.

Por ello, considero imperativo que una eventual regulación respecto de procedimiento de ilegalización de partidos políticos, debe funcionar como una especie autocontrol del sistema democrático, lo que a su vez, permitiría un equilibrio en la estabilidad de la propia democracia, cuando por mecanismos ilícitos o fuera de los cauces constitucionales, legales o institucionales, se pretenda instaurar un régimen u obtener el acceso a cargos de elección popular por medios contrarios a los principios del propio sistema o que con motivo de dicho actuar se vulnere el orden público, la paz social o los derechos humanos reconocidos en la propia Ley Fundamental o en los tratados internacionales de la materia, cuando estas acciones por su riesgo y magnitud permitan arribar al extremo de la necesidad de declarar ilegal a un partido político, con

la finalidad de evitar una afectación de mayor envergadura que por su parte no se lograría sin el establecimiento de dicha medida. Consecuencia gravosa que podría ocasionar lesividad de la democracia y de sus instituciones.

Lo anterior adquiere sentido y sustento, con base en que la propia constitución mexicana prevé la necesidad de que todo actuar de los poderes constituidos se encuentre acotado, sujeto o limitado a partir de las estipulaciones del Pacto Federal, las que en ningún caso se podrán contravenir. Sin embargo, tratándose de un inebido actuar de los partidos políticos, como se ha venido exponiendo, no se cuenta aún con una legislación que establezca las hipótesis de procedencia, sujetos legitimados y el procedimiento de ilegalización de los institutos políticos que hubieran actuado en contravención al propio pacto federal. De ahí la necesidad sobre la instauración de mecanismos para el control e inhibición de conductas que pudieran conducir al desequilibrio del sistema cuya ausencia previsoramente pudiera quedar al margen de cualquier consecuencia, y desde luego, en el plano de la impunidad.

#### 6. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 22 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político deben obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE).

El referido numeral en su párrafo 2, establece algunas excepciones al referido derecho, dirigidas a las organizaciones gremiales o con objeto social diferente al de la creación de partidos políticos y cualquier otra forma de afiliación corporativa a ellos.

Dicha limitante corresponde a la intención del constituyente plasmada en el artículo 41, Base I, párrafo segundo, que establece idéntica prohibición, aspecto que de manera evidente atiende a la voluntad de excluir de la participación electoral a cualquier poder fáctico, como pueden ser las organizaciones gremiales. Aquí también se podrían incluir, por analogía y atendiendo a la funcionalidad del esquema que con dicha prohibición se ha pretendido elevar a rango constitucional, otros tipos de organizaciones que con motivo de su situación, poder económico, su incidencia preeminente o influencia en la sociedad, pudieran incidir de manera importante o determinante en los partidos políticos, en las campañas electorales u obtener beneficios indebidos del propio gobierno, o peor aún, convertirlo en rehén de sus propios intereses.

En este sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2009, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a la legislación electoral del Estado de Querétaro en la que se cuestionó la constitucionalidad de la prohibición en comento (participación de organizaciones gremiales en la creación de partidos políticos) se pronunció en el sentido de que dicha prohibición resulta acorde a la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, en la que se consignó dicha limitante para formar partidos políticos. Enseguida se transcribe el texto de la jurisprudencia de referencia:

**ORGANIZACIONES GREMIALES O CON OBJETO SOCIAL DIFERENTE. EL ARTÍCULO 162 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, QUE PROHÍBE SU INTERVENCIÓN EN LA CREACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS, ES ACORDE CON LOS ARTÍCULOS 116, FRACCIÓN IV, INCISO E), Y SEXTO TRANSITORIO DE LA REFORMA A LA**

**CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA  
FEDERACIÓN EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2007.**

El citado precepto legal, en tanto establece la prohibición para las organizaciones gremiales o con objeto social diferente, de intervenir en la creación de partidos políticos o cualquier forma de afiliación corporativa, cumple con lo establecido en los artículos 116, fracción IV, inciso e), y sexto transitorio de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, que prescribe que los partidos políticos únicamente podrán constituirse por ciudadanos sin intervención de dichas organizaciones y sin la existencia de afiliación corporativa.

Acción de inconstitucionalidad 4/2009. Partido del Trabajo. 27 de abril de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: José Francisco Castellanos Madrazo<sup>267</sup>.

Lo anterior pone de manifiesto que tanto a nivel constitucional, legal, así como con motivo de la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que uno de los límites al derecho de constituir partidos políticos, yace, precisamente, en evitar la intervención de poderes fácticos, quienes, eventualmente, se podrían valer de la constitución, creación o fundación de partidos políticos para materializar sus propios intereses, lo cual, desde luego, no reflejaría la voluntad de la sociedad sino la de grupos gremiales o corporativos.

Otro tema que no debe pasar inadvertido y que prevé el COFIPE es el previsto en su numeral 25, que establece un mínimo de requisitos que deben reunir los partidos políticos para obtener su registro y constituirse como tales.

---

<sup>267</sup> Consultable en el *IUS 2011*, Jurisprudencia y tesis aisladas, México, versión electrónica 2011.

Dicho catálogo constituye un candado que permite establecer, de primera mano, que los partidos políticos deberán obligarse a velar por la observancia de la constitución y respetar las leyes e instituciones de la misma (inciso a, del artículo 25, del COFIPE).

También, en el referido artículo 25 del COFIPE, se prevé la obligación para cualquier partido político que pretenda su registro de no aceptar pacto o acuerdo que sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; o no solicitar o en su caso rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de ministros de los cultos de cualquier religión, así como las asociaciones religiosas e iglesias y cualquiera de las personas a quienes el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prohíbe expresamente su intervención.

En esa misma línea, el referido numeral impone la obligación de los partidos políticos de conducir sus actividades por medios pacíficos, por la vía democrática y promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Imperativo que de igual manera se reitera en el numeral 26, del referido código comicial federal en el que, a su vez, se les impone a los citados entes de interés público, la obligación de infundir el respeto al adversario; aspectos que, sin duda, marcan los principales parámetros de actuación de los partidos políticos en el sistema democrático mexicano.

Sin embargo, como se puede apreciar, las limitantes de referencia constituyen requisitos de índole administrativo para obtener el registro como partidos políticos ante el Instituto Federal Electoral, esto es, se trata de elementos que deben contener los documentos básicos de dichas entidades de interés público, es decir, constituyen elementos de índole *apriorístico*.

En ese tenor, se trata de aspectos que se tornan dentro del esquema del cumplimiento de algunos de los requisitos para que la autoridad administrativa electoral, una vez que los declare satisfechos y constitucionales, proceda a otorgarle el registro correspondiente.

Con lo referido, entonces, cualquier partido político cuyas pretensiones resulten contrarias a los principios democráticos o busque menoscabar las instituciones, la paz social o los derechos de tercero, pretenderá evadir dicha circunstancia bajo la apariencia de su cumplimiento pero, como se ha visto, las experiencias comparadas permiten establecer que el comportamiento de este tipo de agrupaciones solamente es posible valorarlo una vez otorgado el registro correspondiente, es decir, a partir del análisis de su funcionamiento, comportamiento, desenvolvimiento, operatividad o actuación como partido político, esto es, de manera *a posteriori*.

Si bien el artículo 38 del COFIPE, establece como obligaciones de los partidos políticos nacionales la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, así como respetar su conducta y la de sus militantes dentro de los principios del Estado democrático, conforme a la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; abstenerse de recurrir a la violencia y cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; la de abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como de expresiones, alusiones o fundamentaciones de ese carácter en su propaganda, lo cierto es que la consecuencia por el incumplimiento de algunas de estas obligaciones ha dado lugar a sanciones de carácter administrativo, sin llegar a la cancelación del registro del partido político infractor.

En cuanto al incumplimiento de las referidas obligaciones, así como las derivadas del propio COFIPE, el artículo 40 de dicho ordenamiento, faculta a los partidos políticos, para que a partir de los elementos de prueba que para tal efecto se aporten, se investiguen las actividades de otros partidos políticos cuando incumplan, de manera grave o sistemática con sus obligaciones.

Como se ha visto, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen principios, en el caso de la primera, y en el caso del segundo, se desarrollan directrices, las que invariablemente deben observar los partidos políticos con motivo de sus actividades.

Lo anterior, pone de manifiesto que siendo dichos institutos partícipes del propio sistema democrático, encuentran límites en su actuar, los cuales, desde luego, están circunscritos a partir de los principios que rigen el propio sistema, cuyo apartamiento por mecanismos fuera de sus cauces, podrían ocasionar lesión al propio sistema, por lo que como mecanismo de inhibición, debe existir, al menos con carácter preventivo, una regulación específica a partir de la cual se establezca el procedimiento para su ilegalización, cuando existiendo varias opciones para evitar tal extremo, resulte necesario el establecimiento de tal medida para la conservación de la propia democracia.

### III. FACTORES DE INCIDENCIA Y RIESGO.

#### 1. El lenguaje del odio.

Luis Efrén Ríos Vega refiere que la noción del lenguaje del odio se caracteriza como un mensaje de inferioridad, dirigido hacia grupos históricamente oprimidos y es acosante, odioso y degradante. Es decir, el lenguaje del odio estigmatiza a una persona adscribiéndole un conjunto de cualidades constitutivas que son vistas de forma extendida como altamente indeseables, de tal forma que los poseedores de esas cualidades son despreciados, degradados, considerados como anormales, tratados con desprecio e incluso demonizados. Por lo tanto, el lenguaje del odio, dirigido a los grupos oprimidos, debe prohibirse, no solo porque es un mal intrínseco o un ruido insostenible que no sirve para la deliberación, sino, sobre todo y principalmente, porque silencia la voz de esa minoría oprimida en el debate político<sup>268</sup>.

La doctrina de los jueces norteamericanos sobre el “lenguaje del odio” (*hate speech*) plantea el problema de la palabra hostil que se expresa para desprestigiar a una persona o grupo de personas discriminadas. Es la violencia verbal motivada por prejuicios raciales, sexistas o de otros tipos, que son moralmente condenables, pero la regla judicial de la libertad de expresión reside en el derecho a la libre manifestación de las ideas, sin importar cuán desagradable resulte la expresión o humillación<sup>269</sup>.

Respecto a este tema, en términos generales, la Corte Suprema de los Estados Unidos ha considerado que todos los discursos deben ser protegidos, aunque el Estado

---

<sup>268</sup> Cfr. Ríos Vega, Luis Efrén, *op. cit.*, nota 76, p.88.

<sup>269</sup> *Ibidem*, p.88.

tiene la facultad de regular algunos aspectos, a fin de proteger otros (por ejemplo, la libertad de expresión de un individuo no se puede ejercer dentro del despacho oval de la Casa Blanca, o de la cocina de una persona que no presta para ello su consentimiento), y que solo se pueden limitar la emisión de aquellos que representen un riesgo claro e inminente con respecto a un interés superior (*compelling interest*) del Estado. Dicha protección incluye discursos que pueden ser particularmente ofensivos para la sensibilidad o puntos de vista de otras personas.

Desde luego, de este punto de vista no se desprende que *todos* los discursos tengan la misma protección; es común en la doctrina estadounidense citar la expresión empleada por el juez Holmes en la sentencia *Schenk vs United States*, de 1919, de que no hay ninguna buena razón para tutelar la expresión falsa de un hombre que grita ¡Fuego! en un teatro lleno de gente. Para distinguir entre los discursos que merecen ser protegidos y aquellos que no necesariamente lo son, la Corte, bajo las ideas del propio Holmes en el caso *Schenk*, ideó el *test del peligro claro e inminente* (*clear and present danger*) –el cual fue expuesto en apartados anteriores- admitiendo que se trataba de una cuestión que admitía ser ponderada, ya que se requería una valoración de proximidad y de grado para determinar si ese peligro existía<sup>270</sup>.

Enseguida, se exponen algunos precedentes en los que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ha pronunciado en relación con algunos de esos temas.

---

<sup>270</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 8, p.p.422-423.

A. SUP-RAP-34/2006 y SUP-RAP-36/2006.

El asunto está identificado con las claves SUP-RAP-34/2006 y su acumulado SUP-RAP-36/2006, se trató de dos recursos de apelación interpuestos por el Partido Acción Nacional y el segundo por la “Coalición por el Bien de todos”. Los derechos fundamentales aparentemente en conflicto son: por un lado, el derecho a la libertad de expresión ejercido por un partido político, al difundir los *spots* controvertidos en el curso de una campaña electoral, a través de la radio, la televisión y el Internet; y, por otro, la reputación, honra, estima o la propia imagen del candidato presidencial postulado por la coalición apelante.

La Sala Superior consideró que los *spots* emitidos por el Partido Acción Nacional, los cuales fueron impugnados por la “Coalición por el Bien de Todos” se encontraban encaminados a empañar la imagen pública del candidato de la referida Coalición, toda vez que, en su concepto, en forma directa y subliminal, conducían a la población a formarse la imagen de que el candidato a la Presidencia de la República de la Coalición “Por el Bien de Todos”, sea considerado como un auténtico peligro para el país, atento a las calidades que se le imputaban a través de los *spots* objeto de análisis.

En dicho asunto, la Sala Superior del Tribunal Electoral el Poder Judicial de la Federación (TEPJF) consideró procedente modificar la resolución reclamada y ordenar al Partido Acción Nacional para se abstuviera de volver a difundir los promocionales identificados en dicha sentencia.

## B. El caso “Transformers”.

El caso “Transformers” se trató de un Juicio de Revisión Constitucional Electoral identificado con el número SUP-JRC-375/2007, interpuesto por el Partido Acción Nacional en contra de la sentencia dictada por la Primera Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas y en contra la resolución emitida por el Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral de dicha entidad federativa.

En este asunto, el Partido Acción Nacional impugnó el empleo y transmisión de un mensaje o *spot* publicitario difundido en dos televisoras del Estado de Tamaulipas, al considerar que con ellas se incitaba a la violencia en su contra, ya que, en el contenido del mensaje, se utilizaban a dos muñecos conocidos como “transformers”, en el que uno de ellos hacía alusión al Partido Acción Nacional y el otro al Partido Revolucionario Institucional, en el que el segundo destruye al primero mediante la emisión de un rayo, al expresarse de la siguiente manera:

*“Tu felicidad es lo primero, cuando alguien intenta destruir lo que juntos hemos hecho, defiéndete ante la amenaza, lucha por tus ideales, únete y castiga a este enemigo, defiéndete, destrúyelo, aniquílalo, y vive en paz con tu familia, es tu derecho. Todos, todos unidos por Reynosa”.*

En este caso, la Sala Superior del TEPJF estimó que sin prejuzgar sobre la responsabilidad del Partido Revolucionario Institucional que del contenido del referido *spot* se pretendía imponer a un partido político –en este caso al propio Partido Revolucionario Institucional según se desprende del *spot* publicitario-, como la única opción política para los que se llevarían a cabo en dicha entidad federativa.

Tal contenido violento, se apreciaba reforzado con imágenes agresivas que presentaban como opción viable la de la destrucción del adversario político, mediante el uso de agresiones físicas directas, o bien, mediante el empleo de algún tipo de arma.

En este sentido, la Sala Superior consideró que el promocional denunciado por el Partido Acción Nacional ante la autoridad administrativa electoral, *con independencia de que se tenga por acreditada su autoría y difusión*, infringió el mandato establecido en los artículos 60, fracciones II y VII y 142 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, toda vez que se emplearon frases que recurrían a la violencia para transmitir un determinado mensaje, las cuales resultaban intrínsecamente deshonrosas tanto en su significado usual como en su contexto, también por la utilización de expresiones que sólo tenían por objeto la denigración del adversario, y en consecuencia, se trataba de conductas de las que debía inhibirse su transmisión por considerarla ilegal.

En consecuencia, la Sala Superior del TEPJF ordenó al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas, para que de inmediato, emitiera un acuerdo, por virtud del cual hiciera del conocimiento de todos los medios de comunicación audiovisual locales, la prohibición decretada para la transmisión del referido *spot* o cualquier otro que conservara la esencia del contenido que fue declarado ilegal, vinculándolos a su cumplimiento<sup>271</sup>.

Como se ve, la Sala Superior prohibió la transmisión del *spot transformers* porque a su juicio ese contenido era violento, y en el mismo se utilizaron términos como: “defiéndete de la amenaza” “castiga a este enemigo”, “defiéndete”, “destrúyelo”,

---

<sup>271</sup> Consultable en la liga: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>, fecha de consulta: 26 de abril de 2013.

“aniquílalo”, las cuales, sumadas a imágenes agresivas y denostativas al adversario que incitaban a la destrucción del oponente, implicaba, en consideración de la Sala Superior, la intolerancia a la divergencia de opiniones que es un valor intrínseco a la democracia y que es necesario tutelar en el contexto actual<sup>272</sup>.

## 2. PARNASO.

En este aspecto cabe mencionar también, que en México se han dado supuestos en los que se ha negado el registro como partidos políticos a Agrupaciones Políticas, tal es el caso de la denominada “PARNASO”, a nivel local, en el Distrito Federal, por incumplimiento de los requisitos legales para su registro, y también en cuanto a la cancelación de su registro como Agrupación Política Nacional (APN), en este último caso, por incumplimiento en las actividades que les son propias (SDF-JDC-112/2008<sup>273</sup> y SUP-RAP-108/2010<sup>274</sup>, respectivamente), precedentes en los que si bien el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado por el incumplimiento de los requisitos legales para su constitución, o bien, para su conservación o permanencia como APN, lo cierto es que, desde mi perspectiva, con independencia del cumplimiento de los requisitos legales para la constitución y legal registro de estas agrupaciones, debe realizarse un estudio pormenorizado sobre sus objetivos con la

---

<sup>272</sup> Cfr. Ríos Vega, Luis Efrén, (Cord) “Tópicos contemporáneos de derechos fundamentales”, *I Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral, Modelos de la libertad de expresión en las campañas electorales*, Debates del Instituto Bartolomé de las Casas, Num. 16, p.86.

<sup>273</sup> Consultable en la liga: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; fecha de consulta: 26 de abril de 2013.

<sup>274</sup> Consultable en la liga: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; fecha de consulta: 26 de abril de 2013.

finalidad de evitar que ello pugne con los principios elementales del Estado, como puede ser la discriminación de toda índole, el lenguaje de animadversión hacia determinados grupos de la sociedad, la exclusión de minorías, la intolerancia, la violencia o el vínculo con el crimen organizado, sindicatos, asociaciones religiosas o con alguno de los poderes fácticos identificados o identificables que pudieran constituir presión cuyos, como podrían ser, los medios de comunicación masiva, la intervención del crimen organizado, o bien, el fomento o promoción respecto a la creación de organizaciones paramilitares entre sus militantes<sup>275</sup>.

### 3. El discurso de odio de carácter racista.

Uno de los contrastes más intrigantes entre la jurisprudencia norteamericana y la europea en materia de libertad de expresión, es la que se produce precisamente en el ámbito del “discurso odioso”. Decisiones como en la que se autorizó una manifestación de nazis en un distrito habitado mayoritariamente por judíos o, más recientemente, la que declaró contrario a la primera enmienda un Estatuto que penalizaba la quema de cruces con ánimo intimidatorio, resultan llamativas, no ya desde los estándares nacionales europeos, sino desde los recogidos por el Derecho Internacional<sup>276</sup>.

La explicación más evidente de tal discordancia, es la que se centra en la persistencia de los sentimientos asociados a la tragedia europea del siglo XX, y en los

---

<sup>275</sup> Al respecto véase la página de dicha agrupación política <http://www.parnaso.org.mx/index.html>; fecha de consulta: 26 de abril de 2013.

<sup>276</sup> Cfr. Ríos Vega Luis Efrén (ed.), *op. cit.* nota 76, p.686. Al respecto, el autor hace referencia a precedentes como: *Collin vs Smith* 578F.2d.1197 (7th Cir. 1978); el de quema de cruces como manifestación de hostilidad contra los negros en *RAV vs City of St. Paul*, 505 U.S., 505 U.S. 377 (1992).

peligros asociados a la complacencia con el discurso racista. Ambos factores, presentes de manera especialmente intensa en Alemania, vendrían a ser razones sobradas para justificar determinados absolutos en la definición de límites, y para alimentar, de continuo, un compromiso europeo en la lucha contra el racismo<sup>277</sup>.

Así, en el caso *R.A.V. vs St. Paul*, resuelto por la Corte Suprema de los Estados Unidos, los hechos fueron los siguientes: Un par de adolescentes quemaron una cruz en el jardín de una familia de raza negra. Este acto se consideró una violación a una ordenanza municipal que prohibía colocar en propiedad privada o pública “palabras o símbolos que insulten, provoquen violencia o inciten a la ira, alarma o resentimiento, entre otros, por razón de raza, color, credo, religión o sexo”. Uno de los menores, Ronald Viktoria, argumentó que la ley violaba su derecho de libre expresión. La Corte Suprema consideró inconstitucional esta regla prohibitiva. La opinión del Juez Scalia se dirigió a la naturaleza y el alcance de la licencia gubernamental para regular las palabras de pelea. La Corte dijo que las restricciones gubernamentales sobre el uso de palabras de pelea (*fighting words*) no pueden ser selectivas a restringir sólo a los que transmiten un determinado tipo de mensajes ofensivos. La regla municipal, por tanto, se calificó, como constitucionalmente deficiente, porque prohibía el insulto en algunas direcciones, pero en otras no.

Según la norma en cuestión, por ejemplo, se podía hacer un cartel diciendo “todos los anti-semitas son hijos de puta”, pero no se podía decir que “todos los judíos son hijos de puta”. Luego, la Corte Suprema dijo que el gobierno no puede dar una licencia a un contendiente para permitir un estilo libre en un debate polémico, mientras que para

---

<sup>277</sup> Cfr. Ríos Vega Luis Efrén *op. cit.* nota 76, p.687.

el otro se prohíbe. Es decir, la Corte sostuvo que la Ley debe tipificar como delito todas las palabras de pelea, no solamente a un subgrupo en especial elegido por el gobierno. Las leyes que prohíben este tipo de palabras, en consecuencia, deben tener un contenido neutral para soportar el contenido constitucional<sup>278</sup>.

Una de las definiciones más aceptadas de la discriminación racial es la que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó en el artículo 1º de la “Convención Internacional sobre todas las formas de Discriminación Racial”:

*“En la presente Convención, la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas políticas, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”<sup>279</sup>.*

Así, por ejemplo, en términos de Claudio Marcelo Kiper, aunque el antisemitismo es sin duda antiguo, se trata más bien de una cuestión religiosa o nacional, es así, en términos de Kiper, cuando con motivo de la competencia económica donde surge como doctrina racial<sup>280</sup>.

Cabe destacar que respecto al tema del racismo, y sus implicaciones, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial enfatizó el deber de los Estados Partes de adoptar *las medidas apropiadas para prohibir todas las organizaciones racistas, conforme a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 4 de la Convención* y recordó,

---

<sup>278</sup> Ríos Vega, Luis Efrén, *op. cit.*, nota 272, p.88.

<sup>279</sup> Kiper Claudio Marcelo, *op. cit.* nota 51, p.36.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 34.

asimismo, que la “prohibición” *de la difusión de todas las ideas basadas en la superioridad o el odio racial, es compatible con el derecho a la libre opinión e información.*

#### 4. Xenofobia.

Respecto a este tema, Miguel Carbonell señala que la inclusión en el artículo 1º constitucional de la prohibición de discriminar por cuestiones xenofóbicas no es una idea solamente teórica, sino que es una respuesta a una realidad muy grave y preocupante.

Al respecto, Carbonell hace referencia a que, de acuerdo a la “Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México” (ENADIS), existen en el país sentimientos, percepciones y actitudes bastante generalizadas que son claramente discriminatorias hacia los extranjeros, al grado de que no es exagerado suponer que los no nacionales se encuentran dentro de los grupos sociales más discriminados en México, junto a las personas homosexuales, a las mujeres, a los indígenas y a las personas con discapacidad.

Dentro de la encuesta mencionada, se preguntó si la persona encuestada estaría dispuesta a compartir su casa con un extranjero; el 42 % contestó que no; ese porcentaje de rechazo solamente es superado en el caso de los homosexuales (48%)<sup>281</sup>.

---

<sup>281</sup> Carbonell, Miguell, “Igualdad y libertad, Propuestas de renovación constitucional”, UNAM, CNDH, IJUNAM, Serie de estudios jurídicos, Núm. 105, México 2007, p.p.72-73.

Desde la primera encuesta hasta la ENADIS llevada a cabo en 2010, los datos tampoco son alentadores, respecto a la misma pregunta, el rechazo a los extranjeros es del 26.6%, ese porcentaje es superado respecto a las personas con ideas políticas distintas al encuestado con el 25.9 % (lo que refleja un margen de intolerancia política en crecimiento, tal vez como consecuencia del conflicto electoral de las elecciones presidenciales de 2006) las personas con VIH/SIDA, el 35.9%, homosexuales 43.7% y lesbianas con el 44.1 % de los encuestados<sup>282</sup>.

##### 5. Principio de no discriminación.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define “discriminar” como: *Dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc*<sup>283</sup>.

El artículo 4, de la Ley Federal para Eliminar y Prevenir la Discriminación, entiende por discriminación: *toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, talla pequeña, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, referencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las*

---

<sup>282</sup> Consultable en la liga electrónica: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf>; consultada el 9 de enero de 2014.

<sup>283</sup> Consultable en la liga electrónica: <http://lema.rae.es/drae/?val=discriminar>; verificada el 25 de agosto de 2013.

personas. Y en su párrafo segundo agrega: *También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones*<sup>284</sup>.

De igual forma, se ha definido a la discriminación, en términos de lo que refiere Kiper, como *el trato diferencial de los individuos a quienes se les considera pertenecientes a un grupo social determinado*<sup>285</sup>.

Juan Carlos Hitters y Oscar L. Fappiano, refieren que se trata de la expresión manifiesta del prejuicio, es el trato de carácter categórico a un miembro de un grupo por ser miembro de éste, y por suponerse que es de un tipo particular<sup>286</sup>.

Por su parte, el principio de *no discriminación* se basa en la igualdad. No significa que se debe tratar a los hombres en forma idéntica, sino que las distinciones que corresponden, tienen que ser jurídicamente justificadas: no deben estar basadas en las condiciones subjetivas de cada individuo, como, por ejemplo, el sexo, la raza, o la religión<sup>287</sup>.

En Italia, el fascismo procuró legitimar a la hegemonía italiana sobre otros pueblos que, por decisión, se suponían inferiores (como en el caso de las expediciones a Etiopía), por su parte, los movimientos paneslavistas buscaron en la literatura, en las costumbres y en la lengua de los países eslavos, las supuestas pruebas de una superioridad que les llevó a aprobar operaciones sangrientas, e incluso, patrocinarlas.

No escaparon tampoco al contagio de los países anglosajones, como en Estados Unidos de América, quienes se inclinaron por promover una verdadera “cruzada étnica”.

---

<sup>284</sup> Ley Federal para Eliminar y Prevenir la Discriminación. Consultable en la siguiente liga electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf>. Página consultada el: 13 de febrero de 2014.

<sup>285</sup> Kiper, Claudio Marcelo, *op. cit.*, nota 51, p. 33.

<sup>286</sup> *Idem.*

<sup>287</sup> Hitters, Juan Carlos y Fappiano, Oscar L., *op. cit.*, nota 21, p.438.

África del Sur, una experiencia también lamentable, basó sus instituciones en el régimen del *apartheid*. Por último, la manera en como se afianzan las diferencias, por ejemplo, entre los regionalistas y las naciones jóvenes, no está siempre exento de intolerancia y sectarismo.

En el primer caso (Estados Unidos de Norteamérica), aún después de abolida la esclavitud, la discriminación se produjo a través de leyes locales que imponían la segregación en la educación y, a partir de la doctrina de “las comodidades iguales pero separadas”, declarada constitucional por la Suprema Corte de Estados Unidos en 1896 (*Plessy vs Fergusson*) se permitió que hasta 1963, diecisiete estados de la unión norteamericana mantuvieran escuelas en tales condiciones. Lo mismo ocurrió en la salud, en el transporte, en los lugares públicos (restaurantes, peluquerías etc), en la vivienda, en el acceso al trabajo etcétera, entre otros lugares, en donde se llegaron a conformar verdaderos *ghettos*. Recién se incorporaron los votantes afroamericanos con la sanción de los derechos civiles de 1960.

Además, los grupos de raza afroamericana padecieron a la conocida organización “Ku-Klux-Klan”, pero no fueron los únicos; la segregación por el color se extendió a los “amarillos” (chinos y japoneses) y luego a los de habla hispana.

En el segundo caso (el *apartheid* en Sudáfrica) se trató de un sistema de separación desigual de los grupos raciales, establecido por las autoridades de Sudáfrica exclusivamente sobre la base del color de la piel. Su objetivo final era la conservación de la supremacía de los blancos y de sus privilegios económicos mediante la opresión

de la población mayoritariamente negra, con la consecuente denegación de sus derechos<sup>288</sup>.

Al respecto, Nelson Mandela, en su autobiografía, describe el contexto del *Apartheid* en Sudáfrica de la siguiente forma:

*“En 1948 el National Party, encabezado por el Doctor Daniel Malan, ganó las elecciones en Sudáfrica. Era un partido alentado por el odio. Ese odio abarcaba a los ingleses que les habían tratado como a inferiores durante décadas, y a los africanos, que en su opinión constituían una amenaza para su propia prosperidad y la pureza de la cultura afrikáner (...)*

*La declaración formal de los principios políticos que alentaban el partido de Malan era conocida como Apartheid (...) significa literalmente “segregación”, y representaba la codificación en un sistema opresivo de todas las leyes y normas que habían mantenido a los africanos en una posición de inferioridad respecto a los blancos durante siglos.*

*(...)*

*El Apartheid partía de una premisa: que los blancos eran superiores a los africanos, los indios y los mestizos. El objetivo del nuevo sistema era implantar de modo definitivo y para siempre la supremacía blanca. Tal y como lo expresaba el National Party: Die writ man moet altyd baas wes (el hombre blanco debe ser siempre el amo). Su programa incorporaba el término baaskap –que literalmente significa amo-, una palabra envenenada que encarnaba el significado de la supremacía blanca en toda su crueldad. La iglesia holandesa reformada aprobaba esta política y aportó el apuntalamiento religioso del apartheid sugiriendo que los afrikáners eran el pueblo escogido de Dios, mientras que los negros eran una especie subordinada de ellos. En la visión del mundo que defendía el afrikáner, apartheid y religión marchaban codo con codo.<sup>289</sup>*

---

<sup>288</sup> Kiper Claudio Marcelo, *op. cit.* nota 51, p.36.

<sup>289</sup> *La autobiografía de Nelson Mandela. El largo camino hacia la libertad.* Trad. Antonio Resines y Herminia Breva, Ed. Aguilar, México, 2013, p. 121.

