Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Héctor SOLORIO ALMAZÁN*
Víctor Manuel ROSAS LEAL**

La ley no tiene el poder de hacer la democracia;
pero lo tiene absoluto para impedirla.
Emilio Rabasa

SUMARIO: I. Los partidos políticos en el Estado democrático; II. Democracia interna; III. Análisis de la democracia interna de los partidos políticos en México; IV. Consideraciones finales, hacia una Ley de Partidos Políticos. Bibliografía.

I. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO

El Estado democrático se funda en la idea de que la soberanía reside en el pueblo. Existe un marco constitucional abierto que permite la entrada de diversas corrientes de opinión; se tiene un concepto material de Constitución, según el cual para que un ordenamiento pueda llevar tal denominación requiere contener, entre otros elementos, los *derechos fundamentales y la democracia.*

La democracia supone que la legitimidad de las decisiones está en la voluntad popular, por lo que las autoridades pueden realizar sus actos en la medida que son elegidos por los ciudadanos. El propietario de la soberanía es el ciudadano por excelencia, es quien tiene un interés real en que el Estado funcione y esté bien dirigido, porque sólo así se garantiza que se alcance el bien común.

* Magistrado electoral en la 3a. Circunscripción del TEPJF con sede en Xalapa.
** Secretario Instructor de la Sala Superior del TEPJF.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Muchas son las concepciones de democracia, pero para efectos del presente trabajo se entiende como aquel sistema en el que el pueblo, en ejercicio de su soberanía, participa en la toma de las decisiones públicas, principalmente mediante la elección de sus gobernantes, lo que asegura y garantiza el respeto a sus derechos fundamentales, un mínimo de seguridad económica y la no concentración del poder en una persona o grupo, además de permitir el pluralismo ideológico.

Es importante señalar que la democracia no inicia ni finaliza con la elección de los gobernantes, a veces se cree que la democracia se agota con la realización de elecciones transparentes y fiables (lo que se ha llamado falacia electoralista). Nada más lejos de la verdad. Un sistema verdaderamente democrático ofrece a su ciudadanía una variedad de canales de interlocución cotidiana entre el Estado y sus gobernantes y una gama importante de expresión de sus intereses, más allá de la representación parlamentaria y partidista.[1]

1.1. Los partidos políticos y la voluntad popular

Los partidos políticos reforman, vía sus parlamentarios, la Constitución, aprueban las leyes, monopolizan las elecciones, son el congreso, controlan la Administración Pública, dirigen empresas y organismos públicos, y deciden libremente cómo y cuánto hay que financiarles. No pocas actividades si se toma en cuenta que la Constitución General de la República señala que 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".[2] El problema radica en que el artículo 41, fracción I, de la Constitución mexicana no señala qué debe entenderse por *representación nacional*, lo cual genera una serie de confusiones respecto al régimen jurídico de los partidos, lo cual repercute en su vida interna.

---

[1] Carbonell, Miguel. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000. p. 112.

[2] Artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Al respecto, y de una interpretación sistemática de los artículos 39, 40 y 41 constitucionales, se infiere que la soberanía —la facultad de darse leyes y autodeterminarse, el poder sobre el cual no existe otro— pertenece al pueblo, quien lo ejercita a través de los poderes públicos instaurados para su beneficio. El pueblo mexicano como soberano que es, participa en las decisiones de poder, principalmente para integrar a sus órganos representativos, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. En este sentido, al hablar de representación popular nos referimos a la voluntad popular. La finalidad de que las diferentes ideologías del país estén representadas en un órgano plural (congreso o parlamento) es que sean consideradas en la toma de decisiones, pues de lo contrario la actividad de los representantes carecería de legitimidad. Entonces, la finalidad última de los partidos políticos es, precisamente, ser un medio a través del cual la voluntad popular se haga sentir en los órganos de representación. Esta interpretación es acorde con el constitucionalismo comparado, pues en la mayoría de las constituciones de los estados democráticos se señala a los partidos como instrumentos de formación de la voluntad popular.[3]

Los partidos políticos nacen en la sociedad y tienen como objetivo al Estado. Se encuentran situados entre el Estado y la Sociedad y sirven como vías de comunicación entre ambos, a fin de facilitar la expresión de la voluntad popular.

La voluntad popular no se agota en el sufragio, pensar lo contrario significa confundir pueblo con electorado, democracia con elección y representación con democracia. Los partidos políticos, al menos los que tienen representación en el Congreso, no desaparecen una vez concluidas las elecciones, sino que permanecen para formar lo que la doctrina ha denominado como *Voluntad del Estado*. Pero esta última no es distinta a la voluntad popular, tal y como lo ha señalado el Tribunal Constitucional español,[4] los partidos

[3] La Constitución italiana señala en su artículo 49 que "todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir democráticamente a determinar **la política nacional**". La Ley Fundamental de Bonn en su numeral 21: "Los partidos concurren de la **voluntad política del pueblo"**. El artículo 6º de la Constitución española: "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación de la **voluntad popular** y son instrumento fundamental para la participación política".

[4] Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1985.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

acceden gracias a las elecciones a órganos en los que se expresa la voluntad popular, por su conducto, asegurando el principio de legalidad como expresión de la voluntad popular. "Pero la ley no es expresión de la voluntad popular porque la reproduzca, sino porque la crea".[5]

1.2. Necesidad de la democracia en los partidos políticos

Los partidos políticos, elementos imprescindibles del sistema democrático, reproducen en su interior un pequeño sistema político y, de esa manera, se muestran en ellos el fenómeno de la autonomización de sus órganos directivos respecto de la instancia que los origina.[6] Por lo que, al igual que en el Estado, la legitimidad y autoridad de sus decisiones y actos deriva de su base militante, cuya voluntad se transmite esencialmente a través de mecanismos internos idóneos. Ello hace necesario que el principio democrático les sea obligatorio a dichas organizaciones políticas.

