

Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción

Leonel Castillo González

LEONEL CASTILLO GONZÁLEZ

LOS DERECHOS DE
LA MILITANCIA
PARTIDISTA Y
LA JURISDICCIÓN

324.2 Castillo González, Leonel
C135d Los derechos de la militancia partidista
y la jurisdicción / Leonel Castillo
González. — México : Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación, 2004.
219 p.

ISBN: 970-671-185-6

1. Democracia. 2. Partidos Políticos.
3. Derechos políticos. 4. Militancia.
5. Jurisdicción. 6. Tutela. 7. Medios de
impugnación. 8. Jurisprudencia.

Edición 2004

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero No. 5000, Colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,
tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Edición: Coordinación de Documentación y Apoyo
Técnico.

Diseño de portada: Levi Tecciztli Martínez Rodríguez.
La portada propende a reflejar una asamblea partidista,
con los elementos de la tendencia advertida por Michels,
vista en claroscuro, en donde los dirigentes y el pódium
para expresarse se encuentran en un plano alto y los
militantes en uno inferior, con detalles coloridos en busca
de luz.

ISBN: 970-671-185-6

Impreso en México

A mi esposa Shiultlazin.

A mis hijos Yuri, Marco Polo,
Marisol y Leonel

CONTENIDO

Presentación	9
Explicación preliminar	15
PRIMERA PARTE	
La democracia interna, imperativo para los partidos políticos	25
SEGUNDA PARTE	
Evolución jurisprudencial de las controversias intrapartidistas	105
Epílogo	173
Apéndice: Tesis de Jurisprudencia y relevantes sobre el tema	179
Fuentes de información y consulta	209
Índice	221

PRESENTACIÓN

Las ideas y experiencias que nutren este volumen, son el resultado de los estudios realizados durante los últimos ocho años, desde que integro la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el estímulo de los litigios planteados por los ciudadanos para impetrar la protección jurisdiccional electoral, frente a actos o resoluciones de los órganos partidistas, así como por las posiciones asumidas por los demás magistrados de la Sala, en los interesantes intercambios de ideas y debates suscitados al resolver esas controversias.

El trabajo se compone de dos partes.

La primera contiene la ponencia que presenté en el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Electorales de los Estados Unidos Mexicanos, celebrados simultáneamente en noviembre de 2002, en Morelia, Michoacán, al que se

le agrega importante información bibliográfica, algunas reflexiones y pocos datos.

En ella se pretende rescatar las concepciones doctrinales sobre los conceptos democracia en general, y democracia interna de los partidos políticos, con el propósito de contar con los elementos necesarios para la asignación de significado a dichos vocablos en la aplicación jurisdiccional de las disposiciones legales que los emplean, por tratarse de conceptos jurídicos indeterminados o de textura abierta, al no estar definidos ni acotados por el legislador.

El grado de dificultad de esa labor se incrementa, porque doctrinalmente son conceptos que no han generado criterios aceptados de modo general o uniforme, lo que nos orilló a definirlos con el conjunto de elementos resultantes del mayor consenso entre los autores.

Con base en los conceptos establecidos, se analiza la legislación mexicana, para determinar si exige a los partidos políticos un régimen de democracia interna en su organización, estructura y funcionamiento, con respuesta afirmativa, resultante del examen de las bases cons-

titucionales, la legislación ordinaria y el orden internacional.

En este análisis se arriba al conocimiento de que la democracia interna de los partidos políticos no puede serlo, si los actos de sus órganos y dirigentes no se someten al principio de legalidad, mediante el respeto irrestricto a las bases constitucionales que los rigen, a las disposiciones legales y a los cánones estatutarios del propio partido, y tampoco si no se otorga la garantía jurisdiccional del respeto a la normatividad, especialmente a los derechos fundamentales de sus miembros, como ciudadanos en general y como militantes de la organización política. Asimismo, se encontró que estos derechos están sujetos a un régimen especial, en cuanto la ley exige el establecimiento de instancias impugnativas internas para la resolución de los conflictos que se susciten entre militantes y órganos del partido, en garantía de la libertad de organización y autonomía de dichas entidades, por lo que se deben agotar antes de acudir a la jurisdicción estatal, siempre y cuando se reúnan los requisitos indispensables para el aseguramiento de la independencia e imparcialidad de los órganos decisores y los del debido proceso.

Finalmente, se enuncian generalidades de algunas situaciones vividas en el Tribunal Electoral y se comenta la actitud asumida por algunos dirigentes partidistas y legisladores, dirigida a una reforma legal para clausurar el acceso a la jurisdicción, respecto a los conflictos intrapartidistas, y se precisan las consecuencias jurídicas que provocaría su acogimiento.

La segunda parte, relativa a la evolución de los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre los temas abordados anteriormente y sus consecuencias, tiene por objeto iniciar la sistematización de las diversas posiciones asumidas por dicho órgano jurisdiccional en sus ejecutorias, durante el tiempo que lleva su actual integración. Se inicia con un brevísimo marco histórico-legislativo y jurisprudencial sobre la tutela de los derechos políticos en México, que concluye con la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Se continúa con la exposición sucinta de las diversas fases que se distinguen en la expe-

riencia jurisdiccional de referencia. Éstas se inician con la determinación jurisprudencial de la improcedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra actos provenientes de los órganos o dirigentes de los partidos políticos; sigue con el criterio que abrió algunas posibilidades de defensa de los militantes, a través de la impugnación destacada de actos de autoridad electoral; se pasa a la que auspició la tutela de los derechos de la membresía partidista, con la exigencia y práctica de una revisión efectiva de los estatutos de los partidos políticos, para verificar su constitucionalidad y legalidad, que antes parecía un mero requisito de trámite, así como a través de la impugnación de los actos de aplicación de los preceptos internos, y termina con la modificación del primer criterio, para sostener ahora la procedencia del juicio de protección contra actos de los órganos partidistas, y la inclusión en la cadena impugnativa para cumplir con el principio de definitividad, de los medios de defensa previstos estatutariamente, en favor de los miembros de los partidos.

Se termina el opúsculo con algunos comentarios sobre particularidades de asuntos con-

cretos, que condujeron a criterios importantes relacionados con las nuevas tesis, con énfasis especial en su repercusión.

Para mayor comodidad del lector, se agrega un apéndice con las tesis de jurisprudencia y relevantes sobre los aspectos tratados, aprobadas por la Sala Superior.

Por mi parte, quiero llegar al final de esta presentación, con el agradecimiento a la colaboración recibida de todo el personal de la ponencia a mi cargo en la Sala Superior, durante todo el tiempo de gestación de las ideas que aquí se expresan, y particularmente a los licenciados Ernesto Camacho Ochoa, Jaime del Río Salcedo, Claudia Pastor Badilla, Joel Reyes Martínez y José Herminio Solís García, por su contribución intelectual y material para la redacción y revisión de la presente obra. Asimismo, hago público reconocimiento al Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez por transmitirme confianza para decidir esta publicación, y por su contribución técnica invaluable para la edición. Concluyo con el reconocimiento al auxilio de la Coordinación de Jurisprudencia del Tribunal, a cargo de la Lic. Lorena Taboada, con la elaboración de la estadística que se agrega.

EXPLICACIÓN PRELIMINAR

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, que son 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.

En México, el reconocimiento de los partidos se ha elevado a rango constitucional, al caracterizárseles 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.¹

Para cumplir con lo anterior, la normatividad vigente 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.²

Una premisa rectora de todas las ideas que se expondrán, radica en mi profunda convicción de que la intervención de los ciudadanos, como afiliados, militantes, adherentes u otras denominaciones, en la formación, organización, funcionamiento y permanencia de los partidos políticos, además de propender a la defensa de

¹ Véase artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² *Ibid.* fracción II. Esta situación también se contempla en la legislación secundaria en el Título Tercero del Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

intereses comunes y buscar el acceso al poder, conforme a sus principios ideológicos y sus programas de acción y de gobierno, tiene la muy singular finalidad de optimizar y potenciar al máximo el 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, lo cual establece una diferencia sustancial entre los partidos políticos y las demás asociaciones.

En ese sentido, nadie debe escatimar el amplio y rico contenido de esos derechos fundamentales en materia política (votar y ser votado) pues estos, no se reducen a emitir libremente el voto el día de la jornada electoral o a que otros lo hagan en su favor, sino que, comprenden 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, en las condiciones óptimas de liber-

tad, para lo cual deben permanecer incólumes los demás derechos humanos que permiten hacer realidad dicha situación, como son los de petición, de expresión y manifestación de las ideas, de reunión, a la información, etcétera,³ 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 por el contrario, la suma de fuerzas e inteligencias que la asociación representa los dimensiona a su máxima 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.

³ *Cfr.* Las sentencias dictadas en los expedientes de los juicios para la protección de los derechos político-electorales 117, 127 y 128, de 2001, que dieron lugar a la tesis de jurisprudencia del rubro “*JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN*”. Ver apéndice de esta obra.

Los partidos políticos, al igual que cualquiera otra entidad plural de cierta complejidad, requieren 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, delegados en órganos o funcionarios con poderes de decisión y ejecución que no tienen todos los miembros, y la regulación en 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, y conducir así a desvirtuar los fines sociales, a la frustración del propósito de realización plena de la mayor participación política posible de los asociados, y a la restricción de las demás libertades fundamentales en que se cimenta dicha participación, y propiciar una oligarquía partidista. Esto es, a que se extinga la expectativa de los militantes, que en lugar de encontrar en el partido un refugio o trinchera para resistir y enfrentar a quienes atropellan sus derechos fundamentales, sólo encontrarían otro opresor.

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 o de bronce de la oligarquía,⁴ relativa a la tendencia natural hacia la oligarquía,

⁴ Véase Michels, Robert. *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972, p. 164 y ss. En este mismo sentido, entre otros, Navarro Méndez, José Ignacio. *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 102 y ss. No obstante, Manuel García Pelayo, entre otros, atribuye a Ostrogorski el primer antecedente sobre el tema, por advertir que las tendencias a la configuración oligárquica de los partidos políticos transforman la democracia en un procedimiento mecanicista y formalista en el que el ciudadano se convierte en un instrumento inerte que "los explotadores de la cosa pública" pueden manejar a su antojo. *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986. p. 61.

observada históricamente en la vida de los partidos políticos, y se propone como antídoto 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 en el goce de sus derechos partidistas conculcados con los actos contraventores, para que la militancia se gobierne a sí misma.⁵

Los caracteres que distinguen la idea de democracia interna de los partidos políticos son, como refieren algunos autores,⁶ todas aquellas actividades jurídico-políticas que se realizan en su seno, dirigidas a garantizar que la determinación de su línea política, la integración de sus órganos internos y la postulación

⁵ Para Jaime Cárdenas Gracia una mejora de las condiciones democráticas de la vida interna de los partidos es la existencia de procedimientos y métodos de control que faciliten a los militantes la vigilancia de los dirigentes, y que comprenda la efectividad, garantía y reconocimiento de los derechos fundamentales de los afiliados en el seno del partido. *Cfr. Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 63.

⁶ *Cfr.* Hernández Valle, Rubén. “La democratización interna de los partidos en la Constitución Venezolana”, en *Sistemas Electorales, Acceso al Sistema Político y Sistema de Partidos*, Manuel Vicente Magallanes (coord.), Colección del Cincuentenario, Caracas, No. 3, Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, 1987. pp. 163 y 164.

de sus candidatos a puestos de elección popular, sean el resultado de la voluntad mayoritaria y libremente expresada por sus miembros, y no la imposición unilateral de uno o varios grupos dentro de la organización.

