

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y DE LA LEGALIDAD DE LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Javier Garza y Garza**

En el presente análisis se estudiará desde una óptica general, al control de la constitucionalidad y legalidad de la vida interna de los partidos políticos, de acuerdo con el marco jurídico que circunda a ese tipo de instituciones políticas.

Para abordar el tema de manera metódica, conviene considerar que, de conformidad con lo ordenado en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política Federal, es una prerrogativa del ciudadano, el poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, y que en ese mismo rango de derecho fundamental, se encuentra su facultad de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país. Si consideramos ese esquema de prerrogativas fundamentales a la luz del papel que desempeñan los partidos políticos, podemos entender la necesidad de una regulación elemental de tales entidades públicas, en su interacción con los gobernados.

Efectivamente, en el artículo 41 de Carta Magna de referencia, se establece una pauta general de la participación de los partidos políticos como medio para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León.

En dicha disposición se decreta que tales entidades son de interés público con intervención legal en el proceso electoral, teniendo como finalidad el 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 que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. También se contempla ahí el derecho de los ciudadanos a afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Ahora bien, en virtud de que el derecho a ser votado se ejerce, en 30 de las 32 entidades federativas del país, exclusivamente a través de los partidos políticos, es inconcuso que si hablamos de que ese derecho constituye una prerrogativa fundamental, necesariamente tiene que haber presupuestos básicos que garanticen que esos entes respeten el marco jurídico que protege a tales derechos subjetivos públicos, y en consecuencia, es igualmente indiscutible la necesidad de contemplar todo un sistema impugnativo para hacer efectiva la garantía en cuestión.

El punto medular del control de constitucionalidad y legalidad de la vida interna de los partidos políticos estriba en su participación como entidades de interés público, encargadas de postular candidaturas, y ser un conducto de los gobernados, para acceder a los puestos de elección popular. En la medida que los partidos actúan como autoridades electorales para sus comicios internos, tanto en la designación de sus dirigentes, como de sus candidatos, tienen que estar sujetos al mismo escrutinio que se exige de las demás autoridades del poder público.

Ahora bien, como en los partidos se actualiza un binomio político resultante de su doble personalidad, una como particulares, en la contienda exterior, y otra como autoridades, en los comicios interiores, debe tenerse especial cuidado de no transgredir sus prerrogativas fundamentales como gobernados, al momento de intervenir en su vida interna.

Dicho sea en otras palabras, el escrutinio, vigilancia e imperio que se ejerza a su interior por parte de las autoridades, para el control de la constitucionalidad y la legalidad de sus actos, deber ser prudentemente cauteloso de no violar su condición de gobernado, ya que

como tal, cuenta a su vez con una serie de garantías que están potenciadas en todo aquello que no les esté expresamente proscrito.

En este orden de ideas, se considera que los actos emanados de los partidos políticos deben estar sujetos a la posibilidad de un control de constitucionalidad y legalidad mediante los procedimientos impugnativos de carácter jurisdiccional, en la medida en que se refieran o versen sobre derechos político electorales del ciudadano.

No podría pensarse que a los partidos les corresponda la misma libertad con que cuenten otras personas morales que no sean el conducto para el ejercicio del derecho a ser votado, o del de libre asociación en materia política; pero tampoco puede tener una óptica que anule su condición de gobernados, en el tratamiento respectivo a su actuar.

El problema consiste en determinar hasta dónde puede controlarse la vida interna de los partidos políticos, y hasta dónde debe respetarse un esquema de libertades para que se autodeterminen en su régimen interior.

En el caso de Nuevo León, en su marco normativo, no hay mucha regulación respecto de la vida interna de los partidos políticos; pero por definición, al igual que en el esquema federal, se establece que "... tienen como finalidad promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida **democrática**, contribuir a la integración de los órganos de representación estatal y municipal y hacer posible mediante el sufragio, el acceso de los ciudadanos a los cargos de elección popular, de acuerdo con los programas, principios e ideología que postulan ...", según se dispone en el artículo 31 de la Ley Electoral vigente en la entidad.

