

## Justicia electoral y

# DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

■ M.D. Francisco Javier García Rosado  
Magistrado

**L**os partidos políticos son actores irremplazables en el escenario político, en democracias contemporáneas tienen tareas importantes, como integrar la representación de órganos de gobierno y la intermediación entre el Estado y la sociedad civil, expresan pluralidad a partir de la interacción e integración de quienes lo conforman, son conducto de expresión, esto es, son el vínculo de comunicación que existe entre la sociedad y el gobierno, donde los integrantes de esa sociedad expresan sus exigencias, comprenden formaciones sociales diversas que van

*En democracias contemporáneas los partidos políticos tienen tareas importantes, como integrar la representación de órganos de gobierno y la intermediación entre el Estado y la sociedad civil*

desde grupos unidos por vínculos personales y particulares, a organizaciones complejas e impersonales cuyo rasgo común es el de moverse en la esfera del poder político, son pues, constructores de regímenes democráticos y al mismo tiempo actores de procesos de transición.

Es decir, son los promotores y principal producto de la democracia, ya que la democracia en gran medida es sinónimo de elecciones, y las elecciones no se pueden llevar a cabo sin la participación de los partidos políticos, por eso ellos han sido los principales impulsores de los procesos de transformación de los gobiernos autoritarios hacia gobiernos democráticos.

■ Pero también, son organizaciones que articulan intereses, representación y aspiraciones, en esa medida, son producto de la democratización de la sociedad. Las reglas y las condiciones a las que se sujetan para alcanzar el poder público, son democráticas, y los representantes sociales son quienes las proponen, crean y se aprueban. Asimismo, son entes de interés público, porque su existencia depende económicamente del erario público, a través del financiamiento que les otorga el Estado, y gozan además del monopolio para registrar a los candidatos que contendrán en las elecciones a los cargos de elección popular. Por lo tanto, los partidos políticos son entidades públicas que deben regir sus actuaciones a los principios básicos democráticos.

■ El asunto es cómo y cuándo el régimen democrático impacta en la vida interna de los partidos políticos.

■ Históricamente los partidos políticos eran organizaciones oligárquicas, -al contar con una dirección que tomaba las decisiones sin tomar en cuenta a la militancia-, pero poco a poco con el paso del tiempo se han ido democratizado, es por ello la importancia de analizar la vida interna de los partidos políticos, sobre todo en democracias como la nuestra que está en proceso de consolidación.

■ La democratización interna de los partidos políticos consiste en el conjunto de normas y regulaciones que ellos mismos definen y deciden para garantizar los derechos

de sus militantes, de sus simpatizantes, de sus afiliados, para conformar al propio partido político, para elegir a sus representantes, para tutelar sus derechos, para conformar los órganos directivos y tomadores de las decisiones, y para establecer los conjuntos de reglas para participar en los procesos de integración de la autoridad, y que esto se haga dando pleno acceso y oportunidad en igualdad de condiciones a todos los que forman parte de esos institutos políticos.

Lo cual demuestra que los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos, con derechos y con obligaciones, que deben ser respetados y exigidos.

Si bien es cierto, los partidos políticos tienen el derecho a elegir cómo van a desarrollar su vida interna, también los es, que tienen la obligación de respetar los derechos de sus afiliados, militantes y simpatizantes, y en algunas ocasiones sus decisiones impactan en los derechos políticos del ciudadano que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en votar, ser votado, la libre asociación y afiliación a los partidos políticos, los cuales agrupan otra serie de derechos que involucran su participación libre y democrática hacia el interior de los partidos políticos.

En esta evolución en la regulación de la tutela de los derechos de los ciudadanos, es donde aparecen en escena las autoridades electorales, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y ahora también los Institutos y Tribunales locales y a través de los cuales los ciudadanos acuden a las distintas instancias para impugnar algunos actos que afecten su esfera dentro de su participación en el partido político.

Sin embargo, antes de llegar a las instancias administrativa o jurisdiccional electoral para impugnar el acto que contenga un vicio en el proceso interno del partido político, el partido debe establecer un sistema de justicia intrapartidaria que tutele ese derecho, dando

con ello la posibilidad de que sus militantes resuelvan sus diferencias al interior de su partido y sólo en el caso de que esto no suceda o sea nuevamente irregular la decisión entra en la esfera administrativa o jurisdiccional electoral.

Actualmente con la reforma Constitucional del 2007 y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 2008, se indica que las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establezcan la propia Constitución, el COFIPY y las demás leyes aplicables.

En otras palabras, indica que las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolverlas en tiempo, para garantizar los derechos de los militantes, quienes tendrán derecho además de acudir ante las Autoridades Administrativas Electorales o a los Tribunales Electorales, sólo una vez que hayan agotado los medios partidistas de defensa.