*La Ley de Áreas para los Grupos fue la base del apartheid en lo que se refiere al lugar de residencia. Según la normativa, cada grupo racial podía poseer tierras, ocupar locales y comerciar solamente en su propio territorio segregado (...) los indios solamente podrían vivir en áreas para indios, los africanos en las áreas destinadas a los negros y los mestizos en las zonas destinadas a los mestizos.*

La discriminación racial es la negación misma de la dignidad humana; es también una negación de la naturaleza social del hombre, que puede alcanzar su más pleno desarrollo mediante la interacción con sus semejantes<sup>290</sup>.

Kipper refiere que el mundo pasado y el actual están plagados de conflictos étnicos. Por citar solo algunos casos, en Alemania, en la actualidad, grupos de neonazis realizan ataques violentos contra los inmigrantes turcos; el colapso del orden soviético generó, entre otras consecuencias, la guerra de Azerbaijón y Armenia, así como la sublevación de Chechenia. En la ex Yugoslavia se desató una sangrienta guerra entre serbios, croatas y musulmanes; en Medio Oriente se suceden continuos ataques de fundamentalistas palestinos; en la India, graves tensiones entre hindúes y musulmanes. La lucha entre serbios y albaneses de Pristina y la provincia de Kosovo, considerada por aquellos como zona sagrada. Los Balcanes, una región expuesta permanentemente a luchas étnicas y las atroces matanzas perpetradas en Argelia, por mencionar solo algunos ejemplos<sup>291</sup>.

En México, el principio de no discriminación rige no solamente para las autoridades, sino también, con algunos matices, para los particulares; por ejemplo, los empleadores no podrán distinguir entre sus trabajadores con base en alguno de los

---

<sup>290</sup> Koper, Claudio Marcelo, *op. cit.* nota 51, p.p.35-36.

<sup>291</sup> *Ibidem*, p.p.48-49.

criterios prohibidos por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tampoco podrán hacerlo quienes ofrezcan un servicio al público (por ejemplo, negar la entrada a una persona a un establecimiento público por motivos de raza, sexo, etc.)<sup>292</sup>.

El principio de no discriminación puede operar también como un límite a la libertad de asociación. Así, por ejemplo, en Estados Unidos la Corte Suprema ha considerado apegadas al texto constitucional varias disposiciones que obligaban a asociaciones, integradas exclusivamente por hombres, a admitir también a mujeres.

La aplicación de la prohibición de discriminar a los particulares, y no solamente a las autoridades, es de la mayor importancia, puesto que es en las relaciones sociales más diversas donde se genera un porcentaje de las conductas discriminatorias. La discriminación es un fenómeno social antes que jurídico, y la configuración del ordenamiento debe atender a esa realidad<sup>293</sup>.

Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó la convicción de que *las plataformas políticas y las organizaciones basadas en el racismo, la xenofobia o las doctrinas de superioridad racial, así como la discriminación conexas, deben condenarse por ser incompatibles con la democracia. Asimismo, condenó la persistencia y reaparición del neonazismo, el neofascismo y de ideologías nacionalistas violentas basadas en prejuicios raciales o nacionales, y declaró que esos fenómenos no se pueden justificar en ningún caso ni bajo ninguna circunstancia. Destacó también la función clave que los dirigentes y partidos políticos pueden y deben desempeñar en el fortalecimiento de la democracia mediante la lucha contra el racismo*

---

<sup>292</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 8, p.188.

<sup>293</sup> *Ibidem*, p.189.

y la intolerancia y alentó también a esas agrupaciones para que *tomen medidas concretas para promover la solidaridad, la tolerancia y el respeto*<sup>294</sup>.

## 6. Violencia.

Como lo afirma Miguel Pérez-Moreno: la fuerza otorga poder y, en la sociedad contemporánea, reside en –y define a- el Estado, que se convierte en detentador de la misma y la administra según los procedimientos establecidos jurídicamente. La semántica de la violencia está relacionada, negativamente, con la legitimación o justificación. Así, la violencia permite justificar las acciones de los poderes públicos cuando la reprimen –lucha por la libertad- y supone una crítica desaprobatoria a quienes los realizan –violentos terroristas-. El recurso a la fuerza por parte del Estado está legitimado por ser el mecanismo –último- de defensa de la sociedad organizada jurídicamente. El uso de la violencia por particulares en un Estado democrático, no está justificado<sup>295</sup>.

La mayoría de las definiciones de violencia que se han manejado, consisten en una descripción por oposición: “uso ilegal de la coerción”, “uso ilegítimo” –legitimación hace referencia a normas generalmente aceptadas por la sociedad o la cultura- de la coerción”, también es la “intención de infligir un daño, dolor, herir o matar, opuesta al consentimiento de la persona sobre la que se proyecta”, etcétera. Podemos observar

---

<sup>294</sup> Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia (Durbán, Sudáfrica, del 31 de agosto al 8 de septiembre. Consultable en: [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/df63f5ce6e120207c1256b4f005438e2/\\$FILE/N0221546.doc](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/df63f5ce6e120207c1256b4f005438e2/$FILE/N0221546.doc); página consultada el 8 de enero de 2014.

<sup>295</sup> Pérez-Moreno Agapito, Miguel, *op. cit.*, nota 44, p.44.

cómo, en todas ellas, se aprecia el acuerdo de concebir a la violencia como el uso de la fuerza y/o de la intimidación de modo coercitivo, bien sobre las cosas, contraviniendo normas culturales –ya sean éstas morales, legales o sociales- bien, sobre las personas<sup>296</sup>.

Así considerada, la violencia es profundamente antidemocrática. En la base de la democracia está la posibilidad de tomar decisiones y resolver los problemas de la sociedad a través del diálogo libre y sin coacciones; sin embargo, la violencia se opone a la racionalidad que el diálogo presupone y reduce el conflicto existente a términos puramente físicos. Aunque no es racional, es eminentemente pragmática, ya que es respuesta a la frustración de no poder conseguir la realización de unos objetivos marcados por medios no violentos o por los mecanismos institucionales<sup>297</sup>.

Al respecto, el TEDH al resolver los casos *Partido Unido Comunista vs Turquía*, así como *Refah Partisi vs Turquía*, estableció que los partidos políticos han de actuar conforme al método de la libertad democrática, evitando la violencia y la vulneración de los derechos y libertades ajenos como instrumentos de acción política. “La condena a la violencia como instrumento político, va a estar presente, sin reservas ni vacilaciones, en toda la jurisprudencia del TEDH”<sup>298</sup>.

Forma parte de la esencia de los regímenes democráticos, permitir la discusión de proyectos políticos que pongan en cuestión el modo de organización actual de los Estados, siempre que aquéllos no supongan un atentado a la propia democracia.

---

<sup>296</sup> *Ibidem*, p.44-45.

<sup>297</sup> *Ibidem*, p.45

<sup>298</sup> *Ibidem*, *op. cit.*, p.46.

Goebbels, propagandista del *III Reich*, en un ejercicio de sarcasmo despreciable a la víspera de las consecuencias, afirmaba que el partido nazi *entraba en el Reichstag para proveernos en el arsenal de la democracia, con las armas de la propia democracia (...) ¡Venimos como enemigos! Como el lobo que irrumpe en el redil, así venimos*. Para evitar, en la medida de lo posible que la historia se repita una vez más, hay que especificar los límites a las finalidades que pueden perseguir los partidos políticos<sup>299</sup>.

Siguiendo esta línea discursiva, un partido político cuyos responsables inciten a la violencia para conseguir un determinado objetivo, o proponga un proyecto político que tienda a la destrucción de la democracia o al desconocimiento de los derechos y libertades de determinados colectivos, puede ser sancionado, sin que para evitar esa sanción, la formación política pueda prevalerse de la protección de los convenios internacionales en materia de derechos humanos, ya que, en este caso, se considera que abusa de su propia libertad de actuación en un esquema democrático que reconoce límites de los cuales, sin embargo, pretende servirse, o bien, se sirve con fines ilícitos o perversos, apartándose, entonces, de las finalidades que debe procurar, como en situaciones de las que ya se hizo especial referencia.

Violencia, impunidad y corrupción, son elementos auspiciados, en gran medida por el crimen y, desde luego, pueden ser un factor importante respecto de su injerencia en la organización o en las estructuras de los partidos políticos, factores que desde luego podrían resultar gravosos para el sistema democrático, ya que, sin el actuar efectivo y eficaz del propio Estado, lo dejaría inmerso en un círculo de ingobernabilidad.

---

<sup>299</sup> *Ibidem*, p.47.

La ausencia entonces de visión compartida por todas las fuerzas políticas en materia de seguridad, representa un paradigma punitivo que reproduce lo que se pretende resolver: la violencia<sup>300</sup>.

## 7. Terrorismo de Estado.

El terrorismo de Estado se ha vinculado con los actos provenientes de otro Estado (de sus representantes) tendentes a manifestar o imponer, o bien, favorecer acciones terroristas para sostener su poder. En ambos casos, a través de métodos autoritarios, no democráticos y de violaciones sistemáticas de derechos humanos.<sup>301</sup>

El terrorismo constituye uno de los más grandes problemas de la sociedad actual, especialmente de la llamada civilización occidental<sup>302</sup>.

Estas prácticas no deben tener cabida en estados constitucionales y democráticos de derecho, como en el caso de México, ni tampoco deben proyectarse en partidos políticos que desvíen las finalidades que, como entidades de interés público, tienen encomendadas, ya que de lo contrario, el Estado debe entonces, implementar medidas a partir de las cuales estas prácticas sean inhibidas. De ahí la necesidad del

---

<sup>300</sup> Esta situación, además de las estadísticas que arroja el INEGI para 2013, se refleja en el crecimiento del crimen organizado en el país. Los carteles de la droga pasaron de ocho (Los Zetas, el Pacífico (o Sinaloa), los Arellano Félix, La Familia Michoacana, Los Caballeros Templarios, el Nuevo Cártel de Juárez, el Cártel de la Barbie y el Cártel de los Beltrán Leyva a doce (carteles desconocidos como el “del poniente”, “La Corona” y “Los Rojos” en el mismo año de 2013, lo que muestra que, en gran medida, el crecimiento de estas organizaciones se debe a las debilidades que presenta el Estado para combatirlos.

<sup>301</sup> Guerrero, Agripino Luis Felipe, *La delincuencia organizada. Algunos aspectos criminológicos y político-criminales*, op. cit., p.167.

<sup>302</sup> Quiceno Álvarez Fernando, “Delitos de terrorismo y narcotráfico”, Editorial Jurídica Bolivariana, México, 2002, p.11.

establecimiento de mecanismos de corte administrativo, y eventualmente jurisdiccional, con la finalidad de que los partidos políticos eviten practicas antidemocráticas que podrían traducirse como violaciones generalizadas a derechos humanos o a los principios constitucionales, que constituyen una de las bases sobre las cuales está cimentado el sistema que nos rige.

Nociones como el “terrorismo de Estado” no tienen cabida en la situación mexicana. Esto no significa desconocer que hayan existido y sigan existiendo casos de “desapariciones políticas”, y otros abusos, pero no en la dimensión y magnitud de lo que sucedió en Sudamérica en las postrimerías del siglo XX. Como lo sostiene Joaquín Villalobos, en México las *guerras entre los cárteles [...] produjeron más de 45 mil muertes desde diciembre de 2006 hasta enero de 2012* y que *de ese total, casi 90% se cometen entre delincuentes, sin que la autoridad esté involucrada, pero es sensato sostener que la mayoría de los homicidios y actos violentos cometidos en años recientes no provienen de acciones estatales*<sup>303</sup>.

Sin embargo, no obstante que en México no se ha presentado una situación de terrorismo de Estado tampoco se deben perder de vista actos de violencia y discriminación orquestados desde el propio Estado como los homicidios perpetrados en 1997, en la comunidad de Acteal, Municipio de Chenalhó, Chiapas, caso en el que, según los propios organismos de protección de derechos humanos tuvieron como sustento actos de discriminación.

---

<sup>303</sup> *Idem.*

Al respecto, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, A. C., determinó que la masacre de Acteal formaba parte de un plan contrainsurgente. Aquí un extracto del dictamen:<sup>304</sup>

*El plan contrainsurgente que desarrolla el Gobierno mexicano en Chiapas a través de sus fuerzas armadas es un plan criminal, que incita la criminalidad y el abuso de poder, la discriminación, la intolerancia y las violaciones a los derechos humanos. directamente por un grupo de personas y servidores públicos. Requiere de una estrategia y una planeación para llevarlo a cabo.*

*Este Centro de Derechos Humanos considera que los "descuidos y omisiones" del Gobierno mexicano que producen asesinatos, desplazamientos masivos, violaciones a los derechos humanos y otras situaciones degradantes de la persona humana no es completamente un resultado de su desgobierno. Creemos que los grupos civiles armados que ellos mismos han entrenado y financiado no siempre puedan dar los resultados más óptimos, puede ocurrir que la estrategia ideológica de la contrainsurgencia no tenga los mismos significados entre las poblaciones étnicas y los mandos castrenses, con lo que pudiera ser que se salgan de su poder e influencia del gobierno los grupos paramilitares.*

*En cualquier caso, los resultados adversos implican una responsabilidad del Gobierno que tolera la existencia de grupos civiles armados con funciones paramilitares al margen de la ley o con fines criminales.*

Por otra parte, en los Balcanes, por ejemplo, sí se verificó una guerra con sustrato étnico, nacional y religioso, durante la cual se materializaron horribles violaciones a los derechos humanos de miles de personas. En Ruanda un grupo étnico aprovechando su posición coyuntural de poder, desencadenó una persecución homicida contra miembros de otra etnia y provocó una violencia social desmedida.

---

<sup>304</sup> Información consultable en la liga electrónica identificada en el (link): [http://www.frayba.org.mx/archivo/informes/981201\\_acteal\\_entre\\_el\\_duelo\\_y\\_la\\_lucha\\_frayba.pdf](http://www.frayba.org.mx/archivo/informes/981201_acteal_entre_el_duelo_y_la_lucha_frayba.pdf); fecha de consulta: el 14 de enero de 2014.

La violencia mexicana no tiene un resorte nacionalista, étnico o religioso, ni se verifica en un contexto de guerra en sentido estricto, ni en un ambiente de violencia social generalizada (vecinos que sacan a vecinos de sus casas para matarlos a machetazos), azuzada desde el poder y promocionada desde los medios de comunicación<sup>305</sup>.

Sin bien, como se ha sostenido, la violencia en México no tiene como principal soporte un toque étnico, religioso o nacionalista, no debe perderse de vista que, al menos en los últimos treinta años la violencia ha aumentado exponencialmente. Esto denota no solo las fallas institucionales del Estado, sino que también reflejan una debilidad estructural preocupante, auspiciada en gran medida, por la corrupción y la complicidad.

Para muestra de ello, basta un ejemplo. Al resolver el caso *Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*, la CIDH reitera su posición respecto a la impunidad al definirla como *la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana*<sup>306</sup>. También agrega que: *en cumplimiento de esta obligación, el Estado debe remover todos los obstáculos, de facto y de jure, que mantengan la impunidad.*

---

<sup>305</sup> *Idem.*

<sup>306</sup> *Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos, op. cit. nota 227.*

## 8. Delincuencia organizada.

El artículo 3 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece que *cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes (terrorismo, terrorismo internacional, delitos contra la salud, falsificación o alteración de moneda, sustracción de hidrocarburos, operaciones con recursos de procedencia ilícita, tráfico de órganos, corrupción de menores, pornografía, turismo sexual, lenocinio, asalto, tráfico de menores, robo de vehículos, trata de personas y secuestro) serán sancionados como miembros de la delincuencia organizada.*

Luis Felipe Guerrero señala que uno de los elementos fundamentales para la concepción de estos grupos criminales se centra en el afán lucrativo, el cual ha motivado la realización de actividades lícitas e ilícitas para obtener ganancias a toda costa. Hay una unión indisoluble entre dinero y poder.

Las estructuras destinadas a realizar dichas actividades requieren de una mayor infraestructura humana y material. Para ello, no es suficiente la unión ocasional o improvisada de personas, sino de esquemas mucho más elaborados, con amplios espacios de funcionamiento.

A consecuencia de este requerimiento, las agrupaciones de delincuentes tienden a constituir grandes estructuras, conformándose así una modalidad delincuencial con características más complejas que la criminalidad convencional. Este fenómeno, Guerrero Agripino lo sitúa en dos ámbitos. Por una parte, en los fines que persigue este tipo de delincuencia y, por la otra, en los medios que consigue para conseguir aquellos.

En cuanto a los fines, generalmente se trata de grupos que cuentan con una estructura compleja para crear, sostener y explotar mercados de bienes y servicios ilegales, con el fin de obtener beneficios económicos. Pero de esta generalidad existe una excepción: el delito de terrorismo. Esta modalidad de delincuencia organizada la cual nada tiene que ver con el afán de lucro, sino más bien se trata de organizaciones clandestinas cuya actividad criminal está comúnmente motivada por finalidades de índole política<sup>307</sup>.

Respecto a los medios empleados, la principal característica es precisamente la organización, profesionalización de sus miembros y su permanencia, llegando, en algunos casos, a ser *cuasi* empresarial. Poseen estructuras jerárquicas debidamente determinadas y una precisa división del trabajo. Por su amplia expansión suelen propiciar confusión en su forma de operar. Diseñan cuidadosamente sus estrategias, desde la planeación hasta la ejecución. Sus ámbitos de operatividad rebasan las fronteras nacionales. Los medios que emplean pueden ser violentos o no, pero el rasgo característico es lo sofisticado de sus métodos, sustentados en técnicas y conocimientos sobre áreas específicas. Suelen mezclar -de manera intencionada- actividades lícitas e ilícitas. Cuentan con una infraestructura física avanzada. El armamento que emplean –en los casos que así lo hacen- es cuantitativa y cualitativamente considerable, inclusive, en algunos casos, cuentan con arsenal de mayor poder de aniquilación que con el que cuentan las fuerzas del Estado. A partir de la vinculación con las altas esferas del poder político, el soborno y la corrupción, también forman parte de los recursos que utilizan<sup>308</sup>.

---

<sup>307</sup> Cfr. Guerrero Agripino, Luis Felipe, *op. cit.*, nota 235, p.12.

<sup>308</sup> *Ibidem*, p.13.

Se trata de un fenómeno producto de la propia transformación de la sociedad. El componente organizacional se ha convertido en el instrumento idóneo, por medio del cual, un sector de la delincuencia se enfrenta a la realidad social<sup>309</sup>.

La lucha contra el crimen organizado constituye un desafío fundamental para la democracia ciudadana y la sociedad de bienestar en América Latina. El fenómeno de la delincuencia organizada se ha convertido en un enorme problema, debido a la debilidad de las instituciones, no solo en el aspecto de los policías, fiscales o jueces, sino también de la estructura institucional que tiene que ver con el Estado de derecho, como las Cortes Supremas y los Tribunales Constitucionales.

La debilidad institucional abarca, además, procesos políticos tanto en los cuerpos legislativos como en los partidos políticos, sin que estos últimos reaccionen de manera suficiente a los intentos de infiltración de la delincuencia organizada ni ante la presencia de cuadros y candidatos vinculados a la delincuencia<sup>310</sup>.

La vinculación de la delincuencia organizada con el poder público y gubernamental, es uno de los medios tradicionales de estas organizaciones que ha permanecido y se ha ido perfeccionando a lo largo de la evolución de esta criminalidad. No eluden a la autoridad. Tienden a enfrentarla o sobornarla. Buscan escalas mucho más importantes: poner o imponer la autoridad.

Dentro de la mecánica, por medio de la cual la delincuencia organizada involucra agentes e instituciones gubernamentales y políticas en sus negocios, ésta puede darse, principalmente, a través de dos maneras: por el clientelismo y por la corrupción. En el

---

<sup>309</sup> *Ibidem*, p.15.

<sup>310</sup> *Nuestra democracia/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.*- México: FCE. PNUD, OEA, 2010, primera Edición. p. 192.

clientelismo los recursos del patrono pueden ser económicos o político-administrativos. El compromiso del patrono consiste en conseguir bienes o favores, y el del cliente mantener la fidelidad y el sostén. En la corrupción, por su parte, están presentes casi siempre, el secreto, la clandestinidad, y el dinero<sup>311</sup>.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT) establece los elementos que desde la parte de represión y sanción, así como la de prevención social del delito e intercambio de información, deben generar los Estados para provocar un proceso de reversión de la situación actual. La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) también ha acordado, en mayo de 2010, una estrategia hemisférica. Se requiere la investigación y procesamiento de delitos vinculados al narcotráfico y la delincuencia organizada, con policías, fiscales y jueces profesionalizados, con garantías de que no están vinculados a la delincuencia.

La misma Convención prevé el combate a la corrupción, a la obstrucción a la justicia y al lavado de activos en todas sus formas, así como el desmantelamiento de empresas criminales<sup>312</sup>.

La delincuencia organizada ha tenido su principal manifestación en el tráfico ilegal de drogas. Una característica importante que se presenta en México, es el alto nivel de corrupción en todos los niveles y en distintos ámbitos de la delincuencia. No

---

<sup>311</sup> Guerrero, Agripino Luis Felipe, *op. cit.*, nota 235, p.p.141-142.

<sup>312</sup> *Nuestra democracia/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, *op. cit.*, nota 310, p.p. 193-196.

sólo está latente en los grupos de la delincuencia organizada. Incluso, este problema es más agudo en el contexto de la delincuencia urbana<sup>313</sup>.

Pedro Salazar y Natalia Saltalamacchia, señalan que la gravedad de lo que sucede en México, la violencia, el crimen organizado o el narcotráfico, tendrá que ser procesado de muchas maneras, ya sea, por ejemplo, a través de la rendición de cuentas, esto es, la justicia institucional, y es un hecho por ello, que las vías que ofrece la justicia penal ordinaria para acusar, juzgar y sancionar a los responsables de la violencia, no han rendido frutos<sup>314</sup>.

Este panorama, desde luego, no escapa a la política, ni a los procesos electorales que se desarrollan en México, en donde se han presentado casos de denuncias en los medios de impugnación que se han promovido como sustento para cuestionar la legitimidad de los comicios. Principalmente en cuanto a la presencia de violencia e intervención del crimen organizado, por lo que, ante este problema, es de suma relevancia que a partir de las experiencias comparadas en las que existen procedimientos de ilegalización de partidos políticos ante prácticas antidemocráticas, el Estado mexicano deba adoptar medidas y procedimientos a efecto de prevenirlas, sancionarlas, y en su caso, de ser necesario, inhibirlas.

En efecto, en términos de Salazar y Saltalamacchia, el primer problema al que nos enfrentamos –si queremos mirar el presente mexicano desde una perspectiva comparada- es que lo que está pasando en el país es distinto a lo que ha sucedido en otros en los que han emprendido procesos de lo que se ha denominado “justicia

---

<sup>313</sup> Guerrero, Agripino Luis Felipe, *op. cit.*, nota 235, p.125-126.

<sup>314</sup> Pedro Salazar Ugarte y Natalia Saltalamacchia Ziccardi revista Nexos en línea, *Derechos Humanos: un espejo para México*, liga electrónica: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102734>, fecha de consulta: 19 de diciembre de 2012.

transicional". Éste es un concepto que ha servido para dar cuenta de las medidas judiciales y políticas (acciones penales, reformas institucionales, comisiones de la verdad, programas de reparación) que diferentes países han emprendido para encarar violaciones masivas de derechos humanos<sup>315</sup>.

Resulta evidente entonces -a menos que se vea el fenómeno de la delincuencia organizada en su justa vinculación como un serio obstáculo para garantizar una mejor democracia y bienestar y se generen pactos para reforzar el Estado de derecho- que la inseguridad será uno de los mayores elementos que impidan el desarrollo integral de los países de la región. Este es un problema que, en primer lugar, concierne al Poder Judicial, aunque cada vez existe más evidencia sobre su ramificación hacia todos los sectores de la sociedad<sup>316</sup>.

Consecuentemente, resulta evidente, en atención al contexto imperante en el México actual, la preocupante intervención del crimen organizado en distintos sectores de la sociedad, pero principalmente, su potencial y latente influencia e infiltración en las instituciones del Estado, en todos los ámbitos de gobierno, inclusive, al interior de los partidos políticos y en los procesos electorales.

Es ahí -en los partidos políticos- donde la delincuencia organizada pudiera objetivar sus actividades, materializar sus pretensiones, y desde luego, ejercer un nivel de influencia que pudiera llegar a dimensiones inimaginables que genere entonces, la manipulación del ejercicio del poder público para fines ilícitos, corrompiendo y erosionando a las instituciones para luego servirse de ellas.

---

<sup>315</sup> *Idem.*

<sup>316</sup> *Nuestra democracia/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, op. cit., nota 312, p. 196.*

De esta manera, es necesario entonces, que dadas las características nacionales, se legisle con una finalidad previsor, y en su caso, inhibidora de dichas conductas, a partir de mecanismos verificables y de control que permitan la previsión de un procedimiento de ilegalización para aquellos partidos políticos que por acción u omisión, permitan la intervención directa, indirecta o velada, del crimen organizado.

## 9. Narcotráfico.

El narcotráfico, señalan Omar Hurtado y Rosa Ma. García Paz, en una primera aproximación *es una actividad ilegal que abarca el cultivo, a manufactura, la distribución y la venta de drogas ilegales*<sup>317</sup>. En sentido amplio se concibe como *una actividad ilícita que traspasa fronteras como una cadena delictiva multifacética transnacional en la que participan productores, procesadores, transportistas y distribuidores, a la vez que sus actividades se han diversificado a otras esferas delictivas como el lavado de dinero, el secuestro, el soborno, la trata de personas, el tráfico e migrantes y de armas, entre otros*<sup>318</sup>.

Delincuencia organizada y narcotráfico parecieran sinónimos, pero no lo son, el narcotráfico es por su estructura y alcances, delincuencia organizada, pero no siempre la delincuencia organizada es o implica narcotráfico. La delincuencia organizada, como se vio en el apartado anterior, puede abarcar una variedad más amplia de actividades ilícitas que pueden o no tener relación con el narcotráfico, aunque en la mayoría de

---

<sup>317</sup> Hurtado Omar y García Paz Rosa Ma "El narcotráfico en México como problema transnacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 47, enero-abril de 2013. Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2013, p.p. 35-36.

<sup>318</sup> *Idem*.

ocasiones lo sean, por ejemplo, conforme a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el terrorismo (nacional e internacional) el robo de vehículos, la falsificación de moneda, el robo de hidrocarburos, el acopio y tráfico de armas, constituyen actividades ligadas a este concepto, aunque no siempre tengan como sustento o vínculo el narcotráfico.

Precisado lo anterior, entraremos en contexto. El narcotráfico no tiene un carácter político –ideológico, pero con motivo de esa actividad sí se busca aprovechar las estructuras de la democracia y de la globalización para desarrollarse y potenciar su poder económico y político<sup>319</sup>.

La obtención de recursos de los partidos políticos por parte del narcotráfico, mediante “donaciones” o “contribuciones” realizadas por los jefes o “capos” se encuentra teñida de sospechas. En los siglos XIX y XX, se aprecia un fortalecimiento de la delincuencia organizada, principalmente el narcotráfico, surgieron entonces bandas o mafias controladoras de estas actividades, que abarcaban desde la trata de personas, hasta la producción y comercialización de droga, por ejemplo.

En los Estados Unidos, en la época de “la prohibición” de las bebidas alcohólicas, los recursos obtenidos por el pago de protección de comercios, hasta la administración de la prostitución, constituía una fuente fundamental de actividades políticas que tenía y comprometía de tal forma a los propios gobiernos, que sorprende su paulatino decrecimiento en comparación con el fortalecimiento de fuentes de financiamiento públicas y privadas legalmente contempladas en la actualidad<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> *Ibidem*, p.39.

<sup>320</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *op. cit.*, nota 244, p.p. 235-236.

En el último cuarto del siglo XX, florecieron los grandes cárteles del narcotráfico, en América Latina, Colombia y México, con mayor fuerza que en otros países del orbe; así, miembros de la delincuencia organizada y del narcotráfico, se convirtieron en los principales donadores y contribuyentes de los partidos políticos y de sus candidatos. En Colombia, durante la precampaña, e incluso durante la campaña electoral del ex presidente Samper en 1994, su presunto vínculo con el hoy extinto Cártel de Cali, ocasionó un escándalo nacional e internacional mayúsculo que tuvo a dicho presidente en la cuerda floja durante gran parte de su mandato, imposibilitándolo para ejercerlo eficazmente. El caso colombiano tiene *algunos elementos paralelos* en México en cuanto a la existencia de un contexto nacional con estructuras de delincuencia organizada muy fuertes<sup>321</sup>.

El tema del narcotráfico en México ha cobrado mayor auge e influencia desde mediados de la década de los ochenta. Las nuevas generaciones se encuentran involucradas en esta red, profesionistas y empresarios de prestigio, solo por citar dos ejemplos. Es de llamar la atención el alto nivel de corrupción y la injerencia de personalidades políticas de primer nivel en este negocio.

México, además de servir de tránsito de la cocaína colombiana, también es un productor importante de opio, cannabis, morfina y heroína, principalmente. La explotación y fortalecimiento de este mercado, se ha reflejado en la conformación de numerosos carteles de la droga, los cuales, de manera paulatina y sobretodo preocupante, han ido adquiriendo poderío, tanto por sus inmensos ingresos, como por su recepción política y social<sup>322</sup>.

---

<sup>321</sup> *Ibidem*, p.236.

<sup>322</sup> Guerrero, Agripino Luis Felipe, *op. cit.*, nota 235, p.128-129.

Para México, el problema de las potenciales e ilegales aportaciones por parte de grupos vinculados a la delincuencia organizada, como de los cárteles de la droga, no solamente implica que dichas contribuciones se realicen en el periodo de precampañas o campañas electorales, lo que trae como consecuencia una inequitativa contienda electoral en términos de financiamiento, sino también, en cuanto a que esa candidatura así auspiciada, ya sea, por parte del partido político o del candidato, puede condenar, irremediablemente a la Presidencia de la República, a ser sujeta a presiones o chantajes de esos grupos, durante los seis años del periodo presidencial del titular del Poder Ejecutivo en turno, poniendo, en consecuencia, en entredicho la estabilidad económica y social del Estado<sup>323</sup>.

Además, debe tenerse en consideración que la intervención de estos grupos delictivos en las contiendas electorales implica también la infiltración de sus miembros en las instituciones, lo que, como se dijo, erosionaría el sistema democrático mexicano.

De hecho, en los últimos años se han realizado pesquisas a diversas administraciones, en los tres ámbitos de gobierno, en donde la incidencia y presencia de grupos delictivos es constante y la intervención del Estado para eliminarla es cada vez más apremiante.

Debido a su vertiginoso crecimiento en las dos últimas décadas, el narcotráfico es una de las expresiones más significativas de la delincuencia organizada y uno de los principales problemas de seguridad en México<sup>324</sup>.