Con base en lo anterior se sostiene la tesis de que en el sistema jurídico-político mexicano, al igual que en las legislaciones más añejas, como la italiana, la alemana y la española, se encuentra recogida la tendencia hacia la democratización de los partidos políticos, aunque en forma asistemática, deficiente y aparentemente incompleta, por lo que para su pleno conocimiento, integración y aplicación se requiere recurrir a la interpretación dinámica, constitucional y legal, de la normativa vinculada al tema, mediante la relación adecuada de 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 lo anterior, se toma como punto de partida el hecho incuestionable de que el vocablo democracia es un concepto jurídicamente indeterminado o de textura abierta, que sociológica y políticamen-

te está dotado de un amplio margen de flexibilidad y dinamismo,⁷ 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.

Al mismo tiempo, se trata de identificar los elementos estructurales del Estado democrático en el Derecho Constitucional y en la Teoría del Estado, como paradigma, en lo aplicable, a las estructuras partidistas, en atención a que un partido político se equipara, *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 arriba a la conclusión de que la función tuitiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos, como integrantes de la comunidad nacional o militantes de un partido político, constituye un

⁷ En términos similares, José Ramón Cossío Díaz sostiene que nos enfrentamos a un tema complejo derivado de la dificultad de concretar el concepto democracia. *Estado Social y Derechos de Prestación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1989, p. 34.

elemento sine qua non de una organización democrática, que debe estar presente y vigente de manera continua y permanente, para mantener la calidad democrática, que el Estado satisface con el ejercicio de la potestad soberana manifestada en la jurisdicción, la cual no admite delegación, encargo o comisión, por lo que los partidos despliegan sólo una actividad equivalente, prevista en la ley, mediante órganos y medios de impugnación internos, de modo que las controversias intrapartidistas se pueden conocer en dos órdenes distintos, la singular función compositiva de conflictos internos y la organización de los tribunales estatales, para tutelar imperativamente los derechos de los ciudadanos, la primera al interior del partido, y la segunda al interior y al exterior. Para esto, se debe armonizar el ejercicio de ambas potestades, para que las dos cumplan sus cometidos, mediante su empleo sucesivo, mientras persista el conflicto de intereses, correspondiendo la decisión terminal a la jurisdicción estatal, en cuanto implica el ejercicio de la soberanía nacional.

PRIMERA PARTE

LA DEMOCRACIA INTERNA,
IMPERATIVO PARA
LOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. Elementos mínimos del concepto democracia

En el orden jurídico mexicano, específicamente, en el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se impone la obligación a los partidos políticos de ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático.

Para estar en condiciones de conocer si la exigencia normativa se satisface, si los partidos políticos orientan su conducta por los cánones democráticos, es indispensable determinar cuáles son las notas definitorias del concepto, comenzando con una aproximación al vocablo democracia, para identificar las características esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho, a fin de determinar cuándo y respecto de qué estructuras organizacionales puede ser utilizado el tér-

mino democracia, a partir de sus elementos mínimos.⁸

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

El primer postulado, relativo al Estado de Derecho,⁹ radica en la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos, e inclusive de las entidades privadas, a la Constitución y al resto

⁸ En ese sentido, es de destacarse la opinión de Enrique Cabero Morán, para quien, incluso, las manifestaciones de democracia interna, que han de darse en todas y cada una de las organizaciones de representación y defensa de intereses de carácter general, actúan de piedra angular en la arquitectura constitucional en un Estado Social y Democrático de Derecho. *La Democracia Interna en los Sindicatos*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997, p. 71.

⁹ Luigi Ferrajoli sostiene que con la expresión “Estado de Derecho” se entienden, habitualmente, dos cosas diferentes que es oportuno distinguir con rigor. En sentido lato o formal, “Estado de Derecho” designa cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercidos en las *formas* y con los *procedimientos* legalmente establecidos. En un segundo sentido, fuerte o sustancial, “Estado de Derecho” designa, en cambio, sólo a aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos están, además *sujetos* a la ley (y, por tanto, limitados o vinculados a ella), no sólo en lo relativo a las formas, sino también en los *contenidos*. En este significado más restringido, son Estados de Derecho aquellos ordenamientos en los que todos los poderes están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales. “Pasado y Futuro del Estado de Derecho” en *Neoconstitucionalismo(s)*, edición de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2003, p. 13.

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,¹⁰ 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.

En concepto de Cossío Díaz¹¹ es práctica habitual entre los constitucionalistas reducir el Estado de Derecho a unos cuantos enunciados. Así, siempre que para un determinado Estado se admitiera la presencia de esos postulados, el mismo sería tenido como de Derecho. Agrega que las declaraciones formuladas por la doctrina varían, aunque, por lo común, se encuentran las siguientes constantes: supremacía de la ley, siempre que proceda del órgano en el que reside la voluntad popular; un extenso catálogo de derechos otorgados a favor de los particulares, a fin

¹⁰ Como se establece en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en la que —después de haber afirmado el mantenimiento de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre—, se afirma, en lo conducente, que toda sociedad en la que no estén garantizados los derechos no tiene Constitución.

¹¹ *Cfr.* Cossío Díaz, José Ramon, *ob. cit.*, p. 29.

de que éstos mantengan una esfera de actuación ausente de intervenciones estatales; un sistema de división de poderes, en el que exista un recíproco control entre órganos, impidiendo así el desdoblamiento de cualquiera de ellos. Estos rasgos generales suelen acompañarse de previsiones en los derechos, controles, garantías, etcétera, lo que no impide que los tres postulados transcritos funjan como “catálogo” del Estado de Derecho.

En esta vía de caracterización del Estado de Derecho, Raz¹² precisa que algunos de los principios más importantes que pueden derivarse de la idea fundamental del Estado de Derecho son los siguientes:

- a) Todas las disposiciones jurídicas deben ser prospectivas, abiertas y claras.
- b) Las disposiciones jurídicas deben ser relativamente estables.
- c) El establecimiento de disposiciones jurídicas particulares (órdenes jurídicos particula-

¹² Una explicación más amplia de tales principios en Joseph Raz. *Cfr.* “El Estado de Derecho y su virtud”, en *Estado de Derecho concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Coord. Miguel Carbonell, *et. al.*, México, Siglo XXI editores, 2002, p. 20 y ss.

res) debe ser guiado por disposiciones jurídicas abiertas, estables, claras y generales.

d) La independencia del poder judicial tiene que ser garantizada.

e) Los principios de la justicia natural tienen que ser observados.

f) Los tribunales deben tener poderes de revisión sobre la implantación de los otros principios.

g) Los tribunales deben ser fácilmente accesibles.

h) A los órganos de prevención criminal dotados de discrecionalidad no se les debe permitir pervertir el derecho.

El segundo postulado, el cual se relaciona con las bases democráticas del Estado¹³, se sus-

¹³ Una recopilación unitaria y sistemática de textos a partir de enfoques y cuestiones fundamentales sobre la democracia, puede verse en Del Águila, Rafael, *et. al.*, *La Democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, 2001. En cuanto a la discusión actual sobre las concepciones de la democracia (las llamadas *minimalista* o *procedimental* y *maximalista* o *sustantiva*) véase Cossío Díaz, José Ramón, “Concepciones de la Democracia y Justicia Electoral”, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, abril de 2002, No. 22.

tenta 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,¹⁴ se requiere la necesaria intervención prestacional de los poderes públicos en la 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 so-

¹⁴ En concepto de Cossío Díaz, el fin que parece perseguirse con el Estado Social es la realización de una idea de igualdad real, a partir de la asignación estatal de mínimos materiales a favor de grupos sociales. *Estado Social ...* p. 33.

ciales 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 consiñen los derechos fundamentales.

2. La determinación, 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.

Analizados breve y separadamente los caracteres de un Estado Social y Democrático de Derecho, y extraídos sus elementos esenciales, se facilita la aproximación a una primera y muy general idea del término democracia.

La noción más aceptada del vocablo democracia, en el lenguaje común, es la que se refiere al gobierno del pueblo, lo cual es acorde con su etimología,¹⁵ 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”.¹⁶

Sin embargo, dicha noción es tan amplia, que no proporciona los caracteres suficientes para identificar algo como democrático en los

¹⁵ *Democracia* del griego *demos*, que significa pueblo, y *kratos*, fuerza, poder, autoridad. Cfr. Gómez de Silva, Guido, en *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, México, Fondo de Cultura Económica y otro, 2001, p. 213.

¹⁶ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 744.

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 teorizado sobre él, en diversas épocas y contextos,¹⁷ 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.¹⁸

Entre las múltiples concepciones que da la doctrina política contemporánea de mayor aceptación,¹⁹ se desprenden las siguientes notas comunes sobre el término democracia:

¹⁷ Desde Aristóteles y Platón hasta Robert A. Dahl, Luigui Ferrajoli, Norberto Bobbio, Michelangelo Bovero, Giovanni Sartori, entre otros, y desde la perspectiva de los regímenes liberales, socialistas, etcétera, 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?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 274.

¹⁸ A. Dahl, Robert. *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, México, Alianza, 1991, p. 16.

¹⁹ *Cfr.* Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; Rafael del Águila, quien destaca un concepto formulado por Robert Dahl, y enriquecido por Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Kart, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Trotta, 2000; *ob. cit.*; Navarro Méndez, José Ignacio, *ob. cit.*; Bovero, Michelangelo. “Los adjetivos de la democracia”, en *Colección Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales*, diciembre de 1995, No. 2; Cerroni, Umberto. *Reglas y valores en la democracia*, México, Alianza y otra, 1989; C. Schmitter, Philippe y otro. “Qué es... y que no es la democracia” en *El Resurgimiento Global de la Democracia*, México, UNAM, 1996.

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.

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, señalando los más relevantes, y su posible traslación a 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,²⁰ luego de examinar las posiciones de autores como R. A. Dahl,²¹ P. C.

²⁰ *Ob. cit.*, p. 75 y ss.

²¹ *Ibid.*, p. 44 a 54.

Shmitter y T. L. Karl²², y J. Fishkin²³, 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, las que determinan un cierto grado de control político de los afiliados sobre las decisiones adoptadas por los dirigentes.

b) Elementos concernientes al respeto de los derechos fundamentales de los afiliados en el interior del partido.²⁴

²² *Ibid.*, p. 55 a 71.

²³ *Ibid.*, p. 71 a 74.

²⁴ Se puede adelantar, desde ahora, mi pleno convencimiento 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. En este sentido, también se pronuncia Eduardo

La exigencia de la participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones tiene como objetivo que estas 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 las siguientes notas específicas:

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.

Vírgala Foruria, quien comenta que el principio de democracia interna admite diversas concreciones, pero un elemento indispensable de cualquiera de ellas pasa por el reconocimiento al afiliado de todos los derechos fundamentales, por lo que el margen de configuración del legislador estatal o partidario no puede ser tan amplio. “Ejercicio de Derechos por los Afiliados y Control Jurisdiccional de las Sanciones Impuestas por los Partidos Políticos” en *Teoría y Realidad Constitucional (La Regulación Jurídica de los Partidos Políticos)*, Segundo Semestre 2000, No. 6, p. 86. Una postura en contra puede verse en la obra de Fernando Flores Giménez, quien comenta que, dado que los derechos fundamentales [relacionados con los afiliados de un partido político] son de configuración legal, y siendo la exigencia de democracia interna, una orden de carácter genérico, la concreción del legislador resulta necesaria. *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 197.

4. Ampliación sucesiva del carácter representativo y electivo de los órganos decisores, así como su naturaleza fundamentalmente colegiada.

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 en el ámbito 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 contribución de los afiliados para el sostenimiento financiero del partido al que pertenecen.

En cuanto a la segunda categoría, relativa a los derechos fundamentales de los afiliados,²⁵ necesariamente habrán de ser respetados los siguientes:

1. Libertad de expresión, crítica y opinión, en relación con manifestaciones realizadas al interior y exterior del partido.