El elemento democrático está presente en la esencia de los partidos, tanto en la definición consignada a nivel federal, como a nivel estatal. Igualmente, en el artículo 33 del propio ordenamiento legal se vuelve a manifestar ese elemento, ya que se decreta que la declaración de principios que sustente necesariamente contendrá la obligación de encauzar sus actividades por medios pacíficos y precisamente por la vía democrática.

Hasta este punto podemos entender sin mayores esfuerzos que la voluntad legislativa ha conceptualizado a los partidos, como un factor determinante en la democracia, tanto hacia su interior, al encauzar sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática, como a su exterior, al promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida política. Dicho sea en otras palabras, es claro que no puede actuarse hacia fuera de manera incongruente con la estructura interna.

Ahora bien, la naturaleza del hombre no es de autocontrol, ni de tolerancia o respeto a los demás; tan es así, que si la democracia fuere lo que naturalmente rigiera los actos de todos, no habría necesidad de establecerlo en las leyes, ni de acotar la actuación de todos los participantes de la sociedad a esos niveles de organización que permitan el sano desarrollo de las instituciones hacia el cometido público esencial, que es el bien común.

La humanidad está conformada por seres muy heterogéneos, y la ley del más fuerte no es ajena a las diversas formas de asociación de los individuos; por lo tanto, la oligarquía es mucho más natural que la democracia, y en los partidos políticos pueden pulular con mucha afluencia esas tendencias de decisión en que sólo unos cuantos definan el curso de todos, sin tomarlos en cuenta, lo que trae por consecuencia la necesidad imperiosa de regular normas básicas de comportamiento en el interior de las estructuras de esas entidades de interés público.

El legislador ha buscado en la normatividad electoral, establecer parámetros claros sobre la actuación externa de los partidos en la vida política, tanto en años electorales como en el periodo que medie entre procesos electorales; pero no parece haber normas que definan cuál es la estructura mínima que deba existir estatutariamente en las mencionadas organizaciones, para que cumplan cabalmente con los fines para los que fueron contempladas en la Constitución y leyes secundarias.

Si analizamos tanto la Constitución Federal, al igual que las Constituciones locales, o bien las leyes electorales de las diversas entidades, vemos que existe la voluntad expresa y específica de que la renovación de los órganos de poder se dé en un ambiente de pleno respeto a las instituciones fundamentales, en que estén presentes la equidad, inde-

pendencia, imparcialidad, legalidad, objetividad y certeza, como principios rectores de la función electoral, y que es corresponsabilidad tanto de los organismos electorales como de los propios partidos políticos y de la ciudadanía en general, preparar, vigilar y desarrollar los procesos mediante los cuales se logre esa renovación.

Al efecto, hay un amplio catálogo de normas, destinadas todas a delimitar las coordenadas de legalidad en que ha de suscitarse la actuación de los diversos participantes del proceso en cuestión. Sin embargo, la vida interna de los partidos es un tema que no ha sido objeto de la suficiente dedicación normativa, a pesar de ser igualmente importante, ya que por una parte, en la gran mayoría de los Estados de la República, son ellos el único conducto jurídicamente establecido para el ejercicio del inalienable derecho ciudadano a ser votado y acceder así a los puestos de elección popular, y por la otra, es indiscutible la necesidad de erradicar toda propensión oligárquica a la que tienden los que *de facto* o *de iure* detentan el poder en cualquier esfera y luchan por perpetuarse en él, de lo cual, como antes dijimos, no están exentas las organizaciones políticas en estudio.