En la actualidad, -en México- estos grupos delincuenciales han adquirido una importante presencia en el tema de seguridad nacional, es decir, constituyen poderes

---

<sup>323</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *op. cit.*, nota 244, p.237.

<sup>324</sup> *Revista Mexicana de Política Exterior*, *op. cit.*, nota 317, p. 37.

fácticos, cuya intervención a través de recursos y financiamiento podría avalarse o inclusive, auspiciarse a través de los partidos políticos o candidatos, lo que puede resultar lesivo para el sistema democrático en México, esto es, se trata de organizaciones que, por su naturaleza, dilapidan el sistema democrático y corrompen su esencia misma.

Este fenómeno, acrecentado en parte por la ausencia de mecanismos institucionales eficaces para contrarrestarlo, orilla a que se tomen en consideración aspectos como el que se aborda en el presente apartado, con la finalidad de que se prevea una legislación en la que se incluya como causa de ilegalización de partidos políticos a quienes permitan o incurran en este tipo de actividades.

A. El caso “Morelia” (ST-JRC-117/2011)<sup>325</sup>.

El tema de la presunta intervención de la delincuencia organizada en los procesos electorales no es ajeno a la actualidad del país. Los propios partidos políticos han planteado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la nulidad de comicios por la intervención de estos grupos criminales. Uno de estos asuntos se presentó en la elección de miembros del Ayuntamiento de Morelia, Michoacán (en adelante caso “Morelia”) del cual conoció, en definitiva, la Sala Regional Toluca de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las pruebas aportadas en el caso “Morelia” eran reveladoras de la situación de violencia de aquél momento –y que en la actualidad parece agudizarse-. Ente las

---

<sup>325</sup> Sentencia consultable en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; fecha de consulta: 14 de enero de 2014.

pruebas que se presentaron, se encontraban notas periodísticas que daban cuenta de diversos hechos violentos y amenazas de grupos de la delincuencia organizada en medios impresos. Para mayor ilustración, enseguida se transcribe una de las notas periodísticas del caso, publicada en uno de los diarios de mayor publicación en el Estado, "Periódico A.M." días previos a la jornada electoral:

#### **"A LOS MICHOACANOS**

*Nosotros defendemos la soberanía del estado de Michoacán y moriremos peleando. Evitando que grupos como los Zetas y como los gobiernos del PARTIDO ACCIÓN NACIONAL quieran invadir nuestro territorio y adueñarse de él y saquearlo. A toda la población le queremos decir que no queremos más PARTIDO ACCIÓN NACIONAL en ningún nivel de gobierno, ya que tienen pactos grupos que roban, extorsionan, violan y secuestran a gente inocente. Como los Zetas, los gobiernos Partido Acción Nacionalistas han permitido eso comprometiendo las plazas con esos grupos escondiéndose detrás de la farsa de los grupos de federales que solo cuidan sus intereses y las de los sicarios terroristas que azotan al estado.*

*Pseudo-policías como varios directores de Policía, como 'El Dragón' Guerrero, comandante Z de Jalisco, solo han sido una prueba de los planes que quieren para tierras michoacanas, tratando de entregarlas en manos de los más desalmados criminales.*

*La muerte del Presidente de La Piedad es otra forma en que el gobierno del PARTIDO ACCIÓN NACIONAL vuelve a tratar de atacarnos, cuando ellos son los peores asesinos que hay y el mismo presidente Guzmán debía varias por los compromisos que no pudo cumplir con el comandante Z que tenía como director.*

*Nosotros no lo permitimos y no permitiremos que mas gobernantes y políticos comprados por millonarias cifras sacrifiquen al pueblo de Michoacán entregándolo a otras personas por eso no tendremos descanso para frenar al PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.*

*Nosotros repudiamos la narcoguerra, repudiamos las muertes de inocentes, los gobiernos Partido Acción Nacionalistas han provocado miles de muertes y al parecer estas seguirán, nosotros queremos decirle a la gente de Apatzingán, Zamora,*

*Lázaro Cárdenas, Morelia, La Piedad, Arteaga, Patzcuaro, Yurécuaro, Buena Vista, Aquila y a cada michoacano que no vote por el PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, si los azules ganan las muertes en el estado y municipios serán de todos los días. Por la seguridad de sus familias y de todos los de esta tierra paremos a esos rateros.*

*Con la mano de los Calderón aquí, las muertes iniciarán con su llegada al gobierno, no habrá tregua, morirán soldados de nosotros y morirán federales, zetas y también los gobernantes rateros. Cabezas y cuerpos descuartizados rodarán, será ahora sí una guerra sin cuartel.*

*A los reporteros les decimos no callar la verdad y difundir nuestro mensaje o con su pellejo pagarán las consecuencias de no hacerlo. No usen playeras ni propagandas del PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, no queremos confundirlos y que haya muertes inocentes.”*

De igual forma, en ese asunto, se aportaron otras notas periodísticas como la del el Diario “PROVINCIA DE MICHOACÁN”, en la que publicó: *PAN suspende diez candidaturas por temor al crimen organizado*, específicamente en los municipios de Tierra Caliente, así como las relativas al asesinato del Presidente Municipal de La Piedad, Ricardo Guzmán Romero.

El Diario Reforma, en su edición electrónica, publicó la nota titulada *Votan entre amenazas*, en la que se refiere la intención de inhibir el voto de los michoacanos con llamadas, desplegados, mensajes de texto a teléfonos móviles, así como con la presencia de hombres armados.

El periódico Quadratin publicó la nota periodística *Denuncian partidos presión del crimen organizado en la elección* y el periódico digital Vanguardia publicó una nota en la cual el Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática afirmó que en los comicios de trece de noviembre, en la entidad, había gente del crimen organizado

buscando amedrentar a los candidatos y dirigentes de dicho instituto político, solo por mencionar algunas de las pruebas que se aportaron en dicho medio de impugnación.

Aunque la Sala Regional Toluca declaró fundado el agravio que en su momento formularon los partidos políticos inconformes, lo hizo sólo para el efecto de analizar las pruebas que el tribunal electoral local había dejado de valorar, por haber declarado inoperante el agravio en el juicio de inconformidad local. En este aspecto -delincuencia organizada- destaca por su relevancia el criterio adoptado por la Sala Regional Toluca en el tema, en el que refirió:

*...es necesario recordar que el objetivo de las sociedades democráticas es la participación del mayor número de visiones del mundo en armonía. Es decir, las democracias son, en esencia, plurales y tolerantes. Sin embargo, en los últimos años, hemos venido observando, de manera paulatina, el surgimiento de doctrinas incompatibles con la democracia. Algunas heredadas del pasado, como los neonazis; otras, de las circunstancias fácticas de nuestras sociedades, como las pandillas centroamericanas o como los grupos delincuenciales mexicanos. En ese tenor, la democracia debe ser capaz de fomentar la armonía de todos los grupos sociales que deben participar en la toma de decisiones públicas en público.*

*Ahora bien, en los casos en que un grupo delincuencial pretenda socavar los cimientos de la sociedad, es preciso considerar, sobre todo como en el caso español lo hizo el Tribunal Constitucional al declarar la inconstitucionalidad de partidos políticos promotores de grupos terroristas, que cualquier posición que pretenda minar la estructura democrática del Estado debe ser señalada y declarada ilegal. Esta ilegalidad, no sólo debe tomarse en razón de las acciones, es decir, de las actividades desarrolladas por los partidos políticos, sino también por las omisiones, al no condenar, de manera enérgica, cualquier acto proveniente de la delincuencia organizada que incida en el ámbito electoral.*

*Además, es claro que cualquier manifestación tanto económica como que pretenda inhibir el ejercicio libre del voto, proveniente de la delincuencia organizada, afecta la equidad en la contienda y, por*

*supuesto, la certeza de las elecciones. Además, altera el modelo democrático de un ser humano, un voto, en virtud de que permite la existencia de votos con valor diferente, aquellos que tienen un determinado costo y protección legal y aquellos que, por compra o coacción, tienen otro valor.*

*Es claro que, de acreditarse estos supuestos, se afecta de manera directa a los principios constitucionales que rigen la organización de las elecciones en México, lo que podría originar la nulidad de elección o la sanción a un determinado instituto político o candidato. Más allá de lo que la doctrina ha denominado Derecho Electoral del Enemigo, concebido para tener un trato diferenciado, garantista para las personas que cumplen a cabalidad con el requisito constitucional de tener un modo honesto de vivir que los hace ciudadanos mexicanos, y persecutor en contra de quienes afectan la estructura básica de la sociedad, se trata, simplemente, del cumplimiento de los principios constitucionales*

En cuanto a la trascendencia de las violaciones relacionadas con la incidencia de la delincuencia organizada y el narcotráfico, en los comicios para la elección de miembros del Ayuntamiento de Morelia, no se demostró que el clima de inseguridad en el Estado de Michoacán tuviera la incidencia pretendida por los partidos políticos impugnantes respecto a la elección cuestionada. Al respecto, la Sala Regional Toluca sostuvo:

*Esta Sala Regional considera que varios de los hechos relatados en la demanda primigenia tuvieron verificativo en municipios distintos al de la capital del Estado por lo que, no se acredita el nexo causal entre la conducta irregular descrita y la elección que se pretende sea anulada.*

Finalmente, dicha elección fue anulada, pero por otra razón de mayor peso: la indebida transmisión del cierre campaña de los candidatos postulados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el periodo de reflexión conocido como “veda

electoral” –los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática también transmitieron indebidamente sus cierres de campaña en la televisora involucrada-, partido político que había obtenido el triunfo en dichos comicios, irregularidad que condujo a la declaratoria de invalidez por la acreditada violación al artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, además de la transmisión del cierre de campaña de referencia, el cual no estaba pautado por el Instituto Federal Electoral, también quedó demostrada la transmisión de un evento pugilístico, desde el extranjero, la noche previa a la jornada electoral en el que uno de los deportistas portó el emblema del PRI, aunado a que en aquella época, la única entidad federativa en la que se llevaron a cabo comicios en el país era en Michoacán y la diferencia de votos entre el ganador de la elección (PRI) y el segundo lugar en dichos comicios (PAN) era muy estrecha (2,317 votos, lo que representaba el .76% de diferencia entre ambos competidores) lo que en concepto de la Sala Toluca no era garante de los principios de certeza, legalidad y equidad en la contienda.

En ese contexto, la resolución de este caso denota la problemática que representa la intervención fuera del marco constitucional y legal de otro de los poderes fácticos. Los medios de comunicación masiva.

Este tipo de circunstancias, entonces, hacen necesario un replantamiento más allá de la la invalidez de la elección, que conduzca a la necesidad de una regulación que no solamente alcance esa invalidez con la consecuente prohibición del infractor de su participación en los comicios extraordinarios, tal y como lo establece el actual artículo 41 Constitucional, sino que, para evitar un daño de mayor calado, sería necesaria la previsión de otros mecanismos de control democráticos con consecuencias de fondo, en este caso, el procedimiento de ilegalización de partidos políticos.

B. El caso “Michoacán” (SUP-JRC-6/2012 y ACUMULADOS)<sup>326</sup>.

La misma situación de violencia generalizada relacionada con la delincuencia organizada en Michoacán se presentó en la elección de Gobernador del Estado de Michoacán, que se llevó a cabo en 2011. Dicha elección fue impugnada por los partidos políticos Acción Nacional, Nueva Alianza y de la Revolución Democrática, quienes reclamaron la nulidad de dicha elección, también por la injerencia del crimen en aquellos comicios. Ahora, el análisis de este tema, debía realizarse respecto a la incidencia de este problema en la entidad federativa.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró improcedente la alegación relacionada con la intervención de la delincuencia organizada, en esencia, porque de los elementos de prueba aportados no se advertía que se hubiera producido inhibición en el electorado por parte de la delincuencia organizada en el Municipio de la Piedad, ni en los municipios que lo circundan, fue el Partido Acción Nacional quien obtuvo el triunfo, aunado a que la elección cuestionada tuvo mayor índice de participación respecto a la anterior para Gobernador, con lo que no se demostraba el impacto inhibitorio del voto hacia el electorado ni tampoco la trascendencia al normal desarrollo del procedimiento electoral o al resultado de la elección, lo que conducía a que dichas irregularidades como en Morelia, pero por razones diversas, no adquirieran el talante suficiente para privar de validez a los comicios por dicha causa. En este caso, a diferencia de la elección de

---

<sup>326</sup> Sentencia consultable en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; Fecha de consulta 14 de enero de 2014.

miembros del Ayuntamiento de Morelia, la Sala Superior validó la elección al considerar que las irregularidades no eran determinantes para anularla.

#### 10. Financiamiento irregular. Casos relevantes.

Los artículos 16 y 20, apartado A, fracción III, constitucionales garantizan los derechos de los gobernados, relativos a que la autoridad debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento en los actos de molestia que emita, así como *el específico para los inculpados, de conocer el nombre de su acusador*. Con tales derechos, se responde a la tendencia general que se da en un Estado de Derecho propio de una democracia, consistente en proscribir los procesos sancionadores de carácter secreto y las pesquisas generales.

Esto constituye, a su vez, una limitante a la función punitiva de los órganos estatales, en cuanto a que, no obstante las amplias facultades que se les otorga para conocer, investigar, acusar y sancionar ilícitos, tal actividad debe tener un respaldo serio y fundamentado, es decir, se debe contar con elementos objetivos y ciertos sobre la posibilidad de que determinada persona haya cometido una conducta infractora.

En el procedimiento administrativo sancionador electoral se recoge ese principio, porque permite que su inicio se realice de oficio, cuando la propia autoridad hubiera tenido conocimiento de los hechos, o a petición de parte, a través de una denuncia que contenga un sustento mínimo, para lo cual se exigen, además, que los hechos narrados constituyan infracciones, sean verosímiles y se aporte un principio de prueba, el relativo a que se encuentren firmados, con lo cual, implícitamente se requiere la revelación de la identidad del autor de la denuncia como tal. De lo contrario, la investigación podría

convertirse en un procedimiento insustancial, abusivo y sin objeto concreto, que pudiera derivar en una pesquisa general.

En la actualidad, a nivel jurisdiccional, no se ha emitido algún precedente en el que se hubiera determinado la cancelación del registro de algún partido político por la presencia de financiamiento irregular o del rebase de topes de gastos de campaña, o bien, por otras relacionadas con su indebido actuar, las cuales pudieran traducirse en irregularidades de tal magnitud, que trasciendan al grado tal de poner en riesgo inminente la estabilidad o el funcionamiento del sistema democrático a partir de la asunción de posturas que pugnan en su contra, las cuales, de materializarse, o bien, por vías de hecho, pudieran representar un retroceso en los avances de una democracia participativa e incluyente, como parte esencial del fortalecimiento del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Por ello, considero que ante la ausencia de regulación normativa, resulta en consecuencia, pertinente la previsión de un procedimiento, así como el órgano jurisdiccional competente que deba conocer sobre este tema.

De esta manera, si los partidos políticos desvían las finalidades que constitucionalmente tienen establecidas, empleando su estructura y organización para finalidades distintas, que entre otras cuestiones pueden ir en contra de los postulados democráticos, la seguridad, la paz social y la estabilidad de la nación, se dice que dichas organizaciones o entes de interés público deben ser declaradas ilegales.

En México, únicamente como referencia contextual, se han impuesto sanciones administrativas derivadas de actividades irregulares de los partidos políticos, aquí se tienen, por ejemplo, las multas ejemplares e históricas a los partidos políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, como en los casos Pemexgate en el

expediente SUP-RAP-018/2003 y Amigos de Fox en el expediente SUP-RAP-98/2003 y acumulados.

A. Amigos de Fox (SUP-RAP-98/2003)<sup>327</sup>.

Los expedientes SUP-RAP-098/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-100/2003, SUP-RAP-101/2003 y SUP-RAP-102/2003 ACUMULADOS, se refieren a un caso paradigmático en relación con el financiamiento irregular en la campaña electoral en el año 2000, para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, caso conocido como “Amigos de Fox”.

La investigación se limitó al período comprendido entre el 12 de septiembre de 1999 y el 31 de diciembre del año 2000. Por ser el periodo donde el candidato de la coalición “Alianza por el Cambio” tenía propiamente un vínculo con el partido y la existencia de las campañas electorales del año 2000; por lo tanto, las investigaciones no se podían realizar antes de la fecha precisada.

En este caso, destaca que al Instituto Federal Electoral (IFE) en su carácter de autoridad fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos, no le es oponible a su actividad indagatoria el secreto bancario, (SUP-RAP-050/2001, donde se advierte que el IFE ejerce un rol de *autoridad hacendaría federal* en cumplimiento de determinadas y específicas funciones fiscales, por lo que es considerada dentro de las excepciones al

---

<sup>327</sup> Sentencia consultable en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; fecha de consulta: 15 de octubre de 2013. Nota: por lo voluminoso de la sentencia, esta se encuentra localizable en diecisiete hipervínculos que despliega la página de referencia.

secreto bancario, fiduciario y fiscal que prevén los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación)<sup>328</sup>.

En el precedente de referencia, se mencionan sólo doce casos de aportaciones provenientes de personas físicas, y se consideró que cincuenta y siete empresas mexicanas de carácter mercantil habían realizado aportaciones a los partidos que integraron la coalición denunciada, a través de la Asociación Civil Amigos de Fox, asociación que administró los recursos financieros para la campaña presidencial del entonces candidato Vicente Fox Quesada. La investigación, en esencia, arrojó:

- 1) Aportaciones de 57 empresas mexicanas de carácter mercantil.
- 2) Recursos provenientes del extranjero tanto de personas físicas como morales.
- 3) Aportaciones del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en el Senado de la República.
- 4) Aportaciones del “Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México”.
- 5) Aportaciones de origen no identificado.

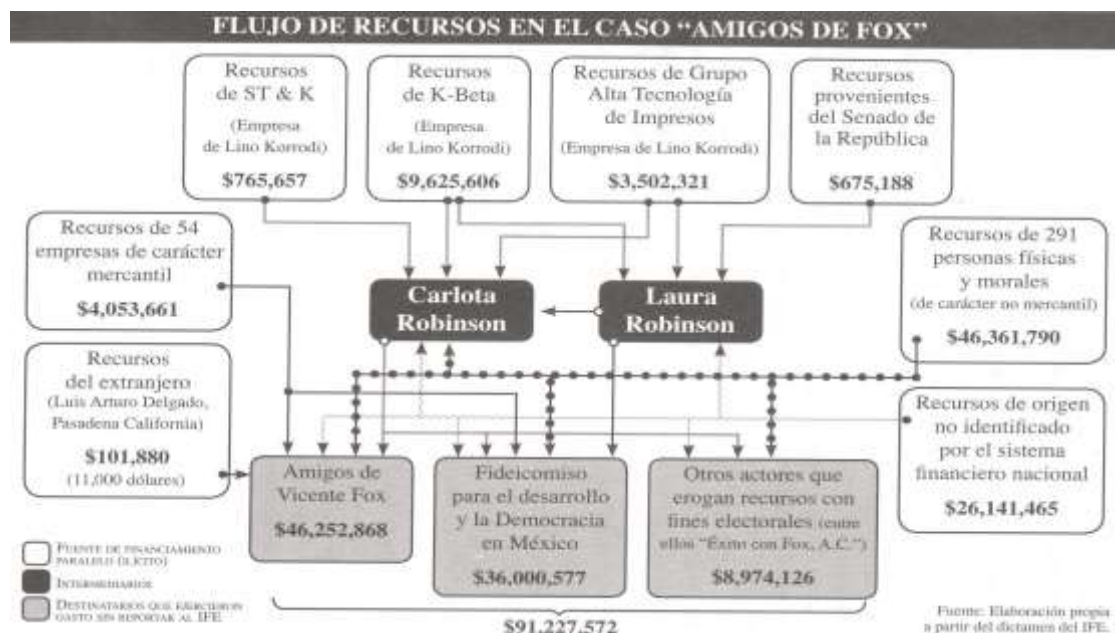
La autoridad fiscalizadora recabó por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la copia certificada del contrato de fideicomiso de inversión y administración, denominado “Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México”, y consideró que se había acreditado el empleo de ese fideicomiso en un esquema de financiamiento paralelo.

---

<sup>328</sup> Sentencia consultable en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; página verificada el 15 de octubre de 2013.

Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, esquematizan el referido proceso de financiamiento paralelo en un cuadro que se inserta enseguida:

**Cuadro**<sup>329</sup>



En este asunto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que si un partido político o coalición ejecuta, o simplemente aprovecha, un conjunto de actividades sistemáticas, con conexión especial y temporal, realizadas por sí o por interpósita persona, para evadir la acción fiscalizadora, y con independencia de que se materialicen o no, actos prohibidos por la ley, implicará un sistema de financiamiento paralelo al previsto por las disposiciones jurídicas, pero con la característica de eludir o evadir los procedimientos de control del origen y destino de los recursos, con la finalidad de sufragar actividades permitidas o no en la ley, pero que

<sup>329</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, Murayama Rendón Ciro, "Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox", Editorial Cal y Arena, México, 2006, p.167.

reportan un beneficio al partido político o coalición que lo crea, utiliza o aprovecha, que lo coloca en el campo de la ilicitud, surgiendo por tanto, la exigencia de una sanción administrativa.

De esta manera, en el caso “Amigos de Fox”, para determinar la existencia de un financiamiento paralelo irregular y en consecuencia sancionable, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tomó en consideración, al menos, los siguientes elementos:

- a) Coordinación.
- b) Uniformidad.
- c) Sistematización.
- d) Objetivo o finalidad coincidente.
- e) Paralelismo.
- f) Afectación General.
- g) Ocultamiento.
- h) Beneficio.

B. Pemexgate (SUP-RAP-018/2003)<sup>330</sup>.

Otro caso paradigmático de financiamiento irregular, es el conocido también como “Pemexgate”. En el caso conocido como “Pemexgate”, se trató de un tema de financiamiento paralelo a la campaña del candidato a la Presidencia de la República en

---

<sup>330</sup> Sentencia consultable en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; fecha de consulta: 10 de noviembre de 2013.

el proceso electoral del año dos mil, postulado por el Partido Revolucionario Institucional, Francisco Labastida Ochoa, en el que el Sindicato de Trabajadores de Petróleos Mexicanos transfirió fondos de sus cuentas para financiar dicha campaña, irregularidad que se tradujo en inequidad en la contienda, puesto que en el sistema electoral mexicano el financiamiento que reciben los partidos políticos es preponderantemente público, dicha irregularidad motivó la sanción de dicho instituto político, lo cual se tradujo en una reducción considerable de sus ministraciones.

En este asunto, Petróleos Mexicanos transfirió al Sindicato de sus trabajadores la cantidad de 640 millones de pesos, al amparo del convenio administrativo sindical firmado el cinco de junio de dos mil; dicha cantidad se dispuso a través de traslados de valores por personal del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a las instalaciones de este instituto político.

Por las circunstancias de modo, tiempo y lugar, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que el dinero retirado ingresó al patrimonio del PRI y que éste instituto político omitió informarlo en su estado financiero al IFE, debido a la forma en que se llevó a cabo el retiro, a que las personas que lo hicieron tenían una relación laboral con ese instituto político en la época en que se produjeron esos hechos y no con el sindicato, así como a la existencia de la autorización del Secretario Tesorero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, al Banco Mercantil del Norte (BANORTE), Sociedad Anónima, para entregar dotaciones de dinero a través de traslado de valores a seis personas y que de las declaraciones de estas personas se advertía la afirmación de que realizaron los respectivos retiros en una cuenta bancaria, por instrucciones de sus superiores jerárquicos del PRI.

Como en las actividades de campaña que realiza el partido, es factible realizar gastos mediante pagos en efectivo, cabe la posibilidad de que diversas sumas de dinero se gasten de esa manera, mediante fraccionamientos a cuantías mínimas, incluso conforme a las reglas de erogación.

Las consideraciones de la Sala Superior, en el sentido de que se infiere que el PRI realizó acciones de dirección y mandato consistentes en planear, desde cargos cupulares de la estructura financiera del PRI, una maniobra que tuviera como finalidad el cobro del dinero indicado en breve tiempo, y a la vez conducir, instruir y ordenar a las personas idóneas que ejecutarían materialmente el retiro del dinero. Los actos de obediencia fueron realizados por las personas que actuaron de manera coordinada para llevar a cabo el plan predeterminado, por lo tanto, dichas circunstancias demostraron una actividad de financiamiento irregular, solventado, como se dijo, a través del sindicato de Petróleos Mexicanos al PRI, para la campaña presidencial del entonces candidato Francisco Labastida Ochoa, motivos por los cuales, en esencia, este partido político fue sancionado.

Este caso, constituye, junto con el caso “Amigos de Fox” una de las multas más grandes de la historia de México que se han impuesto a un partido político, sin que en ninguno de ellos se hubiera tomado en consideración la posibilidad de una sanción mas allá de lo financiero, como podría ser la cancelación de su registro, o bien, la ilegalización de dichos institutos políticos.

C. Caso “Demetrio Sodi” (SDF-JRC-69/2009, SDF-JRC-68/2009 y SDF-JDC-301/2009 ACUMULADOS).

Otro precedente relevante en materia de fiscalización lo encontramos en el caso conocido como “Demetrio Sodi”. Se trató de juicios revisión constitucional electoral promovidos por los partidos políticos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT), Convergencia, Acción Nacional (PAN) y un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, promovido por el candidato del PAN a Delegado en Miguel Hidalgo, en el Distrito Federal, Demetrio Sodi de la Tijera, en contra de la resolución del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) que declaró la nulidad de elección, por el rebase de topes de gastos de campaña en la que Sodi había obtenido el triunfo. Este asunto fue objeto del conocimiento de la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SRDF).

La SRDF consideró errónea la apreciación del TEDF relativa a que la autoridad administrativa electoral local había procedido correctamente al incorporar a su dictamen diversos elementos o conceptos que no formaban parte de la solicitud de investigación. En consecuencia, la SRDF sostuvo que la facultad discrecional de la autoridad fiscalizadora implicaba la inmutabilidad de los hechos materia de la investigación, por lo que si el tribunal electoral local no procedió de esta manera, era menester entonces que se descartaran los montos que no fueron materia de los hechos planteados en dicha solicitud.

Entre otros rubros, la SRDF advirtió una indebida cuantificación de la autoridad responsable (TEDF) respecto a la entrevista que un reportero de Televisa le hizo a Demetrio Sodi el 23 de mayo de 2009, en un evento deportivo como parte de los gastos

de campaña, ya que el conocimiento de la propaganda no correspondía al IEDF sino al IFE, ni tampoco que ello pudiera ser un hecho para atribuirla como donación en especie, atento a lo resuelto por Sala Superior en el SUP-RAP-239/2009.

Entender lo contrario –expone la SRDF- esto es, permitir que en el transcurso del procedimiento la autoridad encargada de la investigación incorpore elementos que no fueron hechos del conocimiento de la parte investigada al momento del emplazamiento, implicaría atentar contra el principio de contradicción. De acuerdo con la estructura del procedimiento, concomitantemente con la contestación de la investigación planteada, el partido o coalición sujeto a la investigación debe acompañar los argumentos y medios de convicción que estime necesarios para desvirtuar los actos irregulares que se le imputan o acreditar que el gasto derivado de ellos se encuentra dentro de los límites establecidos en los topes de campaña, lo cual no acontece respecto de los hechos que la autoridad incluya en la investigación y que no hubieren sido contemplados en la solicitud de la misma.

En esencia, con base en ello, la SRDF consideró que los conceptos y montos incluidos por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF no guardaban relación con los hechos materia de la investigación y que por lo tanto, no debían ser considerados en el respectivo dictamen.

En conclusión, la SRDF consideró que contrariamente a lo expuesto por el TEDF, al no ser cuantificable la entrevista en cuestión, otorgada por Demetrio Sodi de la Tijera a un reportero de Televisa dentro del partido de fútbol soccer, tampoco era cuantificable la cantidad de \$ 972,000.00 mil pesos, por lo que debía descontarse del total del monto determinado por el Consejo General del IEDF en el acuerdo ACU-940/09, como gasto erogado por el candidato Demetrio Sodi de la Tijera en su campaña electoral, por lo que

no quedó demostrado que Sodi hubiera rebasado el tope de gastos de campaña y en consecuencia, se revocó a nulidad de la elección originalmente decretada por el TEDF<sup>331</sup>.

#### D. Caso “Monex”.

Un asunto reciente en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos es el caso “Monex”, relativo a la distribución por parte de la entonces Coalición “Compromiso por México” (integrada por los partidos políticos de Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México) de miles de tarjetas con dinero electrónico, durante el proceso electoral federal 2011-2012.

La finalidad era establecer si en aquél proceso electoral la Coalición “Compromiso por México” incurrió en infracción a la legislación electoral por rebase de topes de gastos de campaña.

Al respecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó que con motivo de las múltiples diligencias ordenadas por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de dicho instituto, se obtuvo información de 9 mil 924 tarjetas, de las cuales 7 mil 851 tarjetas constituyeron el universo fiscalizable en atención a que las restantes no contenían recursos. Dichas tarjetas reportaron operaciones por un monto de 57 millones 318 mil 609 pesos

Del procedimiento de fiscalización se pudo comprobar que el 74.6% de estos movimientos se efectuaron el último día de las campañas electorales, lo cual significa

---

<sup>331</sup> Sentencia consultable en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; página consultada el 14 de enero de 2014.

que de los 57.3 millones involucrados, se ejercieron 50.5 millones durante el periodo de campaña, es decir, el 88.1% de los recursos identificados, de los cuales el 88.36% de los movimientos corresponden a disposiciones en efectivo realizadas en cajeros automáticos, y el 11.64% restante, se ejerció en establecimientos mercantiles, tiendas de conveniencia y departamentales, pagos de alimentos y bebidas, compras por internet, telefonía, transporte, hospedaje y gastos médicos, entre otros, los cuales, en términos de la referida resolución, fueron distribuidas entre sus coordinadores territoriales, representantes generales, enlaces distritales y estatales, como contraprestación de servicios, y por lo tanto, correspondían a gastos de campaña.

De esta manera el IFE determinó que era legal el origen de los recursos ejercidos a través de las tarjetas expedidas por Banco Monex, al igual que el mecanismo de dispersión utilizado, por lo que el monto total de más de 50 millones de pesos debía distribuirse en los informes de campaña de las tres elecciones federales diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, en la referida resolución (CG31/2013) el IFE ordenó dar vista a los institutos electorales del Distrito Federal y de Participación Ciudadana de Jalisco, para que en ejercicio de sus atribuciones determinen lo correspondiente por gastos que ascienden a 10 millones 308 mil pesos en el caso del Distrito Federal; de 6 millones en el caso del estado de Jalisco. Así como dar vistas a: Servicio de Administración Tributaria, Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales, Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP<sup>332</sup>.

---

<sup>332</sup> Al respecto véase la resolución CG31/2013, consultable en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/01%20Enero/rmonex/P74eng.pdf>. Consultada el 15 de enero de 2014.