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

²⁵ Sobre este tema, resulta relevante la opinión de Fernando Flores Giménez, quien señala que, aunque puede resultar obvia e inútil la afirmación en el sentido de que aquellos que se afilian a un partido político no pierden el goce de los derechos y libertades fundamentales que la Constitución le reconoce, quizá no sea del todo, pues, incluso, podría reafirmarse que existe o puede aparecer en determinadas situaciones una “tensión” entre los derechos de los afiliados y el derecho de autoorganización del partido. *El problema radica en que, en la práctica, el aspecto dinámico, controlado por los dirigentes partidarios, adquiere tal importancia que muchas veces no conoce el límite en los derechos individuales de los militantes, pervirtiéndose de modo radical la tarea democrática que las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial han atribuido de manera expresa a los partidos políticos.* “Los derechos fundamentales de los afiliados y la exposición del partido político (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1998)”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, No. 30/31, 2000, pp. 115 y 116.

3. Acceso a los cargos del partido y a formar parte de las listas electorales, con carácter de igualdad.

4. Acceso a la información respecto de las actividades del partido.

5. Respeto de ciertos principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios partidistas.

6. Libre acceso al partido político y salida del mismo. No cabría negarse el acceso cuando la causa de inadmisión se base en circunstancias discriminatorias, tales como sexo, raza, religión, etcétera.²⁶ La decisión sobre la admisión o rechazo debe estar debidamente motivada, y encomendarse siempre a un órgano imparcial.

La garantía de tales derechos podría ser más efectiva si se tomaran las medidas siguientes.²⁷

²⁶ 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.

²⁷ En mi concepto, si los derechos identificados se estructuran en la forma propuesta, además de incidir directamente en su alcance, trae consigo un reactor que potencializa desde el interior la eficacia de la garantía de defensa de los mismos, y con esto, simultáneamente, se fortalece el escudo de protección al exterior, que por extensión, repercute directamente en su autonomía.

a) Reconocimiento de esos derechos en un “estatuto del afiliado”, es decir, que a nivel estatutario se recojan en un catálogo los derechos de 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.

b) 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 Navarro Méndez en la primera categoría, para favorecer la necesaria circulación y sustitución de los mismos, y dar entrada a nuevos planteamientos, e impedir el inmovilismo, éste propone las siguientes medidas:

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 con el desempeño de funciones públicas.

3. Disminución de los períodos de mandato e imposibilidad de repetición en 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. Sobre este punto cabe un paréntesis, para expresar la reserva total, por parte de quien esto escribe, respecto a la prohibición absoluta de la no reelección, a que apunta el autor español comentado.

Ahora bien, si se parte del análisis de las características esenciales que han sido dadas por la doctrina a la noción de democracia, la pregunta a la que es necesario responder es: ¿cuáles son los elementos mínimos que se deben considerar relevantes para estimar que un partido ha entrado al campo democrático?

Diversos autores,²⁸ que encuentran en los partidos políticos una especie de reproducción del

²⁸ Entre otros, véase Flores Giménez, Fernando, *La democracia interna de los partidos políticos*. Igualmente, Aguirre Ramírez, Pedro, “Hacia una ley federal de partidos políticos en México”; Garrido Maldonado Raciél, “Una propuesta

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,²⁹ los siguientes:

1. El reconocimiento de derechos fundamentales de los afiliados, garantizados por órganos y procedimientos eficaces.

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 Valdez 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, México, UNAM, 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*, Madrid, Alianza, 1999, p. 95.

²⁹ Jaime Cárdenas Gracia sostiene que la lista de requisitos para que un partido sea democrático puede ampliarse a la existencia de minorías dentro del partido; la descentralización de los órganos del partido; la afiliación abierta; la existencia de órganos de control democráticos; la revocación en todo momento de los dirigentes; el nombramiento de los directivos por medio no sólo de los militantes sino de los electores; la existencia de instituciones dentro del partido como la del referéndum o de la iniciativa popular; la movilidad permanente de los dirigentes; la prohibición para impedir la compatibilidad entre dos o más cargos, ya sean del partido o del Estado; la

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.

prohibición de expulsiones sin procedimiento previo y sin las garantías procesales y constitucionales; el establecimiento de una cláusula de conciencia para los diputados a efectos del mandato imperativo; la transparencia en la financiación y sobre los donativos. *Ob. cit.*, p. 65 y 66. A este respecto, Lelio Basso concreta en cinco los *momentos* de la vida interna del partido que se manifiestan como absolutamente necesarios para la realización de un ordenamiento democrático: 1. La libertad de admisión y de salida; 2. La igualdad de derechos de los miembros del partido, su libertad de expresión y su derecho de participación en la elección de los órganos de dirección de aquél; 3. La atribución a órganos del partido, elegidos de forma directa o indirecta de las decisiones sobre los problemas importantes, sobre los objetivos y sobre el trabajo político del partido; 4. La designación por la base del partido de las candidaturas a los órganos de representación del Estado democráticamente elegidos, y 5. Las relaciones entre órganos del partido y miembros de las asambleas parlamentarias pertenecientes al mismo. *Cfr.* Blanco Valdés, Roberto L., *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, p. 107.

El primer elemento, relativo a que al interior de los partidos se reconozcan los derechos fundamentales de los afiliados, y se garanticen por órganos y procedimientos eficaces,³⁰ en mi concepto, se cubre aunque los estatutos no los expresen, pues tales derechos son esencialmente los mismos que tienen los ciudadanos, frente al Estado y ante cualquiera otra entidad pública, descentralizada, o incluso ante los particulares.³¹

En efecto, el reconocimiento expreso o implícito de los derechos fundamentales, como los de votar y ser votado, información, expresión, así como libre acceso y salida del partido³², en el documento constitutivo o normativo de la asociación política es indispensable, para permitir la mayor participación posible en condiciones de igualdad, pero esto lleva, a la vez, a

³⁰ Para Luigi Ferrajoli hacer verdadera la democracia significa tomar en serio los derechos fundamentales del hombre. *Cfr. Derechos y Garantías*, Madrid, Trotta, 2001, p. 31.

³¹ *Cfr.* Bilbao Ubillos, Juan María. *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

³² *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

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.

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.

Por su parte, los procedimientos para garantizar el respeto a los derechos de los afiliados³³ 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 motivada 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.

³³ Desde una perspectiva más amplia, no circunscrita únicamente a los partidos políticos, resulta ilustrativa la consulta de la obra de Fernández Segado, Francisco, *El Sistema Constitucional Español*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 269 y ss.

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, se puede establecer otra instancia, revestida 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, sobre todo en las controversias relativas a los procesos electivos internos, en las que no resulta aconsejable.

Sobre estos elementos mínimos para que opere una democracia al interior de los partidos políticos, caben estas explicaciones.

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 de las decisiones de mayor importancia,³⁴ y tiene fundamento en la par-

³⁴ Tales como aprobación de estatutos, su modificación, cambio de programa o principios, remoción de los dirigentes de alta dirección, etcétera.

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, que son el equivalente del poder popular soberano.

Una democracia debe garantizar que todos los miembros del partido tengan oportunidad de participar, en un grado razonable, en la toma de decisiones, directa o indirectamente; que se tomen bajo un esquema de abajo hacia arriba, lo que implica que, por regla general, se considere, inicial y principalmente, a las bases a efecto de asegurar una mayor participación posible.

Lo referente a la existencia de procedimientos de elección de los órganos directivos principales, con garantía de las condiciones de igualdad,³⁵ tiene por objeto asegurar la mayor participación a los afiliados, ya sea a través del voto universal y directo, o en la designación de delegados a las asambleas o convenciones electoras.

³⁵ Para Ferrajoli, con la extensión de la igualdad se amplía el grado de democraticidad de un cierto ordenamiento, *Derechos y garantías...* p. 39.

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.

Los mecanismos de control del poder, tales como la renovación en periodos razonables de los órganos directivos,³⁶ la posibilidad de su revocación, y la incompatibilidad de funciones, 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 la oportunidad de elegir a sus dirigentes y tomar parte en las grandes decisiones en la asamblea constitutiva, o si los periodos de renovación de cuadros dirigentes fueran muy largos, se desnaturalizaría la esencia misma de

³⁶ 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.

la democracia; con la posibilidad de revocación, se trata de evitar que los dirigentes se aislen de la voluntad y de las aspiraciones de las bases en el ejercicio de sus funciones y, con la incompatibilidad de cargos, se pretende impedir 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, 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.

Sobre este punto, Eduardo Vírjala Foruria³⁷ sostiene, de manera expresa, que la exigencia de democratización interna de los partidos políticos no sólo constituye un requisito ineludible para un correcto funcionamiento de un sistema

³⁷ *Ob. cit.*, p. 87.

político, sino que al mismo tiempo se traduce en un conjunto de derechos de los afiliados frente al propio partido. Así, los estatutos han de recoger con claridad el procedimiento sancionador, los órganos competentes para imponer las sanciones y el reconocimiento al afectado de los derechos, cuando menos a ser informado de los cargos, a ser oído, a aportar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a la presunción de inocencia, a obtener una resolución motivada, y a ser tramitado su expediente sancionador por un órgano imparcial interno predeterminado, a lo que podemos agregar los principios de non bis in idem y del beneficio de la duda.

Es más, estimo que debería incluirse la suplencia de la queja deficiente, en razón de que, si los valores en juego son derechos fundamentales, no es admisible su pérdida derivada de una defensa inexperta o indolente.

El mismo Vírghala, refiriéndose al principio de legalidad, señala que, en materia sancionatoria, ese principio debe conducir a que los estatutos de los partidos regularan tanto las causas de sanción (nadie podría ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan falta o infracción en la

normatividad interna) como las consecuencias de las acciones u omisiones tipificadas.

Finalmente, la exigencia de una cultura cívica democrática al interior del partido,³⁸ tiene por 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 factor real en la formación de la voluntad de su partido y, por ende, trasladable a ámbitos externos³⁹ 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 población no militante, como

³⁸ En la construcción de la democracia la educación es un elemento indispensable para la formación de una ciudadanía que participe en forma libre, racional y responsable en el desarrollo de los procesos democráticos. La formación ciudadana implica el fomento de una cultura política que estimule la participación cívica y civilizada, así como el respeto a los derechos humanos, a las diferencias culturales y a las minorías, en un marco de justicia y libertad. Es a través de la educación que se configuran en los ciudadanos los valores de la cultura democrática: el reconocimiento de la dignidad propia y de los demás, la aceptación de la diversidad, la tolerancia, la igualdad, la honestidad, la responsabilidad y la participación responsable e informal. Sobre este tema, entre otros, Guevara Niebla, Gilberto. “Democracia y Educación”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, diciembre de 2001, No. 16; Almond, Gabriel A., “La historia intelectual del concepto de cultura cívica”, en *Del Águila, Rafael, et. al., La Democracia en sus textos*, Madrid, Alianza, 2001.

³⁹ Cfr. Navarro Méndez, *ob cit.*, p. 85.

contribución al fortalecimiento de la mayor democracia posible.

II. La democracia interna en la legislación ordinaria

Una vez que se han determinado los elementos mínimos de los conceptos democracia y democracia interna de los partidos políticos, corresponde precisar la forma en que la ley secundaria mexicana establece expresamente 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, lo cual es suficiente, por sí solo, para sostener que la existencia de democracia interna partidista está inmersa en el sistema legal positivo, y esto se corrobora con el acogimiento específico de los elementos que lo caracterizan.

El artículo 38, apartado 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece las obligaciones de los partidos políticos y destaca, de manera rotunda e indiscutible, con una expresión de gran sentido y enorme contenido, que los partidos deben ceñir sus actividades

a 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 de quien 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 formulen los partidos políticos debe 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 afilia-

dos, 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, dentro de los elementos mínimos de los estatutos, y que caracterizan la democracia interna de los partidos políticos, los siguientes:

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,⁴⁰ pues la ley garantiza este derecho, en principio, con la exigencia de que

⁴⁰ *Ídem.* p. 91.

