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

# LOS DERECHOS DE LA MILITANCIA PARTIDISTA Y LA JURISDICCIÓN

*Leonel* CASTILLO GONZÁLEZ*

SUMARIO: Introducción. I. Elementos mínimos del concepto democracia. II. La democracia interna en la legislación ordinaria. III. Constitucionalidad de la democracia interna y la posición internacional. IV. Modalidad de la jurisdicción en conflictos intrapartidistas. V. Inclinación de militantes por la jurisdicción. Oposición de dirigentes pro reforma legal. VI. Conclusiones. Bibliografía y otras fuentes de información.

## INTRODUCCIÓN

La asociación es un instrumento multiplicador y unificador de la fuerza y la inteligencia individual, con la que se pueden alcanzar los más caros anhelos humanos, de difícil o imposible realización mediante la acción aislada de los hombres o las mujeres.

En las concepciones jurídica y política de mayor aceptación actual, en el concierto nacional e internacional, los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos, revestidas de una naturaleza especial, que las distingue sustancialmente de otras clases de asociaciones, en atención a los fines que persiguen y a los valores que manejan, lo que en México ha llevado a su elevación al rango cons-

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El autor agradece la importante y entusiasta participación de sus Secretarios de Estudio y Cuenta en la elaboración de esta ponencia, especialmente al Mtro. Jaime del Río Salcedo y al Lic. Ernesto Camacho Ochoa, así como la lectura y valiosas observaciones, para la publicación, de la Dra. Leticia Bonifaz Alfonzo.



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



titucional, como entidades de interés público, a las que la Ley Fundamental les impone como fines, imperativamente, la realización de actividades indispensables para hacer realidad, mantener y mejorar la democracia, consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, para lo cual se les garantiza el goce de ciertas prerrogativas a cargo del erario público, tales como el otorgamiento de recursos financieros, acceso a los medios de comunicación social, exención de impuestos, franquicias postales, telegráficas, etcétera.[1]

La intervención de los ciudadanos, como afiliados, militantes u otras denominaciones, en la formación, organización, funcionamiento y permanencia de los partidos políticos, además de propender a la defensa de intereses comunes y buscar el acceso al poder, conforme a sus principios ideológicos y sus programas de acción y de gobierno, tiene la finalidad de optimizar y potenciar al máximo el ejercicio y aprovechamiento de sus *derechos fundamentales, como conjunto indisolublemente unido por vasos comunicantes, para lograr la máxima participación en los asuntos políticos del país, —especial pero no exclusivamente— en la organización y vigilancia de los procesos electorales, con el poder soberano de que son titulares originarios, así como a través del ejercicio pleno de sus derechos político electorales de elegir y ser elegidos en los comicios democráticos, sin escatimar ninguna de las partes de su amplio y rico contenido que, por cierto, no se reduce a emitir libremente su voto el día de la jornada electoral o a que otros lo hagan en su favor, sino que van desde el derecho a participar en la postulación de candidatos, al respeto del sufragio emitido (que cuente y se cuente) hasta el de ocupar el cargo para el que resulten electos, todo esto en las condiciones óptimas de libertad, es decir, con la conservación e incolumidad de los demás derechos humanos que permiten hacer realidad dicha situación, tales como los derechos de*

[1] Artículo 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como todo el Título Tercero del Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que comprende los artículos 41 a 55.



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



*petición, de expresión y manifestación de las ideas, de* reunión, a la información, etcétera, ya que éstos no se separan jamás de aquellos, y menos se ven sacrificados o disminuidos con la afiliación partidista, ni entran en estado de somnolencia o catalepsia al interior de los partidos, sino que la suma de fuerzas e inteligencias que la asociación representa los dimensiona a su mayor potencia y los dota de mayores garantías dentro y fuera de la organización. Esta aspiración ciudadana obedece, inclusive, a la experiencia histórica de que los poderes gubernamentales caen, frecuentemente, en la tentación de invadir el campo de los derechos humanos, dificultando su ejercicio y defensa individual.

Los partidos políticos, al igual que cualquiera otra entidad plural de cierta complejidad, requiere la sujeción a un conjunto de bases para su organización, estructura y funcionamiento, en las que se incluya la división de labores, funciones y responsabilidades, se creen órganos o funcionarios con poderes de decisión y ejecución que no tienen todos los miembros, y se regulen las relaciones entre órganos distintos y entre éstos y los individuos. Estas relaciones naturalmente pueden constituirse en fuentes de conflictos y desencuentros, que no ofrezcan solución simple en la normatividad societaria, cuando ésta sea motivo de distintos criterios de interpretación o aplicación o adolezca de lagunas normativas, que lleven a la convicción de cada protagonista de tener la razón y de que la posición del otro es incorrecta y le afecta en sus derechos o funciones, a tal grado, que pueden surgir, y de hecho surgen, grupos o élites de poder u *hombres fuertes*, susceptibles de violentar la voluntad mayoritaria o de transgredir las garantías existentes a favor de las minorías, al apartarse de las reglas vinculantes para todos, con interpretaciones sesgadas, o por medio de la intimidación, la amenaza o la violencia, que puedan propiciar la desvirtuación de los fines sociales, la frustración del propósito de realización plena de la mayor participación política posible de los asociados y la restricción de las demás libertades fundamentales, en que se cimenta dicha participación, para que surja en su lugar una oligarquía partidista. Esto es, que se mate la expectativa de los militantes, que en lugar de encontrar un refugio o trinchera para resistir y enfrentar a quienes atropellan sus derechos fundamentales, sólo encuentran otro opresor.



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



La posibilidad descrita no es producto de la simple imaginación, pues encuentra sustento en amplios y profundos estudios doctrinales, en los que se toma como punto axiomático la llamada *ley de hierro de la oligarquía*,[2] relativa a que existe una tendencia natural de los partidos políticos hacia la oligarquía, y proponen como antídoto para su reversión, la implantación jurídica y política de la democracia interna en su organización y funcionamiento, así como la adopción de las medidas necesarias para vigilar y exigir su cumplimiento, y para restituir a la militancia afectada sus derechos partidistas conculcados con los actos contraventores, para que la militancia se gobierne a sí misma.

En esta ponencia se sostiene la tesis de que en el sistema jurídico-político mexicano se encuentra recogida la tendencia hacia la democratización de los partidos políticos, aunque sea en forma asistemática, deficiente y aparentemente incompleta, por lo que para su pleno conocimiento y aplicación se requiere recurrir a la interpretación constitucional y legal dinámica de la normatividad vinculada al tema, en la que se relacionen adecuadamente las reglas y los principios atinentes, con miras a la satisfacción de los fines pretendidos y a la preservación y optimización de los valores en juego.

Para tratar de demostrar esa tesis, se toma como punto de partida el hecho incuestionable de que el concepto democracia es un concepto jurídicamente indeterminado o de textura abierta, y sociológica y políticamente dotado de un amplio margen de flexibilidad y dinamismo, por lo que su definición debe hacerse y revisarse constantemente, atendiendo al mayor consenso actual entre los expertos y la sociedad, y a partir de la precisión de sus elementos mínimos o indispensables para alcanzar la cualidad de democráticos. Al mismo tiempo, se tratan de identificar en el Derecho Constitucional y en la Teoría del Estado, los elementos estructurales del Estado democrático, como parangón, en lo aplicable, del partido político democrático, tomando en cuenta que éste se equipara,

---

[2] Michels, Robert. *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972. En este mismo sentido, entre otros, Navarro Méndez, José Ignacio. *Partidos políticos y "democracia interna"*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999; p. 102 y ss.



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



*mutatis mutandis,* a un pequeño Estado, o a la célula de una sociedad organizada como Estado, que tiene en su interior los mismos elementos e información genética que dicha sociedad.

Con base en lo anterior, se encuentra que la jurisdicción tuitiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos, ya sea como integrantes de la comunidad nacional o como militantes de un partido político, constituye un elemento *sine qua non* de una organización democrática, que debe estar presente y vigente de manera continua y permanente, para mantener la calidad democrática, por lo cual su ejercicio no admite por delegación, encargo o comisión a personas o entes ajenos al partido de que se trate; pero que al concurrir ese deber de jurisdicción indisolublemente en dos o más organizaciones, con relación a los mismos derechos y sujetos, como es el caso de las atribuciones que ejercen los tribunales estatales para tutelar los derechos de los ciudadanos, y el equivalente a la jurisdicción que requiere la organización partidista, para proteger aquellos mismos derechos fundamentales al interior del partido, se debe armonizar el ejercicio de ambas potestades, de tal modo, que las dos operen mediante su empleo sucesivo mientras persista el conflicto de intereses, correspondiendo la calidad terminal a la jurisdicción en cuanto emana de la soberanía nacional.