No obstante lo anterior, la necesidad reglamentaria al interior de las estructuras partidistas se enfrenta a un tema por demás escabroso, ya que no es fácil definir qué es lo democrático, pues el vocablo es susceptible de múltiples interpretaciones, y más difícil aún es definirlo al interior de los partidos.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha abordado el tema y arrojado luz al respecto, en la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2002, en que ante la falta de reglamentación sobre la materia, acudió a la doctrina, por ser la comunidad técnica especializada que puede allegar los parámetros suficientes para el esclarecimiento de la cuestión, y al efecto, considero que los elementos que caracterizan la democracia son:

“1. La deliberación y **participación** de los ciudadanos, en el **mayor grado posible**, en los procesos de toma de decisiones, pues se trata de conseguir que éstas respondan lo más fielmente posible a la

voluntad general. 2. **Igualdad**, pues difícilmente podría tenerse como democrática una sociedad que admita discriminación o privilegios a favor de algunas personas, con exclusión de otras. Se trata de que cada ciudadano participe con igual peso respecto de cualquier otro. 3. Garantía de ciertos **derechos fundamentales**, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación. 4. **Control de órganos electos**, es decir, la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan, no sólo elegir a quienes van a estar al frente del gobierno, sino de removerlos en aquellos casos que, por la gravedad de sus acciones, así lo amerite.

Tales son los elementos mínimos de democracia generalmente aceptados por la comunidad técnica especializada y que constituyen un marco más o menos extenso que sirve de referencia para determinar, si una organización es democrática. En ese sentido, toda agrupación en la cual se adopta como modelo o régimen político el democrático, puede ubicarse dentro de ese margen de general aceptación, ya sean Estados, sindicatos, **partidos políticos**, etcétera, aunque presenten ciertos rasgos o diferencias entre unos y otros, siempre y cuando se ubiquen dentro de los delineados límites de la democracia.”

Los principios resaltados, son parte de los que deben acogerse por la legislación al momento de consagrar reglas específicas al respecto; sin embargo, será tarea del legislador tomar en consideración otros factores más que igualmente sean considerados como esenciales o fundamentales para que se logre la armonía entre lo interior y lo exterior de la participación de los partidos políticos.

Del mismo modo, la propia Sala Superior en mención, ha dictado diversos criterios jurisprudenciales que analizan, por una parte, las condiciones básicas que deben reunir los estatutos para ser aptos y eficaces jurídicamente, en función de ser conformes con los postulados constitucionales y legales que imperan respecto del aspecto democrático que han de saciar en su normativa interna. Dichos criterios se transcriben a continuación como sigue:

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.—

El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite. Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano, la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con

motivo de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales. De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del código electoral federal, los siguientes: 1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; 3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de

que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia, y 6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de periodos cortos de mandato.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-781/2002.—Asociación Partido Popular Socialista.—23 de agosto de 2002.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2002.—José Luis Amador Hurtado.—3 de septiembre de 2003.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-803/2002.—Juan Hernández Rivas.—7 de mayo de 2004.—Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 03/2005.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 120-122.

ESTATUTOS DE UN PARTIDO POLÍTICO O DE UNA COALICIÓN. HIPÓTESIS DE IMPUGNACIÓN.—El control de la constitucionalidad y legalidad de los estatutos de los partidos políticos o de las coaliciones se ejerce a través de la impugnación de los actos de autoridad que se encuentren vinculados con la regulación estatutaria, en cuanto a su reconocimiento y aplicación, mediante la formulación de los agravios encaminados a la demostración de la ilegalidad o inconstitucionalidad de los dispositivos de normatividad interna que se combatan, siempre y cuando tales procesos se promuevan o interpongan por personas con interés jurídico respecto al acto o resolución concretos de que se trate. De este modo, las hipótesis de impugnación de los