Lo anterior no implica una limitación tajante a las autoridades electorales como algunos críticos así lo han considerado, por el contrario, con esta disposición se definen claramente cuáles son los asuntos que pueden conocer los órganos electorales en relación con el conjunto de actos que desarrollan los partidos políticos y que por lo general son aquellos que vulneran los derechos de los militantes, por una persona o grupo que pretenden tomar decisiones de manera privada y arbitraria.

Con dicha reforma se garantiza al agraviado ya sea afiliado, militante o quién tenga relación con los partidos políticos, que al hacer valer sus derechos en una primera instancia ante los órganos partidarios, éstos

*Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos, con derechos y con obligaciones, que deben ser respetados y exigidos.*

resuelvan dicho recurso con la oportunidad necesaria para que aquel pueda interponer el medio de impugnación que considere ante la autoridad jurisdiccional electoral y no quede en estado de indefensión.

Por ello, antes de llegar a la instancia administrativa o jurisdiccional electoral para impugnar el acto viciado en el proceso interno del partido político, el partido debe establecer un sistema de justicia intrapartidaria que tutele ese derecho.

Lo que establece la Constitución con la última reforma es muy claro, obligar a los partidos políticos a contar con un modelo de justicia hacia el interior del propio partido, que garantice a sus militantes, a los ciudadanos que conforman el partido político, que puedan impugnar cualquier decisión de la autoridad del propio partido que vulnere alguno de sus derechos, y que se le permita al ciudadano agotarlas para que posteriormente exista la tutela del estado, por ser entidades de interés público, para que en última instancia puedan resolver en definitiva esos asuntos.

Lo ideal sería que esas controversias se resolvieran única y exclusivamente en el interior de los partidos políticos, pero para ello, es necesario que exista un modelo que garantice todas las formalidades mínimas de un

proceso, y al no ser esto posible por los grandes intereses personales o de grupos que se mueven dentro de los partidos, por lo que

es necesaria una vía a través de las instituciones públicas que garanticen el respeto de los derechos de sus militantes y les sean restituídos los derechos violados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anteriormente no establecía la posibilidad de impugnar los actos y resoluciones de los partidos políticos. Por esta

razón, la primera integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en una primera instancia resolvió en diversos juicios, que el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales era improcedente para impugnar actos de los partidos políticos, dando así origen a la tesis de jurisprudencia S3ELJ15/2001.

La citada tesis, señalaba que el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, procedía solamente contra actos de la autoridad electoral, por lo tanto, los partidos políticos no podían ser sujetos pasivos en dicho juicio, basando su argumento en que las normas constitucionales no disponían expresa o implícitamente que los partidos políticos eran parte pasiva de dicho juicio, ya que los medios de impugnación estaban íntimamente vinculados con los actos de autoridad y los partidos políticos de ninguna manera tenían el carácter de autoridad electoral; dejando así, indefensos los derechos de los militantes partidistas.

Posteriormente, los mismos magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, modificaron aquel criterio de jurisprudencia, ya que la citada tesis fue interrumpida al resolverse los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con los expedientes números SUP-JDC-084/2003, SUP-JDC-092/2003 Y SUP-JDC-109/2003, el 28 de marzo de 2003, estableciéndose con ello la tesis de jurisprudencia J.03/2003, con el rubro **“JUICIO PARA LA DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.”**

Para arribar a ese criterio, la Sala Superior hizo una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41 fracción IV y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Im-

*Las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos.*

pugnación en Materia Electoral.

Es así, como la Sala Superior llegó a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano sí resultaba jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electORALES de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos.

Lo anterior, a pesar de que no existían los medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de un ente que no es autoridad electoral.

Para lo cual, los magistrados tomaron en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existían leyes internacionales suscritas por México, que contenían la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electORALES del ciudadano.

Por otra parte, advirtieron que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determinaba que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electORALES.

Además, señalaron que en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, establecía la jurisdicción del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electORALES en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que los condujo a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite vulnerar los derechos de éstos.

Dejaron en claro, que previamente se debía agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal.

Resulta trascendente señalar que en la tesis se señalaba que, no constituía obstáculo, el hecho de que en la legislación faltasen algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues a su criterio, los en ese entonces existentes se podían ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

Por otra parte, el nuevo COFIPE identifica como asuntos internos de los partidos políticos los siguientes:

- La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
- La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
- La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
- Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, y;
- Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electORALES.

*El juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos de los partidos políticos que los vulneren.*

les, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados.

Si observamos con detenimiento, llegaremos a la conclusión de que al señalar el COFIPE "y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección", existe una posibilidad verdaderamente amplia para que las autoridades electorales puedan conocer e intervenir en la vida interna de los partidos políticos.

Con esta reforma, se garantiza al agraviado ya sea afiliado, militante o quién tenga relación con los partidos políticos, que al hacer valer sus derechos en una primera

instancia ante los órganos partidarios, éstos resuelvan dicho recurso con la oportunidad necesaria para que aquel pueda interponer el medio de impugnación que considere

ante la autoridad jurisdiccional electoral y no quede en estado de indefensión.