Las reflexiones precedentes están recogidas en la legislación nacional y en la interpretación hecha hasta ahora y la que podría hacer el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para finalizar el trabajo con las conclusiones resultantes.

## I. Elementos mínimos del concepto democracia

Es un hecho incuestionable que en el orden jurídico mexicano, en específico, conforme al artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es obligación de los partidos políticos ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático.

No obstante, para estar en condiciones de conocer si la exigencia normativa se satisface, es decir, si los partidos políticos orientan su conducta con respeto a los cánones de los regímenes democráticos, es indispensable determinar previamente cuáles son



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 notas definitorias del Estado democrático, comenzando con una aproximación al concepto *democracia*. En otras palabras, para cumplir con el objetivo es necesario encontrar los elementos mínimos de esos conceptos, que permitan identificar las características esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho, y determinar cuándo y respecto de qué estructuras organizacionales puede ser utilizado el término "democracia".

La doctrina identifica y reconoce al *Estado Social y Democrático de Derecho* como aquél sistema político en el cual concurren tres componentes inseparables, que interactúan simultánea y recíprocamente.

El primer postulado, relativo al *Estado de Derecho*, radica en la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos, e inclusive de las entidades privadas, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico; en éste se establece un sistema de libertades públicas y derechos fundamentales, y un conjunto de garantías para su respeto y consideración,[3] se delimita así la organización y atribución de las competencias específicas en el ámbito del Estado, inclusive para la afectación de los derechos fundamentales, cuando esto es factible para evitar o reprimir ataques al orden público, al interés social o a los derechos de terceros.

El segundo postulado, el cual se relaciona con *las bases democráticas del Estado*, se sustenta en el conjunto de normas constitucionales que reconocen al pueblo como titular originario y único de la soberanía nacional, la pluralidad política y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para acceder a los cargos públicos o de representación popular, a través de la más amplia participación posible en las elecciones sustentadas en instrumentos que garanticen la libertad real en la expresión y manifestación de la voluntad de los ciudadanos, en un ámbito de respeto a la totalidad de los derechos humanos, como marco indispensable para la autenticidad de los comicios.

Conforme al tercer postulado, referido al **Estado social**, se requiere la necesaria intervención prestacional de los poderes públicos en la

[3] Como se establece en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que —después de haber afirmado el mantenimiento de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, representa el primer deber de cualquier asociación política— afirma que toda sociedad en la que no estén garantizados los derechos no tiene Constitución.



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



satisfacción de necesidades, para hacer efectivas, en la realidad, ciertas libertades individuales que habían quedado como catálogo de buenas intenciones, cuya consecución no sería factible de manera individual o colectiva, ante la existencia de conglomerados sociales compuestos de individuos aislados, que históricamente están desprotegidos o que, por sus circunstancias especiales, requieren que el Estado propicie las condiciones o establezca los programas necesarios para el ejercicio real y efectivo de sus libertades y derechos.

De esta manera, se puede extraer un primer grupo de elementos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho, que es el siguiente:

1. La existencia de una norma suprema, emanada de un poder constituyente, como representante de la soberanía del pueblo, donde se reconozcan los derechos fundamentales.

2. La consignación en la Ley Fundamental de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

3. La igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, a través de elecciones democráticas, libres y auténticas.

4. Un sistema integral, completo y eficaz de justicia constitucional, al que se encuentren vinculados los ciudadanos y los poderes públicos, que contribuya al aseguramiento de la libertad, la paz y el equilibrio social dentro del Estado, ejerciendo control, inclusive, sobre la normatividad ordinaria de cualquier clase y sobre su aplicación.

La noción más aceptada del vocablo *democracia* en el lenguaje común es la original, que la refiere como *el gobierno del pueblo*, lo cual es acorde con su etimología,[4] y con la definición que proporciona cualquier diccionario; como: "*Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno o Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado*".[5] Empero, dicha noción es tan amplia, que no proporciona los caracteres suficientes para identificar algo como *democrático* en los hechos, más aún, el tema es tan disperso y opinable, que la propia doctrina no ha logrado unificar una definición universal, a pesar de que múltiples autores han teo-

---

[4] *Democracia* del griego *demos*, que significa pueblo, y *kratos*, fuerza, poder, autoridad. Véase Gómez de Silva, Guido, en *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica y otro, México, 2001, p. 213.

[5] *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Espasa, España, 2001, p. 744.



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



rizado sobre él, en diversas épocas y contextos,[6] al grado que en palabras de Robert Dahl ***hoy el término democracia es como un viejo basurero de cocina, lleno de distintas sobras de dos mil quinientos años de uso casi continuo.***[7]

Entre las múltiples concepciones que da la doctrina política contemporánea de mayor aceptación,[8] se desprenden las siguientes notas comunes sobre el término *democracia*:

- **Participación** de los ciudadanos, en el **mayor grado posible**, en los procesos de toma de decisiones.
- **Igualdad**, pues no podría tenerse como democrática una forma de organización que admita un trato desigual a los que se encuentran en igualdad de condiciones.
- **Control de órganos electos**, es decir, la posibilidad real 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 ameriten.
- Garantía de **derechos fundamentales**, a través de instrumentos eficaces para hacerlos valer, consistentes en el establecimiento de **tribunales encargados de su tutela**, dotados de imparcialidad e independencia, así como de los **procedimientos** correspondientes. En los regímenes democráticos actuales, tal situación se refleja en la previsión de tribunales constitucionales y medios de control institucionales, como el juicio de amparo, entre otros.

---

[6] Desde Aristóteles y Platón hasta Robert A. Dahl, Luigi Ferrajoli, Norberto Bobbio, Michelangelo Bovero, Giovanni Sartori, entre otros, y desde la perspectiva de los regímenes liberales, socialistas, etc., al punto que se ha sostenido que el concepto debe extenderse a la integridad de la vida en sociedad. En este sentido, Alain Touraine, afirma que la democracia es "el régimen que reconoce a los individuos [...] y los estimula en su voluntad de vivir su vida, de dar una unidad y un sentido a su experiencia vivida." *Cfr. ¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 274.

[7] A. Dahl, Robert. *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, Alianza, México, 1991, p. 16.

[8] *Vid.* Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996; Rafael del Águila destaca un concepto formulado por Robert Dahl, y enriquecido por Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl. *Cfr. Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid; Navarro Méndez, José Ignacio, *op. cit.*; Bovero, Michelangelo, "Los adjetivos de la democracia" ponencia presentada en el Instituto Federal Electoral, el 8 de agosto de 1995; Cerroni, Umberto. *Reglas y valores en la democracia*, Alianza y otra, México, 1989; C. Schmitter, Philippe y otro. "Qué es... y qué no es la democracia" en *El Resurgimiento Global de la Democracia*, UNAM, México, 1996.



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



Por tanto, toda agrupación u organización, para ser calificada, como democrática, en mayor o menor grado, debe tener presentes, en su estructura y organización, los anteriores elementos mínimos, con el propósito de que, al mismo tiempo, se respete su naturaleza y se cumplan con eficacia sus fines.

A la vista de los resultados obtenidos del análisis de los elementos que, conforme a la doctrina contemporánea generalmente aceptada, componen el paradigma democrático, se está en condiciones de dar un paso más dentro del esquema de trabajo propuesto, señalando los que suelen considerarse más relevantes, y su posible presencia en la estructura y funcionamiento de un partido político, con los ajustes que haya que hacer, en razón de la diferente naturaleza jurídica y magnitud del Estado y de los partidos, como una aproximación a la exigencia de adecuar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, según lo dispone el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otras disposiciones específicas.

Navarro Méndez,[9] luego de examinar las posiciones de autores como R. A. Dahl,[10] P. C. Schmitter y T. L. Karl,[11] y J. Fishkin,[12] sostiene que los elementos para una definición mínima de democracia interna de los partidos políticos, pueden agruparse en dos categorías generales:

a) Elementos relacionados con el aspecto organizativo, es decir, aquellos que determinan cómo se estructura internamente el partido, cuál es el proceso de gestación de las decisiones y qué papel tienen los afiliados en ese ámbito.

Dentro de esta primera categoría, a su vez, se pueden distinguir dos manifestaciones: en primer lugar, aquellas exigencias que permiten un grado razonable de participación posible a los afiliados en el proceso de la toma de decisiones; y, en segundo lugar, aquellas otras que determinan un cierto grado de control político de los afiliados sobre las decisiones adoptadas por los dirigentes.

---

[9] *Op. cit.* p. 75 y ss.
[10] *Ibíd.* p. 44 a 54.
[11] *Ibíd.* p. 55 a 71.
[12] *Ibíd.* p. 71 a 74.