estatutos de un partido político o de una coalición pueden ser las siguientes: a) que la inconstitucionalidad o ilegalidad pretendida, se encontrara en el texto original de los estatutos que se presentaron ante el Instituto Federal Electoral para su aprobación, y que no obstante eso, el Consejo General de dicho instituto haya considerado, expresa o tácitamente, que las normas estatutarias están apegadas a la legalidad y constitucionalidad, y se haya otorgado, en consecuencia, el registro como partido político nacional a la organización solicitante o a la coalición, en términos de los artículos 30 y 31 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En esta hipótesis, quien tenga interés jurídico, especialmente los demás partidos políticos, en cuanto entes legitimados para deducir acciones para la tutela de intereses difusos o colectivos, puede impugnar el otorgamiento del registro y plantear los vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad de los estatutos admitidos; b) que los vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad atribuidos surjan por alguna modificación posterior a los estatutos, y que al comunicarse al Instituto Federal Electoral haya sido declarada su procedencia constitucional y legal, a que se refiere el artículo 38, apartado 1, inciso I), del citado código, y c) que la autoridad electoral emita un acto o resolución electoral, cuyo contenido o sentido reconozca, como base fundamental de sustentación, a las normas estatutarias que se consideran inconstitucionales o ilegales, o fueran efectos o consecuencias directas de ellas. En estas situaciones se puede presentar la impugnación contra el primer acto de aplicación que afecte el interés jurídico del promovente, con el objeto de impedir la causación de perjuicios en su interés o de ser restituido en los que se le hayan ocasionado con el acto concreto de aplicación que se reclame destacadamente, y allí se puede argumentar lo conducente contra las normas estatutarias en que se funde el acto o resolución, por lo cual estos razonamientos sólo serán motivo de examen y pronunciamiento cuando puedan constituir el medio idóneo para conceder al petionario el beneficio o derecho que defiende o evitarle el perjuicio

del que se quiere librar, y no cuando se advierta que, aunque el órgano jurisdiccional analice dicha argumentación y la acoja, por considerar inconstitucionales o ilegales los estatutos en cuestión, esto es insuficiente para obsequiar al promovente sus pretensiones, por existir otros motivos legales que se opongan a ello. Debe enfatizarse, desde luego, que en todos los casos deben cumplirse los requisitos que fija la ley, en cuanto a los presupuestos procesales, los requisitos de procedibilidad y admisibilidad, especialmente de legitimación e interés jurídico.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-036/99. — Miguel Ángel Garza Vázquez. — 16 de febrero de 2000. — Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-003/2000 y acumulados. — Coalición Alianza por el Cambio. — 16 de febrero de 2000. — Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-039/2000 y acumulado. — Ana Cristina Enríquez Miér. — 17 de mayo de 2000. — Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, páginas 33-34, Sala Superior, tesis S3ELJ 55/2002.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 124-125.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS A EFECTO DE SUBSANAR SUS DEFICIENCIAS (Legislación de Morelos).— Considerando que los partidos políticos, conforme al artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Morelos, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, así como contribuir a la integración de la representación estatal, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo a sus programas, principios e ideas que postulen; que corresponde al Instituto Estatal Electoral, la organización de las elecciones en corresponsabilidad con los partidos políticos, así

como de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 60, fracción III, in fine y 90, párrafo décimo sexto del Código Electoral para el Estado de Morelos, se obtiene que compete al Instituto Estatal Electoral promover lo necesario a efecto de subsanar las deficiencias en los estatutos de los partidos políticos, a efecto de que regularicen su vida interna.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-020/99. — Immer Sergio Jiménez Alfonso y otro. — 12 de octubre de 1999. — Unanimidad de votos. — Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. — Secretario: Alfredo Rosas Santana.

Revista Justicia Electoral 2000, Tercera Época, suplemento 3, páginas 44-45, Sala Superior, tesis S3EL 024/99.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 558.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS.

— Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9o., párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual conlleva la necesidad de realizar interpretaciones de las disposiciones jurídicas relativas que aseguren o garanticen el puntual respeto de este derecho y su más amplia y acabada expresión, en cuanto que no se haga nugatorio o se menoscabe su ejercicio por un indebido actuar de la autoridad electoral. En congruencia con lo anterior, desde la propia Constitución federal, se dispone que los partidos políticos deben cumplir sus finalidades atendiendo a lo previsto en los programas, principios e ideas que postulan, lo cual, a su