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 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 colegiación amplia de los órganos directivos, según su importancia, para lo cual se estima indispensable contar 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.⁴¹

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 ciudada-

⁴¹ Incluso, para Miguel Á. Presno Linera otra cuestión fundamental para consolidar la democracia en el seno de las formaciones políticas es la de su estructuración legal de forma que se otorgue un mínimo de autonomía a las organizaciones territoriales periféricas, sin que las decisiones que afectan a su esfera de actuación sean siempre impuestas desde arriba y desde los “aparatos” centrales de la organización. *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona, Ariel, 2000, p. 73.

nos, 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 de esta obra.

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.⁴²

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

⁴² En plena correspondencia con 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.*

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, si 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 poder 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, que lo quieran hacer 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.

Los partidos políticos son entes que aglutinan a los ciudadanos que cuentan con una ideología política similar, con el propósito de 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 involucrar a una parte cada vez más significativa del pueblo, quien, finalmente, será el encargado de elegir a sus gobernantes.

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,⁴³ por

⁴³ En este sentido puede verse la reflexión de Enrique Lucas Murillo de la Cueva quien, en relación con el sistema jurídico español, señala que “lo que subyace en esta interpretación es un imperativo de coherencia del sistema, ya que carecería de sentido que, asentándose la organización estatal en el principio democrático (art. 1.2 CE) y atribuyéndose a los partidos el papel de instrumentos fundamentales de la participación política (art. 6 CE), se admitiera que éstos, en su interior y en su funcionamiento ordinario, no lo respetaran. Tan obvia es la necesidad de congruencia entre el principio democrático que caracteriza la fórmula política de la Constitución de 1978 y su efectividad en el seno de las formaciones sociales a las que se encomienda principalmente la función [de] canalizar y facilitar la participación política que, aunque la democraticidad interna de los partidos no se hubiese previsto de forma expresa, se deduciría necesariamente del texto constitucional”. *El derecho de asociación*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 208 a 210.

lo que debe entenderse tal exigencia como un imperativo implícito,⁴⁴ sujeto a regulación y desarrollo en la ley secundaria,⁴⁵ 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 es parte importante de las tareas del 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 son ins-

⁴⁴ Para José Luis Cascajo Castro, una situación similar, según solvente doctrina, tiene lugar en la cultura jurídica europea, en la cual, sea por razones de coherencia con el sistema político en su conjunto, o por otro tipo de razones, el ordenamiento jurídico da entrada al principio de la democracia interna de los partidos, y está presente al margen de que no siempre y del mismo modo encuentre reconocimiento en el derecho positivo. “Controles sobre los Partidos Políticos”, en *Derecho de Partidos*, Juan González Encinar (coord.), Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 194.

⁴⁵ 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. *Ob. cit.*, p. 3 y ss.

trumentos primordiales para la realización de esos cometidos.⁴⁶

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.⁴⁷

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

⁴⁶ En apoyo de esta idea Aldo Moro, citado por Blanco Valdés, afirma que los partidos políticos son organismos “que deben operar con método democrático como es universalmente reconocido y es evidente que, si no existe una base de democracia interna, los partidos no podrán transfundir la dirección democrática en el ámbito de la vida democrática del país”. *Ob. cit.*, p. 105.

⁴⁷ En este mismo sentido se ha pronunciado Manuel Aragón Reyes, al afirmar que el importante papel que los partidos desempeñan (y que constitucionalmente tienen reconocido) exige al mismo tiempo que se extreme la obligación de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos. *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999. pp. 140 y 141. Por su parte, Jaime Cárdenas Gracia sostiene, en términos similares, que los partidos políticos que vinculan al Estado con la sociedad deben organizarse y funcionar democráticamente, porque no hacerlo sería contradecir el esquema democrático de un Estado, y porque funcionar oligárquicamente implicaría desvirtuar su mismo papel, *ob. cit.*, p. 64.

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, etcétera”,⁴⁸ aunque con diversa intensidad y modalidades, pues “en caso contrario, se corre el riesgo de que el ciudadano se desencante definitivamente del instrumento ‘partido’ y no tengamos modelos alternativos, al menos, en sentido democrático”, como bien lo dice Eduardo Vírgala Foruria.⁴⁹

De este modo, si el artículo 40 de la Carta Magna establece que la forma del Estado Mexicano, por voluntad del pueblo, es la de una República democrática, es indudable que los partidos políticos, como medios para su conformación, también sean democráticos.⁵⁰

⁴⁸ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, “Partidos Políticos y Democracia”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, No. 8, México, Instituto Federal Electoral, 1996, pp. 37 y 38.

⁴⁹ *Ob. cit.*, p. 83.

⁵⁰ En ese sentido se pronuncia Cabero Morán, al señalar que carecería de todo sentido que la libre elección y por sufragio universal de los representantes políticos por los ciudadanos, que encuentra como cauce específico los partidos, reposara sobre decisiones previas de estos de índole antidemocrática. *Ob. cit.*, p. 73.

Otro elemento para respaldar el imperativo de que los partidos se desarrollen democráticamente 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),⁵¹ y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 13, 15, 16 y 23),⁵² 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, etcétera.

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, tendrá dere-

⁵¹ Aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

⁵² Adoptada en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

cho a interponer un recurso efectivo, provenga la violación de particulares o autoridades, a que la autoridad competente dicte una resolución en ese recurso, “y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial”, con respecto a la garantía de audiencia ante un tribunal competente, independiente e imparcial.

En términos de la citada 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”.

Cabe añadir lo dispuesto en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Huma-

nos,⁵³ en el sentido de que: “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”.

Es importante 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.

Con carácter general, la exigencia de elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos ha sido asumida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como se explicará detalladamente en la segunda parte.

IV. La jurisdicción en los conflictos intrapartidistas

Las reflexiones anteriores han despejado algunas incógnitas, pero suscitan nuevas cuestiones.

⁵³ Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

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, deben exigírseles los elementos indispensables del Estado democrático, entre los cuales es indispensable la implantación de medios de defensa efectivos para los militantes, que es la misión del ejercicio de 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, no se encuentran en aptitud de ejercer la jurisdicción como manifestación de la soberanía.

El problema está así. La jurisdicción es un elemento sine qua non del Estado democrático; 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 no están en aptitud de hacerlo por medio de la jurisdicción; por tanto, se requiere una solución que dote a los partidos políticos de la posibilidad de componer los conflictos de intereses que se presenten entre su militancia, entre ésta y los órganos directivos o entre distintos órganos, que no implique el ejercicio de la jurisdicción.

La solución armónica para dicha situación se encuentra en el otorgamiento a los partidos políticos de una función que, sin constituir propiamente la jurisdicción, sea su equivalente para cumplir las funciones de aquélla, en lo que sea posible, sin desplazarla o sustituirla,⁵⁴ que es propiamente la de arbitrador o amigable componedor, con resoluciones obligatorias, intramu-

⁵⁴ En relación con esta postura, conviene citar la opinión de Cabero Morán quien, incluso, señala que los controles democráticos internos y externos sobre una determinada organización, conforman el complejo entramado de pesos y contrapesos que sustenta el motor del Estado Social y Democrático de Derecho. *Ob. cit.*, p. 72.

ros, para quienes intervienen en los procedimientos en que se emiten, si no son impugnadas ante los tribunales del Estado dentro de los plazos legales o si son confirmadas por éstos.

Esta función se desempeña mediante 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 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 legal aplicable y la estatutaria interna, y se encuentren en aptitud de restituir, adecuada, oportuna y totalmente en lo posible, 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.

En estas circunstancias, sólo se podría 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, 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.

Así pues, 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*.⁵⁵

De este modo, el partido político está pertrechado con atribuciones suficientes para lle-

⁵⁵ Lo anterior fue acogido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 807/2002, 1181/2002 y 005/2003 (disidente: Magistrado Eloy Fuentes Cerda), que dieron origen a la tesis de jurisprudencia del rubro “*MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD*”. Véase apéndice, en donde destacan: las características y condiciones que necesariamente deben estar presentes en los medios de defensa que los partidos políticos tienen obligación de incluir en sus estatutos en defensa de los derechos de los militantes por parte de órganos o dirigentes partidistas, de manera que cuando falte algún requisito o se presenten inconvenientes a que su inexistencia da lugar no deban agotarse previamente como requisito de procedibilidad para acudir a los procesos impugnativos establecidos en la legislación electoral, ante lo cual se puede acudir directamente *per saltum*.

var a cabo una función equivalente a la jurisdicción, y satisfacer así las exigencias de la organización de un partido democrático en su vida interna, que si su organización y ejercicio son adecuados, le confiere la oportunidad de resolver satisfactoriamente la generalidad de los conflictos internos, sin 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, cuando éstas no existan o si las existentes son 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 refuerza la cobertura necesaria a los partidos políticos, para que puedan realizar óptimamente los fines a que los destinan las disposiciones constitucionales, y se les reconoce y respeta la máxima autonomía y

libertad posibles⁵⁶, dentro de la organización de un Estado democrático, sin menoscabo de la soberanía nacional, del orden público, del interés social y de los derechos de terceros, 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, el riesgo de que regímenes gubernamentales con tendencias intervencionistas, cuando llegue a faltar una organización judicial fuerte e independiente, puedan emplear la jurisdicción como instrumento para la consecución de fines distintos a su cometido, que es lo que temen quienes auténticamente se oponen a que la jurisdicción conozca y resuelva los conflictos intrapartidistas, pues se facilita que la propia acción democrática de los partidos les proporcione blindaje frente a la posible arbitrariedad del Estado.

El sistema descrito podría encontrar cabal sustento en la legislación mexicana, a través

⁵⁶ Una reflexión similar puede verse en el artículo de José Woldenberg, quien estima que la postura actual terminó por conciliar posiciones extremas y garantizó dos principios básicos de la vida política: a) [...], y b) los márgenes de suficiente autonomía a los partidos para que en principio sean ellos y sólo ellos los que diriman sus diferencias y conflictos (en primera instancia). “Las normas de los partidos”, *Reforma* (México, D.F.), 26 de agosto de 2004.

de su interpretación jurídica: gramatical, sistemática y funcional, en su conjunto.

Gramatical, porque el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales impone 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, de establecer en sus estatutos los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones, con énfasis en el derecho a 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 de principios, programa de acción o estatutos, debiendo destacarse que las modificaciones no surtirán efectos hasta que el referido consejo general 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 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de verificar previamente a su entrada en vigor la constitucionalidad y legalidad de esa normativa interna.

El sistema impugnativo 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 Impugna-

ción 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 antes lo sostuvo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y lo mantienen todavía algunos integrantes de su Sala Superior,⁵⁷ que la alusión está referida a los medios de impugnación previstos por las leyes, esta dificultad puede quedar zanjada, porque tal normativa no exige que los medios impugnativos aludidos sean necesariamente creación y regulación directa de una ley, por lo que admite también a los recursos previstos indirectamente por ella, que es el caso de las instancias internas partidistas, en tanto que no son producto del simple acuerdo de los integrantes del partido, en ejercicio del principio de autonomía de la voluntad del derecho privado, sino al cumplimiento o acatamiento de un imperativo legal del que no se pueden sustraer, esto

⁵⁷ Puede verse la argumentación en ese sentido en el artículo del magistrado Eloy Fuentes Cerda, “El control de los actos internos de los partidos políticos”, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

es, los medios internos de impugnación tienen su origen o fuente en una obligación impuesta directamente por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al encontrarse exigidos por esta ley. En igual sentido se podría interpretar el artículo 80, apartado 2, relativo al tema.