Cabe destacar que en relación al tema de fiscalización del pasado proceso electoral federal, aún existen aspectos que no han terminado de revisarse. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente identificado con la clave SUP-RAP-189/2013, de doce de diciembre de dos mil trece, revocó un desechamiento decretado por el IFE en relación a la fiscalización de dos cuentas bancarias en la institución denominada BBVA Bancomer, Sociedad Anónima, porque no se advertía que dicho instituto se hubiera pronunciado respecto del origen y destino de los recursos depositados en las mismas<sup>333</sup>.

#### E. Caso “Soriana” (SUP-RAP-548/2012).

El caso “Soriana” es de los más recientes en materia fiscalización. Se trató de un recurso de apelación promovido por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en contra de la resolución CG768/2012, de cinco de diciembre de dos mil once, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) en el que se declaró infundada la queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, instaurado en contra de la entonces coalición parcial “Compromiso por México”, integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México. El tema central: la presunta distribución a la ciudadanía por parte del PRI, respecto de cientos de miles de tarjetas electrónicas para la adquisición de productos en la cadena comercial de las tiendas Soriana. Asunto que fue del conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>333</sup>Sentencia disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>. Página consultada el 15 de enero de 2014.

La Sala Superior resolvió confirmar la resolución del IFE, ya que la autoridad responsable realizó el análisis, estudio y valoración de los medios de prueba que tuvo a su alcance, consistentes en las Tarjetas Plásticas Soriana, con el emblema "CTM" y la leyenda "A precio por ti"; los tickets de compra con la leyenda "APRECIABLE beneficio PRI"; el Convenio de Colaboración celebrado entre Tiendas Soriana, S.A. de C.V. y el Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Nuevo León; así como las pruebas técnicas (videos) aportadas por los denunciantes, con lo que arribó a la conclusión de que ni en forma individual o conjunta, se comprobaban los hechos denunciados (financiamiento oculto). En este sentido, en términos de la Sala Superior, pretender invocar la supuesta actualización de un "fraude a la Ley", sin haber quedado demostrados los hechos denunciados, no obstante que los mismos fueron analizados por el IFE de manera conjunta, era razón suficiente para considerar que la inconformidad planteada carecía de sustento.

En cuanto a los Tickets de compra con la leyenda "APRECIABLE: Beneficios PRI", emitidos por Soriana, su análisis y estudio derivó del hecho de que Soriana, S.A. de C.V., a requerimiento de la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, le informó a dicha unidad que "Beneficios PRI" se refería a un convenio de colaboración celebrado entre el Partido Revolucionario Institucional y Tiendas Soriana, S.A. de C.V., signado el treinta y uno de julio de dos mil once, con objeto de que esta última hiciera extensivos los beneficios de su "Programa Lealtad", publicado en el portal <http://www1.soriana.com>; en sus tiendas de autoservicio que operan bajo los nombres comerciales de Soriana, Soriana Express, Soriana Mercado, Soriana Hiper, Soriana Súper y City Club, para 500,000 (quinientas mil) tarjetas o credenciales institucionales,

que bajo su costo y riesgo emitiría el partido político en cuestión y otorgaría a sus afiliados en el Estado de Nuevo León.

De esta manera, la Sala Superior concluyó que con independencia del criterio sostenido por el IFE, respecto a la distribución de tarjetas del PRI entre sus militantes, no existía constancia alguna que hiciera prueba plena de que las 500,000 (quinientas mil) tarjetas, supuestamente amparadas en dicho convenio, efectivamente hubieren sido destinadas a militantes del PRI en Nuevo León, por lo que su sola existencia no implicaba que se hubieran otorgado a ciudadanos con la condición de que votaran por el candidato a la Presidencia de la República postulado por la coalición parcial "Compromiso por México", sino que tuvo como base un beneficio directo a los militantes del PRI y no a la ciudadanía en general.

Así, en consideración de la Sala Superior, el convenio suscrito entre el Partido Revolucionario Institucional y Tiendas Soriana, S.A. de C.V., tuvo como premisa que de las 500,000 (quinientas mil) tarjetas o credenciales institucionales, Soriana asignaría un número de folio al tarjeta-habiente que se presentara en alguna de sus tiendas de autoservicio, a fin de que pudiera gozar de los beneficios objeto del convenio de colaboración entre dichas partes, por lo que sin realizar este procedimiento (presentación de tarjeta-habiente y asignación de folio por parte de dicha persona moral) ningún beneficio aportaría a su tenedor, ya que sin contar con dicho folio el sistema operativo de Soriana no reconocería operación alguna, de ahí que la explicación lógica-jurídica respecto a los beneficios de las tarjetas y sus destinatarios derivaba de las propias condiciones pactadas en el convenio para hacerlo operable.

Inclusive, dicha Sala determinó que el PRI no estaba obligado a registrar ante dicha instancia (IFE) el referido convenio, ya que el registro de informes de partidos con

resúmenes de actas, acuerdos y/o convenios celebrados en el Estado de Nuevo León, no resultaba exigible, toda vez que el citado convenio no se refirió a ingresos o egresos del PRI en relación con su financiamiento para gastos de campaña, ni tampoco existía la obligación de reportar el convenio en cuestión, aún cuando la expedición de las tarjetas hubieran sido a cargo del citado partido político en el Estado de Nuevo León, porque en todo caso, el costo de elaboración de las indicadas tarjetas, quedaría enmarcado en sus gastos ordinarios, tanto locales como federales, ya que dicho programa corrió a cargo de un Comité Directivo Estatal, los cuales se reportan en diferentes términos y plazos<sup>334</sup>.

F. Difusión de propaganda en el extranjero. (SUP-RAP-551/2012).

Otro asunto en materia de fiscalización es el relativo a la presunta difusión en el extranjero de la imagen del candidato a la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto y de la Coalición “Compromiso por México” integrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Verde Ecologista de México (PVEM) así como el supuesto rebase de tope de gastos de campaña de la citada Coalición aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral por 56 millones de dólares, moneda de curso legal en los Estados Unidos de América.

El asunto se circunscribió en determinar si la firma de contratos por supuestos servicios de publicidad, fue utilizada o no para encubrir la obtención, transferencia y manejo de fondos financieros provenientes del Gobierno del Estado de México y

---

<sup>334</sup> Sentencia disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; consultada el 15 de enero de 2014.

diversas empresas de carácter mercantil que beneficiaron la campaña del citado candidato. En especial, de la supuesta transferencia de recursos de procedencia desconocida a través de Banco Monex.

Al respecto, Banco Monex informó que la cuenta ABA0210089 de la institución bancaria Citibank México, S. A., no existía. Asimismo, manifestó que el ABA se refería a un código bancario de nueve dígitos con el cual se identifican a las instituciones en los Estados Unidos y que en sus registros el ABA0210089 correspondía a Citibank Nueva York. De igual forma, comunicó que la cuenta 36923384 se refería a una cuenta en dólares establecida en Citibank Nueva York a nombre de Banco Monex, S. A.

Con base en lo anterior, contrario a lo afirmado, no existía una cuenta bancaria destinada para la transferencia de recursos de procedencia desconocida, ya que la cuenta investigada no correspondía a una empresa de carácter mercantil; sino que se trataba de una cuenta concentradora de la Institución Bancaria Banca Monex, a través de la cual realiza operaciones con bancos extranjeros y en consecuencia se consideró inexistente la supuesta cuenta concentradora a través de la cual se recolectaban y posteriormente se distribuían recursos a favor de la campaña de Enrique Peña Nieto.

De esta manera, se afirmó que los contratos celebrados en nada tuvieron relación con Enrique Peña Nieto ni con su candidatura a la Presidencia de la República, porque: 1. Las personas involucradas en dichos contratos afirmaron que el objeto de los contratos era publicitar a las empresas implicadas y 2. Del análisis de los citados contratos no se advertía específicamente qué servicios se contrataron<sup>335</sup>.

---

<sup>335</sup> Sentencia consultable en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; fecha de consulta: 15 de enero de 2014.



## **CAPÍTULO IV**

NECESIDAD DE REGULACIÓN EN MÉXICO DEL PROCEDIMIENTO PARA LA  
ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS.



## CAPÍTULO IV

### NECESIDAD DE REGULACIÓN EN MÉXICO DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS.

#### I. NOTA INTRODUCTORIA EN CUANTO AL CONTEXTO NORMATIVO.

México carece de la figura de ilegalización de partidos políticos. Si embargo, como se ha anunciado –y se justifica a continuación- conforme al cúmulo de problemáticas, propias del contexto mexicano, existe la necesidad de regularlo.

La cancelación y la pérdida de registro de estas organizaciones de ciudadanos, desarrolladas en el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) como se verá enseguida, por los efectos que en uno u otro caso conllevarían, resultarían insuficientes para sofocar acciones o conductas que por su trascendencia pudieran resultar dañinas para la democracia. Por ello, es una tarea primaria que la democracia mexicana cuente con sus propios mecanismos para sortear los avatares propios de la problemática del país, que tengan como finalidad la destrucción o desaparición de la democracia por medios que le resultan ajenos.

Así, en este apartado, se presentan algunos aspectos en torno a la situación jurídica actual que en México ponen de manifiesto la necesidad de contar con la figura de ilegalización de partidos políticos, así como algunas de las consecuencias que conllevaría una declaratoria con estas características y el órgano competente para conocer de este tipo de asuntos.

### 1. Anomía legal.

En México no existe una legislación previsoras de un procedimiento de ilegalización de partidos políticos. Si bien el Instituto Electoral (IFE) -próximamente Instituto Nacional Electoral (INE) es la autoridad administrativa-electoral facultada para decretar la cancelación o pérdida del registro de los partidos políticos, dicha facultad se encuentra circunscrita en el ámbito de sus atribuciones, las cuales son de naturaleza eminentemente administrativa y no de naturaleza jurisdiccional.

En efecto, de acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) como se expondrá en apartados siguientes, existen previstas algunas causas para decretar la cancelación o pérdida del registro de los partidos políticos, y en el caso de esta última figura (pérdida del registro) por infracciones sistemáticas a dicho ordenamiento y previa garantía de audiencia al partido o partidos políticos a quienes se les siga un procedimiento de esta naturaleza; son aspectos que conducen a establecer que se trata de temas relacionados con infracciones de naturaleza administrativa y no respecto de aquellos que impliquen una trascendencia que pueda resultar particularmente grave, al grado tal de considerar que se trata no solamente de violaciones a la ley, sino también de conductas que podrían atentar contra el propio Estado por el empleo de mecanismos contraventores a los principios que la propia Constitución prevé y mandata en cuanto a su debido cumplimiento.

En este sentido, la ausencia de previsión legal respecto de un procedimiento de ilegalización de partidos políticos, impide la posibilidad del establecimiento de reglas para la sustanciación de conductas que a la postre podrían resultar atentatorias del régimen democrático, cuya consecuencia, ante la referida ausencia de previsión legal,

podiera traducirse en una mera sanción administrativa, aspecto que, desde luego, podría, en una situación extraordinaria, y en un momento que no sería deseable para el régimen democrático, quedar impune, es decir, sin ninguna consecuencia inhibitoria sobre la posible violación a los principios e instituciones del régimen democrático, cuando los partidos políticos, actuando fuera de sus cauces, pretendan obtener beneficios electorales a través de mecanismos ilícitos, o bien, promuevan conductas que por si mismas se alejen de los principios que ella misma contempla.

Como se ha visto, la facultad para conocer de este tipo de procedimientos, reviste naturaleza jurisdiccional, puesto que no se trata del incumplimiento de requisitos o de procedimientos administrativos sancionadores, cuyas conductas, de resultar acreditadas, ameriten una sanción de esta naturaleza, sino que mas bien, corresponde al órgano jurisdiccional especializado en la materia, en apoyo de una norma facultativa y habilitante, el conducir el procedimiento sobre ilegalización de un partido político, pero ya no por infracciones de naturaleza administrativa-sancionadora, sino por aquellas que por su gravedad, impliquen la posible vulneración de la carta fundamental.

En este contexto, hechas las acotaciones anteriores, es evidente la ausencia de regulación normativa al respecto, aunado a que ni en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en la Ley General del Sistema de Impugnación en Materia Electoral, ni tampoco en el COFIPE se prevén hipótesis de procedibilidad, sujetos legitimados, o un medio de impugnación de excepción que establezca la posibilidad regulación o desarrollo del procedimiento para la ilegalización de partidos políticos, por conductas graves transgresoras del orden constitucional o legal.

Así, es palmaria la anomia legal en nuestro sistema jurídico, puesto que en la actualidad no existe previsión alguna respecto del procedimiento que debe seguirse a los partidos políticos que de manera evidente, desvíen sus deberes, sus actividades y sus finalidades, las cuales derivan de la propia Constitución General de la República.

Ello no obsta, como se verá enseguida, a que existan reguladas hipótesis de cancelación o de pérdida del registro, cuyas consecuencias podrían resultar diversas al establecimiento de un ordenamiento en el que se prevea la posibilidad de ilegalización de dichos partidos políticos por actividades que contravengan el propio sistema democrático.

## 2. Cancelación del registro.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece la posibilidad de la cancelación del registro del partido político infractor; sin embargo, la hipótesis prevista en el artículo 32, del referido código comicial federal, para que se actualice dicho extremo, se circunscribe, en esencia, a los resultados obtenidos con motivo de los procesos electorales respectivos, esto es, con motivo de la configuración del sistema de partidos políticos en México, su registro se encuentra condicionado a la obtención del porcentaje de votación en la elección en la que participe.

De esta manera, en términos del citado dispositivo, procederá la cancelación del registro al partido político que no obtuviera por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, la consecuencia de una eventual declaratoria de cancelación de registro, parte de la hipótesis de que el partido político en cuestión no hubiera alcanzado el dos por ciento de la votación nacional en la elección correspondiente, lo cual no constituye un instrumento para considerar, que a través de dicha figura, se pudieran perseguir conductas contraventoras de principios constitucionales, de derechos humanos, o bien, de conductas de los partidos políticos encaminadas a promover la violencia, que trastornen la paz social o el propio sistema democrático a partir de mecanismos fuera del marco de actuación que la propia constitución y sus leyes secundarias prevean para inhibir eficazmente este tipo de conductas. De ahí la necesidad del establecimiento de normatividad en la que se prevea la instauración de un procedimiento de ilegalización de partidos políticos ante su ausencia.

### 3. Pérdida de registro.

El artículo 101, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece la figura de la pérdida del registro de un partido político cuando de sus actividades se advierta el incumplimiento de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de las obligaciones que le impone el propio ordenamiento comicial federal.

En este sentido, si bien la figura de la pérdida del registro de un partido político, podría otorgar, en apariencia, la solución a la problemática que se ha venido planteando, lo cierto es que dicha figura jurídica no podría contar con los alcances que revestiría la declaratoria de ilegalización, puesto que los efectos que esta última produciría, a la postre, resultarían más amplios que la relativa a la pérdida del registro.

Lo anterior, porque, la pérdida del registro de un partido político, aún y cuando derive del incumplimiento de los deberes o de los propios fines constitucionales o legales que le corresponden al partido político del que hubiera recaído tal sanción, ello no implica, de suyo, la imposibilidad de que, con posterioridad, solicite su reactivación o resurgimiento, aspecto que contravendría una de las finalidades que por su parte es la pretendida con la declaratoria de ilegalización de un partido político, como la relativa a que el partido político declarado ilegal, vuelva a presentarse a los comicios, ya que, precisamente, una de las finalidades que se persigue con ello es la inhibición de conductas que pudieran pervertir o generar la destrucción propia del sistema, utilizando como herramienta para dicho fin, el propio sistema democrático.

De esta manera, la pérdida del registro de un partido político está configurada en el sistema normativo mexicano a partir de un procedimiento de índole administrativo que está a cargo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, cuya determinación no tiene, de manera necesaria, ni como consecuencia inminente, la desaparición de la organización, puesto que esta podría, eventualmente, recobrar su registro o burlar la ley a través de la creación de una organización diversa, lo cual, como se señaló, configuraría un posible fraude a la ley, y no solo ello, sino que dicho actuar también sería contraventor a la ya expuesta *doctrina de la contaminación sobrevinida*, conductas que a diferencia de las figuras de cancelación y pérdida del registro, la de ilegalización de partidos políticos pretende controlar o inhibir.

En consecuencia, las figuras de cancelación, pérdida e ilegalización, presentan particularidades y consecuencias diferentes, ya sea porque se trate del campo de acción, ya sea por los alcances protectores que cada una de ellas tiene, así como el objetivo o finalidad pretendida e inclusive, la amplitud que revistan.

Mientras la cancelación y pérdida de registro, en uno y otro caso, protegen los resultados obtenidos por los partidos políticos, así como el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a los partidos políticos, ambas (cancelación y registro) no guardan la entidad o alcance suficiente como el que proporciona la ilegalización de partidos políticos, puesto que, como se ha visto, esta última proporciona la posibilidad correctora, inhibidora, disuasiva y eficaz, para evitar la merma o el daño al sistema democrático cuando por mecanismos o mediante el empleo de elementos ilícitos, de manera virtual, el partido político infractor persiga finalidades desestabilizadoras del sistema que le dio origen.

Otro sesgo diferenciador que proporciona la pérdida del registro de un partido político en relación con la figura de la ilegalización, lo constituye el relativo a los efectos que se presentan en uno y otro caso, en cuanto a los triunfos obtenidos por los candidatos del partido político en cuestión. En el primer supuesto –pérdida del registro- la declaratoria respectiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 102, párrafo 32, del COFIPE, no tendrá efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hubieran obtenido en las elecciones, según el principio de mayoría relativa. Respecto al segundo caso –ilegalización-, como se ha visto, los efectos de la declaratoria no solamente implican la declaratoria de ilegalización del instituto político en cuestión, sino también, las relativas a su disolución, el retiro de los cargos de los candidatos que hubieran accedido al gobierno, postulados por el partido político declarado ilegal, y la suspensión del ejercicio de derechos políticos para quienes hubieran contribuido a la comisión de las conductas reprochables.

Entonces, la finalidad y la consecuencia que se produce, en uno y otro caso, son diferentes. Mientras la pérdida del registro no implica la pérdida de las candidaturas o

de los triunfos obtenidos por el partido que resiente dicha declaratoria, en la ilegalización de partidos políticos ello no siempre es así, puesto que la declaratoria respectiva también puede ocuparse de este tema, ya que con motivo de una eventual ilegalización se podrían revocar las constancias de mayoría y validez otorgadas a los candidatos de un partido político ilegalizado, o inclusive, retirar de sus cargos a quienes por mecanismos ilícitos, antidemocráticos o fraudulentos, hubieran accedido a ellos.

Así, el extremo de la ilegalización de un partido político, a diferencia de la declaratoria de pérdida del registro, atiende a la finalidad de protección, salvaguarda prevención o evasión de riesgos de mayor calado, como podría ocurrir en violaciones cuya trascendencia implique lesión significativa, merma, disminución, inestabilidad o destrucción del propio sistema democrático, o bien, cuando, por el empleo de mecanismos ilícitos o en contravención de los principios constitucionales, de los derechos humanos, de la paz social o de la estructura fundamental del Estado, sus agentes infractores, por sus actividades o la intención manifiesta de llevarlas a cabo, puedan llegar a materializarlas, ya sea por la naturaleza de su posición o del ejercicio de sus atribuciones.

Con base en lo anterior, es posible discernir en que la pérdida del registro de un partido político tiene consecuencias acotadas o limitadas, en tanto está inserto en la legislación electoral federal como un mecanismo de naturaleza administrativa, cuyos efectos persiguen finalidades diversas al procedimiento de ilegalización de partidos políticos, el cual, por su parte, constituye una herramienta o mecanismo cuya amplitud se encamina a la protección del propio sistema democrático evitando su distorsión cuando para ello se emplearen mecanismos ilícitos o siendo estos lícitos, en apariencia, en el fondo se persigan, una o varias finalidades distintas.

#### 4. Pérdida de financiamiento.

De los aspectos a considerar en este estudio por el grado de importancia en el funcionamiento democrático de los partidos políticos y por su estructura, como lo señala Bernardino Esparza Martínez, es la financiación de la actividad política de éstos, aspecto importante en su complejidad, en el sentido de que la adquisición y la conservación del poder político, exige recursos materiales y energías humanas, teniendo como instrumento importante para conseguir ese control: el dinero; característica elemental del desarrollo de la sociedad, siendo así absoluto en todos los sistemas democráticos. Por lo tanto, la financiación de la actividad política es el proceso mediante el cual se utiliza el dinero a fin de canalizar los recursos y las energías humanas con fines políticos.

La observación del análisis de la financiación de la actividad política se ha centrado en la procedencia de fondos públicos, comprendidos principalmente, en las actividades de los candidatos de los partidos políticos y en las actividades electorales; asimismo en los grupos de intereses organizados y en otras organizaciones paralelas<sup>336</sup>.

El financiamiento de los partidos políticos, conforme al artículo 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es *preponderantemente público*; por ello, cualquier actividad que se realice fuera de los parámetros de las aportaciones de índole privado, ya sea por omisión, falta de control, exceso u ocultamiento, actualizaría entonces una irregularidad, no solo de índole legal, sino de

---

<sup>336</sup> Esparza Martínez, Bernardino, *op. cit.*, nota 32, p. 47.

naturaleza constitucional, puesto que este tipo de financiamiento, al encontrarse inmerso en la configuración del sistema democrático mexicano tiene la finalidad de acortar, limitar o restringir, en mayor medida, las aportaciones de particulares en las campañas electorales.

De esta manera, en el caso de que un partido político recibiera financiamiento privado, mas allá de lo permitido, ello, en principio, constituiría una irregularidad que si bien puede seguir su cauce a través de un procedimiento administrativo-sancionador, tampoco lo excluiría de la posibilidad de que atendiendo al cúmulo de probanzas y la gravedad de la irregularidad, se instaurara en su contra un procedimiento de ilegalización, por permitir el ingreso a sus arcas de un rubro que va más allá de los permitidos dentro de los parámetros constitucionales y legales y que de acuerdo al caso, evidencie la violación del principio o principios de que se trate, y sea de tal magnitud que a partir de ese actuar irregular, no hubiera otro mecanismo sino el de salvaguardar la regularidad del sistema democrático, lo que conduciría entonces al extremo de ilegalización del partido político en cuestión, cuya consecuencia inminente sería el retiro del financiamiento público.

Cabe mencionar que la experiencia comparada nos muestra, como en el caso ya expuesto de Bélgica, relativo a la disolución del partido *Blaams Blok* (véase capítulo segundo) la ilegalización de un partido político también puede producirse de facto, esto es, en sistemas en el que el financiamiento de los partidos políticos es preponderantemente público, entonces a partir del retiro de las ministraciones que le corresponden, el partido político en cuestión tenderá, de manera paulatina, a desaparecer, ante la imposibilidad de continuar con sus actividades ordinarias, cuyo efecto se produce a mediano plazo, aspecto que se combina, además, con la

imposibilidad de que el respectivo instituto político pueda recibir financiamiento privado más allá de los límites de los que tiene autorizados.

La consecuencia expuesta, de ninguna forma pretende ser un planteamiento diverso o alternativo al procedimiento de ilegalización de un partido político, sino mas bien, el de presentar o exponer el contexto de la pérdida del financiamiento como consecuencia de la declaratoria de ilegalización de un partido político, procedimiento en el cual se deriva, necesariamente, el retiro de dicho financiamiento. En ese contexto, aunque dicho partido político pretenda subsistir como tal, se vería imposibilitado para pretender la realización de sus objetivos o finalidades declaradas contraventoras del sistema, puesto que carecería de los mecanismos o recursos para lograr esas finalidades.

Tampoco debe perderse de vista que atendiendo a la realidad social, existen diversos mecanismos a partir de los cuales, en ausencia del financiamiento público, un partido político declarado ilegal podría, no obstante el retiro de este financiamiento, pretender operar como organización de ciudadanos, partido político o cualquier otra forma asociativa, con la finalidad de continuar con el actuar ilícito que dio origen o causa a la referida declaratoria, razón por la cual, en dicho procedimiento deberían tomarse las previsiones y precauciones respectivas a efecto de que por un determinado periodo se le dé seguimiento a la posible operatividad del partido político ilegalizado a efecto de prevenir, erradicar o inhibir cualquier conducta contraria a los principios, reglas y directrices que norman el sistema.

Es decir, aparejado a la declaratoria de ilegalización de un partido político, la autoridad administrativa electoral, o la que resulte competente, debe realizar un

seguimiento especial, con la finalidad de supervisar las operaciones y actividades que el partido ilegalizado realice con posterioridad a dicha declaratoria.

El establecimiento de mecanismos de supervisión temporal de un partido político ilegalizado funcionaría también como preventivo, es decir, evitaría que las actividades que motivaron su ilegalización vuelvan a cometerse, pero ahora a partir de actividades en el plano fáctico.

La multitud de hipótesis a partir de las cuales se podría presentar dicho actuar excede la presente investigación, basta con remitirse a los apartados anteriores para realizar una serie de combinaciones en las que se podrían llevar a cabo dichas actividades; es decir, el partido político ilegalizado podría, inclusive, valerse de diversas organizaciones para continuar con las actividades que dieron motivo a su ilegalización, situación que contravendría la finalidad de la norma y su efectividad.

De esta manera, es necesario también el establecimiento de mecanismos de supervisión temporal de las actividades financieras de los miembros de un partido político ilegalizado, lo que desde luego, permitiría la inhibición o bloqueo de la continuidad de la conducta infractora.

##### 5. Regulación específica.

En apartados anteriores se ha abordado la preocupación sobre la necesidad de regulación normativa en México en cuanto a la ilegalización de partidos políticos, para lo cual se han tomado como referencia algunas experiencias comparadas que en diversas latitudes y en diferentes contextos se han presentado en varios países y que ha llevado al establecimiento de un procedimiento de esta índole, cuyos beneficios, en

la mayoría de los casos, fueron efectivos para la inhibición de diversas conductas consideradas de tal magnitud graves y sistémicas que condujeron a la ilegalización de la agrupación u organización involucrada.

Esta preocupación se acentúa, si se toma en consideración que en México actualmente se carece de esa regulación de excepción, ya que, en el caso de los medios de impugnación, tanto los que son objeto del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (recurso de apelación, de revisión constitucional, juicio de inconformidad, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano o el juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores) como los de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (juicio de amparo en revisión, acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales) no se advierten hipótesis de procedencia ni procedimiento a seguir para la ilegalización de un partido político, lo que pone de manifiesto la necesidad de su implantación e inserción en el sistema jurídico mexicano.

Visto de esta manera, el procedimiento de ilegalización de partidos políticos constituiría una vía excepcional y extraordinaria como un mecanismo democrático y de carácter subsidiario ante una situación de gravedad tal que ameritara su instauración. Lo ordinario entonces, lo encontramos en los medios de impugnación en materia electoral.

En efecto, el artículo 80, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano es procedente para combatir la resolución de la autoridad electoral competente para el caso de que a una agrupación

de ciudadanos les fuera negado su registro como partido político; o bien, para el caso de que la autoridad electoral emitiera una resolución favorable a la referida solicitud de registro, el medio de impugnación, también ordinario, para que otro partido político lo impugne, sería el recurso de apelación de conformidad con lo establecido en los artículos 40 y 45, párrafo 1, inciso a) de la referida legislación adjetiva electoral federal. El primero es *a priori* y el segundo *a posteriori*. En ambos supuestos, la Sala Superior es competente para conocer de dichos medios de impugnación en términos de lo previsto en los artículos 44, párrafo 1, inciso a) y 83, párrafo 1, fracción II, de la referida legislación.

Sin embargo, en los supuestos indicados, los efectos versarían sobre el cumplimiento o no de los requisitos para la concesión del registro en cuestión, y si bien en el caso de que dicho registro se hubiera otorgado y la autoridad administrativa realizara la declaratoria de constitucionalidad de sus documentos básicos, ello no tendría por efecto la legalización del partido político en cuestión porque la materia de la impugnación, en ambos medios de impugnación, estaría encaminada a la verificación sobre su legalidad o inconstitucionalidad en cuyo caso el efecto sería la expulsión o saneamiento de aquellos elementos contraventores del orden jurídico, pero no su ilegalización.

La regulación de la que aquí me refiero no necesariamente implica que deban seguirse invariablemente procedimientos de ilegalización a los partidos políticos o que ello, por si mismo, pueda considerarse una “práctica novedosa”, ya que como se ha dicho, una de las características del procedimiento de ilegalización de partidos políticos es precisamente, la de una excepcionalidad extrema, puesto que para su instauración, debe partirse de que en la acusación sean aportados elementos que permitan advertir

con verosimilitud inferencial suficiente que la causa por la que se solicita la ilegalización se ha llevado o pretende llevarse a ejecución; asimismo, debe considerarse que esos hechos, por su magnitud o gravedad, puedan provocar un daño de tal que ponga en riesgo la estabilidad del sistema democrático del gobierno o de sus instituciones cuando la causa por la que se pretenda llevar a cabo resulte ilegítima o carezca de sustento.

México no debería ser la excepción. El contexto particular del país hace necesaria la previsión normativa en la que se sustenta este trabajo. Las experiencias propias lo requieren. Como ha quedado expuesto, los poderes fácticos de entre los cuales es posible destacar la posible intervención de grupos o carteles de la delincuencia organizada, el narcotráfico, los gremios sindicales, los medios masivos de comunicación, los consorcios empresariales o la intervención de ministros de culto religioso, entre otros, podrían interferir o influir en los procesos electorales con la finalidad de cobrar favores de campaña o sobornar a candidatos para generar una especie de protectorado o tolerancia a determinados grupos en el poder; aspecto que desde luego, distorsionaría la finalidad del sistema democrático al convertirlo entonces en una especie de clientelismo y perversión de las funciones propias de los poderes públicos, al circunscribirlo o constreñirlo a la satisfacción de determinados grupos de influencia, extremo que devendría en la perturbación de la libertad de decisión y acción del propio Estado, lo que se alejaría de la teleología de éste.

A estos aspectos también deben sumarse otros, solo por citar algunos ejemplos, los relativos a la violencia, el lenguaje del odio, la intolerancia religiosa o cultural, la discriminación, la xenofobia, el racismo, la segregación o el terrorismo, extremos que no deberían fomentarse por los partidos políticos, y de llevarlos a cabo, ello no debe entonces limitarse a la imposición de una sanción administrativa, sino que además, se

tendría que valorar la trascendencia y magnitud de la comisión de la o las conductas cuya gravedad pudiera traducirse en la inestabilidad del propio sistema democrático, su modificación o supresión a través de cauces ilegítimos e ilícitos, por lo que resulta necesario, en consecuencia, que se implementen mecanismos o procedimientos de carácter preventivo o inhibitorio de la conflagración de conductas, como las mencionadas, cuya trascendencia pudiera resultar lesiva a la democracia.