vez, evidencia que desde el mismo texto constitucional se establece una amplia libertad o capacidad autoorganizativa en favor de dichos institutos políticos. Esto mismo se corrobora cuando se tiene presente que, en los artículos 25, 26 y 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevén las disposiciones normativas mínimas de sus documentos básicos, sin que se establezca, en dichos preceptos, un entero y acabado desarrollo de los aspectos declarativos, ideológicos, programáticos, orgánicos, procedimentales y sustantivos, porque se suprimiría o limitaría indebidamente esa libertad autoorganizativa para el ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral que se establece en favor de los ciudadanos. Sin embargo, esa libertad o capacidad autoorganizativa de los partidos políticos, no es omnímoda ni ilimitada, ya que es susceptible de delimitación legal, siempre y cuando se respete el núcleo básico o esencial del correspondiente derecho político-electoral fundamental de asociación, así como de otros derechos fundamentales de los propios ciudadanos afiliados, miembros o militantes; es decir, sin suprimir, desconocer o hacer nugatoria dicha libertad gregaria, ya sea porque las limitaciones indebidamente fueran excesivas, innecesarias, no razonables o no las requiera el interés general, ni el orden público. De lo anterior deriva que en el ejercicio del control sobre la constitucionalidad y legalidad respecto de la normativa básica de los partidos políticos, la autoridad electoral (administrativa o jurisdiccional), ya sea en el control oficioso o en el de vía de acción, deberá garantizar la armonización entre dos principios o valores inmersos, por una parte, el derecho político-electoral fundamental de asociación, en su vertiente de libre afiliación y participación democrática en la formación de la voluntad del partido, que ejercen individualmente los ciudadanos miembros o afiliados del propio partido político, y, por otra, el de libertad de autoorganización correspondiente a la entidad colectiva de interés público constitutiva de ese partido político. En suma, el control administrativo o ju-

risdiccional de la regularidad electoral se debe limitar a corroborar que razonablemente se contenga la expresión del particular derecho de los afiliados, miembros o militantes para participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria (específicamente, en los supuestos legalmente previstos), pero sin que se traduzca dicha atribución de verificación en la imposición de un concreto tipo de organización y reglamentación que proscriba la libertad correspondiente del partido político, porque será suficiente con recoger la esencia de la obligación legal consistente en el establecimiento de un mínimo democrático para entender que así se dé satisfacción al correlativo derecho de los ciudadanos afiliados, a fin de compatibilizar la coexistencia de un derecho individual y el que atañe a la entidad de interés público creada por aquéllos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-803/2002. — Juan Hernández Rivas. — 7 de mayo de 2004. — Unanimidad de votos. — Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. — Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Sala Superior, tesis S3EL 008/2005.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 559-560.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.— Los estatutos de un partido son uno de los documentos básicos con los que debe contar para su registro como partido político nacional, tal como se dispone en el artículo 24, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tales circunstancias, no obsta el hecho de que los estatutos de un partido hubieren sido aprobados por la autoridad administrativa, para analizar su constitucionalidad, cuestión que podrá ser examinada tanto en el momento de aprobar la solicitud de registro correspondiente o, en su caso, las

modificaciones que al respecto de los mismos sean aprobadas, como también en el momento de su aplicación a un caso concreto; resultando el recurso de apelación procedente para ello, en tanto que el mismo se encuentra diseñado no sólo para garantizar la legalidad, sino también la constitucionalidad de todos los actos en materia electoral. De modo que si la autoridad fundamenta su actuar en los estatutos de un partido, que se alegan inconstitucionales, ello debe ser materia de análisis por parte de este órgano jurisdiccional.

Recurso de apelación. SUP-RAP-018/99. — Carlos Alberto Macías Corcheñuk. — 24 de septiembre de 1999. — Unanimidad de votos. — Ponente: Eloy Fuentes Cerda. — Secretario: Rafael Márquez Morentín.

Revista Justicia Electoral 2000, Tercera Época, suplemento 3, página 45, Sala Superior, tesis S3EL 025/99.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 562.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ADMISIBLE SU INTERPRETACIÓN CONFORME.—