Lo anterior encuentra mayor fuerza, mediante una interpretación objetiva y dinámica del artículo 12, apartado 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 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, que no puede operar porque la disposición a que se hace la remisión no existe en el ordenamiento, tal situación no necesariamente puede conducir, como lo sostuvo el Tribunal Electoral, a calificar esa parte del precepto como un apéndice inocuo en todo el contenido de 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, esa inocuidad debe recaer exclusivamente, respec-

to al contenido de la remisión, esto es, en el enunciado textual siguiente: en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, ya que sólo este carece de sustento por no existir el precepto con el que se le relaciona, con lo cual, la lectura tendría que hacerse así: “la autoridad responsable o el partido político que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugne”, y de esta manera, las resoluciones de los partidos políticos, equiparados éstos o sus órganos concedores 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, resultan impugnables a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral, pero a ellos también les es aplicable el principio de definitividad, al no haber exclusión en la propia ley.

Para esto, hay que apartarse de una interpretación tradicional o estática, que es la que sirvió de sustento, en este punto, al Tribunal Electoral, y dejar atrás la idea de encontrar el significado únicamente en la voluntad del legislador histórico, inferible de los trabajos preparatorios a la expedición de la ley de medios, para atener-

se al contenido objetivo de la disposición, y proporcionarle así algún significado, donde se sacrifique el menor número de palabras del enunciado legal, esto es, sólo los vocablos que de plano no encuentren posible aplicación, pero en modo alguno todos los 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 consignent válidamente en los estatutos, conformando así el sistema completo.

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 *lex superior* y en las leyes estatales las bases fundamentales de dichas instituciones políticas.⁵⁸

⁵⁸ Una explicación más amplia de los argumentos que sustentan ambas posiciones, se realiza en la ponencia presentada por Ezequiel González Matus en el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Electorales de los Estados Unidos Mexicanos, celebrados simultáneamente en noviembre de 2002, en Morelia, Michoacán, de próxima publicación.

Esta polémica no perjudica en ninguno de sus extremos la tesis 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, para su creación, organización, régimen orgánico de competencias, derechos y obligaciones de los militantes, postulación de sus candidatos, procedimientos disciplinarios y sancionatorios, etcétera, y 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 los órganos dirigentes, revestidos de cierto poder interno por los estatutos para el cumplimiento de sus funciones, lo puedan emplear indebidamente en perjuicio de quienes no ejercen 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.

Sin embargo, 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, 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 relaciones jurídicas de otras materias, inclusive respecto de actos jurídicos creados exclusi-

vamente por las partes que intervienen en ellos, como los convenios y contratos, las relaciones familiares, todas las demás asociaciones y sociedades, los testamentos, etcétera.

Tocante a la extensión de la jurisdicción de los tribunales electorales para conocer y resolver los litigios surgidos respecto a la interpretación de la normativa intrapartidista, en la Sala Superior se presentó una ponencia que no alcanzó mayoría, en el sentido de mantener intocados los criterios de interpretación de los órganos partidistas, cuando con independencia de que el criterio propuesto por el impugnante tenga la calidad de razonable, a juicio del tribunal se actualicen los supuestos siguientes.

1. La interpretación de los órganos partidistas sea jurídicamente razonable, es decir, no arbitraria, inverosímil o caprichosa.

2. No resulte violatoria de algún principio o regla constitucional o legal.

3. No vulnere algún derecho fundamental.

4. Emane de un órgano partidario competente, dentro de un procedimiento estatutariamen-

te previsto (a lo que se denominó interpretación auténtica), que es susceptible de adquirir validez jurídica y, por tanto, efectos vinculatorios para los destinatarios de la norma.

5. La determinación del órgano partidario se encuentre suficientemente fundada y motivada.

La posición no la compartí, por considerarla opuesta al derecho a la jurisdicción, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde no se establece excepción o restricción alguna, respecto de los conflictos que puedan presentarse ante un tribunal, entre ellos, los que surjan al interior de un partido político, con motivo de la aplicación o interpretación de la ley o de su normatividad interna.

El referido precepto constitucional prevé específicamente que los tribunales deben administrar justicia, mediante resoluciones que se emitan de manera pronta, completa e imparcial, por lo que es evidente que los derechos de los gobernados deben ser objeto de protección por la jurisdicción estatal, bajo cualquier supuesto y circunstancia.

Esto significa que el derecho a la jurisdicción, que como garantía se establece en el artículo 17 de la Carta magna, al no prever en ese precepto ni en ninguno otro de la propia Ley Fundamental alguna limitación, no puede disminuirse en ningún caso y, por tanto, los tribunales estarán compelidos a resolver los litigios que le sean planteados en forma completa, o sea, mediante la ponderación y decisión exhaustiva de lo alegado por todas las partes del litigio, y no solo de la calificación de razonabilidad de lo sostenido por una de ellas, pues tal garantía debe ser plena, según lo dispone el artículo 1º constitucional, conforme al cual, los individuos gozarán de todas las garantías que otorga la Constitución, sin que puedan restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

De esta suerte, para dar cumplimiento pleno a los artículos 1º y 17 citados, así como al 41, fracción IV, todos de la Constitución Federal, es menester que se decida el fondo de la cuestión planteada, como resultado del examen de las posiciones opuestas que hayan asumido las partes, con lo que además se garantizan los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, que es la

finalidad constitucional expresa del sistema de medios de impugnación, y se respeta la finalidad del principio procesal de contradicción, pues sólo se autoriza omitir el examen del fondo, cuando no se perfecciona la relación procesal o faltan las condiciones necesarias para emitir el fallo, como son la legitimación en la causa y el interés jurídico procesal.

En este sentido, si la función jurisdiccional debe ejercerse en forma completa en la decisión de los medios impugnativos que se hagan valer contra actos o resoluciones de las autoridades, con mayoría de razón se debe hacer al analizar una interpretación hecha por particulares, si tal interpretación privada es objeto de la litis.

Por otra parte, el derecho a la jurisdicción es autónomo e independiente del diverso derecho de asociación y organización de las personas físicas, que comprende el derecho de auto-organizarse, de asumir las formas que mejor les convengan, de adoptar o prever las normas que regirán sus relaciones internas y externas, crear los órganos pertinentes y dotarlos de facultades para cumplir el objeto para el cual se crearon, así como para decidir

las posibles desavenencias o conflictos que puedan surgir entre sus integrantes.

Es cierto que, en ejercicio del derecho político-electoral de asociación, los ciudadanos pueden conformar agrupaciones políticas (partidos o agrupaciones) y en ellas tienen libertad normativa, de organización y de actuación, siempre que acaten los elementos mínimos que la ley les exige, en uso de esa libertad auto-organizativa y en cumplimiento a las exigencias democráticas legales, los partidos políticos pueden establecer los órganos a los que encomendarán la decisión de los conflictos internos y dotarlos de las facultades que consideren adecuadas para ese efecto.

Sin embargo, los militantes de un partido político no pierden ni ven reducido su derecho a la jurisdicción por el hecho de afiliarse a un instituto político, que en realidad constituye un instrumento para que los ciudadanos puedan realizar de manera efectiva sus derechos, sino por el contrario, sus prerrogativas fundamentales, entre ellas la que se analiza, se potencializan para hacerse efectivas.

Luego, si al interior de un partido político se genera una controversia y se pretende resolver

ante el órgano interno con facultades para ejercer una función similar a la jurisdiccional, la determinación que emita sobre ese tópico constituye tan sólo la postura de una parte integrante del partido, no es la expresión de voluntad de todo el partido, y si alguno de los militantes interesados en esa situación no está de acuerdo con la resolución partidaria, podrá válidamente cuestionarla ante los tribunales, y al hacerlo, tiene derecho a que tal cuestión sea resuelta por la potestad pública de manera completa.

Amén de que, las decisiones de los órganos partidarios, no están investidas del poder soberano del Estado, aunque realicen una función equivalente a la jurisdiccional, la interpretación que hagan de sus estatutos no tiene efectos vinculantes e inmutables para los militantes, pues en ningún caso los priva del derecho a la jurisdicción, y por ende, los involucrados en la controversia pueden acudir a los tribunales del Estado, a demandar que su conflicto se dilucide mediante una decisión soberana e imperativa, para que la situación fáctica quede revestida de certeza y seguridad jurídica.

Si se estimara que las decisiones de los órganos partidarios privan a los militantes in-

volucrados de la posibilidad de acudir ante los tribunales, implicaría reconocerles una función jurisdiccional pública y que sus determinaciones están dotadas de soberanía, cuando no es así, ya que la jurisdicción es una función que está encomendada exclusivamente a los órganos del Estado y al margen de ésta no existe otro sistema reconocido por el régimen jurídico nacional, con validez y fuerza equivalentes.

De ahí que, no obstante que una resolución evidencie la postura de un órgano del partido y que tal decisión haya sido emitida con facultades estatutarias propias, tales circunstancias no privan a los militantes del derecho de impugnar esa determinación, no los obligan a someterse definitivamente a ella ni afectan la potestad jurisdiccional soberana del Tribunal Electoral, prevista en los artículos 17, 41 fracción IV, y 99 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ejerce en forma plena en el conocimiento de los asuntos de su competencia.

Por tanto, considero que no existen bases normativas (en sede constitucional) que permitan sustentar que la potestad jurisdiccional

se encuentre impedida para sustituirse al órgano partidista y revisar la legalidad o constitucionalidad de la interpretación de alguna disposición estatutaria de un partido político, cuando cualquier militante considere que con ella se le causa una afectación en sus derechos.

Sólo así se podrá asegurar el cumplimiento y la legitimidad del Estado de Derecho.⁵⁹

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 sus creadores.

V. Inclinación de militantes, oposición de dirigentes

El acceso a la jurisdicción para el planteamiento y resolución de los conflictos internos

⁵⁹ Incluso, los casos de excepción previstos a nivel constitucional llegan a ser objeto de críticas severas por la doctrina y en el orden internacional.

entre los militantes y los funcionarios u órganos dirigentes, ha recorrido difíciles caminos interpretativos.⁶⁰

Como se evidenciará en la siguiente parte de esta obra, el acceso a la jurisdicción para la solución de conflictos intrapartidistas ha venido evolucionando según la interpretación realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la primera fase no se admitió ninguna posibilidad de ventilar estas controversias ante los tribunales, porque no se advertía aún la posibilidad de promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales contra actos de los órganos de los partidos políticos, privando la idea de que sólo procedía contra actos de autoridad.

En la segunda fase se encontraron mecanismos de tutela parcial, especialmente, en los ca-

⁶⁰ Esta situación, también ha encontrado dificultades en otros ámbitos, como lo pone de relieve José Luis Cascajo Castro, quien señala que, *según cierta doctrina —Vr. gr. K. Stern— la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre el partido y sus miembros, individualmente considerados, resulta problemática... pero tampoco resulta admisible que las actuaciones de los partidos encuentren refugio en la doctrina de los interna corporis para convertirse en espacios inmunes a la acción del derecho, donde se detiene la vigencia y aplicación de los más elementales derechos fundamentales. Ob. cit., p. 200.*

sos en los que se impugnaban destacadamente actos de autoridad, donde se alegaba, a su vez, la irregularidad de los actos partidistas que sirvieron de base. De esta manera se dieron los primeros pasos para una tutela indirecta de los derechos de los militantes.

Simultáneamente se fomentó la conciencia en la autoridad electoral administrativa, para realizar una revisión a fondo de los estatutos de los partidos o sus reformas, tanto en el momento de solicitud de registro de un partido político, como en el de su modificación, para su declaración de legalidad y constitucionalidad.

En la tercera se estimó que el control se podía ejercer por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, simultáneamente a la facultad sancionadora, para restituir también a los militantes en el goce de los derechos violados, como se explica en la segunda parte.⁶¹

⁶¹ Este mecanismo tuvo amplia aceptación de la membresía partidista según los datos que proporciona Jacheline Perschard: En el 2000, de las 358 cajas que recibió el IFE contra partidos políticos, solo el 15.4% se refirieron a vida interna, es decir a impugnar decisiones de las directivas del propio partido, sin embargo, entre 2001 y 2003, de las 166 quejas que se habían recibido, el 81% versan sobre pugnas internas. Véase “Democracia interna de los partidos políticos en México”, en *Justicia Electoral: ética, justicia y elecciones, partidos políticos: Democracia interna y fiscalización*. Memoria del Primer Curso Iberoamericano, Puebla, TEPJF, 2004, p. 140.