Si se escucha el discurso de los partidos políticos, parece que el problema planteado no existiese, pues de una u otra forma cada uno de ellos sostiene la implementación del principio democrático en el sistema político. Entonces, cómo se explica la tendencia de los partidos democráticos a desarrollar conductas y formas que ellos mismos combaten. Mucho de lo anterior está relacionado con la organización interna del propio partido y con la forma de elección de sus miembros, si se crea una organización cerrada y alejada de su base, lo más probable es que esta última poco o nada tenga que ver con la actividad y decisiones de la primera. En consecuencia, ese partido ya no representa a una parte de la voluntad popular, sino los intereses de un pequeño grupo, sus dirigentes o elites. La primera y principal consecuencia de esta situación es que en dicho partido no se garantiza el respeto a los derechos fundamentales y partidistas de los propios miembros.

---

[5] González Encinar, José Juan. *op. cit.* p. 21.

[6] Flores Giménez, Fernando. *La democracia interna de los partidos políticos*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1998. p. 23.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

El problema de la democracia interna (los modos de formación de la voluntad interior) se encuentra vinculado con el problema de democracia (mecanismos de articulación de la voluntad popular) porque, "de hecho, la voluntad popular no sólo se *expresa* a través de los partidos, por medio fundamentalmente del mecanismo representativo-electoral, sino que se *construye* también en el interior de los partidos, en la vida interna de los mismos, lo que convierte al problema de las relaciones partido/sociedad en un problema vertebral en el funcionamiento del Estado democrático".[7]

Es por ello que el orden jurídico-constitucional debe establecer la obligación a los partidos de estructurarse y funcionar conforme con el principio democrático, más aún debe establecer una serie de principios y lineamientos, que deben ser recogidos en los estatutos de cada uno de dichos institutos políticos, y garantizar su efectividad, pues en caso contrario se corre el riesgo de caer en una grave crisis de legitimidad, no sólo del sistema de partidos, sino del Estado democrático en su conjunto.

II. Democracia interna

2.1. Concepto de democracia interna

El problema se agudiza si se toma en cuenta que en el plano conceptual no se ha podido determinar lo que significa democracia interna en los partidos políticos.

Algunos, principalmente los juristas, centran el universo de la democracia interna de los partidos en el nivel de los controles y de los procedimientos para limitar los procesos antidemocráticos de los partidos, pero sin ahondar lo suficiente en el problema teórico del que hablamos.

Otros creen que la democracia interna de los partidos es hoy inalcanzable, y que los preceptos constitucionales que mandan en ese sentido deben entenderse de otra forma, es decir, la Constitución cuando establece: 'la organización y funcionamiento de los partidos

[7] Blanco Valdés, Roberto L. *Democracia de partidos y democracia en los partidos* en *Derecho de partidos. op. cit.* p. 45.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

deberán ser democráticos', implica no el mandamiento de democratización integral sino tan sólo la prohibición para que los partidos puedan, declaradamente, organizarse en forma autoritaria.[8]

Hay otra corriente de opinión que piensa que hablar de democracia en una organización es hacer referencia al problema del poder, de la configuración de ese poder, del acceso a él, de la democratización en la designación de quienes lo ejercen, "entendiendo por ello no sólo la elección sino también la participación mediante canales de comunicación, información y toma de decisiones, combinando legitimación democrática con la existencia de vías de intervención directa del militante en la vida del partido".[9]

Es necesario partir de la idea de que la democracia en los partidos es posible y necesaria, pues si son ellos los principales conductos de la expresión de la voluntad popular, es necesario que en su interior se realicen las conductas democráticas que los llevaron a estar en los órganos de representación popular y que tanto defienden.

Ahora bien, si democracia es el sistema en el cual el pueblo de un Estado puede participar en la toma de decisiones, principalmente a través de la elección de las autoridades que los representarán en el ejercicio de la soberanía, garantizándose el respeto absoluto a sus derechos fundamentales a través de una serie de controles y procedimientos, *la democracia interna de los partidos políticos es, desde una perspectiva netamente jurídica, el conjunto de principios, procedimientos y controles que plasmados en la Constitución, la Ley y estatutos garantizan el respeto de los derechos fundamentales y partidistas de los afiliados, otorgándoles la posibilidad de participar en la designación de su dirigencia y candidatos a contender a los puestos de elección popular y, lo más importante, en la toma de decisiones dentro del partido.*

Los elementos mínimos de democracia interna, cuya aplicación y exigencia, permitirían partidos más democráticos que, sin afectar excesivamente su capacidad de organizarse, puedan cumplir con las funciones que el sistema jurídico les encomienda son:[10]

---

[8] Cárdenas, Gracia, Jaime F. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos.* Fondo de Cultura Económica. México, 1992. p. 65.

[9] *Ídem.*

[10] Navarro Méndez, José Ignacio. *Partidos políticos y "democracia interna".* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999. pp. 75-78.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

a) Formal. Conjunto de reglas del juego (procedimientos) para determinar quién y cómo se ejerce el poder dentro del partido.
b) Material o sustantivo. Respeto de los derechos fundamentales y partidistas de los afiliados.
c) Participativo. Participación de las bases en la toma de decisiones políticas, mediante el reconocimiento de los derechos que hacen posible dicha participación.
d) Control político de los afiliados sobre la toma de decisiones.

La democracia interna es una de las cuestiones determinantes para la vida democrática, no exclusivamente de los propios partidos, sino de un país. Tal democracia va más allá de la que se practica a nivel de las instituciones y los órganos del Estado: pretende configurar una democracia integral que se verifique en el aparato estatal pero también en el plano de la sociedad y sus organizaciones, por lo menos en las más relevantes como los mismos partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, etc**.** *Para calibrar la democracia interna es preciso considerar al menos cuatro elementos: el nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido; la organización y los procedimientos internos; las corrientes en el seno de la organización y los órganos de control de su vida interna.*[11]

2.2. Regulación de la democracia interna de los partidos políticos en el derecho comparado

En los procesos constitucionales que se dieron en Europa una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, se reconoció jurídicamente a los partidos políticos a través de su incorporación a los textos constitucionales, en forma paralela se empezó a ver la necesidad de que los mismos funcionaran con formas y procedimientos apegados al principio democrático. Las experiencias más significativas fueron la italiana y la alemana.