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



b) Elementos relativos al respeto de los derechos fundamentales de los afiliados en el interior del partido.[13]

La exigencia de la participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones tiene como objetivo que dichas decisiones emanen de un proceso que vaya de abajo hacia arriba, es decir, de las bases del partido a los órganos dirigentes, y no al revés. Comprende los siguientes caracteres específicos:

1. Carácter electivo de los cargos directivos, garantizándose, además, la periodicidad de dichas elecciones y su ejercicio libre.
2. Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones, para proveer dichos cargos directivos, a favor de todos los afiliados.
3. Garantía de la facilidad de construcción de corrientes dentro del partido.
4. Ampliación sucesiva del carácter representativo y electivo de los órganos decisores, así como su carácter fundamentalmente colegiado.
5. Adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones.
6. Conversión de la asamblea general en el principal centro decisor del partido, al representar la voluntad del conjunto de afiliados.
7. Fomento de instrumentos de democracia directa.
8. Participación de los niveles inferiores del partido en el proceso de elaboración de listas electorales o de designación de candidatos a cargos públicos.
9. Regulación, a través de los estatutos, de las relaciones entre el partido a nivel nacional y las diferentes subdivisiones territoriales, con el objeto de lograr un cierto nivel de autonomía a favor de los órganos más próximos o cercanos a las bases.
10. Fomento, por el propio partido, del pluralismo interno.
11. Ampliación de la participación de los afiliados en la contribución al sostenimiento financiero del partido al que pertenecen.

[13] Se puede adelantar, desde ahora, el pleno convencimiento del autor de esta ponencia de que únicamente aquellos partidos que asuman la garantía y el respeto de los derechos fundamentales en sus relaciones intrapartidistas pueden ser calificados de plenamente democráticos.



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 cuanto a la segunda categoría, relativa al grupo de derechos fundamentales de los afiliados, necesariamente habrán de ser respetados los siguientes:

1. Creación del "estatuto del afiliado", es decir, que a nivel estatutario se recojan en un catálogo los derechos de los que disponen los militantes en el seno de su partido, y además, se definan las condiciones de ejercicio, sus límites y las garantías previstas para su defensa, y en todo caso, debe quedar siempre abierta la vía de ampliación de esos derechos.
2. Garantía de la libertad de expresión, crítica y opinión para todos los afiliados, en relación con manifestaciones realizadas tanto dentro como fuera del partido.
3. Libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido.
4. Derecho de acceso a los cargos del partido y a formar parte de las listas electorales, con carácter de igualdad.
5. Derecho a obtener información respecto de las actividades del partido.
6. Garantía del respeto de ciertos principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios partidistas.
7. Libre acceso al partido político y salida del mismo. En cuanto al acceso, no cabría negarse el acceso a un partido político cuando la causa de inadmisión se base en circunstancias discriminatorias, tales como el sexo, la raza, la religión, etc.[14] La decisión sobre la admisión o no debe estar debidamente motivada, y encomendarse siempre a un órgano imparcial.
8. Creación de la figura del ***defensor del afiliado***, que permita la canalización de las demandas y peticiones formuladas por los afiliados, y de continua relación entre los órganos dirigentes y las bases.

Respecto a la exigencia del control político sobre los dirigentes, a que se refiere el autor en la primera categoría, para favorecer la necesaria circulación y sustitución de los mismos, y dar entrada a nuevos planteamientos, e impedir el inmovilismo, propone las siguientes medidas:

[14] Sin embargo, parece claro que la decisión sobre si se acepta o no a un nuevo afiliado enlaza con la facultad de autodeterminación del partido.



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



1. Posibilidad de revocar el cargo a los dirigentes del partido, por la masa social o sus representantes, en exigencia de responsabilidad política por inadecuada gestión.
2. Endurecimiento de las causas de incompatibilidad entre varios cargos dentro del partido o entre éstos y cargos públicos.
3. Disminución de los períodos de mandato e imposibilidad de repetición de los mismos para los dirigentes, para evitar que se produzca un aislamiento o alejamiento de la realidad por parte de los órganos cupulares del partido. Desde ahora, el autor hace una reserva total respecto a la prohibición absoluta de la no reelección.

Ahora bien, si se parte del análisis de las características esenciales que han sido dadas por la doctrina de la noción de democracia, la pregunta a la que es necesario responder es: ¿Cuáles son los elementos mínimos que se consideran relevantes para estimar que un partido ha entrado al campo democrático?, es decir, ¿qué elementos del modelo de democracia interna de los partidos, propuesto por Navarro Méndez, se comparten por la doctrina contemporánea generalmente aceptada?

Diversos autores, que encuentran en los partidos políticos una especie de reproducción del Estado en pequeño, con las adaptaciones propias de su naturaleza y fines, han delimitado como los elementos verdaderamente indispensables para que opere una democracia al interior de la organización partidista,[15] los siguientes:

---

[15] Entre otros, véase Flores Jiménez, Fernando. *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; Aguirre Ramírez, Pedro. "Hacia una ley federal de partidos políticos en México"; Garrido Maldonado Raciel. "Una propuesta para el reconocimiento de bases constitucionales mínimas que garanticen el desarrollo democrático de los procesos internos de elección de candidatos de los partidos políticos"; Hernández, María del Pilar. "Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México"; Hernández Valle, Rubén. "La democracia interna de los partidos políticos"; Martínez Veloz, Juan. "Los derechos de los militantes y la democracia interna de los partidos políticos"; Ojeda Paullada, Pedro. "La democracia interna de los partidos políticos en México"; Rivas Monroy, Pedro. "La nueva democracia de los partidos", y Valdés Zurita, Leonardo. "La democracia interna de los partidos políticos en México: la selección de candidatos del PRI a puestos de elección popular en el marco del cambio de sistema de partido hegemónico", todos en *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas.* Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 2002. Respecto al tema específico de los partidos políticos como un estado en miniatura, cuyas características esenciales se pueden obtener mediante la observación del sistema político que los comprende, véase Samuel J. Eldersveld en *Political Parties: A Behavioral Analysis,* citado por Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis,* Alianza editorial, Madrid, 1999, p. 95.



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



1. El reconocimiento de **derechos fundamentales** de los afiliados, garantizados por **órganos** y **procedimientos eficaces.**
2. Contar con una **asamblea** u órgano equivalente, que represente la voluntad del mayor número posible de afiliados.
3. La existencia de procedimientos de elección, en condiciones de **igualdad.**
4. Adopción de la **regla de mayoría.**
5. Mecanismos de **control del poder.**
6. **Procedimientos disciplinarios**, con las garantías procesales.
7. La exigencia de una **cultura cívica democrática**.

El primer elemento, relativo a que al interior de los partidos se reconozcan los **derechos fundamentales** de los afiliados, y que se garanticen por **órganos** y **procedimientos eficaces,**[16] que en concepto del autor de esta ponencia, tales derechos son esencialmente los mismos que tienen los ciudadanos, y que son oponibles frente al Estado y ante cualquiera otra entidad pública, descentralizada, o incluso los particulares.[17]

En efecto, el reconocimiento de los derechos fundamentales, como los de *sufragio activo y pasivo, información, expresión,* así como *libre acceso y salida del partido,*[18] en el documento constitutivo o normativo de la

---

[16] Para Luigi Ferrajoli hacer verdadera la democracia significa tomar en serio los derechos fundamentales del hombre. *Vid, Derechos y Garantías,* Trotta, Madrid, 2001. p. 31.

[17] Véase Bilbao Ubillos, Juan María, *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional,* Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

[18] **A**) **Voto activo y pasivo**, con el objeto de que todos los afiliados elijan a sus dirigentes, o a los candidatos que postule el partido, o bien, para acceder a cargos dentro del mismo, o ser postulado como candidato en elecciones populares, aunque en el caso de los partidos tal elección puede ser directa o indirecta, admitiendo situaciones extraordinarias o emergentes, como excepción.

**B) Derecho a la información**, para estar en condiciones de participar de manera activa dentro del partido e incluso, para estar en aptitud de exigir responsabilidad a sus dirigentes, con la salvedad de datos que por su naturaleza deban permanecer en reserva temporalmente.

**C) Libertad de expresión** para lograr el debate abierto de las ideas que dé lugar a diversas iniciativas o alternativas al interior del partido, que permitan el dinamismo y la participación.

**D) Libre acceso y salida de los afiliados del partido**, sin que sea válido condicionarlos por circunstancias de tipo discriminatorio, como sexo, raza, religión, situación socioeconómica, etcétera. En cambio, ha de reconocerse la decisión para expulsar a un miembro, siempre y cuando se establezcan garantías mínimas.