Las normas estatutarias de un partido político son susceptibles de una interpretación sistemática, en particular, de una interpretación conforme con la Constitución, toda vez que si bien son normas infralegislativas lo cierto es que son normas jurídicas generales, abstractas e impersonales cuya validez depende, en último término, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 constitucional, así como en lo dispuesto en los numerales 41, párrafo segundo, fracción I, de la propia Constitución; 27 y 38, párrafo 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de donde se desprende que los partidos políticos tienen la atribución de darse sus propios estatutos y modificarlos, surtiendo de esta forma los mismos plenos efectos jurídicos en el subsistema normativo electoral. Ello debe ser así, toda vez que este tipo de argumento

interpretativo, el sistemático y, en particular, el conforme con la Constitución, depende de la naturaleza sistemática del derecho. Restringir la interpretación conforme con la Constitución sólo a las normas legislativas implicaría no sólo desconocer tal naturaleza, que es un rasgo estructural del mismo, sino también restringir injustificadamente el alcance de lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el que se establece que para la resolución de los medios impugnativos previstos en la propia ley, las normas (sin delimitar o hacer referencia específica a algún tipo de éstas) se interpretarán mediante los criterios gramatical, sistemático y funcional, así como de lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según el cual la interpretación se hará conforme con dichos criterios.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-803/2002. — Juan Hernández Rivas. — 7 de mayo de 2004. — Unanimidad de votos. — Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. — Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Sala Superior, tesis S3EL 009/2005.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 561.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU VIOLACIÓN CONTRAVIENE LA LEY.—De la interpretación del artículo 269, párrafos 1 y 2, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 38 del citado ordenamiento legal, se puede desprender que cuando un partido político nacional incumpla sus disposiciones estatutarias, ello genera el incumplimiento de disposiciones legales, en virtud de que la obligación que pesa sobre los partidos políticos para conducir sus actividades dentro de los cauces legales, debe entenderse a partir de normas jurídicas en un sentido material (toda disposición jurídica constitucional, legal, reglamentaria o

estatutaria que presente las características de generalidad, abstracción, impersonalidad, heteronomía y coercibilidad), como lo permite concluir la interpretación sistemática del artículo 41, párrafo segundo, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte en que se dispone que los partidos políticos tienen ciertas finalidades y que para su cumplimiento lo deben hacer de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, así como de lo dispuesto en el propio artículo 38, párrafo 1, incisos a), b), d), e), f), h), i), j), l), m) y n), del código en cita, ya que ahí se contienen prescripciones legales por las cuales se reconoce el carácter vinculatorio de disposiciones que como mínimos deben establecerse en sus documentos básicos y, particularmente, en sus estatutos. Al respecto, en el artículo 38 se prevé expresamente la obligación legal de los partidos políticos nacionales de ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados; conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos; mantener en funcionamiento efectivo sus órganos estatutarios, y comunicar al Instituto Federal Electoral las modificaciones a sus estatutos. Esto revela que el respeto de las prescripciones estatutarias —como en general, de la normativa partidaria— es una obligación legal. No es obstáculo para arribar a lo anterior, el hecho de que en dicho artículo 38 no se prevea expresamente a todos y cada uno de los preceptos que, en términos del artículo 27 del código de la materia, se deben establecer en los estatutos de un partido político, como tampoco impide obtener esta conclusión el hecho de que, en el primer artículo de referencia, tampoco se haga mención expresa a algunas otras normas partidarias que adicionalmente decidan los partidos políticos incluir en su normativa básica. Lo anterior es así, porque si en la Constitución federal se reconoce a los principios, programas e ideas de los partidos políticos como un acuerdo o compromiso primario ha-

cia el pueblo y especialmente para los ciudadanos, lo que destaca la necesidad de asegurar, a través de normas jurídicas, su observancia y respeto, en tanto obligación legal y, en caso de incumplimiento, mediante la configuración de una infracción que dé lugar a la aplicación de sanciones. En ese sentido, si los partidos políticos nacionales tienen la obligación de cumplir lo previsto en el Código Federal Electoral y ahí se dispone que deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales, es claro que uno de dichos cauces es el previsto en las normas estatutarias.

Recurso de apelación. SUP-RAP-041/2002.—Partido de la Revolución Democrática.—28 de marzo de 2003.—Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: José Félix Cerezo Vélez.

Revista Justicia Electoral 2004, Tercera Época, suplemento 7, páginas 41-42, Sala Superior, tesis S3EL 009/2003.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 562-564.

ESTATUTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. LA PREVISIÓN LEGAL DE ESTABLECER MEDIOS INTERNOS DE DEFENSA NO SE LIMITA AL SUPUESTO EN QUE SE SANCIONA A UN MILITANTE.—La interpretación del artículo 27, párrafo 1, inciso g) y 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conduce a determinar que los medios y procedimientos de defensa previstos estatutariamente a favor de los miembros de los partidos políticos nacionales no se deben limitar a los casos en que éstos sean sancionados, ya que, cabe entender que están referidos a aquellos casos en que se relacionen con los derechos y obligaciones que se reconozcan a los militantes en la normativa partidaria, puesto que, los partidos políticos, en sus declaraciones de principios [artículo 25, párrafo 1, incisos a) y d), del Código Federal Electoral], asumen la obligación de observar la Constitución federal y respetar las leyes e instituciones que de ella emanan, así como la de conducir sus actividades por medios pacíficos, en el entendido de que la solución de conflictos

intrapartidarios a través de medios y procedimientos de defensa a favor de los militantes es un medio autocompositivo que excluye la justicia por propia mano y la venganza privada.

Recurso de apelación. SUP-RAP-014/2003. — Raúl Álvarez Garín y otros. — 10 de abril de 2003. — Unanimidad de votos. — Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. — Secretario: Carlos Vargas Baca.

Recurso de apelación. SUP-RAP-020/2003. — Enriqueta García Gutiérrez y otros. — 6 de junio de 2003. — Unanimidad de votos. — Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. — Secretario: José Arturo Delgado Faddul. Sala Superior, tesis S3EL 007/2004.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 564-565.

Si bien es cierto que ante la oscuridad legal, la Jurisprudencia ha asumido un papel verdaderamente trascendental en la determinación de reglas medianamente claras sobre los elementos mínimos democráticos que deben contener los estatutos de los partidos políticos para saciar su carga constitucional y legal, al igual que ha definido las condiciones en que puede ejercerse un control jurisdiccional sobre los mismos, así como las normas aplicables para impugnar la inconstitucionalidad o ilegalidad correspondiente, y otras más, referentes a la interpretación que debe dárseles, y las pautas de delimitación de la intervención en la vida interna de los partidos, no menos cierto es que la ley no debe dejar toda esa carga a la actividad jurisprudencial, sino que debe extender su brazo regulador y protector respecto de tales conceptos y ahondar en aquellas lagunas que aún existen, así como en modificar la legislación para que adopte los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ánimo de una congruencia que deje menos margen de interpretación, y agilice la resolución de las controversias que pudieren suscitarse en la materia.

A mayor abundamiento, tomando en cuenta la importancia de la democratización básica de los partidos políticos como condición *sine qua non* de su existencia, es decir, la trascendencia de que se exija la inclusión

de normas democráticas elementales en sus estatutos, debe entenderse que eso implicaría un gran avance, principalmente para el caso de partidos que no cuenten con la infraestructura de las grandes fuerzas políticas del País, y que por lo mismo, no tienen una militancia tan acostumbrada al acceso jurisdiccional como vía de solución de sus conflictos jurídicos.

Lo importante es reconocer la urgencia de establecer reglas claras al respecto, ya que la tarea del juzgador sólo debiera presentarse en casos de excepción, en que las partes de una relación concreta no pudieran alcanzar un consenso sobre la interpretación o ejecución de una norma, que por tanto, debe ser lo más llana posible; pero en la actualidad, no sólo se comenten muchos actos antidemocráticos al amparo de la oscuridad de la ley, sino que cuando llegan a plantearse acciones derivadas de los mismos, la autoridad jurisdiccional puede entrar en graves aprietos y responsabilidad por la interpretación a que haya de arribar ante esa falta de luz que le permita (*tanto a ella como a las partes*) tener parámetros más precisos para la resolución del asunto sometido a su consideración.