[11] Cárdenas Gracia, Jaime. *Partidos políticos y democracia.* Instituto Federal Electoral. México, 1996. pp. 37 y 38.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

2.2.1. El caso italiano

Durante el Congreso Constituyente que dio origen a la actual Constitución italiana se suscitaron diversos debates acerca de establecer o no constancia de la exigencia del funcionamiento democrático al interior de los partidos políticos.

El nudo debate, centrado en torno a dos fundamentales posiciones divergentes, la de quienes (Mortati, por ejemplo) entendían que tal exigencia debería constar en la Constitución, como medio de habilitar un posterior control jurisdiccional al respecto, y la de quienes (como el diputado Laconi, en nombre del Partido Comunista), contrariamente, sostenían los peligros de la misma y la conveniencia de que su cumplimiento fuera la consecuencia del desarrollo de la vida democrática del país y del control de los propios adherentes del partido, vendrá a ser el mismo que la doctrina italiana sostendrá posteriormente y, de forma muy especial, en la década de los años sesenta.[12]

Así pues, se formuló el artículo 49 que disciplina a los partidos pero que no legitima la intervención de la autoridad para investigar y controlar el cumplimiento del principio democrático en sus asuntos internos.

Sólo en tres casos la actividad de los partidos se considera ilícita y da lugar a su extinción por intervención judicial: cuando persigan fines prohibidos por las leyes penales a los individuos, sea secreta, o tenga una organización interna de carácter militar; supuestos comunes para todas las asociaciones.[13]

Asimismo, el artículo 49 de la Constitución italiana se ha interpretado como la exigencia democrática de los partidos en su funcionamiento *ad extra*, pero no al interior. De esta manera, la única obligación que se le imponen a los partidos políticos italianos es la de respetar los procedimientos democráticos en sus relaciones con otros partidos, pues "para la doctrina mayoritaria, una disciplina legislativa relativa a la organización partidaria violaría la garantía constitucional que para ellos supone la libertad de asociación del art. 18".[14]

---

[12] Blanco Valdés, Roberto L. *op. cit.* pp. 52 y 53.
[13] Flores Giménez, Fernando. *op. cit.* p. 42.
[14] *Ídem*.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

2.2.2. El caso alemán

En el extremo opuesto de los italianos, la Ley Fundamental de Bonn[15] establece en forma precisa que los partidos políticos en su ordenamiento interno deberán responder a los principios de democracia.

Después de diversos problemas de interpretación del precepto constitucional, de un proceso difícil y lento de la gestación de una ley alemana de partidos, de la resistencia de los partidos a adoptar un régimen jurídico que les suponía limitar la libertad de sus grupos dirigentes (elites) y del problema de cómo estructurar la forma de control estatal sin interferir con la libertad de funcionamiento interno de los partidos políticos, el sistema alemán ofrece un modelo de disciplina legal que regula pormenorizadamente los más diversos ámbitos de la formación y actividad de las organizaciones políticas: su posición jurídico-constitucional, su definición jurídica, su régimen interior (disposiciones que deben contener sus estatutos, organización, derechos de los afiliados, formación de las comisiones generales de los partidos, creación de tribunales arbitrales, procesos de formación de la voluntad en el seno de los órganos del partido), la forma de designación de los candidatos electorales, los gastos de campaña y la rendición de cuentas.[16]

A pesar de que tal solución puede considerarse como la adecuada para garantizar la democracia tanto del sistema alemán como la interna de los partidos, esto no ha sido del todo cierto. En efecto, la principal falla de la *Parteiengezetz* (Ley de Partidos), a decir de los doctrinarios, es que no se ha sabido mantener el equilibrio entre control y libertad.

La ley se detiene siempre en los aspectos exteriores del partido [...] es decir, en los órganos, en las estructuras del partido, en los procedimientos y en las formas, pero no establece ningún criterio sustantivo a partir del cual controlar el fondo de las decisiones del partido. Una vez que los partidos se adecuan al tipo legislativamente impuesto y a las formas prescritas [...] estos partidos restan soberanos en el fondo de sus decisiones.[17]

---

[15] Artículo 21.

[16] Blanco Valdés, Roberto L. *op. cit.* p. 55.

[17] Rescigno, Guissepe Ugo. *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-stato-cittadini* citado por Blanco Valdés, Roberto L. *op. cit.* p. 57.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

El otro problema al que se ha enfrentado la postura alemana es, precisamente, la creciente heterogeneidad de ideologías, estructura y cultura política de los partidos, pues cada una de ellas tiene una concepción diferente de la democracia, y de cómo implementarla hacia dentro de su organización. Todo ello puede llegar a romper la relación entre la ciudadanía y los partidos, al no encontrar la primera los canales de manifestación de la voluntad popular que se adecuen a sus preferencias.

2.2.3. El caso español

El artículo 6º de la Constitución española establece:

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

Como puede apreciarse el sistema español establece la exigencia de una democracia interna que deben cumplir los partidos.

Por su parte, la Ley de Partidos Políticos contiene las precisiones de la previsión constitucional en los aspectos estructurales y funcionales. En cuanto a la estructura de los partidos la Ley además de establecer la suspensión o disolución judicial de aquellos partidos que no cumplan el principio democrático en su organización, establece un estatuto tipo que deben adoptar los partidos políticos españoles, los cuales se entienden por el legislador como "condiciones mínimas indispensables" de organización conforme con la Constitución.

Esas condiciones mínimas son:

a) El órgano superior del partido estará constituido por una asamblea general;
b) La asamblea general estará constituida por el conjunto de miembros del partido, quienes podrán actuar directamente o por conducto de compromisarios (mandatarios);
c) Todos los miembros del partido tienen derecho a ser electores y elegibles para los cargos partidistas y a estar informados sobre las actividades y situación económica del partido; y

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

d) Los órganos de dirección se integran por el voto libre y secreto.