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



asociación política es indispensable, para permitir la mayor participación posible en condiciones de igualdad, pero esto lleva, a la vez, a la necesidad insoslayable de instituir órganos y procedimientos eficaces que garanticen internamente el ejercicio de esos derechos. Es más, aunque los estatutos de un partido no incluyeran expresamente esos derechos fundamentales, la organización partidista está obligada a respetarlos por imperativo constitucional.

Los órganos garantes deben ser especializados, previamente establecidos, con competencia de distintos niveles y con medidas que garanticen su independencia e imparcialidad, tales como que sus integrantes tengan una mayor duración en el cargo que la de los órganos directivos, irrevocabilidad de su nombramiento, salvo casos de responsabilidad, y prohibición para desempeñar otro cargo incompatible en el partido, de manera simultánea.

En tanto que, por su parte, los procedimientos para garantizar el respeto a los derechos de los afiliados,[19] deben asegurar:

a) Libre acceso al procedimiento, que se concreta en la posibilidad de poner en marcha los mecanismos internos de solución de conflictos jurídicos, que desemboque en una decisión de los órganos competentes sobre las pretensiones deducidas.

b) Articulación del proceso debido, con especial relevancia al derecho de defensa, en igualdad de condiciones, gozando de la libertad de aportar todas aquellas pruebas que fueran oportunas y admisibles, así como de hacer valer alegatos. De ser posible, debe establecerse la figura del defensor de los derechos de la membresía.

c) Obtención de una resolución debidamente fundada y motivada, que en el caso de imposición de sanciones, deberá observar todos los principios del derecho sancionatorio, como por ejemplo los de tipificación y proporcionalidad.

d) Ejecución de las resoluciones firmes, previendo la adopción de las medidas oportunas para la restitución plena de los derechos, en ejecución pronta, completa y oportuna de la resolución.

e) Aunque no debe considerarse indispensable, en concepto del autor de esta ponencia, se puede establecer otra instancia, revestida

[19] Desde una perspectiva más amplia, no circunscrita únicamente a los partidos políticos, resulta interesante la consulta de Fernández Segado, Francisco, *El Sistema Constitucional Español,* Dykinson, Madrid, 1992, p. 269 y ss.



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



de una extraordinaria agilidad y sencillez, sin pérdida de los caracteres señalados anteriormente, aunque también convendría valorar que esta segunda instancia puede entorpecer burocráticamente el camino de la justicia.

El elemento que exige a los partidos contar con una **asamblea u órgano equivalente**, lleva implícita la idea de que ésta represente la voluntad del mayor número posible de afiliados, como principal centro donde se tomen las decisiones de mayor importancia.[20] Este elemento tiene fundamento en la **participación** que debe darse en toda democracia, en virtud de que, como se señaló, representa el ejercicio de la voluntad de todos los miembros del grupo o, cuando menos, de una gran parte de ellos. Una democracia debe garantizar que todos sus miembros tengan oportunidad de participar, en un grado razonable, en la toma de decisiones, directa o indirectamente, y que, por tanto, éstas se tomen bajo un esquema "de abajo hacia arriba", que se traduce esencialmente en que, por regla general, las decisiones del partido se adopten tomando en consideración, en primer lugar y principalmente, a las bases del mismo, a efecto de que se asegure la mayor participación posible de éstas.

Lo referente a la existencia de procedimientos de elección de los órganos directivos principales, con garantía de las condiciones de **igualdad,**[21] tiene por objeto asegurar la mayor participación a los afiliados, ya sea a través del voto universal y directo, o en la decisión de designación de delegados a las asambleas o convenciones electoras.

La adopción de la **regla de mayoría**, debe constituir un criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, para dotarlas de una legitimidad vinculante, sin que se exijan para la aprobación mayorías muy elevadas, ya que esto podría llevar al partido a la inmovilidad, aunque es indispensable establecer ciertas reglas de respeto a las posiciones minoritarias, para que la mayoría no se convierta en dictadora frente a la minoría.

---

[20] Tales como aprobación de estatutos, su modificación, cambio de programa o principios, remoción de los dirigentes de alta dirección, etc.

[21] Para Ferrajoli, con la extensión de la igualdad se amplía el grado de democraticidad de un cierto ordenamiento, *op. cit.*, p. 39.



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



Los **mecanismos de control del poder**, tales como la renovación en periodos razonables[22] de los órganos directivos, la posibilidad de su **revocación**, y la **incompatibilidad** de cargos, que impida la ocupación simultánea de dos o más cargos por una sola persona. El primero tiende a garantizar la mayor participación real de la militancia, pues si sólo se le diera a ésta la oportunidad de elegir a sus dirigentes en la asamblea constitutiva, o de pronunciarse al respecto a su ingreso a la organización, o si los periodos de renovación de cuadros dirigentes fueran muy largos, se desnaturalizaría la esencia misma de la democracia; con la posibilidad de revocación, se trata de evitar que los dirigentes se aíslen de la voluntad y de las aspiraciones de las bases en el ejercicio de sus funciones y, con la incompatibilidad de cargos, se pretende evitar la concentración de poderes en una sola persona o en grupos reducidos, en perjuicio de la participación de los demás y de la eficacia en el desempeño de cada función.

El elemento concerniente a **procedimientos disciplinarios**, con las garantías procesales necesarias,[23] tiene su razón de ser en que la disciplina en un partido es importante, en cuanto tiende a determinar una regla de conducta conforme al interés colectivo o razón de ser del grupo, además de que la indisciplina de unos puede redundar en conculcación de los derechos de otros militantes, por lo que es indispensable un régimen sancionatorio.

Finalmente, la exigencia de una **cultura cívica democrática** al interior del partido, persigue como finalidad sensibilizar a la membresía de la importancia que su participación tiene para el funcionamiento del sistema democrático en su conjunto, creando un ambiente en donde el sujeto se sienta partícipe en la formación de la voluntad de su partido y, por ende, trasladable a ámbitos externos[24] pero, a la vez, aprenda a respetar los derechos de los demás, aunque también implica la organización de campañas de educación cívica permanente al exterior, es decir, dirigida a la po-

---

[22] En el mismo sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 41, párrafo segundo, la renovación periódica de los poderes.

[23] a) Un procedimiento previo, b) Derecho de audiencia, c) Derecho de defensa, d) Tipificación, e) Sanciones proporcionales, f) Motivación de la resolución respectiva, y g) Competencia de los órganos sancionadores.

[24] Navarro Méndez, *op. cit.*, p. 85.



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



blación no militante, como contribución al fortalecimiento de la mayor democracia posible.

## II. La democracia interna en la legislación ordinaria

Como quedó enunciado, en la ley secundaria se establece, de manera expresa, la obligación de que los partidos políticos se conduzcan conforme a los principios del Estado democrático, para la consecución de los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

El artículo 38, apartado 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece las obligaciones de los partidos políticos, destaca, de manera rotunda e indiscutible, con una expresión de gran sentido y enorme contenido, que los partidos deben ceñir sus actividades, dentro de la legalidad y *ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos (incluyendo, a juicio del que esto escribe, tanto a los ciudadanos del exterior del partido, como a los que forman su militancia).* Esta disposición resulta coincidente con la posición doctrinal referida anteriormente, en donde se hace una equiparación entre la organización estatal y la de los partidos políticos, con sus peculiaridades.

El artículo 25, apartado 1, incisos a) y d), dispone que la declaración de principios que deben formular los partidos políticos tiene que contener la obligación de **observar la Constitución y respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, así como conducir sus actividades por la vía democrática**, lo que fortalece la situación anterior.

El artículo 26, inciso c), del ordenamiento citado establece que el programa de acción del partido determinará las medidas para formar ideológica y políticamente a sus afiliados, infundiendo en ellos el respeto al adversario y sus derechos en la lucha política, con lo que recoge el elemento relativo a la exigencia de una cultura cívica democrática.