Sin perjuicio de lo anterior, y en estrecha relación con lo expuesto, de nada sirve que se imponga la obligación de garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales, si no se contemplan medios de defensa eficaces que puedan elevar a grado de verdadera garantía, lo que hasta hoy es mero postulado legal en muchos de los Estados, siendo que lo idóneo es que la gran mayoría de los asuntos derivados de violaciones de derechos político-electorales, fueran de la competencia de los tribunales electorales de las entidades federativas, en descargo del excesivo requerimiento jurisdiccional de ese tipo de asuntos, que aqueja a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En este punto, me referiré a la realidad jurídica que impera en el Estado de Nuevo León, en virtud de que por razón de mi cargo como Magistrado Electoral, estoy más familiarizado con ese marco jurídico, pero que es compartida por muchas otras entidades más, y al efecto, baste decir que en la actualidad, la vida interna de los partidos políticos de dicha entidad, permanece ajena a la acción de la justicia electo-

ral, ya que los medios de impugnación que se contemplan en la legislación vigente, no extienden su mano a ese sector que está tan vinculado con el ejercicio de los derechos político-electorales.

En la fracción "II" del artículo 66 de la Ley Electoral vigente en Nuevo León se dispone:

"Artículo 66.- Son fines de los organismos electorales y jurisdiccionales:

...

II.- Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de las obligaciones que les impone esta Ley; ..."

Sin embargo, a pesar de que la ley establece tan digno cometido público, no es posible cumplirlo por el Tribunal Electoral Estatal cuando los actos vulnerantes provengan de los partidos políticos, que son entidades de interés público, y como se expuso con antelación, el único conducto en muchos Estados para el acceso de los ciudadanos a los puestos de elección popular.

En este orden de ideas, no sólo urge que se decrete legalmente que los partidos tengan que saciar una estructura mínima democrática en su vida interna, estableciendo reglas claras al respecto, sino que para que tales reglas adquieran el relieve necesario, es menester que se contemplen igualmente los medios de defensa que permitan hacer efectiva la garantía al ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Sobre este particular de los medios de defensa, la legislación debe ampliar la jurisdicción de los Tribunales Electorales Estatales para que conozcan a su vez de las omisiones, actos o resoluciones emitidos por los órganos de los partidos políticos con registro en los respectivos Estados, contra los que no proceda medio de defensa alguno de conformidad con sus estatutos, y que por su naturaleza puedan afectar los derechos político-electorales del ciudadano.

Es cierto que la ciudadanía cuenta con ese medio impugnativo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que éste brinda un excelente servicio en la atención de las muchas quejas que se presentan. También es cierto que esa actividad jurisdiccional ha dado lugar a

grandes pasos de avance jurídico en la confección de la jurisprudencia que se ha dictado sobre ese tema; sin embargo, no menos cierto es que los Tribunales Electorales de los Estados de la República están completamente cercanos a la realidad local que circunda a los actos de los partidos políticos y de los ciudadanos que con ellos intervienen, y que por lo mismo, tienen una noción especial de los factores que participan en la actuación de ambas partes, y por tanto, sería muy conveniente que el acceso a la justicia quedara más libre de obstáculos en el esquema estatal, para que los órganos encargados de impartirla, estuvieran verdaderamente dotados de las herramientas jurídicas que permitieran el cumplimiento de su función garante de la legalidad en cada entidad federativa.

Como consecuencia de todo lo expuesto, puede concluirse que sería de gran beneficio para la comunidad en general el que desde la óptica constitucional federal, se impusiera la obligación de que cada entidad federativa adaptare sus normas fundamentales y secundarias, para que se garantice que sólo puedan registrarse y mantener su registro los partidos políticos cuyos estatutos cumplan con un mínimo de normas democráticas que garanticen el respeto a los derechos político electorales de los ciudadanos, tanto en su potestad de libre asociación, como de su acceso a los puestos públicos de elección popular, en la inteligencia de que las disposiciones constitucionales en comentario, han de marcar pautas claras respecto a esos principios democráticos que deben contenerse estatutariamente.

Asimismo, sería muy recomendable que también se estableciera a nivel Constitucional Federal el que los tribunales electorales de los Estados cuenten con la competencia suficiente para resolver los conflictos relacionados con la violación a los derechos político-electorales del ciudadano, o aún de manera más general, para cumplir con su función garante de la legalidad de todos y cada uno de los actos relacionados con tales derechos.