En la fase actual se admitió la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, directamente contra actos de los partidos políticos; se estimaron los medios internos como parte de la cadena impugnativa, y se fortalecieron los mecanismos para la impugnación de los estatutos y sus actos de aplicación.

Esta apertura ha venido penetrando en el ánimo de los ciudadanos militantes de los partidos políticos, según se puede advertir en los datos estadísticos de ingresos del citado órgano jurisdiccional, que después se proporcionan, pues aunque los primeros han sido desechados o sobreseídos, en gran medida, por defectos de carácter formal, como la falta de interés jurídico o de legitimación en la causa, al no acreditar la militancia invocada o la posibilidad de que los derechos afectados puedan ser restituidos, por no ser la vía utilizada la idónea, o porque las pretendidas violaciones no resultan reparables, 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 en los resultados de elecciones internas llevadas a cabo conforme a los estatutos del partido político, alguno que otro sobre la expulsión de miembros 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, o bien, en los que han solicitado información ante el Instituto Federal Electoral, sobre los documentos básicos, dirigentes actuales y procedimientos electivos de éstos.

En respuesta a esta tendencia, dirigentes de los diversos partidos han querido impulsar 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,⁶² 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, y se ve como producto de la voluntad de algunos cuadros dirigentes que, por otro lado, son los que ordinariamente se encuentran más 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 aprobación de la reforma, ya que al final de cuentas serían los cuadros diri-

⁶² Cfr. *Gaceta Parlamentaria*, No. 26, México, 2002.

gentes los que legislarían sobre algo que sólo a ellos favorece, en detrimento de la militancia partidista, cuando, contrariamente, un sector de la doctrina ha señalado “que la salida de la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos depende, en no escasa medida, de la capacidad de estos de dotarse de una razonable democracia interna”.⁶³

Esto haría pensar que formulan su normatividad ad hoc y a conveniencia,⁶⁴ y debería llevar a la reflexión para una reforma constitucional en serio, que impulsara la expedición de una ley de partidos políticos y endureciera la validación de las leyes relativas a la organización, estructura y funcionamiento de los partidos políticos, verbi-gracia, mediante un ejercicio de democracia directa, como el referéndum, para que así la población, y dentro de ésta la militancia de los

⁶³ Aragón Reyes, Manuel. *Ob. cit.*, p.141. Más aún, según José Luis Cascajo Castro, el control judicial, ante el evidente déficit democrático de los partidos, se convierte en común aspiración de los ordenamientos democráticos. *Ob. cit.*, p. 194.

⁶⁴ 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. *Ob. cit.*, p. 136.

partidos, decidiera con mayor imparcialidad ese tipo de temas.

Por otra parte, estimo que la eventual aprobación de la propuesta de reformas y adiciones legales, daría lugar a lo siguiente:

1. Se establecería una inadmisibile 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 pugna 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 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.⁶⁵

⁶⁵ Véanse, a título ejemplificativo, los antecedentes inmediatos de la reforma constitucional en materia política de 1996. Para un análisis más amplio consúltese Andrade Sánchez, Eduardo. “La reforma política de 1996 en México”, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1997. (*Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, No. 25).

SEGUNDA PARTE

EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL
DE LAS CONTROVERSIAS
INTRAPARTIDISTAS

I. Breve recorrido histórico

En la actualidad, la postura de incluir los derechos políticos dentro de la categoría de derechos fundamentales, parece ser universal, incluso su calificación en ese sentido se ha elevado a distintos instrumentos internacionales.

También es innegable que, para no reducir la validez de esos derechos a un campo estrictamente teórico, se torna necesario el establecimiento de garantías constitucionales que permitan brindarles efectividad, como la previsión de mecanismos jurisdiccionales que entrañen la sumisión del poder a la Constitución.⁶⁹

En México, por más de un siglo, los derechos políticos carecieron de tutela jurisdic-

⁶⁹ Véase en ese sentido la postura de Francisco Rubio Llorente. “La Constitución como norma jurídica” en *Temas básicos de derecho constitucional*, Aragón Reyes, Manuel (coord.), t. I, Madrid, Civitas, 2001, p. 24.

cional, pues en la normatividad no existía algún medio de defensa para su preservación, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y luego la ley, se inclinaron por la improcedencia del juicio de amparo en la gran discusión del siglo XIX relacionada con la llamada incompetencia de origen.

Este suceso se remonta al año de 1874, cuando tuvo lugar la conocida polémica entre José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta, respecto a la procedencia del juicio de amparo para la defensa de esos derechos. Es a partir de allí que se produce la primera discusión respecto a su control jurisdiccional.

En la época en que José María Iglesias presidió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, imperó el criterio relativo a que, para determinar la competencia de la autoridad, debía estudiarse también lo inherente a su legitimidad, con lo cual se incluyó el tratamiento de temas político-electorales. Esta corriente fue conocida como la doctrina de la “incompetencia de origen”.⁷⁰

⁷⁰ Cfr. Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, México, UNAM, 1994, p. 114 y ss.

Por su parte, Ignacio L. Vallarta, detractor de esa postura, fue el principal impulsor para que la Suprema Corte abandonara el criterio sostenido por Iglesias. Son varios los argumentos que se esgrimieron para refutar la tesis de la “incompetencia de origen”, pero el principal giró en torno a la distinción sobre los derechos comprendidos en un sistema jurídico.

Vallarta distinguió entre derechos del hombre, derechos políticos y derechos civiles.⁷¹ Destacó que los derechos políticos no resultan inmediatamente de la naturaleza del hombre, sino que la constitución de cada país los concede a sus ciudadanos, al regular determinadas materias. Esta distinción sirvió de base para excluir a los derechos políticos del ámbito del amparo, al considerarse a éste como medio de tutela exclusivo de los derechos del hombre.

El resultado de esa polémica marcó la directriz imperante hasta una época reciente,

⁷¹ Para realizar esa distinción, Vallarta tomó como base la doctrina desarrollada por Ahrens —en *Cours de droit naturel*, p. 112— e, incluso, la invocó en parte. Cfr. Vallarta Ogazón, Ignacio Luis, *Votos. Cuestiones Constitucionales*, volumen I, México, Oxford, 2002, p. 225 y ss.

en cuanto a la improcedencia del juicio de amparo, para la tutela de derechos políticos.

Este criterio se adoptó legislativamente, y quedó consolidado en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, en el cual se establece la improcedencia del juicio contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral,⁷² que son las que primordialmente pueden conculcar los derechos políticos.

La posición adoptada por la Suprema Corte, respaldada por la normatividad vigente, generó un gran vacío jurídico, con el resultado de que los ciudadanos no contaran con algún medio de control efectivo para hacer valer violaciones a los derechos político-electorales.

Sin embargo, el reconocimiento general de los derechos políticos, como derechos del hombre, y el constante reclamo social para fortalecer las instituciones encargadas de resolver controversias e impartir justicia en ma-

⁷² Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988.

teria electoral, dieron origen a renovadas concepciones jurídicas, políticas y sociales, diversas a las que se tenían en la época en que surgió el criterio que marginó la protección de esos derechos.

El Estado mexicano suscribió diversos instrumentos internacionales que prevén la tutela de derechos políticos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En la Declaración Universal y en la Convención Americana se previó, además, la exigencia de tutela judicial de esos derechos.

Ese reconocimiento internacional, aunado a las posiciones teóricas contemporáneas, propiciaron nuevas reflexiones en torno a la tradición imperante en el país; pero esta nueva concepción tenía el reto de vencer la inercia del criterio relativo a la improcedencia del juicio de amparo, como medio de defensa de derechos políticos, que adquirió un peso enorme en la conciencia jurídica nacional, y culminó con la creación de un marco legislativo inclusivo de un medio eficaz para su tutela.

Esta situación fue anticipada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al emitir los informes 8/91 y 01/90, donde consideró, de manera coincidente, que el Gobierno de México debía cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna, a fin de garantizar, de manera efectiva, el ejercicio de los derechos políticos y brindar un recurso sencillo, rápido y efectivo, del cual conocieran tribunales imparciales e independientes, para que los afectados pudieran hacer valer sus derechos, desarrollando las posibilidades de un recurso judicial, por lo que debían adoptarse de inmediato las medidas tendientes a lograr tal adecuación.⁷³

Todos estos factores contribuyeron, de modo significativo, para que en México se iniciara un proceso de evolución hacia una tutela integral de los derechos políticos, lo cual, aunado a la tradición jurídica respecto a la improcedencia del amparo, implicó la creación de nuevos mecanismos de control constitucional.

Este proceso, si bien ha sido lento, cuenta con avances importantes en ese sentido.

⁷³ Véanse artículos 23, 25 y 8, respectivamente, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Uno de ellos se dio a partir de la reforma de 1986-1987, al establecer un sistema mixto de calificación de las elecciones, de los poderes legislativo y ejecutivo, y crear el Tribunal de lo Contencioso Electoral, aunque se mantuvo, en lo fundamental, la resolución de última instancia en los Colegios Electorales.

Las reformas de 1989-1990 y de 1993 proporcionaron pautas fundamentales para la construcción de un sistema garante de los derechos políticos, en tanto que la impartición de justicia en esta materia constituía un componente fundamental.

Con la primera reforma se creó el Tribunal Federal Electoral, como un ente autónomo, es decir, transitó de ser un órgano propiamente administrativo, a otro con atribuciones jurídicas mayores. El complemento se dio con la segunda reforma, que contempló la desaparición de la autocalificación de las elecciones para los miembros del Congreso de la Unión, y como consecuencia, el Tribunal Federal Electoral se convirtió en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y se volvió fundamental para la protección de los derechos políticos, sobre todo porque la solución de controversias jugó

un papel central, aunque todavía quedaban cosas pendientes por hacer.⁷⁴

El mayor avance se dio con las reformas constitucionales y legales de 1996, las cuales significaron un sustancial progreso para la protección de los derechos políticos, específicamente con la determinación de la autonomía plena del Instituto Federal Electoral, y la incorporación de lo que fue el Tribunal Federal Electoral, al Poder Judicial de la Federación.

Esta situación logró subsanar grandes vacíos sobre la tutela de los derechos políticos, al establecer bases constitucionales para su protección, y dar lugar a la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales, para garantizar el respeto a los derechos de votar, de ser votado y de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país,⁷⁵ aunque con antelación ya varios de

⁷⁴ Así se pronunció también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al emitir el informe 14/93, pues reconoció satisfactoriamente dichos avances, pero enfatizó en la necesidad de que se atendiera a la totalidad de sus recomendaciones, para lo cual debía continuarse con un proceso de evolución legislativa, tendiente a garantizar, plena y eficazmente, los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos, reconocidos en la Convención Americana.

⁷⁵ Esta situación también fue reconocida por la Comisión Interamericana en 1998, al emitir un informe especial sobre la situación de

ellos se podían defender mediante el recurso de apelación.

La experiencia jurisdiccional adquirida en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está dejando constancia de la eficacia del juicio de protección de los derechos político-electorales, como medio jurisdiccional para la salvaguarda de estos valores, que se ha venido perfeccionando y completando instrumentalmente en la práctica constante.

Ese camino también puso de relieve que la violación a esa clase de derechos no sólo puede originarse por actos atribuidos a las autoridades formalmente electorales, sino también por actos emitidos por autoridades materialmente electorales y por los órganos de los partidos políticos.

los derechos humanos en México, y específicamente en el tema relativo a los derechos políticos, destacó los trascendentes avances hacia el objetivo de un sistema político basado en procedimientos electorales que garanticen la competitividad, el pluralismo, la transparencia e independencia de los métodos de registro y de supervisión de elecciones. Asimismo, enfatizó, como uno de los logros sustanciales de la reforma del sistema, la integración del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación. No obstante, reiteró la necesidad de adoptar las medidas necesarias, para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

Esta situación generó grave problema, propiciado por la vaguedad de la normatividad electoral, al no definir claramente la posibilidad de que los ciudadanos pudieran inconformarse contra ese tipo de actos ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, sin la posibilidad de que los partidos políticos figuraran como sujetos demandados.