El artículo 27 prevé como elementos mínimos que deben contener los estatutos, y que caracterizan la democracia interna de los partidos políticos, los siguientes:



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) El procedimiento para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones, entre los que no deben faltar los de **participar,** personalmente o por medio de delegados, en asambleas y convenciones, y el poder ser integrantes de los órganos directivos. Este enunciado está claramente relacionado con el primer elemento de los siete mencionados al final del estudio doctrinal correspondiente, relativo al reconocimiento de derechos fundamentales de los afiliados, y a su garantía por órganos y procedimientos eficaces, que Navarro Méndez desarrolla, para comprender el libre acceso al partido político y salida del mismo,[25] pues la ley garantiza este derecho, en principio, con la exigencia de que se establezcan procedimientos para la afiliación, que debe ser individual y no corporativa, libre y pacífica, así como lo que llama el estatuto del afiliado, en el que destaca la ley fundamental, el de máxima participación posible, de manera personal o por medio de delegados, en asambleas y convenciones, así como el de poder integrar los órganos directivos.

b) Los mecanismos **democráticos** para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos, además que entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con una asamblea nacional, como principal órgano decisor del partido político, un comité nacional y su equivalente en las entidades federativas, y un órgano encargado de su administración. La primera parte coincide con la exigencia doctrinal de contar con procedimientos de elección, en condiciones de igualdad, así como con la de tener la renovación periódica de los órganos directivos, como mecanismo de control de poder. La segunda parte satisface el requisito del Estado de derecho, trasladado a los partidos políticos, de que exista un régimen de competencias específicas, que delimite la organización y atribuciones al interior de la institución, y en la tercera parte se tiende a garantizar el principio fundamental de la mayor participación posible de los militantes en la toma de decisiones importantes, de abajo hacia arriba, así como el de colegialidad amplia de los órganos directivos según su importancia, para lo cual se estima indispensable contar

[25] *Ibídem,* p. 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



con una asamblea nacional, como órgano principal de decisiones en el partido, y órganos equivalentes en las entidades federativas, sin perjuicio de los órganos ejecutivos.

c) Las normas para la postulación **democrática** de sus candidatos. Se reitera el principio de la máxima participación de la militancia, no sólo en la formación de los órganos del partido, sino en la elección de los candidatos que el mismo postule para contender en las elecciones populares, a fin de dar cumplimiento a una de sus finalidades constitucionales: hacer posible, como organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

d) Las **sanciones** aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, y los correspondientes medios y procedimientos de **defensa**, con lo cual se acoge un régimen disciplinario que sancione aquellas conductas de unos militantes que vulneren derechos de otros. La exigencia de contar con medios y procedimientos de defensa al interior del partido no se limita a los mecanismos necesarios para enfrentar las sanciones que se imponen en dicho régimen administrativo sancionador sino, en general, a todos los medios que sean conducentes para la defensa del cúmulo de derechos fundamentales y del estatuto del asociado porque, de lo contrario, faltaría una parte esencial del estado democrático, cuyos principios deben necesariamente estar presentes en la estructura y funcionamiento del partido, por imperativo del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cual será motivo de mayor desarrollo en apartado posterior del presente trabajo.

Finalmente, el artículo 36, apartado 1, inciso c), de la legislación citada prescribe que los partidos políticos nacionales disfrutarán de las prerrogativas y recibirán financiamiento público para garantizar que promuevan la **participación del pueblo en la vida democrática**, que por su propia expresión resaltada se identifica con el elemento que exige a los partidos la oportunidad real y efectiva de que sus militantes participen en la toma de decisiones.[26]

---

[26] En plena correspondencia a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Fundamental, en el sentido de que una de las finalidades de los partidos políticos consiste en *promover la participación del pueblo en la vida democrática.*



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



## III. Constitucionalidad de la democracia interna y la posición internacional

La exigencia legal de que los partidos se conduzcan con apego a los principios democráticos esbozados, encuentra respaldo en la interpretación sistemática y funcional de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 39 constitucional otorga al pueblo la titularidad esencial y originaria de la soberanía nacional; en tanto que el artículo 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes Estatales. El mismo precepto de la Ley Fundamental atribuye a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público, y prevé como sus finalidades: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) hacer posible, como organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Respecto de la primera finalidad, su cumplimiento involucra necesariamente que el desarrollo de una vida democrática interna se convierta en el medio a través del cual los ciudadanos que participan en ella actualicen, en el ámbito del Estado, las prácticas fundamentales de un sistema democrático. Sólo de este modo es posible contribuir a que el pueblo ejerza, de manera efectiva, su derecho de participación política, pues el simple sentido común hace patente que quienes practican cotidianamente con acciones antidemocráticas no están en aptitud de promover la participación democrática en los demás, ya que la mayor fuerza de la educación es la del ejemplo.

En cuanto a la segunda, relativa a que los partidos políticos contribuyan a la integración de la representación nacional, su satisfacción exige que, en tanto que dichos entes constituyen puntos nodales de la relación entre los ciudadanos y el gobierno, se transformen en un medio de concreción de la voluntad popular, que los identifique como conductos comunicantes que, siguiendo el esquema propio de una república democrática, reflejen la voluntad de sus miembros (afiliados y simpatizantes), como lo dispone el texto constitucional.

Por último, a efecto de que los partidos funcionen como vehículo que haga posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del po-



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



der público, deben, indefectiblemente, desarrollarse con apego a los principios democráticos, pues de no hacerlo cancelarían dicha posibilidad, la cual lleva implícita la condición de que todos los ciudadanos, y no unos cuantos, puedan participar en tal ejercicio en condiciones de igualdad.

Por otra parte, la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos tiene la finalidad de optimizar y potenciar los derechos políticos establecidos en el artículo 35 constitucional, en especial el de ser votado y el de participación en la vida democrática del país.

En efecto, los partidos políticos son entes que aglutinan a los ciudadanos que cuentan con una ideología política similar, la que se busca pueda permear o trascender a la representación nacional, y mientras mayor sea el número de afiliados, mayores serán las probabilidades de que se logre tal fin, al representar una parte cada vez más significativa del pueblo, quien, finalmente, será el encargado de elegir a sus representantes.

Conforme a lo expuesto, es posible concluir que para garantizar la misión conferida por la Constitución a los partidos, de que en la integración de los órganos del Estado se materialice la voluntad soberana de los ciudadanos, y no únicamente la de un grupo reducido de sus miembros, es indispensable que los partidos políticos sean democráticos,[27] por lo que debe entenderse tal exigencia como un imperativo implícito, sujeto a regulación y desarrollo en la ley secundaria, e incluso en los estatutos de los partidos.

Además, hay que resaltar que si el texto constitucional otorga capital importancia a los partidos políticos en la conformación del poder público, función cuya promoción originaria corresponde al Estado, se impone que las cualidades democráticas de éste encuentren eco en dichas entidades políticas, pues lo lógico y natural es que las peculiaridades que se pretende conseguir en la configuración del Estado democrático, se vean reflejadas, *mutatis mutandis*, en las organizaciones que están presentes como instrumentos primordiales para la realización de esos cometidos.

---

[27] A este respecto Pedro Aguirre Ramírez, al proponer el contenido de una ley federal que regule la actuación de los partidos políticos sostiene que, uno de los aspectos fundamentales de dicha regulación debe ser la exigencia de que prevalezca la democracia interna en estas instituciones de interés público. *Op. cit. p. 3 y ss.*



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 otras palabras, si los partidos son componentes esenciales del sistema político mexicano, deben tener características similares al Estado democrático, el cual los comprende de manera total, porque de otro modo no serían compatibles y, consecuentemente, no podrían coexistir.

Al respecto, algunos autores contemporáneos sostienen que "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 al 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 de sus organizaciones, por lo menos en las más relevantes como los mismos partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, etc.", [28] aunque con diversa intensidad y modalidades.

De este modo, si el artículo 40 de la Carta Magna establece que la forma del Estado Mexicano, por voluntad de pueblo, es el de una República democrática, es indudable que los partidos políticos, como medios para su conformación, también sean democráticos.

Otro de los elementos que respalda el imperativo de que los partidos se desarrollen en forma democrática deriva de la interpretación de las disposiciones contenidas en los ordenamientos internacionales a los que México se ha sujetado de conformidad con la Constitución.

En efecto, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19, 21, 22 y 25),[29] y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 13, 15, 16 y 23),[30] entre todos los derechos fundamentales distinguen los de libertad de expresión, asociación, información, reunión, participación, en todos los órdenes, y entre estos la participación política, con los derechos de asociación política y de voto activo y pasivo en libertad, etc.

---

[28] *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime, "Partidos Políticos y Democracia", en *cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, No. 8, México, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 37 y 38.

[29] Aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

[30] Adoptada en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.



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



Asimismo tutelan estos derechos con la garantía de **acceso a la jurisdicción**, en los artículos 2 y 14 del primer instrumento, y 25 de la Convención, conforme a los cuales toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el pacto sean violados, tendrán derecho a interponer un recurso efectivo, provenga la violación de particulares o autoridades, y a que la autoridad competente dicte una resolución en ese recurso, "y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial", con respeto a la garantía de audiencia ante un tribunal competente, independiente e imparcial, o como se dice en la Convención: "1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales; 2. Los Estados partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso"; y en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos[31] se prevé: "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley". Cabe anticipar que en los instrumentos normativos internacionales no se contempla la posibilidad de hacer excepciones al derecho a la jurisdicción o de acceso a la justicia, por ningún motivo.

## IV. Modalidad de la jurisdicción en conflictos intrapartidistas

Las consideraciones precedentes han despejado incógnitas, pero suscitan nuevas cuestiones.

[31] Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.