Es cierto que otro mecanismo jurídico, para atacar este fenómeno, se encuentra en el artículo 41, Base VI, Apartado B, incisos a) y c), de la reciente reforma política de febrero de 2014<sup>337</sup>, numeral e incisos que establecen la posibilidad de anular una elección federal o local por violaciones graves, dolosas y determinaciones relativas al exceso del gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado (inciso a), o se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o de origen público en las campañas (inciso b), violaciones que deberán acreditarse de forma objetiva y material, y serán determinantes cuando la votación obtenida entre el primer y segundo lugar, sea menor al cinco por ciento.

---

<sup>337</sup> Artículo 41, Base VI, Apartado B, inciso a)

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinaciones en los siguientes casos:

a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

.....

c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas;

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada

La referida disposición constituye una opción adicional para atacar el mismo fenómeno. La consecuencia, además de la nulidad de la elección, es que el sancionado en los comicios anulados quedará privado de participar en la elección extraordinaria que al efecto se convoque. La sanción recae directamente en la persona e indirectamente en el partido político, quien se verá limitado, pero no excluido en su participación.

La consecuencia descrita no constituye, *per se*, la ilegalización del partido político, pero sí una medida alternativa, inclusive de menor calado que el extremo de una declaratoria de ilegalización, lo que, en mi concepto, proporciona una opción adicional que pretende inhibir conductas ilícitas que empañen los procesos electorales. Su eficacia, al igual que un procedimiento de ilegalización de partidos políticos, dependerá entonces, en gran medida, de los mecanismos que las instituciones, para tal fin, empleen para llevarlo a la práctica.

#### 6. Impedimento para formar asociaciones o agrupaciones políticas.

Una vez que se parte de la declaratoria de ilegalización de un partido político, debe considerarse entonces que los miembros que hubieran dado causa a la ilegalización, como se abordó en apartados anteriores, además de que se les suspenderían sus derechos políticos, también se les impediría constituir organizaciones, agrupaciones, asociaciones o partidos políticos, por un determinado periodo, ya que pasar por alto este aspecto, sería tanto como vulnerar o disminuir la efectividad de los efectos de la ilegalización de un partido político, es decir, su objetivo material pasaría a formar parte de un aspecto meramente formal, con lo que se

distorsionaría o descontextualizaría la teleología del procedimiento de ilegalización y sus consecuencias.

En efecto, con posterioridad a la ilegalización de un partido político habría que avocarse a la problemática del seguimiento de las conductas de sus miembros. Las experiencias comparadas muestran la complejidad y multitud de supuestos que en el plano fáctico se pueden presentar. La supervisión a la que me refiero, tendría como finalidad evitar la repetición o resurgimiento, por otros medios, de las acciones causantes de la declaratoria respectiva.

Por ello, es necesario que existan autoridades y protocolos de actuación respecto de conductas aparentemente legales por parte de los miembros del partido político ilegalizado, quienes al ejecutarlas, actúen por si o a través de terceras personas, con el objetivo o la finalidad de dar continuidad a las actividades ilícitas que dieron motivo a su ilegalización.

Actividades como la postulación de candidatos de quienes formaron parte del partido político ilegalizado y que se trate de militantes que hubieran participado de manera directa o indirecta en la comisión de las actividades ilegales o de quienes pretendan continuar con ellas a través de otros partidos políticos, caso en el cual se estaría en presencia de la figura de la contaminación sobrevenida.

O bien, en el caso de que a través del procedimiento de creación de un nuevo partido político, organización o agrupación política, sus integrantes pretendan dar continuidad al partido político ilegalizado, caso en el que estaríamos en presencia de un fraude a la ley, cuya actualización impediría también la consecución de estos fines por parte de la organización que pretendiera dicha conformación.

Lo anterior, también pone de relieve la necesidad de establecer medios de control en cuanto a las solicitudes, procedimientos y aprobación del registro de dichas organizaciones; ello con la finalidad de evitar, en la medida de lo posible, interferencias indebidas, cuando las mismas, por las características que se han citado, pudieran traducirse en la consecución de los fines y conductas cuya inhibición haya sido el objeto o motivo de ilegalización.

Este impedimento para conformar nuevas asociaciones, agrupaciones o partidos políticos, debe también tomar en consideración aspectos como el relativo a conductas que impliquen transgresión, abuso del derecho, fraude a la ley, o bien, actividades de lesividad a la democracia, conductas que por si mismas, pudieran provocar crisis del propio sistema democrático, todo ello, desde luego, a partir de la propia experiencia derivada de un procedimiento de ilegalización, en el que como consecuencia de la sustanciación respectiva, se hubiera obtenido el extremo, y que en un segundo momento se pretendiera la conformación de un partido político, o de otra organización, cuya finalidad sea la de dar seguimiento o continuidad a los fines ilícitos o lesivos que generaron esa ilegalización.

El esquema de control que se propone, tampoco debe pasar por alto la posibilidad de que el mismo pudiera servir como instrumento para reprimir o eliminar a los adversarios políticos, es decir, debe evitarse que la figura de la ilegalización de partidos políticos desvíe su teleología y pueda servir de instrumento represor de poderes fácticos o grupos políticos en el poder.

Al impedimento para formar agrupaciones, asociaciones o partidos políticos, también debe añadirse el aspecto de temporalidad. Se ha dicho que la consecuencia de ilegalización de un partido político conduce, en esencia, a la liquidación de su

patrimonio, a la pérdida del financiamiento de sus actividades, a la suspensión de derechos político-electorales de los ciudadanos que hubieran contribuido a la comisión de las conductas o las omisiones que dieron motivo a dicha ilegalización, etcétera; pero también ese impedimento o restricción debe revestir la característica de temporalidad, es decir, no debe ser absoluta, categórica indefinida o eterna, sino que esa restricción debe reunir parámetros de proporcionalidad en cuanto al plazo en el que ésta deberá quedar vigente.

Para ello, el parámetro de temporalidad debe sustentarse, en un mínimo de elementos a considerar, algunos de ellos son: la objetividad, la razonabilidad, la juricidad, la proporcionalidad y la certeza, los cuales permitirían fundar el grado de afectación y en consecuencia la temporalidad de la restricción.

Sentado lo anterior, entonces la temporalidad puede, básicamente, establecerse en dos vías: una genérica-temporal, acompañada de la supervisión de los órganos del Estado que garanticen la no repetición de las conductas infractoras, es decir, la imposición de un plazo de restricción, acompañado de manera subsidiaria de la mencionada supervisión, o bien, otra sustentada no necesariamente en el establecimiento de un plazo, sino sujeto al cumplimiento de las condiciones que en la declaratoria de ilegalización se impongan al partido ilegalizado en relación con la restricción sin cuya plena satisfacción continuaría la negativa para conformar nuevas agrupaciones políticas.

Las referidas bases, permitirían entonces garantizar la efectividad de la declaratoria de ilegalización, así como el impedimento u obstáculo para formar agrupaciones, asociaciones o partidos políticos por una temporalidad determinada y

sujeta al cumplimiento de las directrices que para satisfacer el cumplimiento a lo ordenado en la declaratoria respectiva, determine la autoridad electoral competente.

## 7. Breve panorama de la Jurisdicción Electoral en América Latina<sup>338</sup>.

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

En varios países, el establecimiento de este tipo de organismos contribuyó de manera decisiva a dotar de credibilidad a los procesos electorales. Este es el caso de Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay; países donde desde hace muchas décadas no se han presentado disputas de carácter grave acerca de la honestidad con que se han llevado a cabo los comicios<sup>339</sup>.

Los organismos electorales supremos son instituciones de primer orden dentro de los sistemas políticos nacionales, puesto que muchas de sus decisiones versan sobre asuntos políticos de gran calado y afectan de manera definitiva su futuro y estabilidad<sup>340</sup>.

Al respecto, Jesús Orozco Henríquez señala que la finalidad esencial del *contencioso electoral*, -también conocido como *justicia electoral*- ha sido la protección

---

<sup>338</sup> Al respecto véase Orozco, Jesús. 2007. El contencioso electoral, la calificación electoral en Nohlen, Zovatto y Orozco, 2007, *op. cit.*, nota 3, p.p.1152-288.

<sup>339</sup> *Ibidem*, p.410.

<sup>340</sup> *Idem*.

auténtica o tutela del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y justicia de los actos y procedimientos electorales.

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

Se ha mencionado a los sistemas de justicia electoral para clasificarlos según sea el órgano que lo imparte, en políticos, jurisdiccionales y mixtos, salvando las diferencias entre proceso y Justicia Electoral, con la naturaleza diferenciada que presentan los recursos administrativos de connotación electoral, los cuales contienen peculiaridades diversas, según el sistema de estudio en cuestión.

a) *Controles políticos.*

Son aquellos sistemas de justicia electoral en los cuales quienes deciden la calificación de la elección son órganos políticos o de la administración, mismos que se vinculan de manera básica a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya sea en uno sólo o en ambos. Así, son los casos de República Dominicana y Nicaragua.<sup>341</sup>

b) *Controles jurisdiccionales.*

Respecto a los controles jurisdiccionales, algunos juristas han coincidido en clasificarlos en Contencioso Electoral Jurisdiccional, en cuanto a:

- Un sistema ordinario (Reino Unido).
- Jurisdicción constitucional (Austria).
- Mixta, a través de la intervención de los órganos administrativos y un Tribunal Constitucional (España).

Otras clasificaciones en la misma línea son: a) la Justicia Electoral impartida por un ente especializado y autónomo que resuelve en definitiva (Costa Rica y Ecuador), b) la justicia electoral impartida a través de un órgano jurisdiccional especializado y autónomo cuyas resoluciones pueden ser impugnadas ante un órgano jurisdiccional con facultades para revisar cuestiones de constitucionalidad (Honduras y Panamá); c) la justicia electoral impartida a través del Poder Judicial (Brasil y México).

---

<sup>341</sup> *Ibidem*, p.260.

c) *Controles mixtos.*

Estos pueden presentar las variantes de que la aplicación de las normas electorales se realice a través de los órganos siguientes:

- Mediante órgano jurisdiccional ordinario y de manera posterior, se resuelve la impugnación por órgano político (EUA).
- A través de una primera instancia administrativa y después otra de carácter jurisdiccional (Chile, Colombia, Perú y Venezuela).
- Las impugnaciones se resuelven a través de un órgano administrativo y después por medio de un órgano político (Argentina).

La justicia electoral en México, tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones electorales; en la transmisión del poder, en la elección de los Poderes Ejecutivo, Legislativo de la Unión y de los entes federados, así como en los Municipales; en el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, en el control de la constitucionalidad de las leyes electorales; en la definitividad e inatacabilidad de los actos consentidos durante el proceso electoral y todo ello en la impartición de Justicia a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual está expedito para administrarla de manera gratuita en los plazos y términos que fije la ley.

## 8. Competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por “justicia electoral”, en sentido técnico o estricto (también conocida como “contencioso electoral”), cabe entender los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, con la finalidad de garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a Derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo de esta manera eventuales errores o infracciones a la normativa electoral (a los anteriores cabría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral).

La finalidad esencial de la justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos e, incluso, funcionarios electorales, así como según el caso, en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad y transparencia de los comicios<sup>342</sup>.

El peso de la evidencia tanto en las democracias consolidadas como en las democracias nuevas, indica que su fortalecimiento a largo plazo —esto es, el grado en que un régimen democrático está aislado de desafíos domésticos a la estabilidad del

---

<sup>342</sup> *Seminario Internacional sobre resolución de conflictos electorales., Perspectiva comparada en Centroamérica, México y República Dominicana*, San José, Costa Rica, 2000, p.p.25-26.

orden político— requiere del crecimiento y mantenimiento de partidos fuertes y efectivos. Por lo tanto, el sistema electoral debe alentar esta tendencia más que afianzar o promover un fraccionamiento de partidos.

Asimismo, el sistema debe alentar el desarrollo de partidos fundados tanto en valores e ideologías políticas de carácter amplio como en programas políticos específicos, más que partidos fundados en limitados intereses étnicos, raciales o regionales<sup>343</sup>.

Esto es así, porque los partidos políticos, como entes de interés público, tienen el deber de conducirse conforme a los cauces democráticos y de promover los valores por los que éste se sustenta. Pero, como se ha expuesto, cuando dichas entidades de interés público se conducen de manera tal que atentan contra los referidos principios, constitucionalmente protegidos, la jurisdicción constitucional no debe ceñirse, como hasta ahora, a realizar procedimientos en los que se sancione a los partidos políticos únicamente con multas, sino que, tomando en consideración la gravedad de las faltas que se cometan, de grado o magnitud tal que ello represente un riesgo para la estabilidad del sistema democrático, deben establecerse mecanismos como el que se propone en el presente trabajo, que permitan seguir un procedimiento en el que de resultar fundadas y acreditadas las faltas imputadas, se proceda, por su magnitud y gravedad a declarar su ilegalización.

En este sentido, considero que el órgano constitucionalmente facultado para realizar el procedimiento de ilegalización y, en su caso, emitir la declaratoria respectiva,

---

<sup>343</sup> *Manual para el diseño de Sistemas Internacionales de IDEA Internacional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, p.12.

corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esto es así, porque en términos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho tribunal actualmente se erige como máxima autoridad y órgano especializado en materia electoral.

Lo anterior también encuentra sustento desde la convicción que ha inspirado al constituyente permanente, principalmente en las últimas dos décadas, para desligar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias electorales –con excepción de las acciones de inconstitucionalidad en la materia- incorporándose al Poder Judicial de la Federación el entonces Tribunal Federal Electoral, órgano que a la fecha ha desempeñado la importantísima función de dirimir las controversias de esta naturaleza.

De esta manera, si actualmente se cuenta con un órgano de control constitucional en materia electoral, debe corresponder a éste la facultad para definir, en última instancia, si ha lugar o no a la declaratoria de ilegalización de determinado partido político tanto en el ámbito nacional como en el Estatal, ello al tratarse de un procedimiento de excepción a través del cual se daría definitividad y firmeza a este tipo de asuntos.

Lo anterior, encuentra sustento, porque conforme a la actual estructura competencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (una Sala Superior y cinco salas regionales), las resoluciones que en estos casos emitieran las Salas Regionales podrían ser revisadas por la Sala Superior a través del recurso de reconsideración de conformidad con lo previsto en los artículos 61 a 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como de las diversas hipótesis que para la procedencia de dicho recurso se han construido por la vía

jurisprudencial (cuando se omite el estudio de constitucionalidad<sup>344</sup>, en la inaplicación de normas consuetudinarias de naturaleza electoral<sup>345</sup>, cuando se inapliquen expresa o implícitamente normas partidistas<sup>346</sup>, cuando ejerzan control de convencionalidad<sup>347</sup>, por violaciones procesales, si trascienden al resultado del fallo<sup>348</sup>) por lo que ante esta posibilidad y en atención a que el procedimiento de ilegalización de partidos políticos es de carácter excepcional y subsidiario, entonces correspondería a la Sala Superior, conocer de este procedimiento con la finalidad de darle celeridad y definitividad.

## II. INCURSUS. EL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO.

Muñoz Conde afirma que el *Derecho Penal del Enemigo* es el conjunto de normas penales, *sui generis*, aplicables para un tipo de delincuente, inicialmente para autores de delitos económicos, pero últimamente, también, a quienes cometen hechos terroristas, de narcotráfico o son autores de delitos de delincuencia organizada<sup>349</sup>.

---

<sup>344</sup> Jurisprudencia 10/2011, de rubro: RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITIÓ EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES

<sup>345</sup> Jurisprudencia: 19/2012, de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL

<sup>346</sup> Jurisprudencia 17/2012, de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS.

<sup>347</sup> Jurisprudencia 28/2013, de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

<sup>348</sup> Tesis CXLVII/2002, de rubro: VIOLACIONES PROCESALES. SU ESTUDIO EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN DEBE REALIZARSE SI TRASCIENDEN AL RESULTADO DEL FALLO.

Criterios consultables en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nLegislacion?f=templates&fn=default.htm>; página consultada el 7 de febrero de 2014.

<sup>349</sup> Espinosa Torres María del Pilar, "El derecho penal del enemigo", consultable en la liga electrónica: <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/11/espinosa11.pdf>, fecha de consulta: 16 de abril de 2013.

El *Derecho Penal del Enemigo* responde a un modelo funcional en el cual el valor prioritario es la estabilidad del sistema. Para ello el instrumento deberá ser útil y eficiente. Se corre, sin embargo, el riesgo de volver a situaciones dictatoriales ya pasadas como en la Alemania nazi. Contra un enemigo todo es permisible, imperará el poder del más fuerte. Será la preeminencia de la razón del Estado.

Günter Jakobs afirma que en el *Derecho Penal de Enemigo* la función manifiesta de la pena es la eliminación de un peligro, en oposición al derecho penal del ciudadano, en donde lo es la contradicción. Advierte que *un Derecho Penal del Enemigo claramente delimitado es menos peligroso, desde la perspectiva del Estado de Derecho, que entremezclar todo el derecho penal con fragmentos de regulaciones propias del derecho penal del enemigo*<sup>350</sup>.

Miguel Cancio Melia sostiene que el *Derecho Penal del Enemigo* es una contradicción de términos, un concepto que sirve para describir un ámbito de las normas penales, pero solo parte nominal del sistema jurídico positivo<sup>351</sup>.

Cancio Melia se refiere al contenido de ese derecho sin desconocer que sería necesario realizar un estudio detallado, por país, de la parte especial de los códigos penales y procesales, así como de las leyes especiales, admite que ha habido un desplazamiento de las medidas espaciales desde los delitos económicos, hasta un enfoque circunscrito, casi a los delitos de terrorismo, narcotráfico, y últimamente, criminalidad relacionada con inmigración, siendo la esencia de ese derecho el que

---

<sup>350</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>351</sup> *Idem*.

*constituye una reacción de combate del ordenamiento jurídico contra individuos especialmente peligrosos*<sup>352</sup>.

Santiago Nieto Castillo refiere que el *Derecho Penal del Enemigo*, en síntesis, es la idea sobre la existencia de un Derecho Penal garantista, liberal, que se aplica a los ciudadanos en condiciones de igualdad; por otra parte, señala Nieto Castillo, existe otro Derecho Penal en el que una categoría de personas, por sus acciones, pero también por sus características físicas o intelectuales, es asumida como enemiga el Estado, por lo que el Derecho Penal sanciona a los integrantes de esa categoría de una manera más severa.

Para Zafarroni, por ejemplo, este Derecho Penal del Enemigo se encuentra en la cacería de brujas de la inquisición, en el trato a la población judía por el régimen nazi, en el *apartheid* de Sudáfrica o en los procesos de los presos talibanes en Guantánamo, durante la hoy superada era de Bush. Es claro que, en cualquiera de los supuestos antes mencionados, el Derecho Penal del Enemigo es atentatorio de la dignidad humana y debe ser, por lo mismo, evidenciado y combatido<sup>353</sup>.

No obstante, refiere Nieto Castillo, existe un ámbito del *Derecho Penal del Enemigo* que se encuentra en discusión, particularmente en las democracias occidentales, y tiene que ver con el tratamiento a las personas que, por voluntad propia, han decidido romper la estructura básica de la sociedad. Personas que por sus acciones o su ideología, no forman parte de las doctrinas filosóficas comprensivas que son el sustento de la democracia, en términos de la teoría de la justicia de Rawls.

---

<sup>352</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>353</sup> Nieto Castillo, Santiago, "¿Derecho electoral del enemigo? Reflexiones desde la perspectiva Española, Turca y Colombiana", revista de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), número 17, México, junio 2009, P. 132.

Personas identificadas con grupos neonazis, con la Mara Salvatrucha, con grupos de terroristas o con la delincuencia organizada, como sucede en el ámbito mexicano<sup>354</sup>.

Desde esta perspectiva, la doctrina del *Derecho Penal del Enemigo*, en materia política, específicamente tratándose de la participación de partidos políticos en el marco de un sistema democrático, en los que dichos entes desvíen la naturaleza de las funciones que constitucionalmente tienen conferidas, promuevan o enarboleden actividades encaminadas a restringir o vulnerar derechos humanos, como por ejemplo, la promoción o apología a la violencia, la intolerancia, la represión de grupos vulnerables, la discriminación, se vinculen con el narcotráfico o la delincuencia organizada, y que lo empleen como mecanismo para el acceso al poder, o bien, se abstengan de tomar medidas eficaces para denunciarlas o disuadirlas, y que, con motivo de ello, representen un riesgo inminente para la estabilidad social o el orden público, resulta entonces evidente que a través del ejercicio de tales actividades, desvían las finalidades que constitucionalmente tienen encomendadas y, por lo tanto, se convierten en enemigos de la democracia, puesto que actúan fuera del marco legal, desconociendo o pasando por alto los cauces institucionales, cuando dicha actuación irregular, por si misma, represente un riesgo inminente para la estabilidad del sistema y de la población, caso en el cual se justificaría plenamente la actuación del Estado con la finalidad de evitar mayores perjuicios o lesiones al propio sistema democrático, o bien, a los postulados de éste, los que, desde luego, tienen el deber de observar.

---

<sup>354</sup> *Idem.*

## 1. Derecho electoral ¿del enemigo?

Como derivación a lo expuesto en el apartado anterior, se cuestiona la posibilidad de la existencia de un *derecho electoral del enemigo*, esto es, la instauración de procedimientos para partidos políticos que desvíen sus actividades de los cauces institucionales y democráticos que les dieron origen y se conviertan por ello en “enemigos de la democracia”.

Esto no quiere decir que por ese solo hecho, deba procederse de inmediato a la ilegalización de todo partido político que no comulgue con el propio sistema. El pluralismo y la tolerancia son pilares fundamentales de la democracia y permiten esta clase de disenso, pero no por ello son principios absolutos.

El propio sistema democrático es incluyente, y lo es al grado de permitir el disenso en cuando al cambio o modificación del propio sistema democrático, pero tampoco es posible concebir que con base en el ejercicio de este derecho, un partido político pase por encima de la propia dignidad de las personas, de las instituciones, de la democracia misma, o bien, a través del ejercicio de la violencia, promoviéndola, absteniéndose de condenarla, de permitir ser financiada por el narcotráfico o auspiciada por el crimen organizado, entre otros aspectos atentatorios contra la propia democracia, verificables a través de vías o mecanismos lícitos.

Por ello, el establecimiento de un sistema de ilegalización de partidos políticos en México, como acontece en otras latitudes, representa, como se dijo, un mecanismo de control de la propia democracia, al tiempo que evita injerencias e intervenciones arbitrarias e ilícitas para el acceso al poder, e inclusive, la modificación del propio sistema del cual emanaron los partidos políticos que pugnan en contra de ella.

De esta manera, si bien podría considerarse que el adecuado empleo de esta doctrina, como mecanismo de control de la democracia, en contra de quienes a través de medios ilícitos pretendan imponer su propio sistema de gobierno, o acceder al poder por medios contrarios a los principios e instituciones que la conforman, lo cierto es que la inadecuada previsión sobre la persecución de ilícitos graves, e inclusive, los atípicos, en los que incurran los partidos políticos, así como de las competencias y atribuciones de las autoridades que cuenten con la encomienda de perseguirlas, así como el de sancionarlas, puede derivar en una herramienta propicia para neutralizar, o inclusive, eliminar adversarios políticos en la arena electoral, máxime si en la especie, no se garantiza que las autoridades encargadas de resolver tan delicada encomienda, cuenten con la autonomía e independencia mínimas para la solución de este tipo de conflictos.

Por ello, si se pretende el establecimiento de un procedimiento de ilegalización de partidos políticos, es necesario también la implementación de medidas o candados, a efecto de evitar un indebido ejercicio por los entes del Estado que se involucren en dicho procedimiento, porque también puede darse la hipótesis del abuso de ese derecho con la finalidad de persecución de enemigos políticos, caso en el cual dicho procedimiento se desnaturalizaría al perseguir fines distintos de los pretendidos.

## 2. Principio: No hay libertad para los enemigos de la libertad.

En cuanto a este postulado según el cual *pas de liberté pour ennemis de la liberté*, Burlamaqui sostenía que *cuando la razón aprueba que el hombre haga un cierto uso de la fuerza y de su libertad o, lo que es igual, reconoce en él cierto derecho, es*

*preciso, por consecuencia natural, que para asegurar ese derecho a un hombre, reconozca al mismo tiempo que los otros hombres no deben servirse de sus fuerzas ni de su libertad para ponerle a aquél resistencia, sino que al contrario, deben respetar su derecho y ayudarle a utilizarlo.* En tanto que Abate Seyés afirmaba que “...los límites a la libertad individual no se sitúan sino en el punto en que comenzarían a perjudicar a la libertad de otro...”<sup>355</sup>

Al respecto, el artículo 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “Nada de la presente declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o desarrollar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta declaración”.

Tal enunciado como lo señala García De Enterría, trasciende desde la perspectiva de la defensa de un orden público internacional, basado en el respeto a los derechos humanos, importa, sin embargo, el resto de tornarse en el precepto permisivo de prácticas contrarias al ejercicio de esas mismas prerrogativas, por ello, este concepto debe entenderse en sentido restrictivo<sup>356</sup>.

Esta expresión fue empleada por Recanses Siches para proclamar que “hay que prohibir –y reprimir a toda costa- que ningún individuo ni ningún grupo, use las libertades y derechos del hombre<sup>357</sup>”.

Ramella anota como antecedentes internacionales de este precepto la conferencia de Panamá de 1939, la de Chapultepec (México, 1945) y la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948). Recuerda la doctrina sentada por la Corte

---

<sup>355</sup> Cfr. Hitters Juan Carlos y Fappiano Oscar L. *op. cit.*, nota 21, p. 444.

<sup>356</sup> *Idem.*

<sup>357</sup> *Ibidem*, p.445

Suprema de Justicia de la Argentina en el caso “Spagnuolo, Amador” (L.L., 24-870) en el que el máximo tribunal: a) No tendría una causa lícita a la actividad conjunta que intentara suprimir las libertades individuales aseguradas a los habitantes o que conspire contra la libertad política; b) Carecería de todo fin lícito la reunión cuya finalidad consistiera en suplantarse el régimen de libertad reglamentada adoptado en la Ley Fundamental por el de la dictadura o la tiranía que constituye su negación. Asimismo, Ramella expone que los peligros que para las libertades individuales, puede entrañar una interpretación no sistémica de este precepto constitucional; es decir, aislado de aquellos otros con los que conforma un todo armónico, exponiendo al respecto que “Cabe agregar en este sentido que el principio general consagrado en los artículos 15 y 21 ha de aplicarse con rectitud, pues so pretexto de impedir los atentados a la autoridad, podría llegarse (...) a una opresión absoluta de los individuos<sup>358</sup>”.

### 3. Lesividad a la democracia.

En el caso de México, efectivamente el legislador local, por disposición de una “regla del 38” (artículo 38 Constitucional), puede y debe determinar qué delitos merecen o no la suspensión provisional de la ciudadanía por causa penal. Las medidas restrictivas del orden penal (penas y medidas de cautelares) son parte de la esfera de lo decidible del legislador por reserva calificada de la “proporcionalidad de la ley penal”<sup>359</sup>.

---

<sup>358</sup> *Ibidem*, p.446.

<sup>359</sup> *Cfr.* Ríos Vega, Luis Efrén, *op. cit.*, nota 272, p.634.

Se estaría en presencia de este supuesto, en esencia, cuando se trate de la comisión de un ilícito que afecte, ponga en riesgo o peligro grave o reiterado las condiciones del sufragio libre y auténtico de las elecciones<sup>360</sup>.

Ríos Vega refiere que la clave para la restricción de la ciudadanía –parámetro que bien podría resultar aplicable tanto para el caso de suspensión de derechos políticos como también en un elemento a considerar en el procedimiento de ilegalización de partidos políticos- es el relativo a la naturaleza y proporcionalidad de la conducta a reprochar, conforme a la fórmula siguiente:

*F1. Entre más daño o peligro real o inminente cause el delito a los fines relevantes de la sociedad democrática a tutelar en el sistema electoral, más sospechas razonables existirán para limitar la posibilidad de participación política*

*F2. Entre más daño o peligro real o inminente cause el delito a la libertad, periodicidad y autenticidad de las elecciones, más sospechas razonables existirán para limitar el sufragio activo.*

*F3. Entre más daño o peligro real o inminente cause el delito más sospechas existirán para limitar el sufragio pasivo<sup>361</sup>.*

Esta fórmula de delito lesivo a la Democracia, el cual si bien es abordado por Ríos Vega como un proceder adecuado para la suspensión de derechos políticos desde el enfoque ciudadano, lo cierto es que, en mi concepto, dicha fórmula también podría aplicarse, con sus debidas proporciones, tratándose de ilegalización de partidos políticos, puesto que los elementos que se toman en consideración como: 1) el peligro

---

<sup>360</sup> *Ibidem*, p.634.

<sup>361</sup> *Ibidem*, p.635.

real o inminente de la o las conductas en el contexto de una sociedad democrática, 2) la naturaleza, incidencia, magnitud, periodicidad y autenticidad de la o las conductas reprochables y 3) la posibilidad de que con la ponderación de los elementos señalados con antelación se pueda llegar a ilegalizar un partido político por conductas que pongan en franco peligro los derechos de terceros, de la sociedad o de sus instituciones, pueden bien ingresar como parte del análisis en el procedimiento de ilegalización.

Debe precisarse también que, al tomar en cuenta los elementos citados, en un procedimiento de ilegalización de partidos políticos, se debe tener especial cuidado y sensibilidad en cuanto a la magnitud de las conductas, si bien unas por su propia naturaleza podrían constituir infracciones de índole administrativo o penal y que en su individualidad pudieran considerarse no lesivas, también es cierto que la conjunción o reiteración de las mismas sí podrían considerarse atentatorias del sistema democrático cuando por medios contrarios a los propios postulados de la democracia se busque la imposición por la fuerza de otro régimen o el menoscabo de derechos humanos, es decir, se actúe fuera de los límites para el desenvolvimiento de dichos partidos políticos. Esto es, cuando se pretenda afectar, dañar o menoscabar en mayor grado el propio sistema -el mismo que autorizó la participación de determinado partido político,- es decir, la democracia que los propios partidos políticos pretendan destruir, desconocer o menoscabar, cuando fue ella quien les dio origen y cabida.

4. Aspectos relacionados con la teoría del levantamiento del velo, el abuso del derecho y el fraude a la ley.

Las personas jurídicas, al igual que las personas físicas, despliegan conductas y llevan a cabo actos que si bien no se encuentran regulados expresamente por la ley, y que por ello podrían considerarse dentro del marco regulatorio permitido, lo cierto es que con motivo de sus actividades, pueden presentarse simulaciones que pudieran implicar la transgresión de las finalidades que la norma prevé con su regulación.