Por lo que toca al aspecto funcional, se prevé la posibilidad de suspensión o disolución judicial de dichos institutos políticos cuando sus actividades, incluidas las internas, sean contrarias al principio democrático. El control de dicho funcionamiento corresponde a los órganos jurisdiccionales del Estado español, tanto los de jurisdicción ordinaria (civil) como el Tribunal Constitucional, a través de la vía del amparo.

2.3 Los derechos fundamentales en la democracia interna de los partidos

El reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas constituye una de las bases del Estado democrático y de su constitucionalismo; surgen con las constituciones, son una categoría dogmática del derecho constitucional. Con ellos nace, prácticamente, el Derecho Constitucional y el constitucionalismo, además de permitir la creación de sus técnicas y su evolución.[18] Tutelan la libertad del individuo en sus relaciones con el poder público del Estado, pues vienen a constituir el límite a su actuación, son zonas exentas del poder, asegurando la regularidad del sistema democrático. Garantizar su protección efectiva es condición esencial para la subsistencia del Estado democrático de derecho.

Al respecto del Tribunal Constitucional español señala que:[19]

Los derechos fundamentales no son sólo las normas constitucionales que establecen derechos subjetivos, sino rasgos esenciales del sistema democrático de modo que la protección efectiva del derecho fundamental y su actuación concreta trasciende del significado individual, para adquirir una dimensión objetiva.

Los partidos políticos al estar obligados a establecer en su vida interna el mismo principio democrático del Estado en el cual se desenvuelven, el primer deber que tienen es el de garantizar los derechos fundamentales de su militancia, así como de otorgarles,

[18] Rolla, Giancarlo. *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional.* Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002. p. 126.

[19] Sentencia 245/91.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

en los documentos básicos, una serie de derechos partidarios mínimos que aseguren su participación en las decisiones primordiales de dicho instituto político y en el control de los actos internos. Así lo ha precisado el Tribunal Constitucional español:[20]

> "...la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no sólo encierra una carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de decisiones y en control del funcionamiento interno de los mismos."

Por tanto, la legislación correspondiente[21] debe establecer los derechos fundamentales y partidistas, mínimos, para que sean reglamentados por los estatutos de cada partido político, de acuerdo con su propia ideología.

¿Qué derechos debe reconocer y proteger un partido político? La respuesta, dado lo dicho, es evidente: admitir todos aquellos que la Constitución toma en cuenta y preserva. Claro que por la misma naturaleza o funciones de los partidos, algunos de estos derechos resultan más decisivos.[22]

Los principales derechos fundamentales que deben ser garantizados por los partidos políticos para asegurar la democracia interna son:

2.3.1. Derecho de votar y a ser candidato a cargos de elección popular

Tal y como lo señala el artículo 41, fracción I, de la Constitución General de la República, los partidos políticos al ser organizaciones de ciudadanos una de sus finalidades es la de permitir el acceso de los ciudadanos al poder. Es por ello que todo partido debe respetar y garantizar los derechos de participar en la designación de los candidatos a contender en una elección, ya sea como elector (derecho al voto activo) o como aspirante a obtener la candidatura (derecho al voto pasivo).

---

[20] Sentencia 56/1996.

[21] Como se verá en su momento, en México es necesaria la elaboración de la Ley de Partidos.

[22] Cárdenas Gracia, Jaime. *Crisis de Legitimidad... op. cit.* p. 211.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Las elecciones se llevan a cabo en dos fases: la primera se desarrolla al interior de los partidos políticos para definir a los candidatos (precampañas o elecciones primarias); y la segunda cuando los candidatos de los diversos partidos contienden por obtener la preferencia de mayoría y, en consecuencia el cargo (elecciones). En realidad, el cuerpo electoral (electorado) no realiza la selección de candidatos, sencillamente escoge de las opciones que les presentan los partidos políticos, de ahí que las elecciones internas sean decisivas para la regularidad democrática del sistema,[23] porque es donde cada estrato de la sociedad puede seleccionar a aquel que mejor lo represente en la contienda electoral, para después tratar de convencer a la mayoría, de ser el mejor representante de sus intereses.

Ahora bien, cómo configurar este derecho fundamental en la democracia interna. En cuanto a la elección de candidatos, se deben establecer mecanismos que aseguren que todos los afiliados, o por lo menos la mayoría, en algún momento del procedimiento participen manifestando su preferencia por uno u otro precandidato, a través del voto libre y universal, ya sea por medio de sistemas de elección directa o indirecta de candidatos.

Por lo que toca al segundo aspecto, el derecho de los afiliados a ser precandidato para competir en la elección de candidato a puesto de elección popular, se requiere establecer mecanismos que aseguren la certeza del procedimiento, la oportunidad de que participen todos aquellos que cuenten con el apoyo de una parte significativa de la militancia y que en la elaboración de listas de candidatos en elecciones de representación proporcional sean respetadas las ubicaciones de los candidatos, pero en especial que se garantice la igualdad y la equidad en la competencia interna.

Al respecto, se debe asegurar la certeza en la elaboración de las listas de candidatos, en el caso de elecciones de representación proporcional, tal y como lo ha señalado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la siguiente tesis:

DERECHO A SER VOTADO. COMPRENDE LA CORRECTA UBICACIÓN EN LA LISTA DE CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPOR-

[23] Flores Giménez, Fernando. *op. cit.* p. 223.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

CIONAL SUJETA A REGISTRO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS)

2.3.2. Derecho a participar en la conformación de las dirigencias

Conforme con los criterios expresados en el apartado anterior, es necesario también que se garantice que los afiliados de los partidos políticos puedan participar a través del voto en los procesos de designación de los miembros de sus dirigencias, ya sea en procesos de elección directa o indirecta.