Esta vaguedad no debe repercutir en detrimento de los ciudadanos, de modo que, para hacer efectivos sus derechos políticos, se hizo patente la necesidad de superar tal falta de especificidad, lo que no ha ocurrido aún por la vía legislativa, pero sí por el camino de la interpretación jurídica, lo cual debe conocerse y estudiarse, en aras de un mejoramiento.

Por esta razón es que esta segunda parte está destinada a transmitir ordenadamente la evolución de los criterios asumidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las controversias planteadas para su conocimiento y decisión, respecto a los derechos de los militantes de los partidos políticos dentro del régimen de democracia interna que rige constitucional y legalmente en dichas organizaciones.

II. La primera orientación

El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano se consideró improcedente en contra de actos u omisiones atribuidos a partidos políticos, porque de un primer análisis de las bases constitucionales y legales que lo rigen, se concluyó que no incluían a esas instituciones como sujetos pasivos (demandados u órganos responsables) sino que los únicos actos impugnables eran los de las autoridades del Estado.

La argumentación que sustentó este criterio se resume en lo siguiente.

En los artículos 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encontró disposición, expresa o implícita, para sostener que la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debiera darse en función de actividades de los partidos políticos, como posibles transgresores de esos derechos, pues sólo se advertía la vinculación de esa vía con la actuación de las autoridades.

Esta reflexión se veía reforzada con el hecho de que la Ley General del Sistema de Me-

dios de Impugnación en Materia Electoral, al referirse al sujeto pasivo de los medios impugnativos electorales está dirigido sobre todo a las autoridades electorales, pues en el desarrollo de los requisitos generales y particulares dispuestos para su procedencia, tramitación y substanciación, menciona generalmente a las autoridades como posibles responsables. Así, se expresa que la presentación de la demanda se debe hacer ante la autoridad responsable; sobre el contenido del escrito, que el interesado debe identificar el acto impugnado y la autoridad responsable, y que la notificación de la sentencia está dirigida para el actor, los terceros interesados y la autoridad responsable.

No obstante que en el artículo 12, apartado 1, inciso b), del ordenamiento procesal electoral citado, comprende como partes de los medios de impugnación al partido político que haya realizado el acto o emitido la resolución impugnada, se consideró entonces que tal referencia obedeció a un error legislativo, por lo que no estaba en aptitud de producir efectos jurídicos.

El argumento se apoyó en una interpretación gramatical, sistemática, histórica y psi-

cológica (las dos últimas comprendidas en la interpretación funcional), en donde se tuvo como punto de arranque que en el anteproyecto de ley se contemplaba la procedencia expresa del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra partidos políticos, en los artículos 9, 12, 81 y 85, pero que en el proceso legislativo del ordenamiento, el legislador suprimió la parte relativa de esos artículos, con excepción de lo dispuesto al respecto en el 12.

Ante esa situación, se razonó que, si la voluntad manifestada en el proceso legislativo fue la de suprimir de la ley la posibilidad de impugnar los actos de los partidos políticos, lo que se mantuvo en el artículo 12 relacionado con ese tema, sólo podía atribuirse a la deficiencia del proceso legislativo, y no a una intención consciente del legislador de contemplar a los partidos políticos como pasivos de los medios de defensa electorales.

Se razonó consecuentemente que, al estar encaminados la mayoría de los preceptos involucrados a identificar a las autoridades estatales como sujetos pasivos del juicio, con

una sola referencia en otro sentido, era más natural atribuirla a un error legislativo.⁷⁶

III. Control indirecto, a través de los actos de la autoridad electoral

En esta vertiente se tuvo en cuenta que, por disposición expresa del artículo 3º, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el objeto primario del sistema consiste en garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad. De ahí la amplitud de la materia factible de examinar en los medios de impugnación electorales, pues al estar compuesta por la totalidad de vicios o irregularidades en que incurran los actos o resoluciones reclamados, comprende cualquier actuación u omisión de la autoridad electoral, que se desvíe del cauce marcado por la Constitución o por la ley aplicable, sin limitación alguna.

⁷⁶ *Cfr.* Sentencias dictadas en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 12/97, 9/2000 y 242/2000, cuyas ejecutorias dieron origen a la tesis de jurisprudencia de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS” —véase apéndice—.

Se agregó que, con independencia del agente que provoque las irregularidades en los actos o resoluciones electorales, sea la conducta de la autoridad que los emite o las actitudes asumidas por personas diversas, una vez invocadas y debidamente demostradas, debía aplicarse la consecuencia jurídica que corresponda, o sea, la declaración de invalidez o ineficacia y la restitución de derechos impetrada.

Para tal efecto, se tuvo en cuenta que uno de los elementos esenciales para la creación de los actos jurídicos administrativos, en cuyo género se encuentran los actos electorales, es que los mismos sean producto de una voluntad libre y carente de vicios. De esta manera, si un elemento reconocido unánimemente por la doctrina y la jurisprudencia como vicio de la voluntad, inclusive de la voluntad administrativa, está constituido por el error, que consiste en una falsa representación de la realidad, independientemente de que se origine en la conducta de la propia autoridad o que sea provocado en ésta por actos u omisiones de otras personas, una vez que se invoca como causa de pedir en un medio de impugnación, y se acredita, procede la aplicación de la consecuencia legal necesaria, consistente en que el acto de autoridad viciado se invalide.

Se analizó lo concerniente al registro de candidatos ante el Consejo General de Instituto Federal Electoral y el requisito de que los candidatos que postulen los partidos políticos o las coaliciones hayan sido electos democráticamente, de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos, que era el caso concreto.

En este análisis se tuvo en cuenta que, con el objeto de agilizar la actividad electoral, en el que el tiempo juega un papel fundamental, el legislador federal no exige una detallada comprobación documental sobre la satisfacción de este requisito, con la solicitud de registro de candidatos, sino que se apoya en el principio de buena fe, al desarrollar las relaciones entre la autoridad electoral y los partidos políticos, y toma como base la máxima de experiencia, relativa a que ordinariamente los representantes de los partidos políticos actúan de acuerdo con la voluntad general de la persona moral que representan y en beneficio de los intereses de ésta, ante lo cual, según el artículo 178, apartado 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sólo exige que en la solicitud se manifieste, por escrito, que los candidatos para quienes se solicita el registro

fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del partido político, pasa tener por acreditado el requisito.

Sin embargo, cuando se impugna el acto de registro, porque los candidatos propuestos por el partido no fueron elegidos conforme a los procedimientos estatutarios, la impugnación se dirige en realidad a demostrar que la voluntad administrativa del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con la que se concedió el registro, es producto de un error provocado por el representante del partido o coalición, al haber manifestado en la solicitud que los candidatos fueron electos conforme a los estatutos correspondientes, sin que esto sea verdad, es decir, que la voluntad administrativa se encuentra viciada por error, y que el acto electoral debe ser invalidado.

Consecuentemente, se estableció que, aunque los hechos que constituyen la causa de pedir de la pretensión, radiquen en que el procedimiento del partido político o de la coalición no se ajusta a los estatutos, esto no implica la impugnación destacada de los actos del partido, sino la del contenido del acto de la autoridad, consistente en el otorgamiento del

registro, porque uno de sus elementos esenciales o primordiales, que es la voluntad administrativa, es producto del error.

Esta decisión condujo al análisis de los estatutos y de los actos del proceso electivo interno para determinar si los candidatos propuestos por el partido para el registro, y el orden de la proposición, fueron realmente el resultado de los procedimientos democráticos correspondientes, para de ahí establecer, si en el acto de autoridad existió o no el error que hacía procedente su nulidad.⁷⁷

IV. La tutela por vía administrativa

Excluida en aquel tiempo la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, directamente contra los actos o resoluciones de los órganos o funcionarios partidistas, se exploró la posibilidad de su control por vía administrativa a tra-

⁷⁷ Estas consideraciones se sustentaron en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 37/2000, 132/2000 y 133/2000, cuyas ejecutorias dieron origen a la tesis de jurisprudencia de rubro: “REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE” — véase apéndice—.

vés del Instituto Federal Electoral, con motivo de un procedimiento sancionador en donde se solicitó la anulación de la expulsión del partido de que fueron objeto los promoventes.

En ese sentido se estableció que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al tener competencia para iniciar el procedimiento previsto por el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, también las tenía para decidir sobre la restitución a los denunciantes en el uso y goce del derecho de afiliación, dentro del genérico de asociación, entendido éste en sentido amplio, como la potestad de los ciudadanos de formar parte de los partidos políticos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia.

Para concluir así, se recurrió a los métodos de interpretación gramatical y sistemático de la redacción de diversas disposiciones, tanto constitucionales como del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y al enlace de las propias normas dentro del papel que juegan en el conjunto de la legislación electoral federal, esto es, atendiendo al significado literal de las palabras consideradas aisladamente y en su recíproca conexión.

Se tuvo en cuenta que, conforme al artículo 41, párrafo segundo, bases I y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las funciones de los partidos políticos se consideran de interés público, por estar relacionadas con la participación del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, en hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Del citado precepto se destacó también, que al Instituto Federal Electoral se le creó como autoridad en la materia, para que realizara la función estatal de organizar las elecciones federales, también catalogada de interés público, al tener por objeto lograr la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, además de encomendarle, en forma integral y directa, las otras actividades determinadas por la ley.

Se calificaron también de interés público las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en atención

al fin que persiguen, esto es, por ser su objetivo directo, inmediato o próximo, la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, a través de la sistematización de las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, a la organización, función y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, así como a la función estatal de organizar las elecciones federales, de ahí que la infracción a cualquiera de las disposiciones del ordenamiento citado, se estimara una afectación directa e inmediata a la sociedad, al estar vinculada con la necesidad de elegir a los integrantes de los poderes.

Precisado el interés público que rige tanto a los partidos políticos, al Instituto Federal Electoral y a las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se definió la palabra aplicación, utilizada en el artículo 3° del código, al referir que, la aplicación de las normas de este código corresponde al Instituto Federal Electoral, para lo que se atendió a su significado general o común, por carecer de connotación jurídica específica, en cuyas acepciones se resaltó que se utiliza en el lenguaje como: 1. Poner en práctica una ley, y 2. La de ejecutar la ley.

Por tanto, se precisó que el contenido del artículo 3° del citado ordenamiento debía leerse, como la facultad del Instituto Federal Electoral de poner en práctica o ejecutar todas las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se destacó, como una de las principales obligaciones de los partidos políticos, la prevista en el artículo 38, apartado 1, inciso a), consistente en conducir sus actividades dentro de los cauces legales 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.

Asimismo, se tuvo en cuenta que, conforme al artículo 69, apartado 1, inciso d), son fines del Instituto Federal Electoral, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, por lo que tal actividad, vinculada directamente con el diverso mandato constitucional de que el Instituto se encargaría de las funciones que determine la ley en forma integral y directa, permitía sostener, como una de las finalidades importantes de la

autoridad en la materia electoral, la de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los citados derechos, de manera íntegro y directa.

En consecuencia, se procedió a definir los vocablos íntegro y directa; para obtener, en lo que se refiere a la primera palabra, que alude a global, total, las que a su vez implican tomar en conjunto general, universal, que lo comprende todo en su especie.

Por lo que hace a la palabra directa, de su significado se obtuvo Derecho o en línea recta. 2. Dícese de lo que va de una parte a otra sin detenerse en los puntos intermedios. 3. Aplícase a lo que se encamina derechamente a una mira u objeto.