Al respecto, cabe hacer mención que en el Derecho Anglosajón, la idea de “fraude” resulta mas amplia que en nuestro Derecho y que en ella se subsumen nuestros conceptos de actos fraudulentos de dolo y simulación; los casos son variados, pero en su mayoría, se refieren a establecer si existe unidad entre las personas jurídicas y sus miembros o el tratamiento debe realizarse en forma separada; en cuanto a esta postura el tratamiento que se realiza en el Derecho Anglosajón es que la persona jurídica y sus miembros no pueden ser concebidas en forma separada, ya que tal separación sería tanto como proteger el fraude. Como resultado se levanta el velo de forma que el acto llevado a cabo por la sociedad se repute realizado tanto por ésta como por el socio, por lo que las relaciones contractuales, obligacionales o los efectos de una sentencia le son extensibles<sup>362</sup>.

---

<sup>362</sup> Boldó Roda, Carmen, “Levantamiento del Velo y Persona Jurídica en el Derecho Privado Español”, 4ª Ed. España, 2006, p.p. 92-94.

#### A. El abuso del derecho.

Con el nombre de abuso de un derecho, se identifican aquellas acciones que constituyen casos del ejercicio de un derecho subjetivo y que son, por tanto, acciones, *prima facie*, permitidas. Sin embargo, adquieren el calificativo de “abusivas” siempre que se den de manera conjunta una serie de circunstancias: a) La acción debe ser, de entrada, el ejercicio de un derecho subjetivo; b) Que produzca un daño a un interés no protegido por una específica prerrogativa jurídica; c) La antisocialidad de ese daño, manifestada de forma subjetiva (cuando el derecho se actúa con la intención de perjudicar o sencillamente sin un fin serio y legítimo) u objetiva (cuando el daño proviene de exceso o anormalidad en el ejercicio del derecho).

Es otra forma de proteger la superestructura valorativa a través de la prohibición del abuso de derechos fundamentales como aparece configurado, por ejemplo, en el artículo 18 de la Ley Fundamental de Bonn.

*La democracia militante no tolera el abuso de los Derechos Fundamentales para combatir el orden liberal democrático (...) y los enemigos de la Constitución no pueden apelar a las libertades protegidas por la Constitución para atacar el orden constitucional o la existencia del Estado.*

En éste se establece la pérdida de ciertos derechos políticos a quién abuse de los mismos para combatir el régimen liberal democrático instaurado. En este sentido, sirve para eliminar acciones cometidas conforme a derecho, pero en flagrante violación de otros valores que se consideran más importantes que los ejercidos a través de los derechos abusados. De esta manera, se protegen la democracia y los derechos

fundamentales frente a particulares que utilizan sus derechos en contra del orden fundamental sustancial del derecho positivo.

La aplicación de la técnica del abuso del derecho es una solución jurídica a *posteriori*, es decir, cuando se han lesionado efectivamente los legítimos intereses de una parte, ya que, *proteger una sociedad democrática o el orden público*, son conceptos demasiado abstractos como para que el individuo conozca *ab initio* de está, excediéndose en el ejercicio de sus derechos<sup>363</sup>.

La doctrina reconoce que la normativa sobre el abuso del derecho resulta aplicable también a las denominadas “libertades públicas” salvo respecto de ciertos actos concernientes al estatuto personal (como podría ser la adquisición de una determinada ciudadanía o el cambio de domicilio) y siempre que se presentan aisladamente. En idéntico sentido Fernández Sessarego enseña que la teoría del abuso del derecho opera tanto en el caso de la libertad, en tanto virtualidad, como en el caso de las diversas manifestaciones en que ella actualiza o particulariza de conformidad con lo dispuesto por el ordenamiento jurídico. Ciertamente frente a la libertad en general existe el deber genérico de no lesionar un interés ajeno y, frente a las manifestaciones concretas de la misma, o se aplica ese principio general que prohíbe el ejercicio abusivo o un dispositivo especial acogido por el ordenamiento.

Como ejemplo de lo anterior, Ramella cita el artículo 18 de la Constitución de Alemania que dispone la pérdida de los derechos fundamentales concernientes a la libertad de opinión, reunión, asociación, secreto de las comunicaciones, propiedad y

---

<sup>363</sup> Pérez-Moreno Agapito, Miguel, *op. cit.*, nota 44, p.56-57.

asilo, a quien para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia abuse de los mismos.<sup>364</sup>

La ex República Federal Alemana, respondiendo a un cuestionario que le presentó el Secretario General de las Naciones Unidas, expresaba sobre el particular: *“El respeto y las libertades de los demás es una de las limitaciones más importantes del ejercicio de los propios derechos básicos. Se debe esto al reconocimiento de que no se puede considerar aisladamente al individuo y sus derechos humanos. Todos tienen que comprender que los derechos humanos de los demás no son menos dignos de protección que los propios...”*.

Un caso de abuso del derecho lo encontramos en la sentencia de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificado con la clave ST-JRC-25/2008. En este asunto, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se inconformó con la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH) quien a su vez había confirmado el acuerdo del Instituto Estatal Electoral de aquella entidad federativa (IEEH) en el que se desechó la denuncia administrativa en contra del empleo de propaganda electoral de la Coalición “Más por Hidalgo”, en los comicios para renovar el Ayuntamiento de Pachuca de Soto, que se llevarían a cabo ese año.

El *thema debathendi* en aquél medio de impugnación se circunscribió, totalmente, en que la propaganda electoral que durante el tiempo destinado a las campañas electorales difundió la Coalición “Más por Hidalgo” en la ciudad de Pachuca,

---

<sup>364</sup> *Ibidem*, p.56-57

no existió distinción visual entre la difundida por su candidato respecto a la colocada por el gobierno del Estado.

Al respecto, la Sala Regional Toluca sentó su determinación en el sentido de que el proceso de reforma constitucional al artículo 134 del Código Supremo, tuvo como finalidad atemperar los efectos negativos de un problema que afecta a la mayoría de las democracias modernas: la personalización de la política, que ha sido alimentada por la creciente intromisión de la mercadotecnia en la política y de la imagen de los personajes públicos en las contiendas electorales, principalmente como resultado de la progresiva importancia que han adquirido los medios de comunicación electrónicos en las democracias, fenómeno al que Giovanni Sartori denominó hace más de una década como “la videocracia”.

Respecto a la prohibición prevista en el referido artículo 134, la Constitución General de la República prevé que en los medios de comunicación social en ningún momento podrán difundirse imágenes, símbolos, nombres o voces de los servidores públicos, con lo que se cierra el círculo para impedir que los servidores públicos difundan su imagen con medios oficiales, privilegiando el principio de equidad en la contienda. Paralelamente, se busca que los programas públicos no influyan en la competencia electoral.

En este caso, la legislación de la materia (legislación Hidalgo) no establecía límites a la propaganda electoral salvo los relacionados con la ofensa a partidos políticos, candidatos, instituciones públicas y terceros, el empleo de símbolos vinculados con el racismo y la religión, así como disposiciones relativas a los lugares para su fijación, el respeto a los paisajes naturales y urbanos, así como el respeto físico, esto es, la no destrucción, de la propaganda del contrincante.

Es decir, la cercana similitud tanto entre la propaganda electoral de aquella coalición y la gubernamental –aunado que existía un patrón de uniformidad en la colocación de ambas propagandas en los mismos inmuebles- provocó confusión en el electorado ante la inexistencia de elementos visibles, notorios y fehacientes que permitieran a la población diferenciar con claridad tales elementos propagandísticos, con lo que dicha actividad podía constituir un abuso del derecho de la Coalición denunciada, porque si bien en términos de la Sala, existía el derecho y la libertad en cuanto a la difusión de la propaganda electoral por parte de los partidos políticos y coaliciones en aquél proceso electoral, lo cierto era que la misma no era ilimitada y que podría constituir un ilícito atípico al valerse de elementos que podrían generar desconcierto en el electorado entre las propuestas gubernamentales y las de la Coalición denunciada en la campaña electoral en curso, por lo que en aquél supuesto, el referido órgano jurisdiccional electoral federal determinó la existencia de elementos suficientes para dar curso a la denuncia interpuesta por el PRD y que fue originalmente fue desechada por el IEEH.

Conforme a lo anterior, la referida Sala Regional determinó que el Instituto Estatal Electoral tenía el deber de verificar si la propaganda gubernamental del Gobierno del Estado de Hidalgo y la propaganda electoral de la Coalición "Más por Hidalgo" contenían elementos visuales que las identifiquen entre sí, por lo que, en caso de acreditarse la repetición de mensaje y las particularidades del diseño, pudiera considerarse que las mismas resultarían intercambiables a la vista de los ciudadanos, es decir, no distinguibles.

De esta manera, la Sala Toluca fincó su determinación en el sentido de que el Instituto Electoral del Estado, al desarrollar su investigación, debería considerar que la

propaganda gubernamental y la electoral fueran claramente distinguibles y, por lo tanto, que no introdujeran elementos de inequidad en la contienda. En ese sentido, si el ciudadano no podía distinguir con claridad entre ambos tipos de propaganda, la posible confusión que ello pudiera generar, haría que se formara una errónea creencia de la realidad, basándose en un criterio que no distinguiera entre dos tipos de propaganda que no debieran guardar relación entre sí, lo cual podría traducirse en una ventaja indebida para el partido político que se beneficiara de este tipo de actos<sup>365</sup>.

#### B. Fraude a la ley.

Otro tema que guarda estrecha vinculación con simulaciones, omisiones o la elusión de la norma, es el fraude a la ley, según el cual, se entiende como una oposición a los principios que constituyen un sistema jurídico, a través de la simulación de actos que aparentemente se ajustan a los presupuestos legales que los regulan. Ello hace necesario que quien ejerce la función jurisdiccional dentro de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho requiere, entre otras capacidades, la de detectar y reaccionar frente a la forma peculiar del atentado contra el derecho que suponen los ilícitos atípicos: el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder.

Lo anterior es trascendente, porque la simulación de actos legales que traen como resultado un efecto distinto al que se pretende legalmente, o peor aún, que contraviene el objetivo legal, no sólo es lesivo de los sujetos a los que va destinado el

---

<sup>365</sup> Sentencia consultable en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; fecha de consulta: 17 de enero de 2014.

resultado de ese acto, sino que vulneran los principios sobre los que se rige el sistema jurídico de que se trate.

La teoría del levantamiento del velo de las personas jurídicas, el abuso del derecho y el fraude a la ley, bien pueden resultar aplicables para casos en los que los partidos políticos pretenden actuar fuera de los cánones y finalidades de la norma, cuya elusión, mediante actos simulados u omisivos, solo por citar algunos ejemplos, pudiera traducirse en la obtención de beneficios indebidos en el proceso electoral, aspectos en los cuales es importante que las autoridades electorales, tanto en los ámbitos administrativo y jurisdiccional actúen oportunamente adoptando las medidas necesarias que permitan identificar la irregularidad y, de ser el caso, adoptar las medidas eficaces para inhibirlas.

### C. El levantamiento del velo.

En cuanto a este aspecto, la doctrina del levantamiento del velo de la persona jurídica, es un referente para dilucidar las posibles simulaciones o fraudes a la ley que pudieran derivar de una actuación aparentemente lícita pero que puede resultar contraventora a las finalidades perseguidas por la norma. En este sentido, entre las finalidades de esta doctrina, se encuentra la de entrar al sustrato mismo de la persona jurídica, a efecto de establecer estos extremos.

Esto es lo que sustenta doctrinalmente a la técnica del levantamiento del velo de la persona jurídica, originaría del sistema anglosajón, y aplicada posteriormente en el sistema continental europeo, la cual ha venido tomando fuerza en las decisiones de sus tribunales.

En los tribunales del *Common Law* se inició esta práctica bajo el título de *Piercing The Corporate Veil* y también en *Disregard of Legal Entity*, consistente en traspasar la personalidad jurídica de una corporación que ha sido empleada como velo o pantalla, para la realización de actos, que de haberse realizado por las personas o las corporaciones ocultas por este velo, hubieran significado un fraude a la ley, en virtud de tratarse de una actividad o conducta que está prohibida por la ley para una determinada corporación o que pueda traer consecuencias desfavorables para un grupo de personas, razón por la cual se oculta o se pretende sustraer de la acción judicial mediante la creación de una corporación o la utilización de una ya existente, que sí puede realizar esos actos y que actúa como velo o pantalla de la corporación o de las personas que no pueden realizarlos o que de hacerlos tendrían determinados perjuicios.

Por ejemplo, Harry G. Henn y su *Handbook of the Law of Corporations and Other Business Enterprises, Second Edition, Horn Book Series, St. Paul Minn West Publishing Co., 1970*; expone que para que se dé este supuesto, es necesario que la sociedad que se considera como velo o pantalla, tenga ciertos elementos que la identifiquen, en la realidad, con la corporación o las personas a las que oculta, de forma tal que, la administración de esos elementos y coincidencias, pongan en evidencia la insubstancialidad material de lo actuado por la sociedad o colectividad a la que formalmente se le impute la realización de la conducta, el beneficio que se reporta a los integrantes de la misma, así como el abuso del derecho, la mala fe o la situación antijurídica y perniciosa que se pretende ocultar.

Estas ideas pueden confirmarse de la lectura del concepto ofrecido por Steven H. Gifis en su *Law Dictionary, Barron's Legal Guides, New York, 1996*, cuya traducción al español sería del siguiente tenor:

*Rasgando el velo de la sociedad.- El hecho de imponer responsabilidad por actividades de una sociedad (haciendo a un lado la consideración de la sociedad como entidad propia) en una persona o entidad distinta de la misma sociedad agravante. Generalmente, el concepto de sociedad hace recaer la responsabilidad de sus actos irregulares en ella misma, no haciéndola recaer directamente ni en sus miembros ni en su 'controladora'. Sin embargo, los tribunales deberán ignorar la entidad social y despojar a los administradores y a los directores de la sociedad de la responsabilidad limitada de la que usualmente gozan, por ejemplo, cuando la constitución de la sociedad fue realizada para cometer fraudes. Al hacer esto se dice que el tribunal 'rasga el velo de la sociedad'.*

La doctrina puesta de relieve tiene su origen, y ha sido aplicada primordialmente, al tráfico de las relaciones comerciales. Esta misma técnica ha sido empleada, además, por los tribunales españoles en diversas resoluciones para permitir a los jueces introducirse en los entresijos y entramados de las sociedades al actuar en el ámbito jurídico de nuestro entorno, lo cual los dota de un elemento eficaz para combatir sociedades ficticias o de sola fachada, que lleven a cabo un ejercicio social no ajustado a la línea de la buena fe, en materias distintas a la mercantil e, incluso, en los litigios electorales.

Algunos puntos en concreto, que de la teoría en análisis se pueden precisar, son:

1. La técnica consiste en prescindir de la forma externa de la persona jurídica y penetrar en su interioridad, para apreciar los reales intereses que en ella existan.

2. El propósito de ese examen es descubrir los fraudes y conductas desajustadas a derecho que pueda realizar el ente jurídico al amparo de los privilegios que le genera su personalidad, a efecto de poner un coto o límite a ellos.

3. Para ese efecto, podrá hacerse una separación absoluta entre la persona social y cada uno de los socios, así como de sus respectivos patrimonios, a fin de evidenciar la actividad real que a través de aquélla se realiza.

Una de las formas en que puede realizarse la investigación de responsabilidad de las personas morales, o incluso de las personas físicas que las conforman, es el análisis de los aspectos personales, de fines, de estrategias y de actividad, para buscar una identidad sustancial de los distintos sujetos, con el propósito de ver si es factible establecer que en realidad se trata de un único sujeto real, tras la apariencia de una diversidad de personalidades jurídicas.

Esa comparación puede hacerse, por ejemplo, respecto de las personas físicas que conforman a la persona moral, el objeto social de esta última, los medios para realizarlo y la forma de operar para ese efecto.<sup>366</sup>

En el derecho español, la ley en la que se alude a la posibilidad de investigar el fondo real de la persona jurídica sin detenerse en su forma, es la de ocho de enero de mil novecientos ochenta, derivada de un recurso de reclamación por responsabilidad civil extracontractual; aunque no alude expresamente a la doctrina del levantamiento del

---

<sup>366</sup> Consultable en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; fecha de consulta: 8 de septiembre de 2013.

velo corporativo, constituye el precedente doctrinal del que arranca la luego más perfeccionada construcción jurisprudencial<sup>367</sup>.

La doctrina del levantamiento del velo ha sido empleada por el Tribunal Supremo español, entre otros, como: cuando se trate de la utilización de una persona jurídica para eludir el cumplimiento de una norma imperativa, para burlar el cumplimiento de las obligaciones que surjan de un contrato, o bien, para sortear el cumplimiento de las obligaciones que surgen de los actos u omisiones en que lo que intervenga cualquier género de culpa o negligencia<sup>368</sup>.

Conforme a lo anterior, la teoría del levantamiento del velo, en temas como los expuestos, y en especial, en lo relativo a las formas de participación de los partidos políticos en los procesos electorales como las coaliciones o las candidaturas comunes, bien pueden aplicarse en temas como financiamiento o rebase de topes de gastos de campaña, con la finalidad de descubrir o encontrar si a través de alguna de ellas se pretenda eludir el cumplimiento de la norma u obtener una ventaja indebida que a la postre podría traducirse en inequidad en la contienda.

Hasta aquí se ha realizado una breve referencia a la teoría del levantamiento del velo de las personas jurídicas y, en especial, su aplicación para algunas de las actividades de los partidos políticos; aspecto que también puede relacionarse con actividades como el abuso del derecho y el fraude a la ley, que son figuras a las que Manuel Atienza y Ruiz Manero han denominado “ilícitos atípicos”<sup>369</sup>.

---

<sup>367</sup> Boldó Roda, Carmen, *op. cit.*, nota 362, p.p. 185-186.

<sup>369</sup> Al respecto véase: Atienza, Manuel y Ruiz Manero Juan, “Ilícitos Atípicos”, Editorial Trotta, Madrid, España, 2000.

## 5. Tesis de la contaminación sobrevenida.

Respecto al surgimiento de partidos políticos o la postulación de candidaturas que emerjan, deriven o resulten de la pretendida consecución de institutos o agrupaciones políticas ilegalizadas, el Tribunal Constitucional Español ha sustentado la tesis de la “contaminación sobrevenida”, la cual consiste, en esencia, que cuando se demuestre la creación de partidos políticos o la participación de candidatos en listas o que deriven de partidos políticos que previamente se hubieran declarado ilegales, y cuando con motivo de la prueba de los hechos denunciados, se advierta que se trata de una continuación de los ilegalizados, entonces las nuevas candidaturas, organizaciones políticas o partidos, seguirán la misma consecuencia del ilegalizado.

La tesis de la contaminación sobrevenida ha sido sostenida por el Tribunal Constitucional Español y tiene como finalidad declarar ilegales las candidaturas, organizaciones o partidos políticos a partir de los cuales se advierta que con ellas se pretende suceder o sucedan a partidos políticos ilegalizados.

La finalidad de dicha tesis, es evitar la posible continuidad o sucesión de partidos políticos ilegalizados a través de la postulación de candidaturas mediante la creación de nuevas organizaciones políticas, o de las ya existentes, a partir de las cuales se lleve a cabo el ocultamiento, ya sea intencional o no, del partido político, coalición u organización de ciudadanos que pretenda presentar dichas candidaturas en los comicios.

La tesis de la contaminación sobrevenida constituye un filtro, dique u obstáculo para quienes pretendiendo el legítimo ejercicio del derecho de presentar o postular candidatos a cargos de elección popular, pretendan apoyar o avalar candidaturas que

provengan de partidos políticos que previamente fueron declarados ilegales, es decir, para quienes aduciendo el ejercicio legítimo derecho humano, como el de ser electo para un cargo de elección popular, pretendan evadir la ley o el debido cumplimiento al ordenamiento de un órgano jurisdiccional mediante el dictado del fallo respectivo.

Esta figura jurídica se presentó ante el Tribunal Constitucional Español al resolver los casos *Herri Batasuna Euskal Herritarrok* y *Batasuna*, así como en la disolución del grupo parlamentario ARABA. En el caso *Bildu*, como excepción a dicha tesis, se estableció la existencia de una excepción a la referida contaminación sobrevenida, ante la presencia de conindicios que se consideraron suficientes y condujeron a establecer que no se acreditaba la sucesión de partidos políticos u organizaciones ilegalizados.

La tesis de la contaminación sobrevenida, construida por el Tribunal Constitucional Español, permite contar con un elemento adicional que tiene por finalidad, patentizar o evidenciar conductas verificables que se manifiestan una vez emitida la declaratoria de ilegalización, o bien, la disolución del partido político infractor, es decir, permite impedir que a partir de conductas en apariencia legales, se continúe con actividades ilícitas, como es evitar que los partidos políticos que no han sido ilegalizados sirvan de instrumento, comparsa, refugio o asidero para quienes participaron activamente en un partido político que ha sido declarado ilegal.

#### 6. *Culpa in vigilando.*

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, se reconoce que las personas jurídicas puedan cometer infracciones y ser sancionadas con motivo de ellas,

sobre la base de un conjunto de elementos, así como de principios, todos ellos tendentes a evidenciar su responsabilidad, como son: la “*culpa in vigilando*”, la “*culpa in eligendo*”, “*el riesgo*” “*la buena fe*”, entre otros.

La “*culpa in vigilando*” o también llamada responsabilidad indirecta, en la que la doctrina destaca el deber de vigilancia que tiene la persona jurídica sobre las personas que actúan en su ámbito<sup>370</sup>, se ha trasladado también al ámbito electoral; se trata de las conductas infractoras a la normativa comicial en las que pudieran incurrir los partidos políticos al incumplir su deber de vigilancia respecto de sus candidatos, militantes, terceros, o personas relacionadas con sus actividades, si para evitar su comisión o continuidad dejan u omiten tomar medidas idóneas, proporcionales, objetivas y eficaces que la inhiban y que contrario a ese deber, se abstienen de ejercer acciones para evitar en daño o la consecuencia, sirviéndose, inclusive, de los beneficios que les pudieran reportar<sup>371</sup>.

---

<sup>370</sup> Nieto García, Alejandro, “Derecho Administrativo Sancionador”, Ed. 4ª, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2005, p.p. 391 s.s.

<sup>371</sup> La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha adoptado diversos criterios en cuanto al tratamiento de la culpa *in vigilando* de los partidos políticos, las que han quedado plasmadas en criterios como: la tesis relevante con la clave S3EL 034/2004, rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES”, visible a fojas 754 a 756 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, con el rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES”. Así como: “RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE”. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Órgano de difusión de los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 6, 2010, página 33

De esta manera, en el derecho administrativo sancionador, el cual, por su naturaleza, se basa en los principios rectores de la dogmática penal,<sup>372</sup> se incluyen a los partidos políticos quienes, como entidades de interés público, son capaces de cometer infracciones a las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, por lo que pueden ser sancionados conforme a las disposiciones y principios rectores de la materia; especialmente por conductas de sus dirigentes, simpatizantes, militantes o cualquier persona física o jurídica que se encuentre directa o indirectamente vinculada con sus actividades.

Existen muchos criterios en los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado respecto a la culpa *in vigilando* y sus alcances, por ello, citaré sólo algunos de ellos, los cuales, por su trascendencia, han marcado directrices en la responsabilidad indirecta de los partidos políticos.

El primero de ellos, es el caso “Amigos de Fox”, del que ya se refirió en el tema de financiamiento irregular, y que derivó del expediente SUP-RAP-98/2003 y Acumulados. En este caso, además, se abordó el tema de responsabilidad por rebase de topes de gastos de campaña por la coalición “Alianza por el Cambio”, conformada por los partidos políticos: Verde Ecologista de México y Acción Nacional, emanada de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En dicho asunto, se demostró la existencia de un financiamiento paralelo en la campaña del candidato a la presidencia de la República, postulado por dicha coalición.

---

<sup>372</sup> Véase la Tesis XLV/2002, con el rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.” Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 121 y 122.

La Sala Superior estableció, en esencia, que si bien el candidato de la coalición había surgido de las filas del Partido Acción Nacional, lo cierto era que el Partido Verde Ecologista de México, al ser integrante de dicha coalición, se había colocado en una posición de garante respecto a su candidato, por lo que se confirmó la sanción que el Instituto Federal Electoral le impuso por responsabilidad indirecta.

En esta sentencia, también se consideró que al Partido Verde Ecologista de México le era inmanente el deber de vigilancia de los actos de su candidato, especialmente aquellos que tuvieran que ver con el financiamiento dirigido a la obtención del triunfo en los comicios presidenciales, e incluso, por actos de terceros, con incidencia en el aspecto de apoyo financiero para la consecución de ese fin.

En dicho fallo se expuso que el Partido Verde Ecologista de México pudo haberse asegurado de que los recursos utilizados en la etapa previa a la campaña, durante, y en forma posterior a ella, estuvieran dentro del marco legal, es decir, sólo mediante la vigilancia de los actos realizados por su candidato y de los terceros que aportaron recursos, por lo que, en todo caso, el citado instituto político pudo haber tenido la certeza de que las aportaciones no provinieran de alguna de las fuentes prohibidas por la ley, tales como personas que vivan o trabajen en el extranjero; empresas mexicanas de carácter mercantil, etcétera; igualmente, de haber cumplido con esa actitud vigilante, habría tenido la certeza de que el monto de tales recursos no provocaría que fueran rebasados los topes señalados en la ley respecto a las aportaciones de simpatizantes, ni los topes de campaña aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

De las aportaciones relevantes del caso destaca, desde luego, la relativa a que el Partido Verde Ecologista de México incumplió con dicho deber de vigilancia, porque

estuvo en aptitud de conocer la existencia del referido financiamiento paralelo y no realizó ningún acto que tuviera por objeto notificar a la autoridad administrativa electoral sobre esa circunstancia. Un dato importante para fincar esta responsabilidad al Verde Ecologista de México, fue el relativo al comparativo que realizó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en cuanto a los diputados que dicho instituto político obtuvo en las elecciones intermedias de dos mil siete, con respecto a las del año dos mil, o bien, haber incrementado considerablemente su financiamiento público, derivado de su participación en la coalición que contendió en las elecciones presidenciales de ese año, con lo que se evidenciaba el beneficio indebido que obtuvo a través del financiamiento irregular, que finalmente quedó demostrado ante el tribunal electoral<sup>373</sup>.

Otro asunto de especial relevancia es el recurso de apelación con la clave SUP-RAP-018/2003, o también conocido como caso “Pemexgate” el cual también ya fue tratado en apartados anteriores desde la perspectiva del financiamiento irregular, producto de la participación financiera del sindicato del Petróleos Mexicanos a favor de la campaña presidencial del candidato del Partido Revolucionario Institucional en la elección del año dos mil. En dicho fallo, respecto al tema de la *culpa in vigilando*, el citado Tribunal Electoral señaló, entre otras cosas, que la conducta de los miembros de dicho sindicato -algunos de los cuales tenían cargos al interior del partido- pudo ser prevista por el Partido Revolucionario Institucional en cuanto a las aportaciones irregulares de las que se benefició y que, por lo tanto, la conducta irregular debía atribuirse también al referido instituto político, por lo que debía ser sancionado.

---

<sup>373</sup> Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, nota 329, p.p. 211-212.

Este asunto destaca, por su relevancia, la adopción por el Tribunal Electoral de la tesis del levantamiento del velo, puesto que el Partido Revolucionario Institucional sostenía que no podía resultar responsable por los actos que cometieran personas físicas. Al respecto, el Tribunal determinó que era impensable que las personas jurídicas podían cometer ilícitos por sí mismas, dado que por su propia naturaleza carecen de un elemento volitivo propio, y que, en consecuencia, era natural que actuaran y eventualmente cometieran ilícitos a través de personas físicas.<sup>374</sup>

Se estableció, además, que el deber de vigilancia de los partidos políticos se extiende a todas las normas que regulan los tipos de financiamiento, permitidos, los topes de gastos de campaña, la prohibición de recibir aportaciones de determinadas personas, los límites de aportaciones de los simpatizantes, la obligación de rendir cuentas etcétera; puesto que de ellas, depende el principio constitucional de la equidad, que debe regir en las contiendas democráticas<sup>375</sup>.

Acorde con lo anterior, al resolver el expediente SUP-JDC-285/2008, relativo a la imposición de una sanción al partido político por culpa *in vigilando*, la Sala Superior reconoció también el interés jurídico de los simpatizantes y militantes cuya conducta la motivó<sup>376</sup>, para controvertir sanciones de la autoridad que potencialmente pudieran traducirse en una afectación de derechos políticos

---

<sup>374</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>375</sup> *Ibidem*, p. 108.

<sup>376</sup> Al respecto véase la tesis relevante XXIX/2008, rubro: "INTERÉS JURÍDICO. MILITANTES Y SIMPATIZANTES CUYA CONDUCTA GENERÓ LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR CULPA IN VIGILANDO, RECONOCIMIENTO DE." Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, p.p. 43 y 44.

Siguiendo esta tendencia, al resolver el expediente con la clave SUP-RAP-186/2008, sobre los *spots* transmitidos por el Consejo Coordinador Empresarial en la elección presidencial de dos mil seis, la Sala Superior determinó que debía sancionarse a los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Acción Nacional, al considerar la existencia de un “nexo” por beneficiarse con su transmisión, puesto que los mismos estaban encaminados a difundir propaganda negativa contra la coalición “Por el Bien de Todos” por lo que, si bien dichos partidos políticos habían manifestado su repudio por dichos *spots*, lo cierto era que no existía constancia de que hubieran implementado algún medio eficaz a efecto de evitar la continuidad de las faltas, de las cuales se habían beneficiando, lo que los coloca en su calidad de garantes respecto de dichas conductas.

En el expediente SUP-RAP-201/2009, se determinó la responsabilidad por culpa *in vigilando* del Partido Verde Ecologista de México, cuyo tema central fue la transmisión de *spots* de una revista en la que se hacía alusión a las propuestas de campaña de ese instituto político.

En este sentido, en la sentencia se expuso que si bien, el Partido Verde Ecologista de México había contratado únicamente la difusión en medio impreso de la revista, lo cierto era que con motivo del contrato celebrado entre éste y la empresa publicitaria, existía un *vínculo indisoluble de los contratantes, del que deriva un deber de vigilancia entre las partes que intervinieron en el contrato*, cuyo incumplimiento se traducía en responsabilidad indirecta por la inobservancia de la conducta infractora desplegada por el co-contratante.

En dicho precedente, la Sala Superior determinó que en estos casos, los contratantes deben sujetarse, entre otros aspectos a: 1) las obligaciones pactadas, 2)

vigilar que el cumplimiento del contrato no caiga en la ilicitud del objeto o fin, y 3) garantizar que el prestador del servicio no se exceda en el cumplimiento del contrato o lleve a cabo actos que vulneren normas de orden público; aspectos que implicaban que el partido político garantizara que su propaganda política pagada para aparecer únicamente en la revista de espectáculos, no fuera transmitida en televisión, ya que, si bien no contaba con la calidad de garante frente a la televisora que transmitió los *spots*, lo cierto era que debía realizar actos encaminados a su retiro, por lo que su pasividad para actuar diligentemente, condujo al Tribunal Electoral a sostener el incumplimiento de su calidad de garante, lo que denotaba su falta de cuidado, previsión, control, y supervisión, incurriendo por tal motivo en responsabilidad.