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 estableció que la legislación nacional contiene la exigencia, constitucional y legal, de que los partidos políticos rijan sus actividades por un sistema de democracia interna; que para esto se deben orientar por los principios del Estado democrático; que un principio definitorio del mismo se encuentra en la existencia de una jurisdicción constitucional tuitiva de los derechos fundamentales; que los partidos políticos se equiparan a un Estado en pequeño en su organización, estructura y funcionamiento, con las particularidades propias de su naturaleza y fines y que, por todo lo anterior, tendrían que exigírseles los elementos indispensables del Estado democrático, donde está colocada la jurisdicción.

La cadena de razonamientos resumida presenta el problema de que la jurisdicción es una potestad exclusiva del Estado, que se desempeña en ejercicio de la soberanía, por lo cual, como los partidos políticos no son entidades estatales que comparten el ejercicio de la soberanía, ni estados independientes, entonces no se les puede conferir el ejercicio de la jurisdicción.

Así pues, la jurisdicción es un elemento *sine qua non* del Estado democrático, y los partidos políticos deben observar, *mutatis mutandis*, los lineamientos fundamentales de la organización del Estado democrático, para cumplir con la exigencia de la democracia interna; pero esto no puede ser, porque no pueden tener jurisdicción; el problema requiere necesariamente una solución que no implique privar a los partidos políticos de la posibilidad de componer los conflictos de intereses que se presenten entre su militancia o entre ésta y los órganos directivos o entre distintos órganos, pero que a la vez no implique cercenar una atribución indelegable del Estado, como es la jurisdicción, ni siquiera en parte, porque esto produciría que parcialmente dejara de ser un Estado democrático.

La solución armónica para dicha situación puede encontrarse en el otorgamiento a los partidos políticos de una función que, sin constituir propiamente la jurisdicción, sea una institución jurídica equivalente, que cumpla las funciones de aquélla, en la medida de lo posible, sin desplazarla o sustituirla.

Esta función consistiría precisamente, en el establecimiento de órganos internos independientes y suficientemente capacitados para conocer y resolver, al interior de un partido político, los conflictos mencionados, mediante procedimientos en que se cumplan



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 formalidades esenciales y se respeten todas las garantías del debido proceso legal a los contendientes, en donde se pueda determinar a quién le asiste la razón, de acuerdo con la normatividad estatutaria interna, y se encuentren en aptitud de restituir, adecuada, oportuna y totalmente los derechos infringidos, e imponga la carga a las partes en sus litigios internos de ocurrir, *prima facie*, a esos procedimientos, englobándolos en la operancia del principio de definitividad, respecto a la procedencia de los instrumentos contemplados en el sistema de medios de impugnación en materia electoral; esto es, que sólo se pueda ocurrir a la jurisdicción del Estado, en los siguientes supuestos: a) después de haberse agotado estas instancias internas para la superación del conflicto; b) cuando las mismas no existan; c) cuando las existentes no estén encomendadas a órganos capacitados e independientes o no estén previstos los elementos del debido proceso legal, o no permitan la satisfacción completa, total y oportuna de las pretensiones jurídicamente tuteladas de las partes. Esto es, cuando las instancias internas respeten todas las garantías del justiciable, se deben agotar antes de ocurrir a los tribunales, pero cuando no lo hagan se puede acudir a la jurisdicción, *per saltum*.

Como se advierte, de este modo el partido político está pertrechado con atribuciones suficientes para llevar a cabo una función equivalente a la jurisdicción, y satisfacer así las exigencias del Estado democrático, es decir, del partido democrático en su vida interna, que bien organizada y ejercida se encuentra en aptitud de resolver satisfactoria y adecuadamente la generalidad de los conflictos internos, sin necesidad de que sus militantes se vean en la necesidad de ocurrir a los órganos jurisdiccionales del Estado, pero a la vez, la función jurisdiccional se mantiene abierta e incólume para los casos en que subsista el conflicto después de agotadas las instancias partidistas, en que éstas no existan o en que sean claramente insuficientes.

Con la solución planteada se deja a salvo, totalmente, a la jurisdicción, como garantía plena del goce de los derechos fundamentales de los gobernados, independientemente de los actos o hechos jurídicos de donde provenga su conculcación, y de los sujetos vinculados a esos hechos o actos; se les refuerza la cobertura necesaria a los partidos políticos, para que puedan realizar



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



óptimamente los fines a que los destinan las disposiciones constitucionales, y se le reconoce y respeta la máxima autonomía posible, dentro de la organización de un Estado democrático, sin menoscabo de la soberanía nacional, dejando al poder de su propia organización la posibilidad de evitar al máximo que los conflictos jurídicos internos tengan que llegar a los tribunales jurisdiccionales y, con esto, que un Estado intervencionista pueda pretender el empleo de la jurisdicción como instrumento, indebidamente, para fines distintos a su cometido, que es lo que, al parecer, temen los que auténticamente por su interés como dirigentes se oponen a que la jurisdicción conozca y resuelva los conflictos partidistas, esto es, se facilita que la propia acción democrática de los partidos les proporcione un blindaje frente a la posible arbitrariedad del Estado.

El sistema descrito podría encontrar cabal sustento en la legislación mexicana, a través de su interpretación jurídica: gramatical, sistemática y funcional en su conjunto.

Gramatical, porque el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales exige a los partidos políticos, en sus artículos 25 y 27, la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, de conducir sus actividades por la vía democrática, la de establecer en sus estatutos los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones, enfatizando en los derechos, el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos; los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos; las normas para la postulación democrática de los candidatos y las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, ***y los correspondientes medios y procedimientos de defensa***.

Asimismo, en el artículo 30 se prevé la facultad del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para examinar los documentos de la organización solicitante del registro como partido político, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el Código, para poder acceder al registro, y conforme al artículo 38, apartado 1, inciso l), los partidos políticos están obligados a comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración



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



de principios, programa de acción o estatutos, debiendo destacarse que las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas, con lo que los documentos básicos de un partido, entre ellos los estatutos, están dotados de una fuerza jurídica mayor que las simples normas societarias de otras organizaciones, al entrar en vigor como resultado de una facultad para verificar previamente a su entrada en vigor su constitucionalidad y legalidad.

El Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se encuentra regido por el principio de definitividad, según puede constatarse con lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con lo que se hace patente que el sistema de medios regulados por este ordenamiento sólo entra en funciones cuando otros instrumentos que puedan cumplir su cometido no consigan la solución del conflicto, y aunque se podría alegar, como de hecho lo ha sostenido hasta ahora el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que la alusión está referida a los medios de impugnación previstos por las leyes, esta dificultad podría zanjarse, porque no se exige la creación y regulación directa en una ley de dichos medios de defensa previos, por lo que admite la interpretación de que también se refiere a los recursos que estuvieran previstos indirectamente por una ley y, en esta forma, quedarían comprendidas las instancias internas partidistas, en tanto que no son producto del simple acuerdo de los integrantes del partido, sino que provienen de una obligación impuesta directamente por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, están previstos indirectamente por esta ley. En igual sentido se podría interpretar el artículo 80, apartado 2, relativo al tema.

Lo anterior encontraría mayor fuerza, mediante una interpretación objetiva y dinámica del artículo 12, apartado 1, inciso b) de la citada ley de medios, en donde se reconoce como parte a la autoridad responsable y se establece la disyuntiva de que, al no ser parte una autoridad, lo puedan ser los partidos políticos, pues aunque la expresión va seguida de una remisión al artículo 81, apartado 1, inciso e) de la misma ley, y esta disposición a que se hace la remisión no existe en el ordenamiento, tal situación no necesariamente puede conducir, como hasta ahora lo ha venido sosteniendo el Tri-



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



bunal Electoral, a considerar un apéndice inocuo toda la expresión ***el partido político***, **en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley,** sino en todo caso, quedaría con esa calidad exclusivamente el contenido de la remisión, **esto es, el enunciado en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley,** y la lectura tendría que ser "***la autoridad responsable o el partido político que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugne***", y de esta manera, se consideraría que las resoluciones de los partidos políticos, equiparados éstos o sus órganos conocedores y decisores de conflictos a las autoridades responsables para el único efecto de la procedencia, prosecución y resolución del juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano militante, son impugnables a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral, pero a ellos también les sería aplicable el principio de definitividad, al no haber exclusión en la propia ley. Desde luego, para esto habría que apartarse de una interpretación tradicional o estática, que es la que sirve actualmente de sustento, en este punto, al Tribunal Electoral, dejando atrás el contenido de los trabajos preparatorios, a través de los cuales se llegó a la expedición de la ley de medios, para atenerse únicamente al contenido objetivo de la disposición, y proporcionarle así algún significado, con el que se sacrificara el menor número de palabras del enunciado legal, esto es, sólo las que de plano no encontraran posible aplicación, pero en modo alguno todas las del precepto.