En otras palabras, indica que las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolverlas en tiempo para garantizar los derechos de los militantes, quiénes tendrán derecho además de acudir ante los Tribunales Electorales sólo una vez que hayan agotado los medios partidistas de defensa.

Otro aspecto notorio de la reforma al COFIPE es que el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe revisar los documentos básicos de los partidos a fin de garantizar a los militantes y simpatizantes de los partidos políticos, que no sean vulnerados sus derechos político electorales, antes de ser aprobados los estatutos, declaración de principios, y los planes de acción de un partido político o las modi-

ficaciones que estos documentos sufran, antes de ser aprobados y registrados por el IFE.

Esto es, que para efectos de garantizar la democracia interna, la declaratoria de procedencia constitucional y legal de los documentos básicos de los partidos políticos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral atenderá el derecho de los afiliados para dictar las normas y procedimientos de organización que les permitan funcionar de acuerdo con sus fines, pero siempre respetando los derechos políticos de sus integrantes.

Establece también, que los estatutos de un partido político puedan ser impugnados exclusivamente por sus afiliados, dentro de los 14 días naturales siguientes a la fecha en que sean presentados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral para la declaratoria respectiva. Situación que a primera vista pareciera que deja al afiliado que en su oportunidad no pudo conocerlos en franco estado de indefensión, sin embargo no debemos olvidar que el Consejo General del IFE hará por su parte la revisión a los estatutos y garantizará que no se vean vulnerados los derechos de los afiliados.

Siendo que al emitir la resolución respectiva, el Consejo General resolverá simultáneamente las impugnaciones que haya recibido. Emitida la declaratoria y transcurrido el plazo para impugnarla sin que se haya interpuesto algún medio de defensa, los estatutos quedarán firmes.

En el nuevo COFIPE, se dispone que una vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva las impugnaciones que se interpongan en contra de la declaratoria del Consejo General, los estatutos de los partidos únicamente podrán impugnarse por la legalidad de los actos de su aplicación.

Además de lo anterior, se establece la obligación de los partidos políticos de comunicar al Instituto Federal Electoral de los reglamentos que emitan, en un plazo no mayor de diez días siguientes a su aprobación. El IFE

verificará el apego de dichos reglamentos a las normas legales y estatutarias y los registrará en el libro respectivo.

Y por último, se precisa que en el caso del registro de integrantes de los órganos directivos, el Instituto Federal Electoral deberá verificar, en un plazo de diez días contados a partir de la notificación, que el partido acompañe a la misma, los documentos que comprueben el cumplimiento de los procedimientos previstos en los respectivos estatutos.

Si el Instituto Federal Electoral determina que no se cumplió con el procedimiento interno, emitirá resolución, estableciendo un plazo para que el partido reponga la elección o designación de sus dirigentes. Si de la verificación de los procedimientos internos se advierten errores u omisiones, éstos deberán notificarse por escrito al representante del partido, otorgándole un plazo de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

De todo lo anterior, se puede concluir que durante los últimos dieciocho años hemos estado en presencia de un verdadero cambio en lo referente a la aplicación de la justicia electoral y la vida interna de los partidos políticos.

Se ha reconocido la importancia de la democracia interna de los partidos políticos como un pilar para la vida democrática de todo el país, no es posible entender que los principales actores de la democracia mexicana, no sean democráticos en su vida interna.

Pero sobretodo, se le ha otorgado el nivel de respeto y garantía a los afiliados y militantes sobre los derechos fundamentales dentro del partido; sin haber desfavorecido la libertad de organización y los procedimientos necesarios para su desarrollo interno.

Ahora bien, tenemos que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen los lineamientos y principios que deben

regir la vida interna de los Partidos Políticos en México, sin embargo, aún falta mucho por normar, por ello sería deseable que se expediera una Ley de Partidos Políticos, en la cual se aterrizará lo señalado por las conjuntos normativos antes indicados. Es momento en que los partidos políticos entiendan que si luchan por ir perfeccionando día a día la democracia en este país, necesariamente ellos deben de ser democráticos en su interior.

Desgraciadamente, vemos hoy en día que los menos tolerantes son los propios militantes de los partidos políticos, las luchas internas por el poder dividen a la militancia, desvían los principios y la ideología que profesan y desde luego fomentan el abstencionismo. Los Partidos Políticos con ese actuar, son los entes en los que menos confianza tiene la ciudadanía, incluso muy por arriba de los cuerpos policíacos.

Todo esto justifica, la necesidad de que los Tribunales Electorales tengan que intervenir en la vida interna de los principales actores de la democracia mexicana a fin de evitar el abuso del poder a su interior.

*Se ha reconocido la importancia de la democracia interna de los partidos políticos como un pilar para la vida democrática de todo el país.*