En cuanto a la existencia de responsabilidad bajo la figura de culpa *in vigilando* el Tribunal Electoral sostuvo que en el caso no se requería de prueba de responsabilidad directa, ni de acreditación fehaciente del conocimiento del acto irregular, sino que basta con demostrar que objetivamente el partido político estuvo en aptitud de conocerlo y de que éste le hubiera beneficiado.

La *culpa in vigilando* constituye entonces, una forma de responsabilidad indirecta en la que el partido político no interviene, por sí o a través de otros, en la comisión de la infracción, sino que incumple con un deber de vigilancia por no efectuar los actos necesarios para prevenirla o, consumada ésta, desvincularse de la misma, de modo que cuando existen pruebas de responsabilidad directa, se está bajo alguna forma de autoría o coautoría en la responsabilidad de la infracción, pero no en *culpa in vigilando*.

De dicho precedente se pueden tomar también, como referencia, las sentencias recaídas a los recursos de apelación con las claves SUP-RAP/198/2011 y SUP-RAP-220/2011, en los que para efecto de establecer si en culpa *in vigilando* existía la

posibilidad de fincar responsabilidad a los partidos políticos por conductas de terceros vinculados con sus actividades, era necesario que el partido político cuestionado adoptara medidas con base en las condiciones siguientes: a) *eficacia*: que consiste en que la implementación de la medida produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada; b) la *idoneidad*, es decir, que la medida que implemente el partido político, frente a la conducta infractora, resulte adecuada y apropiada para ese fin; c) *juridicidad*, que consiste en que se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia; d) *oportunidad* que refiere a que si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, y e) *razonabilidad*, que consiste en que la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos<sup>377</sup>.

Como se trataba de la responsabilidad indirecta por actos cometidos por los candidatos, el Tribunal Electoral al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-157/2010, abordó el tema relativo a la responsabilidad indirecta que se le atribuía a un candidato por haber tolerado la transmisión de un promocional por parte del partido político que lo postuló.

La Sala Superior consideró que los elementos que había tomado en consideración la autoridad administrativa electoral para fincarle responsabilidad administrativa eran insuficientes, toda vez que no era posible inferir válidamente que el

---

<sup>377</sup> Dichos criterios dieron motivo a la jurisprudencia 17/2010, con el rubro: "RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE." Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 33 y 34.

candidato hubiera tenido pleno conocimiento de la transmisión del promocional denunciado, porque no existía certeza de que hubiera conocido con toda oportunidad su difusión, para que de esa forma se le responsabilizara por tolerar una conducta infractora; especialmente cuando no se encontraba acreditado que tuvo dicho conocimiento o de que se le hubiera tomado su parecer en la decisión del partido político de transmitirlo en uso de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión.

Por ello, señaló que para presumir de forma fundada que el entonces recurrente estuvo en condiciones de enterarse de la difusión del promocional, era necesario que el mismo se hubiera transmitido en forma periódica y en diferentes horarios, o bien, en los de mayor audiencia, para así contar con un elemento, al menos indiciario, de que tuvo conocimiento de su transmisión.

De ahí que, la Sala Superior, consideró que si el promocional denunciado se transmitió únicamente un día, entre semana, en cinco canales de televisión y esos diferentes impactos fluctuaron en un tiempo aproximado de veinte minutos, difícilmente podría arribarse a la certera conclusión de que el ciudadano denunciado tuvo conocimiento al haber visualizado el spot que se calificó de irregular.

De esta manera, era necesario que se demostrara que el candidato tuvo conocimiento de su transmisión a efecto de acreditar la responsabilidad indirecta que le fue fincada, por lo que, si dicho extremo (conocimiento de la transmisión del promocional), no quedó colmado, era indebido atribuirle la referida responsabilidad indirecta.

En dicha sentencia, también se estableció que para fincar responsabilidad indirecta al candidato por la difusión por el partido político de los referidos *spots*, debían tomarse en cuenta los siguientes aspectos: 1) acreditarse fehacientemente el

conocimiento del actor del hecho infractor, 2) era desproporcionado exigir al actor deslindarse de actos violatorios de la normatividad electoral, respecto de los cuales no había certeza de que conoció con toda oportunidad su difusión, 3) la inexistencia de un elemento al menos indiciario del conocimiento del actor de la irregularidad y 4) la ausencia de dato, mediante el cual, se acreditara que el actor tuvo conocimiento de la irregularidad o que se le hubiera tomado su parecer<sup>378</sup>.

Hasta lo aquí expuesto, se tiene entonces, que los partidos políticos pueden incurrir en responsabilidad por culpa *in vigilando* por conductas de sus militantes, simpatizantes, por otros partidos políticos que tengan un vínculo jurídico (coaliciones), o cualquier tercero relacionado con sus actividades.

Ahora bien, el tema de la participación de los partidos políticos bajo la figura de la postulación de *candidaturas comunes*, específicamente tratándose de la determinación del financiamiento respecto a los topes de gastos de campaña, fue un tema sometido a análisis por la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral identificado con la clave ST-JRC-16/2010<sup>379</sup>, en el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se inconformó con la resolución del Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) que validó la sanción impuesta al PRI por culpa *in vigilando* dictada por el Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad federativa (IEEM) en el que se había

---

<sup>378</sup> El referido fallo dio motivo a la tesis VI/2011 con el rubro: "RESPONSABILIDAD INDIRECTA. PARA ATRIBUIRLA AL CANDIDATO ES NECESARIO DEMOSTRAR QUE CONOCIÓ DEL ACTO INFRACTOR".

<sup>379</sup> Consultable en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>; verificada el 12 de enero de 2014.

determinado el rebase de los topes de gastos de campaña de los partidos políticos que postularon candidaturas en común, con excepción del PRI.

El IEEM impuso la sanción por *culpa in vigilando* al PRI con base en que si bien dicho partido político no había rebasado su tope de gastos de campaña, lo cierto era que al haber postulado candidaturas en común –todas las postulaciones en candidatura común provenían de las filas del PRI- tenía un deber de cuidado con los partidos con quienes convino en participar con base en dicha figura jurídica.

El problema entonces ahora surge, medularmente, en si es posible sancionar a un partido político que participó en candidatura común por culpa *in vigilando*, al no haber tomado medidas para evitar que los demás partidos que conforman dicha candidatura, rebasen los topes de gastos de campaña o bien, haberse deslindado de manera oportuna mediante un medio eficaz, idóneo y proporcional, respecto de las irregularidades cometidas por los partidos políticos que la conforman.

La postura de la mayoría de los magistrados de la Sala Toluca fue reconocer el caso como un asunto frontera, y resolvieron en esencia que: 1) el partido sancionado no tenía una posición de garante, es decir, no contaba con un deber específico porque de la legislación aplicable no se desprendía obligación alguna, 2) conforme al acuerdo estatutario suscrito por los partidos políticos integrantes de la candidatura común no se instrumentó un mecanismo que permitiera conocer los gastos de cada uno de ellos, 3) no existía dispositivo legal o contractual que obligara al partido sancionado a vigilar a los demás partidos políticos sobre el rebase de topes de gastos de campaña en los que incurrieron, 4) que el sancionado no estuvo en aptitud de conocer las irregularidades sobre el rebase de topes de gastos de campaña en la que incurrieron los demás partidos políticos integrantes de la candidatura común, 5) era una carga excesiva para

el partido sancionado imponerle el deber de vigilar a los demás partidos políticos integrantes de la referida candidatura, 6) las conductas de los partidos políticos que rebasaron topes de gastos de campaña, se realizaron en un ámbito en el que el partido sancionado por culpa *in vigilando* no tenía ninguna injerencia.

De esta manera, la Sala Regional Toluca, sentó un precedente importante en cuanto al alcance de la culpa *in vigilando* tratándose de rebase de topes de gastos de campaña de partidos políticos que participen en la postulación de candidaturas comunes, en el sentido de que únicamente procede fincar responsabilidad directa para los partidos políticos que hubieran rebasado los topes de gastos de campaña, sin que exista la posibilidad de sancionar por responsabilidad indirecta a los demás partidos políticos que integran la candidatura común.

Al respecto, el entonces magistrado Santiago Nieto Castillo, cuyo proyecto inicial fue rechazado por la mayoría de los integrantes de la Sala, planteó un voto particular al disentir sobre las consideraciones que sustentaban el proyecto, puesto que, en su concepto, debió confirmarse la sanción por culpa *in vigilando*.

Las razones de la disidencia, totalmente se sustentaban en lo siguiente: a) la responsabilidad deriva de la ley que establece el deber de corresponsabilidad del partido político sancionado en el desarrollo y vigilancia del proceso electoral, que consiste en velar por el cumplimiento de los principios del estado democrático, así como a la violación del principio constitucional de equidad en la contienda, al haber postulado candidaturas en común de las cuales se benefició; b) del acuerdo estatutario marco se derivaba un “nexo” contractual del deber de vigilar que las partes en la convención no incurrieran en actos ilícitos (rebase de topes de gastos de campaña); c) el hecho de que no se hubiera implementado un mecanismo de vigilancia del financiamiento no eximía al

partido político sancionado de la responsabilidad que por culpa *in vigilando* le correspondía, conforme al principio “*nullum auditur turpitudinem propriam allegans*” (nadie escucha al que alega en su beneficio su propia torpeza); d) en el cumplimiento del contrato (acuerdo estatutario marco de la candidatura común) cada uno de los contratantes se encuentra obligado a vigilar que el otro, con motivo de su ejecución o cumplimiento, no cometa ilícitos o vulnere el orden público, los principios generales del derecho y los constitucionales en conformidad con lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-201/2009; e) de autos se advertía que el partido sancionado por culpa *in vigilando* conoció en diversos momentos sobre el rebase de topes de gastos de campaña en el que habían incurrido los demás partidos políticos; f) el partido político sancionado sí tenía injerencia respecto de las conductas desplegadas por los demás partidos políticos que conformaban la candidatura común en tanto que se benefició de los resultados obtenidos en el proceso electoral, y g) la sanción por responsabilidad indirecta impuesta al Partido Revolucionario Institucional, era acorde a la construcción del criterio de culpa *in vigilando* que se había venido realizando a partir de los criterios sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral<sup>380</sup>.

En casos como los expuestos, en especial el relativo a las candidaturas comunes, se ponen de relieve inconsistencias en cuanto al rebase de topes de gastos de campaña, puesto que si bien en el Estado de México ha dejado de existir esta figura de participación política<sup>381</sup>, lo cierto es que en otras entidades federativas en las que

---

<sup>380</sup> Cfr. Espíndola Morales, Luis, “Revista Mexicana de Derecho Electoral, Culpa *in vigilando*. El caso “Estado de México” por: IJ-UNAM, Num. 2. Julio-Diciembre 2012, México, p.p. 273-275.

<sup>381</sup> *Ibidem*, p. 375.

Los días veintiuno y veinticinco de septiembre de dos mil diez, se publicaron en la Gaceta de Gobierno del Estado de México los decretos por los que se reforman diversas disposiciones de la Constitución

aún se regula, es necesario establecer criterios institucionales eficaces, fundamentalmente, en aspectos como las obligaciones derivadas de esta forma de participación. Las responsabilidades, la transparencia y la rendición de cuentas, constituyen, en mi concepto, un filtro para evitar la injerencia de poderes fácticos en los partidos políticos, y es otro aspecto que debe tomarse en consideración en un eventual procedimiento de ilegalización de un partido político para el caso de irregularidades en el financiamiento o que con base en dicha figura se pretenda eludir la regulación atinente.

Los criterios sentados en los precedentes reseñados, muestran un panorama sobre los elementos que podrían tomarse en consideración, tanto para partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes o cualquier forma de participación política, así como de los propios candidatos, para que, con base en la figura de la culpa *in vigilando* se pudieran perseguir conductas, las cuales, más que representar una sanción

---

Política del Estado de México, así como del ordenamiento comicial de la entidad, entre los que se encuentra la supresión de las candidaturas comunes. Se transcribe un extracto de los transitorios atinentes: "TRANSITORIOS:

(...)

SEGUNDO. El presente Decreto entrará en "Gobierno" del Estado de México.

TERCERO. Se derogan las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan al presente Decreto."

En cuanto a este aspecto, es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad identificadas con las claves 60/2009 y su acumulada 61/2009, así como 26/2010 y acumuladas 27/2010, 28/2010 y 29/2010 relativas a la supresión de las candidaturas comunes por parte de las legislaturas de los estados de Guanajuato y Estado de México, respectivamente, se pronunció en el sentido de que dicha supresión se trataba de una modalización del derecho de asociación en materia política que compete regular al legislador local y de ningún modo trasgredía la Constitución Federal.

aislada, pudiera trascender a un esquema de mayores dimensiones que implique la instauración de un procedimiento de ilegalización.

## 7. Partidocracia.

La existencia de los partidos políticos se ha convertido en sinónimo de vida política modernamente organizada como tal y de viabilidad del ejercicio del poder. Incluso, a veces la política también es *para* los partidos, produciéndose el fenómeno político que suele denominarse “partidocracia” y que conlleva a una de las más claras y peligrosas disfunciones para las democracias contemporáneas<sup>382</sup>.

El protagonismo de los partidos en la sociedad actual es tal que no es infrecuente la denominación del sistema político como de “partidocracia”, denominación crítica que llama la atención sobre el excesivo poder de los partidos en detrimento de la soberanía.

Al respecto, Manuel García Pelayo señala que *“El estado democrático ha de configurarse como un Estado de partidos, en razón de que sólo éstos pueden proporcionar al sistema estatal los inputs capaces de configurarlo democráticamente, tales como la movilización electoral de la población, el ascenso al Estado de las orientaciones políticas y de las dudas sociales debidamente sistematizadas para proporcionarle tanto los correspondientes programas de acción política, como las personas destinadas a ser titulares o portadores de los órganos político-estatales”*<sup>383</sup>.

Aunque la soberanía pertenece al pueblo y sólo los ciudadanos son titulares de los derechos políticos, los actores privilegiados del proceso político son realmente los

---

<sup>382</sup> Martínez Cuadrado Miguel y Mella Márquez Manuel, *op. cit.*, nota 12, p. 58.

<sup>383</sup> Pérez-Moreno Agapito, Miguel, *op. cit.*, nota 44, p.57.

partidos. La concentración de poder constituye una razón bastante para establecer que una regulación de partidos que prevea garantías para que su organización, funcionamiento y actividad, se ajusten a las normas positivas, pero el garantismo no debe ser tal que impida el libre juego democrático, ya que, sobre el particular, no se intenta establecer una regulación contra los partidos, sino a favor de la democracia. Se quiere evitar que el gobierno, desde y por los partidos, también se convierta en un gobierno para los partidos.<sup>384</sup>

El tema no es menor, los partidos políticos en México representan el vehículo más importante para el acceso de la ciudadanía a los cargos de elección popular, por ello, una excesiva intervención de éstos en el gobierno más allá de sus finalidades, pudiera representar, en principio, la desnaturalización del esquema democrático imperante, y por lo tanto, convertir al Estado en rehén de sus propios intereses, los cuales, no siempre coinciden con los intereses de la sociedad. Se debe entonces, extremar precauciones para que el indebido, abusivo o excesivo ejercicio de los derechos de los partidos políticos no generen efectos perniciosos, que a la postre se traduzcan en la necesidad de implementar medidas que controlen estas actividades, las acoten, o inclusive, las inhiban.

### III. PROCEDIMIENTO EFECTIVO.

Hans Kelsen refiere que el principio de que un orden jurídico tiene que ser eficaz para ser válido constituye, por sí mismo, una norma positiva<sup>385</sup>.

---

<sup>384</sup> *Ibidem*, p.57.

<sup>385</sup> Kelsen, Hans, "Teoría General del Derecho y del Estado", UNAM, 1995, México, 1999, p.143.

La creación de una legislación que establezca las hipótesis, los sujetos legitimados, así como el procedimiento para la ilegalización de partidos políticos en México, debe reunir la característica de ser un procedimiento efectivo, es decir, una posible reforma constitucional y la respectiva legislación secundaria, no deben quedarse en el plano formal, esto es, que si bien se encuentre regulada, en el plano fáctico no se lleve a cabo, circunstancia que, evidentemente, tornaría inútil la finalidad que se pretende con su establecimiento.

De esta manera, la nueva naturaleza de la legislación sobre la ilegalización de partidos políticos, se concebiría a partir de lo que necesariamente se tiene que hacer al aplicarla, es decir, revistiendo la característica de eficaz, esto es, asegurar su cumplimiento; dado que, como señala Liborio Hierro: “cualquier norma, jurídica o de otra clase, y sea cual fuere la concepción de norma que se utilice, implica por su propio sentido, la vocación de ser cumplida por su destinatario; es decir, la pretensión de ser - al menos en este primer sentido- eficaz”<sup>386</sup>.

También, como referencia de ello, siguiendo al maestro de Viena Hans Kelsen considera que: *Una constitución es eficaz cuando las normas establecidas conforme a ella son aplicadas y acatadas en términos generales*<sup>387</sup>. Dicho principio entonces, en mi concepto, debe irradiar para el caso de las normas secundarias o las que den contenido al ordenamiento constitucional.

---

<sup>386</sup> Cfr. Hierro, Liborio, “La eficacia de las normas jurídicas”, Editorial Ariel, España, 2003, pp. 14, 15 y 17.

<sup>387</sup> Kelsen, Hans, “Teoría pura del derecho”, ed 13a., trad. Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 2003, p. 219.

Héctor Fix-Zamudio considera que la eficacia de la Constitución se convierte en necesaria porque *depende la vida misma de la sociedad y la de sus instituciones máspreciadas*<sup>388</sup>.

Por ello, así como la Constitución, la legislación que secunde la previsión sobre la ilegalización de partidos políticos, debe necesariamente, ser acatada y revestir la característica de eficacia, puesto que de lo contrario, los esfuerzos del constituyente, así como del legislador ordinario, en el establecimiento de medidas que aseguren los derechos de la sociedad en el marco de la Democracia, devendrían en un contrasentido, puesto que se permitiría tolerar conductas que por si mismas, son reprochables a tal grado que atentan contra la democracia misma.

Esta tarea, la de hacer efectivo el ordenamiento en el que se prevea la ilegalización de partidos políticos, corresponde también a las instituciones y los órganos que resulten legitimados para participar en dicho procedimiento, tanto quienes se encuentren legitimados de manera directa, como aquellos a quienes de manera indirecta, o por la naturaleza de sus funciones, atribuciones o de su ámbito competencial, deban coadyuvar en dicho procedimiento. De nada serviría la creación de un ordenamiento en el que se prevea el procedimiento para la ilegalización de partidos políticos cuando las instituciones legitimadas para ello se abstienen de ejercer sus facultades.

---

<sup>388</sup> Citado por Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional. Origen Científico* (1928-1956), Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 17.

#### IV. LA REFORMA POLÍTICA Y LA INCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ILEGALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS. UNA APROXIMACIÓN.

Recientemente (en febrero de 2014) fue aprobada por el Congreso de la Unión así como por la mayoría de las entidades federativas, la llamada *reforma política*, en la que se modificaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien el presente estudio únicamente pretende demostrar, a partir de las experiencias de otras latitudes y del contexto en México, la necesidad de instaurar un procedimiento de ilegalización de partidos políticos, lo cierto es que tampoco debieran desdeñarse algunos aspectos que con motivo de esa reforma podrían incidir o impactar en la instauración de dicho procedimiento, pero sobre todo, en la mecánica o mutabilidad del ordenamiento constitucional y contextual de la actualidad, así como las posibles consecuencias o implicaciones que podría traer consigo.

Por ello, como se dijo, sin pretender ahondar en un estudio de mayores proporciones, con base en algunos elementos que se han referido en apartados anteriores, enseguida se exponen algunos aspectos que en mi opinión podrían tenerse en consideración para el futuro desarrollo de lineamientos procedimentales, de control y sanción en la eventual legislación secundaria.

En primer término, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo previsto en el artículo 73, XXIX-U, de la Constitución Federal, debería considerarse, en una próxima ley de partidos políticos, la inclusión de un apartado relativo al procedimiento de ilegalización<sup>389</sup>. En dicho apartado sería importante, como ha quedado expuesto, que la

---

<sup>389</sup> Artículo 73.

competencia para el conocimiento de este procedimiento, tanto para partidos políticos con registro local como nacional, que la misma correspondiera a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado en la materia y en consecuencia facultado, en única instancia, para el conocimiento de este tipo de asuntos.

Los órganos legitimados para solicitar la instauración de un procedimiento de ilegalización de partidos políticos, sin que esta referencia pueda entenderse de manera restrictiva, podrían ser, por sus características, los nacientes Instituto Nacional Electoral<sup>390</sup>, así como el Fiscal General de la República<sup>391</sup>.

---

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

<sup>390</sup> Artículo 41.

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos autónomos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

<sup>391</sup> Artículo 102.

Considero, además, en una primera aproximación, que todas las personas, inclusive los propios partidos políticos, sin estar legitimados, pudieran presentar medios de convicción a estas instituciones con la finalidad de allegarle elementos para la integración del expediente respectivo. Ello, con independencia de la correlativa obligación que les asiste para proporcionar información con la que cuenten con motivo de sus actividades y del origen de las que en su caso aporten.

La persona física o jurídica que pretenda la instauración de un procedimiento de ilegalización cuya queja resulte notoriamente improcedente o que la información proporcionada resulte falsa o maquinada, previa comprobación de ello, podría ser sujeta de una sanción, previo procedimiento en el que le sea otorgada su garantía de audiencia.

Es importante reiterar que como ya se señaló en este capítulo (en el punto 5 denominado regulación específica) si bien el artículo 41, Base VI, de la Constitución, establece diversas hipótesis de nulidad de elección en las que se vislumbra la posibilidad de anular los comicios por exceso de gastos de campaña más allá del cinco por ciento del monto total autorizado por la autoridad electoral, por la compra de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley, así como por la recepción de recursos de procedencia ilícita, ello solamente

---

A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

VI

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

traería como consecuencia la nulidad de la elección y la imposibilidad de que la “persona” sancionada intervenga en el proceso electoral extraordinario, que al efecto se celebre; sin embargo, además de la nulidad de los comicios debe tenerse en cuenta, no necesariamente de oficio –puesto que previo a ello debe atenderse a la gravedad de las conductas- la existencia de elementos que lo ameriten, así como la posibilidad de instaurar un procedimiento de ilegalización del partido político involucrado.

En el procedimiento de ilegalización debe garantizarse, durante la instrucción, que el partido político involucrado cuente con los elementos necesarios para formular su defensa y el apego irrestricto de la garantía de audiencia del implicado, así como de los militantes, dirigentes, candidatos o autoridades a quienes se les atribuya alguna falta o conducta irregular que pudiera resultar contraventora a los principios que la constitución marca y que tenga consecuencia directa o indirecta del procedimiento de ilegalización, ya que, ante una eventual declaratoria de ilegalización, existiría la posibilidad de la suspensión temporal de los derechos políticos de los involucrados, en especial, de una restricción a su derecho de asociación o al de ser electo para un cargo de elección popular.

En el procedimiento de ilegalización deben tomarse en consideración, al menos, los parámetros del *test de proporcionalidad* expuestos, determinación en la que además, se deben tenerse en cuenta aspectos materiales y razonables que hagan palmaria la necesidad de la adopción de esta medida, también deben estudiarse los alcances de la norma por la que se busca la ilegalización del partido político involucrado con base en el *test de previsibilidad*, el *efecto útil* o el *riesgo inminente*, entre otros, los cuales sean necesarios para que conduzcan a la *necesidad* de la declaratoria respectiva, ello con la finalidad de evitar un daño mayor o generalizado, al ser un

procedimiento excepcional que puede implicar tanto una restricción del derecho de asociación, como de otros derechos humanos.

Como se ha visto, la ilegalización de partidos políticos debe analizarse a la luz de la realización de las conductas infractoras o de cuya inminente ejecución se llegue a la convicción de la necesaria adopción de la excepcional medida, con la finalidad de evitar un menoscabo a las instituciones, su estabilidad, así como en los bienes, derechos o libertades de la sociedad.

Una eventual inclusión de la figura de ilegalización de partidos políticos tampoco debe pasar por alto la posibilidad de dar seguimiento al resurgimiento de otras organizaciones que con una forma o estructura “en apariencia” diferente, pretendan dar continuidad a las conductas contraventoras del orden constitucional, para ello, debe considerarse la figura de la *contaminación sobrevenida* tanto para evitar el mencionado resurgimiento de este tipo de organizaciones, como para el caso de quienes con sus conductas por acción o por permisión, hubieran dado motivo a su comisión, así como a la posibilidad de la restricción en el ejercicio del mandato a quienes valiéndose de conductas ilícitas o trasgresoras del orden constitucional, como las expuestas en este trabajo, obtengan un cargo de elección popular; supuesto en el cual pudiera darse la revocación de las constancias de mayoría y validez respectivas, con independencia de que hubieran o no, tomado posesión del respectivo cargo de elección popular.

Otro aspecto que en mi concepto debe tomarse en cuenta, es el referente a la posibilidad de que se decrete la ilegalización parcial del partido político y la consecuente suspensión de derechos políticos de quienes hubieran participado en la organización declarada ilegal (de asociación y de ser electo para un cargo de elección popular) para el caso de los partidos políticos nacionales en los que en alguna entidad federativa o

municipio se identifique la comisión de alguna de las conductas que por su magnitud o gravedad ameriten el extremo de la legalización en determinada región, siempre y cuando no exista ese “riesgo de contagio” para toda la organización o las estructuras que conformen el partido político en cuestión, lo que permitiría focalizar e inhibir prácticas propias que solo se presenten e identifiquen en determinada zona geográfica.

Finalmente, debe decirse que además de las diversas conductas que a partir de experiencias comparadas han dado lugar a la ilegalización de partidos políticos (la pretendida imposición de una sola ideología, los fundamentalismos religiosos, el racismo, la segregación, el terrorismo, la violencia política o de cualquier otra índole que tenga por efecto menoscabar libertades o derechos humanos, la implicación del narcotráfico, el crimen organizado, de golpistas, financiamiento irregular, poderes fácticos como los medios de comunicación, sectores de la economía como las cámaras empresariales o particulares con poder ostensible, las organizaciones gremiales, los medios de comunicación, grupos que además de la influencia o grado de presión significativo que pudieran ejercer en los partidos políticos incurran en abuso del derecho, fraude a la ley, culpa *in vigilando*, intolerancia, actos de discriminación, lesividad a la democracia, etcétera) debe tomarse en consideración que la reforma política también incorpora elementos que bien también pueden incluirse en los ya expuestos, como en el caso de los *gobiernos de coalición*.

En efecto, los artículos 76, fracción II<sup>392</sup> y 89, fracción XVII<sup>393</sup>, de la Constitución, establecen la posibilidad de que el Presidente de la República opte por un *gobierno de*

---

<sup>392</sup> Artículo 76.

I....

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa

*coalición* en el que podrán participar uno o más de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, el cual podrá ser regulado por un convenio y el programa respectivos, los cuales deben ratificarse por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de senadores.

De esta manera, podría darse el caso de que un partido político pretendiera incluir de manera velada o manifiesta programas o políticas públicas contrarias a los postulados de la propia Constitución o de los derechos y libertades de las personas, caso en el cual, también podría seguirse un procedimiento de verificación con la finalidad de determinar si quien integra el gobierno actúa por cuenta propia o por instrucciones del partido político del cual emergió.

Estos son algunos de los aspectos que en una primera aproximación, considero, podrían tomarse en cuenta para su inclusión en una eventual legislación especial sobre partidos políticos. Su inserción en la ley atinente, además de constituir un reto para el legislador, denotaría la expresión de la voluntad de los partidos políticos en establecer pautas para evitar la comisión de conductas que puedan resultar lesivas a la democracia. Dichas acciones entonces, de traducirían en la consolidación y en el fortalecimiento de la propia democracia.

---

Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

<sup>393</sup> Artículo 89.

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes en cada Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

## **CONCLUSIONES**



## CONCLUSIONES.

PRIMERA. *La ilegalización de partidos políticos constituye un límite válido al derecho de asociación en materia política.* Entre algunos de los límites del derecho de asociación en materia política se encuentran: las asociaciones paramilitares o terroristas, las asociaciones secretas, las que pretendan excluir o la segregación de determinados grupos de la sociedad o los que procuren su aniquilación, aquellas que tengan por objeto limitar, eliminar o menoscabar los derechos de los demás, las que procuren la imposición, por la fuerza, de regímenes que desconozcan los postulados de la democracia, las que pretendan imponer una ideología religiosa o de otra naturaleza como política de Estado, con exclusión de cualquier otra, o bien, las que se apoyen o se involucren con actividades o grupos delictivos para la consecución de sus fines.

En contraste, los partidos políticos, -como expresión del derecho de asociación- tienen finalidades específicas, entre ellas, las de *promover la participación del pueblo en la vida democrática y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos a los órganos de representación popular.* De esta manera, cuando los partidos políticos se desvían de sus finalidades para la consecución de otros fines prohibidos por el Derecho -que inclusive podrían traducirse en un daño a la propia democracia- entonces desnaturalizan su función, es decir, estarían fuera del marco o ámbito de actuación que el Derecho les otorga y, como consecuencia, la restricción del derecho de asociación debe considerarse válida, siempre que dicho límite, satisfaga, entre otros, los parámetros de proporcionalidad y utilidad necesarias en el contexto de una sociedad democrática.

SEGUNDA. *El procedimiento de ilegalización de partidos políticos es un mecanismo de control democrático.* El respeto a diversas visiones, ideologías y formas de participación, siempre que sean pacíficas y de observancia de los derechos fundamentales, deben ser toleradas en el contexto de un sistema democrático participativo e incluyente; con ello, se fomenta el pluralismo de la sociedad, inclusive, cuando esa participación se torna álgida entre grupos disidentes; ese es uno de los aspectos con los que debe contar un sistema democrático que se precie de serlo. El procedimiento de ilegalización de partidos políticos constituye, entonces, un mecanismo de control democrático en la medida en que tiende a conservar y regularizar, aquellos aspectos que pudieran resultar dañinos a la democracia misma.

En efecto, dicho instrumento –ilegalización de partidos políticos- funcionaría para evitar un daño o un menoscabo al propio sistema, e inclusive, prevenirlo, cuando se presenten situaciones que lo peligren a través de la incidencia ilícita o indebida de poderes fácticos que trasciendan a la afectación de las instituciones para servirse de ellas o que se pretendan eliminar a quienes no comulgan con determinada ideología o pretendan imponerla por la fuerza.