2.3.3. El derecho a la información de los afiliados

Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-JDC-117/2001, correspondiente al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano interpuesto por José Luis Amador Hurtado en contra de la resolución del 2 de octubre de 2001 dictada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, sostuvo que el actor tiene derecho a que se le proporcione copia certificada del registro de los órganos directivos nacional y estatales del Partido Verde Ecologista de México, como parte de su derecho fundamental de asociación política y, en particular, de afiliación político-electoral, atendiendo a lo siguiente:

- El derecho a la información está estrechamente vinculado con el respeto a la verdad, ya que tal derecho es básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana, según la ampliación de la Suprema Corte de Justicia a la garantía prevista en el Art. 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Tesis LXXXIX/96 de junio de 1996);
- El derecho de asociación es un derecho público fundamental, que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del Gobierno.
- El que el ciudadano tenga una información básica relativa a los partidos políticos constituye, sin duda, un prerrequisito para ejercer la libertad de asociación y afiliación.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

- No es dable privar o coartar a los ciudadanos de ciertos derechos mínimos o básicos inherentes a su derecho subjetivo público fundamental de asociación en materia política y, en particular, en su vertiente del derecho de afiliación político-electoral, como los relativos a contar con cierto tipo de información básica acerca de los partidos políticos existentes.
- Todo ciudadano mexicano, en ejercicio de su derecho de asociación política, tiene derecho a estar informado acerca de quiénes integran los cargos directivos y los procedimientos para la integración y renovación de dichos órganos.

En el voto particular formulado por los magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda en el mismo asunto, señalan que el derecho a obtener información referente a los asuntos internos de los partidos políticos corresponde exclusivamente a sus afiliados.

En un sentido o en otro, el derecho a la información es un presupuesto necesario en la formación de la voluntad política del partido. Un afiliado para poder participar en la toma de decisiones partidistas, primero debe contar con la información suficiente que le permita razonar el sentido de su opinión, preferencia o voto, pues en caso contrario no tendrían nada que debatir u oponerse a las propuestas de la dirigencia, además de que lo que opinasen carecería de valor por desconocer la realidad total de lo que se está planteando.

Es de señalar que el derecho a la información se puede hacer valer ante los propios órganos partidistas o ante la autoridad administrativa.

> Los dirigentes de los partidos tienen la obligación de crear cauces de información para que los afiliados estén al corriente de las discusiones, resoluciones y actividades del partido... Pero quizás el instrumento interno de información y creación de opinión por antonomasia sea, como ocurre en la sociedad civil, la prensa del partido.
>
> La función primaria de la prensa del partido es la de informar a sus miembros de los acontecimientos más relevantes del mismo, y de poner en común las diferentes perspectivas con que tanto dirigentes como afiliados de base encaran las cuestiones a las que el partido se enfrenta".[24]

[24] Flores Giménez, Fernando. *op. cit.* p. 219.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

2.3.4. Libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido

Es la manifestación del derecho de asociación dentro del partido político, o bien puede ser visto como el derecho a ser minoría que pugna por ser, en su momento, la corriente mayoritaria. En tal sentido, debe garantizarse el derecho del afiliado a patrocinar y ser parte de corrientes de opinión al interior del partido político, así como el derecho a abandonar la corriente a la que pertenezca para pasar a otra. Con ello se puede favorecer una mejor canalización de las demandas e intereses de los grupos e individuos que forman el instituto político.[25]

2.4. La organización y los procedimientos democráticos[26]

Los partidos políticos tienen la obligación de estructurar su organización conforme al principio democrático, a fin de asegurar el cumplimiento a los derechos fundamentales de los militantes y su participación en la toma de decisiones partidistas. No nos equivoquemos, no significa que el orden constitucional y legal tengan que decirle a los partidos cómo organizarse, pero sí que cumplan con un mínimo de requisitos para que sean adaptados a la ideología de cada uno de ellos, tales como colegialidad de los órganos supremos de dirección, periodicidad en el cargo, revocación del cargo, responsabilidad partidista de dirigentes, derecho a formar corrientes de opinión (minorías), entre otros. En el caso de que el Estado imponga una organización uniforme a los partidos se corre el riesgo de corromper su naturaleza de representar partes de la realidad social y política, además de impedir su finalidad primordial de ser medio de expresión de la voluntad popular.

Como primer elemento, el órgano supremo es la asamblea de miembros o de sus representantes, y de ella tiene que arrancar la formación de todos los demás órganos a través de elecciones que

[25] Navarro Méndez, José Ignacio. *Partidos políticos y "democracia interna"*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999. p. 88.

[26] Cárdenas Gracia, Jaime F. *Crisis de legitimidad... op. cit.* pp. 214-219.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

se deben repetir periódicamente. Toda elección tiene que respetar, por lo menos, la universalidad y la libertad del sufragio. Asimismo, los acuerdos tomados deben ser resultado de una decisión mayoritaria.

Deben establecerse órganos neutrales e imparciales de naturaleza jurisdiccionales que conozcan de los procedimientos para la aplicación de sanciones o de expulsiones de los afiliados. Dichas sanciones deben ser tipificadas por los estatutos, y para su aplicación han de comprobarse los hechos presuntamente constitutivos de la misma y su imposición debe ser conforme con un procedimiento previo en el que se garanticen los derechos fundamentales de carácter procesal del implicado, tales como la garantía de audiencia, presentación de pruebas, etcétera.

Las decisiones en cualquier procedimiento del partido, en especial las referentes a los derechos fundamentales de los afiliados, deben ser controladas por los órganos jurisdiccionales del Estado, esto es, debe caber la posibilidad de impugnación ante ellos.

> La rendición de cuentas, que ha de realizarse ante la asamblea general o local, debe ceñirse a las reglas de transparencia. De esta forma hay que prohibir cualquier ingreso que provenga de personas físicas o jurídicas ocultas. Es indispensable que se especifique con claridad el origen de cada ingreso, y actualización de los mismos. En este sentido, el balance detallado del partido deberá ser comprobado por auditores, y cualquier afiliado debe tener la facultad de hacer observaciones y comentarios del mismo. El resultado final podrá ser recurrido por las minorías del partido ante el Tribunal de Cuentas interno.[27]

En resumen, la organización del partido político debe ser tal que su legitimidad y fin último es el respeto a la manifestación de voluntad de los afiliados.