La interpretación sistemática conduce a vincular todas las disposiciones precedentes a un solo cuerpo y unidad, y esto muestra la existencia de un conjunto de disposiciones ordenadas y relacionadas, con las que se prevé, desde la ley, la exigencia de establecer medios de defensa al interior de los partidos, que sean acordes con la Constitución y con la normatividad legislativa restante, a grado tal, que si faltan esos medios de defensa o los establecidos se oponen, por ejemplo, al debido proceso legal, enfrentando así a la *lex superior*, la autoridad electoral debe rechazarlos y no permitir que entren en vigor, esto es, no declarar su constitucionalidad o legalidad; y estas disposiciones legales se completan, por imperativo de la propia ley, con las que se consignen válidamente en los estatutos, conformando así el sistema completo.



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



La interpretación funcional surge de tomar en cuenta la naturaleza jurídica de los partidos políticos, sus altos fines constitucionales y la necesidad de tenerlos como entidades dotadas de la máxima autonomía posible, respecto del Estado, aunque sin romper los principios fundamentales de éste, relacionándolos con que la legislación está dada para que se aplique y consiga sus finalidades, de modo que si no les diera a las instancias impugnativas internas el carácter propuesto, se minimizaría al extremo su cometido en lugar de potenciar su alcance.

En la actualidad subsiste una posición fundada en el más viejo y rancio liberalismo, que pugna por la absoluta libertad de los ciudadanos respecto a la creación, organización, normatividad, funcionamiento, fines, y todo lo concerniente a cada partido político, (dejar hacer, dejar pasar) frente a otra más identificada con los principios del Estado social o de bienestar, y con el actual Estado constitucional democrático de derecho, que sostiene la necesidad de establecer en la Constitución y en las leyes estatales las bases fundamentales de dichas instituciones políticas.[32]

Esta polémica no perjudica en ninguno de sus extremos la tesis que se sostiene en este trabajo, sobre la indispensable actividad de los órganos jurisdiccionales para resolver los conflictos jurídicos que se susciten al interior de los partidos, con motivo de la aplicación, interpretación e integración de sus estatutos, porque al final de cuentas siempre tendrá que existir una normatividad rectora de todas y cada una de las relaciones que se den en el partido, tanto para su creación, su organización, el régimen de competencias de sus órganos, los derechos y obligaciones de los militantes, la postulación de sus candidatos, los procedimientos disciplinarios y sancionatorios, etcétera, así como la interacción de los distintos individuos para el cumplimiento de esas normas y la satisfacción de los fines de la institución, y en esa interacción se podrán presentar indefectiblemente conflictos de relevancia jurídica entre órganos del partido, entre éstos y los militantes o entre unos militantes y otros; además de que siempre se mantendrá la posibilidad de que

[32] Una explicación más amplia de los argumentos que sustentan ambas posiciones, en González Matus, Ezequiel, ponencia presentada en este mismo IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, Morelia, Michoacán, México, noviembre de 2002.



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



los órganos dirigentes, revestidos de cierto poder interno por los estatutos para el cumplimiento de sus funciones, lo puedan emplear indebidamente en perjuicio de los demás militantes que no ejerzan el mismo poder, generándose así otros conflictos.

En estas condiciones, independientemente de que la normatividad provenga en parte del Estado y en parte de los asociados, o en su totalidad de éstos, se presenta la necesidad de resolver los conflictos para determinar a cuál de los contendientes le asiste la razón y el derecho interno, toda vez que al margen de los emisores de la normatividad estatutaria, una vez que ésta entra en vigor, resulta obligatoria para todos los integrantes del partido, mientras no la abroguen o deroguen mediante los procedimientos establecidos para ese efecto y, por tanto, cuando alguno se aparte de esa normatividad imperativa y vigente, se requiere establecer el imperio de las normas a favor de quienes se encuentren protegidos por ellas, independientemente de la calidad de dirigentes o militantes que tengan, sin que nadie en el partido pueda imponer su voluntad arbitrariamente a los demás o hacer prevalecer unilateralmente la interpretación que le dé a los estatutos frente a la que asuman sus contrapartes.

Desde luego, que estos conflictos pueden encontrar solución al interior del partido y, cuando eso ocurra, se satisfarán los intereses de las partes y desaparecerá el conflicto, por lo que ya no se presentará como litigio ante un tribunal jurisdiccional, como ocurre en la generalidad de las relaciones jurídicas que se entablan todos los días entre cientos, miles y millones de personas, físicas o morales, oficiales o particulares, públicas o privadas, sin que tenga que actuar la jurisdicción.

Empero, también cabe la posibilidad de que no se logre la composición del conflicto al interior del partido y, aún así, esto no será suficiente para que oficialmente intervenga la jurisdicción, sino que será indispensable que alguna de las partes de la controversia, en ejercicio de su derecho fundamental y constitucional de acceso efectivo a la justicia, deduzca una acción, promueva un medio de impugnación, para solicitar la actuación de los tribunales, los cuales están obligados por imperativo del artículo 17 constitucional en México a poner en movimiento sus mecanismos, substanciar los procedimientos atinentes, dictar la resolución que corresponda, y hacerla cumplir coactivamente, si no se acata voluntariamente, como sucede en todas las controversias que se generan en otras



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



relaciones jurídicas de cualquier materia, inclusive respecto de actos jurídicos creados exclusivamente por las partes que intervienen en ellos, como los contratos, las relaciones familiares, todas las demás asociaciones y sociedades, los testamentos, etc.

Lo anterior evidencia que la actuación de la jurisdicción no tiene nada que ver en la polémica de intervención o no intervención del Estado en la vida interna de los partidos políticos, porque su cometido consiste, como en todas las demás relaciones jurídicas, en hacer cumplir el derecho, en el caso el interno de las instituciones partidistas, independientemente de los creadores de tal derecho.[33]

## V. Inclinación de militantes por la jurisdicción. Oposición de dirigentes pro reforma legal

El acceso a la jurisdicción para el planteamiento y resolución de los conflictos internos entre los militantes y los funcionarios u órganos dirigentes, de acuerdo con las únicas opciones que hasta ahora ha encontrado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, verbigracia, la promoción del juicio de protección contra el registro de candidatos o la presentación de una queja administrativa ante el Instituto Federal Electoral, en los demás asuntos y, en su caso, la deducción de acciones jurisdiccionales contra el fallo de dicha autoridad electoral, resultan mecanismos todavía insuficientes para garantizar totalmente el respecto a la normatividad interna de los partidos, además de ser poco conocidos entre la ciudadanía, cuya tramitación y resolución no ha encontrado la fluidez y eficacia necesarias, por lo que probablemente produzcan desazón y desaliento a los justiciables, pero, desde luego, es

[33] En otras palabras, no es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien toca la puerta del partido político y, mucho menos, se asoma por la rendija para observar lo que está sucediendo en su interior; por el contrario, son los militantes quienes vienen alegando la violación de sus derechos fundamentales, por lo que es evidente que no existe ninguna intromisión del órgano jurisdiccional en la vida interna de los institutos políticos, sino una extroversión de los propios afiliados que salieron en respuesta de una obligación irrenunciable del Estado, como es la administración de justicia.



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



mejor tener algo que nada, para cumplir con el imperativo de la Constitución de respetar a los gobernados, en este punto como militantes de un partido político, su derecho a la jurisdicción para tutelar los derechos fundamentales, aunque los tribunales electorales deben mantenerse alertas para encontrar en las leyes mejores instrumentos.

Ya se estableció en el punto anterior la posibilidad interpretativa de agilizar la defensa de los militantes de los partidos, con la equiparación de los órganos de éstos con las autoridades, para los solos efectos de los medios de impugnación, con lo que se podrían superar algunas deficiencias del camino trazado hasta ahora con tal finalidad.

No obstante, la tendencia hacia la promoción de juicios de protección para los derechos político-electorales, cuyo litigio es, en su origen, un conflicto surgido al interior de un partido político, ha ido a la alza, según se podría advertir del análisis de las estadísticas de ingresos del citado órgano jurisdiccional, en donde sedicentes militantes de los diversos partidos políticos han presentado planteamientos, que en su generalidad se han desechado o sobreseído por defectos de carácter formal, tales como la falta de interés jurídico o de legitimación en la causa, al no acreditar la militancia invocada o la posibilidad de que los actos combatidos afecten sus derechos, por no ser la vía utilizada la idónea, o porque las pretendidas violaciones no resultan reparables ante el correr de los procesos electorales e, inclusive, con el criterio jurisprudencial vigente de que no proceden recursos contra los partidos políticos, etcétera. Empero, siguen en aumento los que van superando deficiencias en sus planteamientos y, por tanto, los que han obtenido resoluciones favorables, especialmente respecto de registros de candidatos, en los que se ubicó a los actores en una lista de representación proporcional en el lugar que no les correspondía conforme a resultados de elecciones internas llevadas a cabo conforme a los estatutos del partido político,[34] alguno que otro sobre la expulsión de miembros

[34] Pueden citarse, a título ejemplificativo, los expedientes SUP-JDC-006/99. Actor: Angélica García Reta. Autoridad Responsable: Consejo Estatal Electoral del Estado de Hidalgo, y SUP-JDC-037/2000. Actor: Elías Miguel Moreno Brizuela, Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.