TERCERA. *El procedimiento de ilegalización constituye un mecanismo para controlar el desvío de las finalidades de los partidos políticos.* Como entidades de interés público, los partidos políticos gozan de las prerrogativas que la Constitución les otorga, de entre las que destacan: el otorgamiento del financiamiento público y el acceso a medios de comunicación, por ello, si desvían sus actividades fuera de las finalidades que la Constitución les señala, al grado de que los derechos de terceros, el orden público o la seguridad nacional se vulneren, o como se expuso, promuevan el

derrocamiento del sistema democrático por la fuerza o por imposición, realicen actividades atentatorias de los derechos fundamentales de terceros, promuevan la violencia, o utilicen actividades de segregación racial, de género etc., deben seguir un procedimiento en el que se acredite las irregularidades denunciadas y que las mismas sean sumamente graves, sean declarados ilegales.

CUARTA. *La ilegalización de partidos políticos debe ser un procedimiento extraordinario y de excepción.* En las democracias occidentales, los partidos políticos constituyen organizaciones propicias para la integración de los órganos de representación popular. Lo deseable es que continúen siéndolo. Sin embargo, en su actuar, se pueden presentar un cúmulo de circunstancias, que por su gravedad, llegarían a resultar atentatorias del propio sistema democrático que les dio origen, por ello, el procedimiento para su ilegalización, en México, constituiría, como lo ha sido en otras latitudes, un instrumento necesario y de excepción para el control de la democracia misma, siempre que existan elementos suficientes que conlleven a su instauración.

QUINTA. *La suspensión temporal de los derechos políticos de militantes que con sus conductas hubieran dado lugar a la declaratoria de ilegalización, también es una restricción adecuada al fin perseguido.* Los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, son responsables, en lo colectivo, de las conductas de sus integrantes, pero también lo son sus miembros, en lo individual, cuando por la gravedad o reiteración de sus conductas -lesivas a la democracia-, hubieran contribuido a la

ilegalización del partido político implicado, por lo que también deben quedar suspendidos temporalmente en sus derechos políticos.

Esta medida tiene como principal finalidad la de inhibir aquellas conductas que por su gravedad o trascendencia, pudieran representar la continuación del objeto que originó la restricción. Así por ejemplo, los sancionados podrían quedar impedidos, temporalmente, para constituir o formar parte de partidos políticos o postularse como candidatos a cargos de elección popular, hasta en tanto se verifique objetivamente el cese de las actividades ilícitas que motivaron la suspensión.

*SEXTA. La disolución de partidos políticos implica la liquidación de su patrimonio y la supervisión temporal de las actividades de sus militantes.* La ilegalización de un partido político implica también, tanto la liquidación de sus bienes como la confiscación de aquellos que hubieran dado motivo a las conductas infractoras. En la mayoría de los casos, como resultado de esa liquidación, los haberes pasan a la hacienda del Estado o a otras instituciones. También implica la supervisión de las actividades financieras de quienes hubieran participado en las acciones que la motivaron; ello con la finalidad de evitar la continuidad, por otros medios, de las actividades irregulares que condujeron a la imposición de la medida.

*SÉPTIMA. Las experiencias internacionales muestran la posibilidad de contar válidamente con un instrumento de ilegalización de partidos políticos.* Las resoluciones que en diversas latitudes se han presentado respecto a la ilegalización de partidos políticos nos proporcionan un esquema, un punto de partida en la conformación de una ley (como podría ser la ley de partidos). Es cierto, los contextos de cada país son

diferentes y variados, pero también es cierto que existen elementos comunes que aquejan y resuenan en nuestro país (discriminación, violencia, odio, intolerancia, crimen organizado, narcotráfico, sindicatos, corporaciones, medios de comunicación, ministros de culto religioso) aspectos de los que debe ocuparse la legislación sobre ilegalización de partidos políticos, es decir, resulta necesario el establecimiento de un sistema que permita prever posibles escenarios, para que una vez presentado el caso, quienes se encuentren facultados para intervenir en dicho procedimiento, puedan conocer plenamente sus implicaciones así como el ámbito de intervención en el mismo.

OCTAVA. *Anomia legal en México*. Respecto al tema en estudio, en México nos encontramos en presencia de un vacío legal, por ello resulta necesario regular la posibilidad de llevar a cabo procedimientos sobre la ilegalización de partidos políticos, en el que se prevean las posibles causas, hipótesis o implicaciones que permitan iniciar el procedimiento respectivo; ello, desde luego, sin que se excluya la posibilidad de iniciarlo por causas diversas a las que eventualmente se establezcan, algunas de las cuales ya se ha hecho referencia en el presente estudio, por ser de las que se consideran más importantes y apremiantes dentro del contexto de México, sin excluir entonces, otras causas probables que debidamente justificadas por quién lo instaure, puedan llevar a la convicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su Sala Superior, a la necesidad de iniciar dicho procedimiento. Me refiero, por ejemplo, a la violación de principios constitucionales, al abuso del derecho y al fraude a la ley.

NOVENA. *El contexto en México amerita necesidad de la previsión de la medida.*

El constante crecimiento de la violencia, motivada, en gran medida, por el auge de la delincuencia organizada, el narcotráfico, la impunidad y la corrupción, sin dejar del lado la de otros grupos con importante influencia en la población o con poder ostensible, generan la convicción de la necesaria previsión de un procedimiento de ilegalización de partidos políticos con la finalidad de evitar la ilícita injerencia de estos sectores. La participación tanto de las instituciones del Estado como de los diversos sectores de la sociedad, sería fundamental para la consecución de un control efectivo.

DÉCIMA. *En la regulación del procedimiento deben considerarse algunos aspectos propios del contexto mexicano.* En la previsión procedimental sobre ilegalización de partidos políticos será necesario tener especial cuidado en evitar la inclusión de elementos que deriven o tengan como consecuencia el establecimiento de mecanismos de protección para determinados grupos políticos o poderes fácticos.

Una ley siempre es perfectible, esto pone de relieve que resultaría tarea estoica, y tal vez por demás imposible, establecer o prever taxativamente todos los aspectos sancionable o causas de ilegalización de partidos políticos que pudieran presentarse en determinadas circunstancias; sin embargo, es ahora tarea elemental de quienes intervengan en su elaboración, el de realizar un estudio consciente de los elementos básicos de la misma, para que a partir de ahí sea posible el establecimiento de mecanismos cada vez más depurados, eficaces y sofisticados.

A lo anterior tampoco debe pasar inadvertido que la instauración de un procedimiento de ilegalización debe partir, necesariamente, de la aportación de los elementos suficientes para demostrar el extremo, o por lo menos, las que permitan

avizorar sus implicaciones y la necesidad de intervención del Estado a través de sus instituciones.

Lo señalado permitiría dar regularidad al sistema democrático, como podría ser la extrema gravedad de la comisión de una o varias de las conductas reprochables, las cuales conduzcan a establecer que se genera un riesgo claro e inminente, de magnitud tal que de ejecutarse o continuarse ejecutando, conduzca a la necesidad del establecimiento de la medida (declaratoria de ilegalización) a fin de salvaguardar el orden público, la seguridad nacional, los principios constitucionales o el normal funcionamiento de las instituciones, así como, los derechos fundamentales o colectivos.

DÉCIMA PRIMERA. *La previsión de un procedimiento de ilegalización de partidos políticos podría fortalecer una democracia saludable en México.* Los partidos políticos desempeñan un papel esencial en el sistema democrático mexicano, por ello, en pleno respeto a su libertad de autoorganización, es elemental que se implementen medidas eficaces, no únicamente de naturaleza correctiva o directiva, sino también en cuanto al establecimiento de programas de acción que permitan medir o contar con parámetros que clarifiquen, en la mayor medida posible, el cumplimiento de las obligaciones que les imponen las leyes.

Un sistema democrático con partidos políticos concientes de la función que desempeñan en el sistema, permitiría contar con una ciudadanía cada vez más participativa e incluyente, y en consecuencia, con el establecimiento de controles que eviten, en la medida de lo posible, violaciones a derechos fundamentales.

Esta participación entonces, debe circunscribirse en apego a los principios de constitucionalidad y legalidad. Como se ha visto, los partidos políticos tienen a su cargo,

fundamentalmente, la promoción y difusión de la cultura democrática a la ciudadanía y el acceso de ésta al poder público.

Actividad que devendría en un contrasentido si con motivo de dichas funciones, valiéndose de ellas o ejerciéndolas indebidamente, se favoreciera a poderes fácticos, se recibieran apoyos ilícitos de los mismos para la consecución de sus fines, o bien, que dichas actividades se realizaran con la finalidad de mermar o menoscabar los derechos humanos o generar propuestas y en su caso, plataformas o programas que pudieran generar el efecto alarmante de poner en crisis al sistema democrático.

Ésta entonces, sería la finalidad última del procedimiento de ilegalización de partidos políticos, evitar o prevenir daños inminentes, crisis o el colapso mismo de la democracia a través de mecanismos ilícitos.

Ante ello, es necesario que se establezcan mecanismos tendentes a inhibir conductas que impliquen, por su gravedad, lesiones a la propia democracia, uno de ellos es, como el que se propone en esta investigación, la creación de una legislación regulatoria, o bien, la inclusión en una próxima ley de partidos, un apartado regulatorio del procedimiento para su ilegalización.

DÉCIMA SEGUNDA. *Por el contrario, la ausencia de legislación podría implicar inseguridad jurídica.* En México no existe un procedimiento de ilegalización de partidos políticos, lo cual pone al descubierto la problemática sobre las consecuencias que pudieran derivar a ciudadanos, militantes, simpatizantes y todos quienes hubieran intervenido directa o indirectamente en la comisión de conductas que pudieran traducirse en lesividad a la democracia, es decir, no se cuenta con una legislación que regule el procedimiento de ilegalización de un partido político, por lo que de presentarse

un caso similar a los expuestos, y atendiendo al contexto que se presenta en este país, la declaratoria de ilegalización se tendría que realizar con base a la interpretación del marco constitucional y legal vigente, es decir, mediante la improvisación, por ello, para prevenir este tipo de situaciones, es necesario que se legisle al respecto.

En efecto, resulta difícil considerar la posibilidad de establecer una declaratoria e inclusive, el procedimiento de ilegalización de partidos políticos, sobre la base de la interpretación jurisprudencial, esa actividad orilla a las instituciones a la improvisación, la cual, desde mi punto de vista, además de resultar efímera en el contexto criterial, no proporcionaría la certeza suficiente para quienes actúan en un procedimiento de este calado, tampoco respecto del equilibrio procesal y de las reglas a seguir en el mismo, aunado a que desgastarían innecesariamente a las instituciones que en él intervienen, pero sobre todo, se desgastaría al órgano decisor.

DÉCIMA TERCERA. *El procedimiento de ilegalización de partidos políticos, a diferencia de la cancelación o pérdida de registro, puede resultar un mecanismo efectivo.* La cancelación del registro es consecuencia de la falta de obtención, por parte del partido político implicado, del umbral de votación necesario para continuar con su posterior participación en procesos electorales. No implica, necesariamente, una restricción para que esa organización pueda constituirse en otro partido político. La pérdida del registro se puede dar a partir de la comisión de infracciones del partido político que ameriten la imposición de la medida, pero esa consecuencia tampoco implica que pueda volver a solicitar su registro. La ilegalización de un partido político, en cambio, trae consigo la desaparición de la organización, la supervisión de las conductas ilícitas, la suspensión de derechos políticos de sus militantes, e inclusive, la revocación

de las constancias de mayoría y validez de quienes hubieran accedido a cargos de elección popular de manera irregular, lo que denota un mecanismo que puede resultar más eficaz que las figuras de cancelación o pérdida del registro, por las consecuencias que trae inmerso, para inhibir conductas contraventoras del orden jurídico.

DÉCIMA CUARTA. *La figura de ilegalización de partidos políticos permitiría inhibir la injerencia indebida de poderes fácticos.* La intervención de poderes fácticos (medios de comunicación, sindicatos, crimen organizado, entre otros) conducen a plantear la necesidad de que se implementen mejores mecanismos de verificación y control, con la finalidad de que con su implantación se dé una regularidad efectiva, es decir, el objetivo del reconocimiento e implementación de un procedimiento de ilegalización de partidos políticos es principalmente, el de que dichas medidas se materialicen y no como hasta ahora se ha venido dando, en el que las mismas quedan en el plano formal o en sanciones de índole administrativa.

En efecto, una de las finalidades que las leyes persiguen es el de la previsión, por ello, ante el contexto de México en el que los poderes fácticos juegan un papel sumamente tentador para los partidos políticos y su intervención pudiera demeritar, mermar, distorsionar o poner en crisis la propia finalidad del gobierno y sus instituciones, al supeditar los intereses de este tipo de grupos a las finalidades del propio Estado; resulta entonces necesario que se implementen medidas de seguridad para evitar que estos sectores intervengan fuera del marco de la ley, pretendiendo utilizar a la democracia como un fin y no como un medio, es decir, como un instrumento para materializar los intereses propios, que evidentemente no son ni representan los

intereses de la sociedad, ni tampoco abonan a la consolidación de una democracia saludable.

Los partidos políticos entonces, tienen el deber de evitar intervenciones indebidas en su organigrama, en su estructura, y están obligados, en consecuencia, a establecer mecanismos de control e inhibitorios de injerencias fuera del marco del Derecho; sin embargo, difícilmente harán uso de ellos cuando esto implique su injerencia o complicidad con poderes fácticos fuera del marco de la ley, primero, porque ello podría traducirse en la autoinculpación de esas conductas, algo de lo cual tampoco estarían obligados conforme al principio de presunción de inocencia, y en segundo término, porque lo más probable de esa implicación o coparticipación con actividades ilícitas, se traducen en un beneficio electoral.

De ahí que si bien los partidos políticos cuentan con el deber de ejercer un autocontrol de este tipo de actividades, lo cierto es que las mismas difícilmente saldrían a la luz por la propia iniciativa del ente público, lo que también pone de manifiesto la necesidad de la creación de una norma previsor de ilegalización de partidos políticos.

DÉCIMA QUINTA. *En la previsión normativa del procedimiento de ilegalización es necesario establecer las directrices por las que la autoridad debe ceñirse. Es necesario que se establezcan directrices que permitan a las autoridades, en el ámbito de sus facultades, conocer y resolver sobre este tema, con base en elementos objetivos, proporcionales, idóneos y necesarios para el establecimiento o imposición de esta medida, con la finalidad de evitar que el gobierno pueda usar esta vía para pretender o hacer de los procedimientos de ilegalización de partidos políticos un*

mecanismo para la persecución, la negociación, la exclusión o la aniquilación de los adversarios políticos.

DÉCIMA SEXTA. *La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sería el órgano competente para conocer del procedimiento de ilegalización de partidos políticos.* Un aspecto importante, es el relativo a la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para declarar la ilegalización de un partido político, ya que, sobre este tópico, tendría que realizarse una adición al artículo 99 Constitucional en el que se permita al máximo órgano jurisdiccional especializado en la materia conocer y resolver sobre un procedimiento de ilegalización de partidos políticos y en las leyes secundarias se establezcan las reglas de competencia, así como los entes legitimados para instarlo así como el procedimiento que se debe seguir al respecto.

DÉCIMA SÉPTIMA. *Necesaria intervención de las instituciones y sectores de la sociedad para la regulación del procedimiento de ilegalización.* Finalmente, es importante destacar que la elaboración de la norma regulatoria y previsor de un procedimiento de ilegalización de partidos políticos, además de implicar la intervención de distintos sectores de la sociedad, también debe incluir la voluntad del poder legislativo en su creación, tarea no menos que difícil, dado el contexto político que actualmente se presenta en México en el que el tema de la “partidocracia” se hace cada vez más enfática y representa un problema cada vez mayor en la consecución y realización de esta propuesta.

Tampoco es tarea imposible, por el contrario, la actividad responsable y concienzuda del legislador en esta materia, constituiría un paso crucial para la madurez y construcción de la democracia en México.

## FUENTES DE INFORMACIÓN.

**Bibliografía.**

APARISI MORALES Ángela, *et al*, "Pluralismo cultural y democracia", Ed, Thompson Reuters, Pamplona, España, 2009.

ATIENZA Manuel y Ruiz Manero Juan, "Ilícitos Atípicos", Editorial Trotta, Madrid, España, 2000

BOLDÓ RODA, Carmen, "Levantamiento del Velo y Persona Jurídica en el Derecho Privado Español", 4ª Ed. España, 2006.

BECERRA Ricardo, *et al*, "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas", ediciones cal y arena, ed. 3ª, México, 2005.

CARBONELL, Miguell, "Igualdad y libertad, Propuestas de renovación constitucional", UNAM, CNDH, IJUNAM, Serie de estudios jurídicos, Núm. 105, México 2007

\_\_\_\_\_, "Los derechos fundamentales en México", ed, 3ª, Ed. Porrúa, UNAM, CNDH, México, 2009.

CARO Isaac y Evgenia Fediakova. "Los fundamentalismos religiosos: Etapas y contextos de surgimiento". FERMENTUM. Mérida-Venezuela, año 10, Núm. 29 Septiembre-Diciembre 2000, p.453. Consultable en la liga electrónica (link): <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/20705/1/articulo7.pdf>.

CELADÓN ANGÓN, Óscar, "Libertad de conciencia y Europa. Un estudio sobre las tradiciones constitucionales comunes y el Convenio Europeo de Derechos Humanos", Ed. Dikinson, Madrid, España.

CORCUERA ATIENZA, J. *et al*, "La ilegalización de los partidos políticos en las democracias occidentales", Ed. Dykinson, S.L, Madrid, España, 2008

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Murayama Ciro, "Elecciones, dinero y corrupción. Pémexgate y Amigos de Fox", Ed. Cal y Arena, México, 2006.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, "Derecho Constitucional Electoral", ed. 5ª, Porrúa, México, 2008.

DAHL A., Robert, "Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control", Editorial Nueva Alianza, Conaculta, México 1991.

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, "Los partidos políticos. Su marco regulatorio jurídico y las finanzas de la política", Ed. UNAM-IJUNAM, serie doctrina jurídica, Núm. 110, México, 2002.

DIETER NOHLEN, *et al*, "Tratado de Derecho Electoral en América Latina", Ed. 2ª, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, "Derecho de partidos políticos", Ed. Porrúa, México, 2006.

ESPINOSA TORRES, María del Pilar, "El derecho penal del enemigo", consultable en la liga electrónica: <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/11/epinosa11.pdf>, fecha de consulta: 16/04/2013, a las 11:50 hrs.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "Derecho procesal constitucional", Origen Científico (1928-1956), Madrid, Marcial Pons.

\_\_\_\_\_ y Silva García Fernando, "Jurisdicción Militar y Derechos Humanos. El caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", Porrúa-UNAM, México, 2011.

GALVÁN RIVERA, Flavio, "Justicia Electoral y Democracia a casi cuatro lustros de distancia", artículo consultable en la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en la liga electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt4.pdf>.

GARCÍA PELAYO, Manuel, "El Estado de partidos". Alianza Editorial, Madrid, España, 1986.

GUERRERO, AGRIPINO, Luis Felipe, "La delincuencia organizada. Algunos aspectos criminológicos y político-criminales", Universidad de Guanajuato. Facultad de Derecho, México, 2001.

GIRÓN LARRUECA, José A., "Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo", Serie Derecho, Número 66, España 1997.

GÓMEZ MONTORO, Ángel J., "Asociación, constitución y Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación", Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Tribunal Constitucional Madrid, 2004.

HABERMAS JÜRGEN, "De la tolerancia religiosa a los derechos culturales, Claves de la razón práctica", Madrid, Num. 129, enero-febrero 2003.

HAMILTON ALEXANDER, et al, "El Federalista", ed. 2ª, Fondo de Cultura Económica, trad. Gustavo R. Velasco, México, 2001.

HIERRO, LIBORIO, "La eficacia de las normas jurídicas", España, Ariel, 2003.

HITTERS JUAN CARLOS, y Fappiano Oscar L., "Derecho Internacional de los derechos humanos", 2ª Ed., Buenos Aires, Ed. Ediar, Tomo I, Volumen I, 2007.

KELSEN, HANS, "Teoría General del Derecho y del Estado", UNAM, 1995, México, 1999.

\_\_\_\_\_, "Teoría pura del derecho", 13a. ed., trad. Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 2003.

KIPER, Claudio Marcelo, "Derechos de la minorías ante la discriminación", Ed. Hammurabi, Buenos Aires, Argentina.

*La autobiografía de Nelson Mandela. El largo camino hacia la libertad.* Trad. Antonio Resines y Herminia Brea, Ed. Aguilar, México, 2013.

LARROSA, Manuel *et al*, coord., "Elecciones y partidos políticos en México", 2006, UAM, México, 2008.

LÓPEZ GUERRA, Luis, et al, "Manuales de Derecho Constitucional", *El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, Ed. Tirant lo Blanch, ed. 8ª, Valencia, España, 2010, Volumen I.

LÓPEZ, Justo Mario, "Partidos políticos. Teoría General y Régimen legal", ed. 4ª, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_, et al, "Manuales de Derecho Constitucional", *El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, Ed. Tirant lo Blanch, ed. 8ª, Valencia, España, 2010, Volumen II

MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel y Mella Márquez Manuel, "Partidos Políticos y sistemas de partidos", Ed. Trotta, Madrid, España, 2012.

MARTÍNEZ TORRÓN JAVIER (ed.), "La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional", Estudios de Derecho Comparado. Ed. Comares, Granada, España, 1988.

MÉNDEZ DE HOYOS IRMA, "Transición a la democracia en México", Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003", Fontamara-Flacso, México, 2006.

NIETO CASTILLO, Santiago y Espíndola Morales, Luis, "El Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Competencia de Sala Regional", Ed. Porrúa, número 56, México, 2012

NIETO GARCÍA, Alejandro, "Derecho Administrativo Sancionador", cuarta edición, Editorial Tecnos, Madrid España, 2005.

PÉREZ-MORENO, Agapito, Miguel, "La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas", Ed. Lex Nova, España, 2007.

QUICENO ÁLVAREZ, Fernando, "Delitos de terrorismo y narcotráfico", Editorial Jurídica Bolivariana, México, 2002.

RAWLS, John, "Liberalismo Político", Ed. Fondo de Cultura Económica, FCE, Trad. Sergio René Madero Báez, México, 1995.

RÍOS VEGA, Luis Efrén (ed.) "Tópicos electorales. Un dialogo judicial entre América y Europa", , Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

RODRÍGUEZ SUÁREZ, Pedro Manuel, "Hacia una nueva Europa: la integración de los países de Europa Central y Oriental en la Unión Europea", Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

ROMERO SÁNCHEZ, Verónica, "Los Movimientos armados en México. Breve comparación de las estrategias aplicadas y sus objetivos". Tesina para la obtención del grado de licenciada en Ciencia Política, Universidad Autónoma Metropolitana, México, septiembre, 2003.

SARMIENTO DANIEL, *et al*, "Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estudio y Jurisprudencia", Ed. Aranzadi, España.

TORTOLERO, Francisco. 2009. "La disolución de los Partidos Antisistema", México: Temas Selectos de Derecho Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

WOLDEMBERG, José *et al*, "La Mecánica del cambio político en México. Elecciones partido s y reformas", Ed. Cal y Arena, ed. 4ª, México, 2011.

\_\_\_\_\_, José, *Violencia y política*, Ed. Cal y Arena, México 1995.

## Revistas.

*Centro de Capacitación Judicial Electoral, Boletín Informativo*, 12 de mayo de 2010. *Tailandia: La petición de la Comisión de Elecciones a la Corte Constitucional para disolver al Partido Demócrata y destituir a sus miembros del gobierno.*

*Cuestiones constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm, 25, julio-diciembre 2011, número 25.

*Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia*, (Durbán, Sudáfrica, del 31 de agosto al 8 de septiembre, en: [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/df63f5ce6e120207c1256b4f005438e2/\\$FILE/N0221546.doc](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/df63f5ce6e120207c1256b4f005438e2/$FILE/N0221546.doc);

*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003.

*Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas a partidos políticos y a sindicatos*, Ma. Ascensión Martín Huertas, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 23. Julio-diciembre de 2003.

*Manual para el diseño de Sistemas Internacionales de IDEA Internacional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

*Nuestra democracia/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.-* México: FCE. PNUD, OEA, 2010, primera Edición.

*Revista de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*, Nieto Castillo, Santiago, ¿Derecho electoral del enemigo? Reflexiones desde la perspectiva Española, Turca y Colombiana, (FEPADE), NÚMERO 17, México, junio 2009.

*Revista de la facultad de Derecho de México*, Tomo LXII, número 257, UNAM, en Córdova Vianello, Lorenzo, *Hacia una ley de partidos políticos. Ejes temáticos para la discusión*, México, Enero-Junio 2012.

*Revista Mexicana de Derecho Electoral, Culpa in vigilando. El caso "Estado de México"* por Luis Espíndola Morales, IJ-UNAM, Num. 2. Julio-Diciembre 2012, México.

*Revista Mexicana de Política Exterior*, en Hurtado Omar y García Paz Rosa Ma. *El narcotráfico en México como problema transnacional*, Núm. 47. Enero-abril de 2013. Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2013.

*Revista Nexos en línea*, Salazar Ugarte, Pedro y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, *Derechos Humanos: un espejo para México*, consultable en la liga electrónica: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102734>; fecha de consulta: 19/12/2012, 11:37 hrs.

*Seminario Internacional sobre resolución de conflictos electorales. Perspectiva comparada en Centroamérica, México y República Dominicana*, San José, Costa Rica, 2000.

### Páginas de Internet.

*Apuesta PRI por la anulación de al menos 20 casillas zapato*” El Universal. Consultable en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/382377.html>.

*El conflicto en Nueva Jerusalén: de las visiones de la virgen a los votos del PRI* consultable en: <http://desinformemonos.org/2012/09/el-conflicto-en-nueva-jerusalen-de-las-visiones-de-la-virgen-a-los-votos-del-pri/>;

*En 4 casillas zapato de Chiapas López ganó con 2,185 votos contra cero y... la coalición impugnó*, consultable en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2006/255050.html>;

*EPR y ERPI detrás de bombazos: PGR*, nota consultable en la siguiente liga electrónica: [http://periodicodigital.com.mx/notas/epr\\_y\\_erpi\\_detras\\_de\\_bombazos\\_pgr1163052000](http://periodicodigital.com.mx/notas/epr_y_erpi_detras_de_bombazos_pgr1163052000)

*EPR y ERPI detrás de bombazos: PGR*, nota consultable en la siguiente liga electrónica: [http://periodicodigital.com.mx/notas/epr\\_y\\_erpi\\_detras\\_de\\_bombazos\\_pgr1163052000](http://periodicodigital.com.mx/notas/epr_y_erpi_detras_de_bombazos_pgr1163052000).

ERPI, página oficial en: <http://www.enlace-erpi.org/index2.html#SECCION4>

*La guerrilla en México, hoy 29 julio 2009 Sección: REPORTAJE DE ANIVERSARIO* Consultable en la liga electrónica: <http://contenido.com.mx/2009/07/la-guerrilla-en-mexico-hoy/>.

“*La Nueva Jerusalén*”, consultable en: <http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2012/07/16/la-nueva-jerusalen/>.

*México, el 6 de julio de 1988: segundo informe sobre la democracia*: consultable en: [http://books.google.com.mx/books?id=bTdvt22y08QC&pg=PA165&lpg=PA165&dq=chiapas+casillas+zapato&source=bl&ots=ZbSifpW1pg&sig=JeNSKDI\\_kHMnQC9TKwlwFyYV5Ew&hl=es-419&sa=X&ei=fLLeUuLcHc\\_jsASj2oKYAg&ved=0CFwQ6AEwDA#v=onepage&q=chiapas%20casillas%20zapato&f=false](http://books.google.com.mx/books?id=bTdvt22y08QC&pg=PA165&lpg=PA165&dq=chiapas+casillas+zapato&source=bl&ots=ZbSifpW1pg&sig=JeNSKDI_kHMnQC9TKwlwFyYV5Ew&hl=es-419&sa=X&ei=fLLeUuLcHc_jsASj2oKYAg&ved=0CFwQ6AEwDA#v=onepage&q=chiapas%20casillas%20zapato&f=false)  
[http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/decreto\\_art\\_40\\_CPEUM.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/decreto_art_40_CPEUM.pdf)

*Nueva Jerusalén. El partido del PRI en los 90. Consultable en la siguiente liga electrónica*: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/08/21/el-pri-el-partido-de-nueva-jerusalen-en-los-90-academico>.

Templarios habrían integrado a ex guerrilleros del ERPI, consultable en la página: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/seguridad/templarios-habrian-integrado-a-exguerrilleros-del-erpi,4efd9146c4240410VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html>.

<http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/11/espinoza11.pdf>,

<http://goo.gl/hlmxL>

<http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>;

<http://www.tirantonline.com/tol/documento/show/2118618?route=ser&general=bildu&searchtype=subsrin>; fecha de consulta: 20 de marzo de 2012.

<http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>;

<http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2012/07/16/la-nueva-jerusalen/>;

<http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>;

<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB209/informe/tema05.pdf>;

<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB209/informe/tema05.pdf>;

[http://noticias.terra.com.mx/mexico/seguridad/templarios-habrian-integrado-a-exguerrilleros-del-erpi\\_4efd9146c4240410VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html](http://noticias.terra.com.mx/mexico/seguridad/templarios-habrian-integrado-a-exguerrilleros-del-erpi_4efd9146c4240410VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html);

<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/05/03/jacobo-silva-el-nacimiento-del-erpi/>;

[http://www.frayba.org.mx/archivo/informes/981201\\_acteal\\_entre\\_el\\_duelo\\_y\\_la\\_lucha\\_frayba.pdf](http://www.frayba.org.mx/archivo/informes/981201_acteal_entre_el_duelo_y_la_lucha_frayba.pdf)

[http://fueromilitar.scjn.gob.mx/Resoluciones/seriec\\_209\\_esp.pdf](http://fueromilitar.scjn.gob.mx/Resoluciones/seriec_209_esp.pdf)

<http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>;

<http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

<http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

<http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

[www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es).

[www.trife.gob.mx/sentencias](http://www.trife.gob.mx/sentencias)

### **Jurisprudencia.**

Caso *Gutiérrez Soler vs Colombia. Medidas provisionales*. Consultable en la liga electrónica: [http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/gutierrez\\_se\\_04.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/gutierrez_se_04.doc).

Caso *López Mendoza vs Venezuela*, sentencia de 1 de septiembre de 2011, (Fondo, reparaciones y costas), consultable en la liga electrónica: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_233\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf)

*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Órgano de difusión de los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 6, 2010.

*IUS 2011*, Jurisprudencia y tesis aisladas, México, versión electrónica 2011.

Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, No. 1.

*Rosendo Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos* (2009), consultable en: [http://fueromilitar.scjn.gob.mx/Resoluciones/seriec\\_209\\_esp.pdf](http://fueromilitar.scjn.gob.mx/Resoluciones/seriec_209_esp.pdf).