Como se aprecia, la organización democrática de los partidos políticos está íntimamente relacionada con el respeto a los derechos fundamentales y partidistas de los afiliados, en especial los derechos de votar y ser votado en los procedimientos internos de elección de candidatos y dirigentes. Entonces para garantizar tanto la regularidad democrática y la certeza de tales elecciones internas como el

[27] *Ídem*.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

respeto a los derechos fundamentales, sería conveniente considerar la posibilidad de que el órgano administrativo —Instituto Federal Electoral— los organizara, cuando así lo solicite el propio partido o bien una minoría representativa, inclusive por los propios precandidatos o interesados en los procesos electivos. Lo anterior es justificable si se toma en cuenta la experiencia del Instituto en la organización y desarrollo de los procesos electorales federales, en los que ha demostrado su imparcialidad y profesionalismo, siempre bajo el timón de los principios rectores de la materia. Dicha medida permitiría darle mayor legitimidad a quienes resultaren elegidos, ya sea como dirigentes o candidatos.

Conviene destacar que al respecto las legislaciones electorales del Distrito Federal y Morelos establecían la posibilidad de que sus órganos administrativos asesoraran y apoyaran a los partidos políticos a organizar sus procedimientos internos. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró tales preceptos como inconstitucionales señalando que tales actuaciones son contrarias a los fines y funciones del Instituto, y vulneran los principios de imparcialidad e independencia que deben regir su actuación. Se involucrarían aspectos subjetivos que harán dudar de su independencia y autonomía.

> DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 31 DE SU CÓDIGO ELECTORAL, QUE ESTABLECE LA FACULTAD DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE DICHA ENTIDAD PARA CELEBRAR, A PETICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CONVENIOS DE ASESORAMIENTO Y APOYO LOGÍSTICO, VULNERA LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.[28]
>
> INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS. LOS ARTÍCULOS 58 BIS, 59, INCISO J), Y 77, FRACCIÓN IX, DE CÓDIGO ELECTORAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, QUE LO FACULTAN PARA COLABORAR CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS INTERNOS DE SELECCIÓN DE SUS DIRIGENTES Y CANDIDATOS, VIOLAN LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.[29]

---

[28] Tesis jurisprudencial 57/1999, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999.

[29] Tesis jurisprudencial 88/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, p. 695.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

2.5. El control de la democracia interna en los partidos políticos

En los diccionarios se define el término "control" como sinónimo de revisar, verificar, comprobar. Sin embargo, en ciencias como la jurídica o la administrativa el control va más allá, pues implica algo más que la revisión de la actividad de otros; es el establecimiento de métodos que previenen las conductas contrarias a la normatividad, y en caso del derecho el abuso del poder.

El poder es necesario para gobernar, y dentro de los partidos políticos para mantener su unidad y permitir la toma de decisiones, pero no debe rebasar los límites establecidos por el orden jurídico y mucho menos los establecidos por la Constitución. Para evitar que la autoridad sobrepase esos límites constitucionales y legales es que se establece un sistema de control, cuya finalidad es prevenir y corregir los abusos de poder, normalmente manifestados en violaciones a los derechos fundamentales.

Por ello, y siguiendo al autor español Manuel Aragón,[30] el control es el vehículo a través del cual se hacen efectivos los límites al poder. Dichos vehículos no son otra cosa que los medios por los cuales órganos de diferente naturaleza —administrativos, jurisdiccionales, fiscalizadores, ciudadanos— revisan, corrigen, sancionan y, lo más importante, previenen la extralimitación en el uso del poder.

En la actualidad la democracia no se mide en el número de elecciones que un Estado tenga, sino en posibilidad que tienen los gobernados de defenderse del ejercicio excesivo o abusivo del poder, que necesariamente se traduce en la violación de derechos fundamentales. La tendencia es que un Estado es más democrático en la medida que cuente con los medios procesales y órganos encargados de analizar y resolver las impugnaciones suscitadas por los actos de poder.

Los partidos como reflejo de la vida social organizada políticamente, y como integrantes del Estado de derecho, sus actos no pueden estar exentos de un control de legalidad y constitucionalidad, al respecto es orientadora la tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación siguiente:

---

[30] Interpretación de la Constitución y el Carácter Objetivado del Control Jurisdiccional en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, mayo-agosto de 1986. p. 87.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

> 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.
>
> Sala Superior. S3EL 025/99

Es por ello que se debe establecer que aquellos afiliados que se sientan vulnerados en sus derechos fundamentales por sus partidos, cuenten con los medios y organismos, preferentemente de naturaleza jurisdiccional, tanto al interior del partido como en el Estado, a los que puedan acudir a reclamar tal violación.

La jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es clara:

> JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE *PARTIDOS POLÍTICOS*
>
> Sala Superior. S3ELJ 15/2001

Los actos de los partidos políticos en nuestro país no cuentan con un medio de control *ex profeso* para vigilar que se ajusten a las normas estatutarias, legales y constitucionales. “Sin embargo,

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

hay ocasiones en que la conculcación de derechos político-electorales se empieza a producir por la actuación de un partido político; pero queda consumada por un acto de autoridad, el cual es el que a fin de cuentas crea, modifica o extingue determinada situación jurídica, que afecta la esfera jurídica del ciudadano".[31]

Ello ha permitido establecer medios para que, tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conozcan de los actos de los partidos políticos.

2.5.1. Protección de los derechos fundamentales y partidistas

Conforme a la facultad sancionadora del Instituto Federal Electoral, conforme con los artículos 269, 270 y 279 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los afiliados que sientan que su partido político le vulneró sus derechos fundamentales, puede denunciar la irregularidad ante el órgano administrativo, el cual tiene la obligación de analizar los hechos denunciados y en caso de ser procedente, sancionar al partido político y restituir al ciudadano en el uso y goce de su derecho fundamental violado.