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



de un partido político, sin respetar las normas estatutarias, o de cesación de funciones en un órgano directivo, sin cumplir las formalidades esenciales de un procedimiento,[35] o bien, en los que han solicitado información ante el Instituto Federal Electoral, sobre los documentos básicos, dirigentes actuales y procedimientos electivos de éstos.[36]

En respuesta a esta tendencia, dirigentes de los diversos partidos están impulsando una contraofensiva, con la propuesta de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, concretamente a los artículos 27, 38, 82 y 270 del primero, y 10 y 79 de la segunda, con el expreso propósito de cerrar herméticamente la puerta a la jurisdicción estatal, respecto del conocimiento de conflictos internos, con expresiones tales como la exclusividad de los partidos políticos para interpretar sus estatutos y demás instrumentos normativos; la definitividad absoluta de las determinaciones que adopten sobre afiliación, suspensión y expulsión de miembros, elección, designación y relación de dirigentes, y postulación de candidatos a cargos de elección popular, y la imposibilidad de restituir en sus derechos internos a los miembros de los partidos y agrupaciones políticas.

Esta posición fue presentada como iniciativa, con proyecto de Decreto,[37] por la Senadora Sara Isabel Castellanos Cortés, del Partido Verde Ecologista de México. No se conoce que la iniciativa cuente con el respaldo de las bases de los partidos políticos, sino más bien se ve como producto de la voluntad de algunos cuadros dirigentes que, por otro lado, son los que ordinariamente se encuentran identificados con los miembros de las Cámaras de Diputados y de Senadores que integran el Congreso de la Unión surgidos de su partido, y por esto existe el riesgo de que sólo sea una posición parcial de los legisladores, que materialmente son dirigentes de sus partidos, lo que en su caso podría restarle legitimidad a la

---

[35] Por ejemplo, SUP-JDC-021/2000. Actores: Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.

[36] Entre otros, SUP-JDC-117/2001 Actor: José Luis Amador Hurtado. Autoridad Responsable: Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

[37] *Vid. Gaceta Parlamentaria,* No. 26, México, 2002.



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



aprobación de la reforma, ya que al final de cuentas serían los cuadros dirigentes los que legislarían sobre algo que sólo a ellos favorece, posiblemente en detrimento de la militancia partidista. Esto haría pensar que formulan su normatividad *ad hoc* y a conveniencia,[38] y debería llevar a la reflexión para una reforma constitucional en serio, que exigiera la validación de las leyes relativas a la organización, estructura y funcionamiento de los partidos políticos, mediante un ejercicio de democracia directa, como por ejemplo el referéndum, para que así la población, y dentro de ésta la militancia de los partidos, decidiera con mayor imparcialidad ese tipo de temas.

Por otra parte, el autor de este trabajo estima que la eventual aprobación de la propuesta de reformas y adiciones legales, daría lugar a lo siguiente:

**1.** Se establecería una inadmisible limitación a la potestad jurisdiccional del Estado, para la protección de los derechos fundamentales de sus gobernados, cuando fueran afectados en las relaciones internas de los partidos políticos, lo que repugna con el sistema constitucional, que extiende el derecho a la jurisdicción a todos los gobernados y en todas sus relaciones jurídicas, estableciéndose así sendas ínsulas de indebida inmunidad, o lo que es peor, de impunidad.

**2.** Se amputaría un elemento fundamental para considerar democrática a la organización, estructura y funcionamiento de los partidos políticos, en contravención clara a la exigencia que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**3.** Se colocaría a los partidos políticos en el mismo nivel de jerarquía que al Estado Nacional del que forman parte, elevándolos de entidades autónomas que son, a organizaciones soberanas, creando así un Estado dentro de otro Estado, lo que pugna con la naturaleza de las cosas y con el régimen constitucional.

**4.** Se emitiría una ley en contravención a la normatividad contemplada en los instrumentos internacionales suscritos por México, y reconocidos jurisprudencialmente como de mayor entidad

---

[38] Esta situación la advirtió, de algún modo, María del Pilar Hernández, cuando afirma que son los propios partidos políticos, a través de sus diputados y senadores, a quienes les corresponde aprobar las medidas jurídicas relativas a su democracia interior, pero que paradójicamente no lo hacen. *Vid.* "Democracia interna..." *Op. cit.* p. 136.



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



que las leyes ordinarias, al reducir el ámbito de la jurisdicción e impedir la protección de ésta a los derechos humanos, violados en los partidos políticos.

**5.** Finalmente, la aprobación de la iniciativa apuntaría hacia la contrarreforma, en el camino andado hacía la transición democrática.[39]

## VI. Conclusiones

**Primera**. La Constitución y la legislación de México establecen la democracia interna como sistema de organización, estructura y funcionamiento de los partidos políticos.

**Segunda**. Los elementos mínimos para considerar existente la democracia interna en un partido político son: **1.** El reconocimiento de **derechos fundamentales** de los afiliados, garantizados por **órganos** y **procedimientos eficaces; 2.** Contar con una **asamblea** u órgano equivalente, que represente la voluntad del mayor número posible de afiliados; **3.** La existencia de procedimientos de elección, en condiciones de **igualdad; 4.** Adopción de la **regla de mayoría; 5.** Mecanismos de **control del poder; Procedimientos disciplinarios**, con las garantías procesales, y **7**. La exigencia de una **cultura cívica democrática**.

**Tercera**. El establecimiento de órganos internos y de procedimientos adecuados equivalentes a los tribunales jurisdiccionales, es un elemento *sine qua non* para considerar que existe democracia interna en un partido político.

**Cuarta**. Los medios de defensa internos deberían agotarse antes de ocurrir a los tribunales jurisdiccionales, pero no sustituir ni excluir a la jurisdicción, porque ésta es irrenunciable como garantía de los derechos fundamentales.

**Quinta**. Las conclusiones anteriores permitirían considerar procedente el juicio de protección de los derechos político elec-

[39] Véanse, a título ejemplificativo, los antecedentes inmediatos de la reforma constitucional en materia política de 1996. Un análisis más amplio en Andrade Sánchez, Eduardo, "La reforma política de 1996 en México", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, No. 25, coedición UNAM y otros, México, 1997.



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



torales del ciudadano, directamente contra las resoluciones de los órganos decisores de los conflictos jurídicos internos en los partidos.

**Sexta**. Sería conveniente que las leyes rectoras de la organización, estructura y funcionamiento de los partidos políticos, fueran sometidas a referéndum, para que no se aprueben únicamente por las propias dirigencias partidistas, en su beneficio.



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 Y OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

A. Dahl, Robert. *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, Alianza, México, 1991.

Bilbao Ubillos, Juan María, *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Bovero, Michelangelo. Ponencia: *Los adjetivos de la democracia*, presentada en el Instituto Federal Electoral, el ocho de agosto de 1995.

Cárdenas Gracia, Jaime, "Partidos Políticos y Democracia", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, No. 8, México, Instituto Federal Electoral, 1996.

Cerroni, Umberto. *Reglas y valores en la democracia*, Alianza y otra, México, 1989.

Del Águila, Rafael. *Manual de Ciencia Política*, segunda ed., Trotta, Madrid.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías*, Trotta, Madrid, 2001.

Fernández Segado, Francisco. *El Sistema Constitucional Español*, Dykinson, Madrid, 1992.

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

Gómez de Silva, Guido, en *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Fondo de Cultura Económica y otro, segunda ed., México, 2001.

Hernández, María del Pilar (coordinadora). *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas*. UNAM y otros, México, 2002.

Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, *El derecho de asociación*. Tecnos, Madrid, 1996.



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



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

Rolla, Giancarlo, *Derechos Fundamentales, Estado Democrático y Justicia Constitucional*, UNAM, México, 2002.

Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*, Alianza editorial, Madrid, 1999.

Schmitter, C. Philippe y otro. "Qué es... y qué no es la democracia" en *El Resurgimiento Global de la Democracia*, UNAM, México, 1996.

Touraine, Alain. ¿Qué es la democracia? *Fondo de Cultura Económica, México, 2000.*

Wolfgang Böckenförde, Ernst. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, Trotta, Madrid, 2000.



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