En caso de que la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sea en el sentido de confirmar el acto del partido, señalando que no hay violación a la ley o a la Constitución, el afiliado puede acudir al Tribunal Electoral a reclamar la violación a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, señalando como acto destacado la resolución del órgano administrativo, no la del partido político.

Al respecto resultan aplicables los criterios de la Sala Superior vertidos en las sentencias relativas a los expedientes SUP-JDC-021/2000 y SUP-JDC-037/2000, así como los siguientes criterios:

DERECHO DE AFILIACIÓN DE LOS CIUDADANOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ALCANCES DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIO-

[31] Reyes Zapata, Miguel. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador). *Derecho procesal constitucional.* Editorial Porrúa. México, 2002. Tomo I, p. 786.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

LACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO.

Sala Superior. S3EL 007/2001

2.5.2. Control de la elección de los dirigentes de los partidos políticos

El órgano encargado de revisar los procedimientos de elección de dirigentes es la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, toda vez que sí es la autoridad competente para llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas, cuenta con facultades para verificar previamente que el partido político interesado haya dado cumplimiento al procedimiento establecido en sus estatutos, para llevar a cabo la designación de los representantes del partido, así como que el mismo se encuentre instrumentado en estricto cumplimiento a lo dispuesto por el referido estatuto. Es aplicable la tesis de la Sala Superior:

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. PARA REGISTRAR A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS, PUEDE REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN.

Sala Superior. S3EL 022/99

Para combatir la inconstitucionalidad o ilegalidad de las resoluciones de tal Dirección procede el medio de impugnación correspondiente competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

2.5.3. Control de las elecciones internas para candidatos

En este caso, los órganos encargados de revisar las elecciones internas de los partidos políticos es el Consejo General del Instituto Federal

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Electoral, al conocer de las infracciones a los estatutos y convocatorias, e imponer las sanciones correspondientes; y la Sala Superior del Tribunal Electoral, a través del medio de impugnación que proceda (juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano).

Aún cuando por jurisprudencia de la máxima autoridad jurisdiccional de la materia se ha establecido un sistema de control de diversos actos de los partidos, se requiere que se establezca de forma clara y precisa los mecanismos administrativos y jurisdiccionales a través de los cuales se controle el cumplimiento de los principios constitucionales y legales, entre ellos el de democracia, por parte de los partidos políticos.

III. Análisis de la democracia interna de los partidos políticos en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 41 y 116 que los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral; 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 sus documentos básicos, garantizando el sufragio libre, universal, secreto y directo.

Los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos, y se debe establecer un sistema de defensa de los derechos fundamentales en materia político-electoral.

Por su parte el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus artículos 22, 23, 25, 27, 38 y 39 establece que los partidos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática. Sus estatutos establecerán el derecho de sus afiliados a participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos.

Los partidos establecerán *procedimientos democráticos* para la integración y renovación de los órganos directivos y normas para la *postulación democrática* de sus candidatos.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Como puede apreciarse, la democracia interna de los partidos en México se encuentra poco regulada, en especial en lo que se refiere a los derechos fundamentales de los afiliados, pues si bien el Código establece que en los estatutos de cada partido se establecerá un catálogo de los mismos, no se prescribe cuáles serían los mínimos a garantizar, ni la forma de hacerlo; tampoco prevé la facultad al Tribunal Electoral de conocer de manera directa los actos y resoluciones de los partidos que los vulneren.

Un acierto del Constituyente y del legislador radica en el hecho de manifestar que las obligaciones de los partidos se cumplirán de acuerdo con los programas, ideologías y principios que postulen, por ello no se prevén procedimientos tipo para la elección de dirigentes y candidatos, salvo la prevención de respetar los principios democráticos y rectores de la materia.

3.1. Regulación estatutaria de la democracia interna

Del análisis de los estatutos de los once partidos políticos nacionales, se advierte que la mayoría cumple formalmente con la obligación legal de establecer el principio democrático, pues en sus estatutos prevén procedimientos de elección de candidatos y designación de dirigentes en los que los afiliados participan expresando su voluntad.

Respecto de la elección de candidatos a puestos de elección popular, únicamente los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática tienen su respectivo reglamento interno de elecciones, en los cuales se establecen reglas más o menos claras de elección de candidatos y dirigentes. En ambos casos, al igual que el Partido Revolucionario Institucional, establecen sistemas de elección directa en la cuales la militancia acude en fecha determinada a emitir su voto. Asimismo, el PRI señala que otra forma de elección de candidatos es por convenciones (indirecta), en todo caso será el consejo político correspondiente quien determine el procedimiento.

En la designación de dirigentes partidistas, el PAN ha optado por un sistema de elección indirecta, el PRD por elección directa de los militantes y el PRI prevé ambos supuestos.

En los demás partidos hay quienes establecen los diversos sistemas de elección y designación que van desde el nombramiento di-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

recto de los órganos supremos de dirección, hasta los que señalan que se deben establecer formas democráticas sin desarrollarlas.

Es interesante en este punto, la cuestión de la reelección de dirigentes pues hay partidos que la prohíben y quienes no señalan nada al respecto por lo que sus elites se perpetúan en el cargo. Es conveniente que el legislador establezca reglas claras que impidan, por medio de la reelección, a los dirigentes perpetuarse en los puestos en contra de la voluntad de los afiliados, pues la experiencia demuestra que gran cantidad de casos, quien ejerce el poder partidista utiliza los medios a su alcance para obtener ventajas en los procesos de designación.

Como puede apreciarse, gran parte del problema de la democracia interna de los partidos políticos mexicanos no radica a nivel estatutario o legal, sino en la actividad misma de los partidos, pues mucho hemos escuchado de la violación sistemática de derechos fundamentales de los afiliados y del no respeto al principio democrático en la vida interna de los partidos políticos, situación que se agrava por la falta de un control jurisdiccional (partidista y del Estado) a la actuación partidista.

IV. Consideraciones finales, hacia una Ley de Partidos Políticos

Es importante reconocer que en el Estado democrático los valores fundamentales para su existencia son la legalidad y la democracia, cuya manifestación más importante radica en el establecimiento y garantía de los derechos fundamentales de los gobernados.

Los partidos políticos como reflejo de una parte de la realidad social del Estado están obligados a realizar sus actividades dentro del marco de la legalidad e incorporando el principio democrático. La democracia interna de los partidos implica establecer un mínimo de normas que aseguren el respeto a los derechos fundamentales de los afiliados, a fin de que sean ellos los que determinen las acciones a seguir dentro del partido, es decir, que se asegure su participación efectiva en la toma de decisiones partidistas. La democracia interna de los partidos se enfrenta con diferentes problemáticas, la más importante es la de cómo mantener el equilibrio entre control y liber-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

tad; una excesiva regulación que implique la imposición de normas y procedimientos sin tomar en cuenta la naturaleza de los propios partidos ni la ideología particular de cada uno de ellos, llevaría a romper con el mismo sistema democrático, pues se obstaculizaría el canal más importante de expresión de la voluntad popular.

En el caso de México, es recomendable una reforma constitucional con la consecuente creación de una Ley de Partidos Políticos que establezca, entre otras cosas: los derechos fundamentales mínimos de los afiliados que los partidos políticos se obligan a respetar y garantizar; procedimientos claros de elección de candidatos y designación de dirigentes; límites a la reelección de dirigencias; el establecimiento de un sistema de control de los actos partidistas tanto al interior como al exterior de los partidos, la creación de instancias partidistas y jurisdiccionales que permitan a los afiliados acudir cuando sientan vulnerada su esfera jurídica fundamental, en consecuencia, establecer la competencia expresa del Tribunal Electoral para conocer de las impugnaciones a actos y resoluciones de los partidos políticos por violación a derechos fundamentales, al principio democrático y los principios rectores de la materia y, quizás, el establecimiento de una acción abstracta de inconstitucionalidad e ilegalidad de los estatutos y demás documentos básicos.

Se debe prever que los partidos políticos se organizarán de tal manera que se aseguren elementos democráticos como la colegiación de los órganos dirigentes, existencia de corrientes de opinión (minorías), renovación periódica de los órganos de dirección, incluidos los límites a la reelección; responsabilidad de dirigentes y órganos de solución de conflictos.

Asimismo, debe considerarse la posibilidad de que el órgano administrativo —Instituto Federal Electoral— pueda organizar los procesos internos de elección de candidatos y designación de dirigencias, cuando así lo solicite el propio partido o bien una minoría, inclusive por los propios precandidatos o interesados en los procesos electivos.

La Ley propuesta sería como un tipo de estatuto tipo,[32] estableciendo principios que cada uno de los partidos políticos adaptaría

[32] *Cfr.* el caso español.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

a su ideología y propuesta política que ofrecen al cuerpo electoral y a los gobernados.

Necesariamente, toda reforma en la materia debe tener como parámetro que los partidos políticos forman parte del Estado cuya finalidad es ser medios por los cuales se expresa la voluntad popular, y que representan a partes de la realidad social del Estado, parte que al organizarse políticamente quiere alcanzar y mantener el poder. Por lo que el Constituyente y el legislador deben tener mucho cuidado de señalar que el punto de partida para la aplicación de la democracia interna de los partidos políticos es la ideología y principios postulados por las propias organizaciones políticas.

Finalmente, el problema de la democracia interna de los partidos como el del sistema democrático, guardando las respectivas diferencias, se resume:

La ley no tiene el poder de hacer la democracia; pero lo tiene absoluto para impedirla. La Constitución, depurada de sus errores, hará posible la intervención popular en el régimen de la nación; tal y como ésta, hace imposible la estabilidad de un gobierno legal. La situación de la República queda en tal caso peor que nunca. La dictadura, necesaria para no llegar a la desorganización de todos los elementos de gobierno, pero inútil ya para el bien, sin apoyo en las fuerzas sociales y repugnada por la opinión pública; la democracia indispensable, urgente como régimen único que la nación puede aceptar; pero incapaz por su organización constitucional de sostener el gobierno que ella misma destruye. Imposible la dictadura, imposible la democracia; el gobierno que se establezca, apelando por necesidad a la una; el pueblo, reclamando por necesidad la otra, el antagonismo permanente como situación inevitable entre la sociedad y el poder, y la incompatibilidad de hace cincuenta años entre la libertad que una reclama y el orden que el otro exige.[33]

[33] Rabasa, Emilio, citado por Carbonell, Miguel. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000. pp. 109 y 110.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

BIBLIOGRAFÍA

Aragón, Manuel. *Constitución, democracia y control*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002.

Carbonell, Miguel. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000.

Cárdenas Gracia, Jaime F. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

—*Partidos políticos y democracia*. Instituto Federal Electoral. México, 1996.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador). *Derecho procesal constitucional*. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 2002.

Flores Giménez, Fernando. *La democracia interna de los partidos políticos*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1998.

González Encinar, José Juan (coordinador). *Derecho de partidos*. Ed. Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1992.

Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II. Ed. Porrúa S.A. de C.V. y Universidad Nacional Autónoma de México. México 2000.

Morodo, Raúl y Pablo Luca Murillo de la Cueva. *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2001.

Navarro Méndez, José Ignacio. *Partidos políticos y "democracia interna"*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Nohlen, Dieter. *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fundación Friedrich-Naumann-Stiftung. México, 1999.

Pérez Royo, Javier. *Curso de derecho constitucional*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, 2000.

Rolla, Giancarlo. *Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Quintana Roo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1999.

Vázquez Alfaro, José Luis. *El control de la administración pública en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1996.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/