El enlace de los anteriores significados permitió sostener que la obligación del Instituto Federal de asegurar a los ciudadanos en el ejercicio de los derechos político-electorales, como el genérico de asociación y el específico de afiliación a los partidos políticos, de manera íntegro y directa, implica realizar su labor de manera total o completa, comprendiendo todos sus aspectos y a través de medidas encaminadas directamente a lograr el fin mencionado,

como autoridad electoral y responsable de la función pública de organizar las elecciones.

Se adicionó a la manera en que el Instituto debía ejecutar la obligación en análisis, la definición de la palabra asegurar, utilizada en la redacción del artículo 69, apartado 1, inciso d), para resaltar, entre sus acepciones, las de preservar, resguardar, poner a cubierto, defender; significados que a su vez implican, por lo que hace al vocablo preservar poner a cubierto anticipadamente a una persona o cosa, de algún daño o peligro; mientras que el verbo resguardar implica defender o reparar; defender, por su parte, significa amparar, librar, proteger, reparar denota componer, enderezar o enmendar, corregir o remediar, y desagraviar satisfacer, satisfacer al ofendido.

De esta suerte, al usar el legislador la palabra asegurar, en el sentido gramatical de ese vocablo, la obligación redactada en el artículo 69, apartado 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales implica que el organismo público encargado de organizar las elecciones debe poner a cubierto a los ciudadanos, de cualquier acto que lesione el ejercicio de sus derechos

político-electorales, así como reparar la lesión que hayan padecido en el ejercicio de los citados derechos.

Con estos razonamientos se concluyó que, ante el incumplimiento por parte de un partido político, de su deber jurídico de respetar el derecho de los ciudadanos de afiliarse, como potestad de pertenecer a un instituto político, con todos los derechos inherentes, se impone al Instituto Federal Electoral el deber de exigir al partido político infractor, la conducta que coincidiera con el proceder prescrito por el artículo 38, apartado 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, el de dictar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho violado, obligando al partido a que observe la norma incumplida, como medio para lograr la finalidad de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, de manera completa y directa, con independencia de la diversa consecuencia jurídica relacionada con las sanciones.

En relación con la apuntada conclusión, se tuvo presente que el Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene normas que fijen un procedimiento distinto al sancionatorio señalado por el artículo 270, para que el Consejo General del Instituto Federal Electoral aplique en el ámbito de su competencia, lo dispuesto por el artículo 38, apartado 1, inciso a), del citado código electoral.

Sin embargo, como la imperatividad de las normas electorales, conduce a su necesario acatamiento, se estimó que la autoridad debía implementar un procedimiento para los supuestos en análisis, cuyos elementos necesarios coinciden con los comprendidos en el procedimiento sancionatorio, por lo cual se consideró admisible la concurrencia en el trámite y resolución de los dos procesos, en un solo expediente, el sancionatorio y el de restitución del ciudadano en el goce del derecho violado como miembro del partido político.⁷⁸

⁷⁸ *Cfr.* Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 21/2000, cuya ejecutoria emitida el 30 de enero de 2001 dio origen a la tesis relevante del rubro: “DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESSTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO” —véase apéndice—.

V. Tutela mediante la revisión estatutaria

Otro criterio que permitió acercarse a la tutela de los derechos a que se refiere esta obra, se localizó en el análisis de los requisitos democráticos que los estatutos de los partidos deben reunir por exigencia de la ley.

Se atendió al contenido del artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se establece que los estatutos de los partidos políticos deben reunir, entre otros, los requisitos de regular los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como sus funciones, facultades y obligaciones.

La ley no precisa el sentido correspondiente a la expresión procedimientos democráticos, ni proporciona elementos suficientes para integrar jurídicamente esa noción. Ante esta indefinición, se acudió a otras fuentes que permitieran determinar cuáles son los elementos mínimos que indefectiblemente deben concurrir en una organización para calificarla como democrática, dado que el significado etimológico y gramatical de

la voz democracia tampoco aportó los elementos necesarios.

La doctrina consultada condujo a concluir que la expresión procedimientos democráticos hace referencia a los siguientes elementos mínimos para considerar democrática a una asociación.

1. El establecimiento de la asamblea de afiliados, como principal centro decisor del partido, con todas las exigencias que implica:

a) El señalamiento del quórum requerido para sesionar.

b) La periodicidad con que se reunirá ordinariamente.

c) Requisitos formales para la convocatoria a sesión, donde por lo menos se fijen los puntos a tratar, y la comunicación oportuna con los documentos necesario existentes y relacionados con los asuntos del orden del día.

d) La posibilidad de que se convoque a sesión extraordinaria, por un número significativo, aunque no muy grande de miembros, pero

sólo respecto de puntos específicos, que deben señalarse en el orden del día.

2. El derecho de los miembros a votar y ser votados para la elección de órganos directivos, con las calidades de igualdad y universalidad, con independencia de que el voto se ejerza de manera directa o indirecta.

3. El establecimiento de mecanismos de control de los órganos directivos, a través de las siguientes medidas:

a) La fijación de períodos determinados de duración, de los distintos cargos directivos.

b) La previsión estatutaria de las causas de incompatibilidad, entre los distintos cargos al interior del partido, y también respecto de los de carácter público.

c) La posibilidad de que los afiliados revocuen el nombramiento conferido a los dirigentes del partido, por faltas graves o responsabilidad política por su inadecuada gestión.

4. Prever las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan las disposiciones in-

ternas, así como los correspondientes medios y procedimientos de defensa, mediante el establecimiento de los siguientes aspectos:

a) Regular el procedimiento que debe seguirse a los miembros del partido para la averiguación y, en su caso, aplicación de sanciones.

b) Garantizar plenamente, en dicho procedimiento, el derecho de audiencia y defensa del afiliado.

c) Describir las conductas específicas sancionables, donde se evite la ambigüedad.

d) Establecer niveles proporcionales para la aplicación de las sanciones.

e) Prever la obligación de expresar las razones y motivos en que se apoye la determinación que impone una sanción.

f) Determinar los órganos competentes para la aplicación de las sanciones.⁷⁹

⁷⁹ Cfr. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 781/2002, cuya ejecutoria dio origen a la tesis relevante de rubro: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE DEMOCRÁTICOS” —véase apéndice—.

No obstante lo anterior, el cumplimiento de la obligación aparentemente quedaba sujeta únicamente al control administrativo de la autoridad electoral, en el momento de la revisión de los estatutos para declarar su constitucionalidad o legalidad, y en su caso, del tribunal electoral en el recurso de apelación que se interpusiera contra la resolución denegatoria, sin verse el camino para la impugnación de los actos de aplicación o las omisiones conculcatorias de los estatutos aprobados.

El mecanismo legal para optimizar la tutela sobre los actos de los partidos, se localizó al resolver un caso, donde se definió que la ilegalidad o inconstitucionalidad de los estatutos de los partidos políticos puede impugnarse en tres momentos distintos:⁸⁰

1. Cuando la inconstitucionalidad o ilegalidad pretendida se encuentre en el texto original de los estatutos que se presentaron ante el Instituto Federal Electoral para su aprobación,

⁸⁰ *Cfr.* Recurso de apelación 18/99 que dio lugar a la tesis relevante de rubro: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA” —véase apéndice—.

y que no obstante eso, el Consejo General de dicho instituto considera, expresa o tácitamente, que las normas estatutarias están apegadas a la legalidad y constitucionalidad, y otorgue, en consecuencia, el registro como partido político nacional a la organización solicitante.

En esta hipótesis, quien tenga interés jurídico puede impugnar en apelación el otorgamiento del registro al partido y plantear los vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad de los estatutos admitidos, con la pretensión de que se revoque el registro concedido o se modifiquen los estatutos.

2. Cuando los vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad atribuidos surgen en alguna modificación posterior a los estatutos, que el Instituto Federal Electoral declara constitucional y legal. En este supuesto, quien tenga interés jurídico puede impugnar el acto, en los mismos términos que en el supuesto anterior.

La aplicación de esta modalidad se dio en la impugnación sobre las modificaciones estatutarias presentadas por el Partido de la Revolución Democrática al Instituto Federal Electoral para su aprobación, que, en esencia, consistió en lo siguiente:

El partido reformó sus estatutos, y en el artículo 14, séptimo párrafo, inciso h), estableció, como requisito para ser candidato interno h) No ser cónyuge, concubino o pariente consanguíneo, por afinidad, en línea recta u horizontal hasta el segundo grado de los titulares en ejercicio de los cargos de elección popular que aspira a suceder.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral negó el registro de esa norma, por estimarla inconstitucional, contraria al principio de igualdad.

La dirigencia partidista impugnó en apelación.

En la resolución, se estableció mayoritariamente que, ser votado es un derecho fundamental de carácter político-electoral, cuyo núcleo esencial está establecido por el órgano revisor de la propia constitución y es desarrollado, en ejercicio de su atribución democrática, por el legislador ordinario.

Se dispuso que las restricciones o limitaciones que se impongan al ejercicio de derechos como el señalado, no deben ser caprichosas o arbitrarias, ya que ni el legislador ordinario, y menos los órganos facultados por los partidos

políticos para expedir sus normas, están autorizados para establecer requisitos, circunstancias, condiciones, modalidades, prohibiciones, restricciones o limitaciones que impidan o hagan nugatorio —fáctica o jurídicamente— el ejercicio de esos derechos, regulado por el legislador.

Se estimó que las restricciones o limitaciones a cualquier derecho fundamental, incluidos los de naturaleza política, en uso de la facultad legislativa, deben respetar el contenido esencial de tales disposiciones, de tal suerte, que ni el legislador ordinario ni los órganos encargados de la expedición y modificación de las normas que rigen la vida interna de los partidos son omnipotentes, sino que su ámbito competencial está delimitado por la propia Constitución Federal y las normas que son Ley Suprema de toda la Unión.

En consecuencia, si la modificación correspondiente distingue al cónyuge, concubinario, pariente, consanguíneo o por afinidad del resto de los militantes del partido político, para negarle el derecho a ser votado, aunque sea en forma temporal, se trata de una disposición que excluye a ciudadanos del ejercicio de uno de los derechos fundamentales, por calidades sólo pre-

vistas en el estatuto. De ahí que al estar prohibido limitar el núcleo esencial de esos derechos, se estimara contraria a la normatividad vigente.

3. Cuando la autoridad emita un acto o resolución electoral, con fundamento preponderante en las normas estatutarias que se considera producen efectos o consecuencias directas inconstitucionales o ilegales.

En esta hipótesis, la impugnación puede presentarse contra el primer acto de aplicación que se emita con perjuicio del promovente, para que se anule el acto, y así impedir sus efectos perniciosos, de modo que no es factible el pronunciamiento en abstracto contra las normas estatutarias fundantes del acto o resolución, cuando el resultado no tiene ninguna posibilidad de generar la concesión al peticionario del beneficio o derecho defendido o de evitarle el perjuicio específico del que se quiere librar.

Esto es, la procedencia de la impugnación en contra de actos intrapartidistas derivados de la aplicación de los estatutos, con independencia de la declaración de validez hecha por la autoridad competente, se determinó, esencialmente, que quien tenga interés jurídico reclame de la

autoridad electoral el incumplimiento de lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no ejercer la facultad de la autoridad electoral de constatar la legalidad de las disposiciones estatutarias aplicadas en el acto o resolución combatido.

Un caso paradigmático, que permitió realizar el análisis de los estatutos ya aprobados por la autoridad administrativa con anterioridad, surgió a raíz de la controversia que se suscitó cuando un ciudadano elevó una solicitud de acceso a la información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, para que le proporcionaran copia certificada del registro de los órganos directivos nacional y estatales del Partido Verde Ecologista de México, y de los documentos que acreditaran el legal procedimiento de su nombramiento.

Al atender la solicitud, el director ejecutivo señaló que debía formularla directamente ante la representación del partido en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sin embargo, dicho representante informó que el solicitante no estaba acreditado como militante y tampoco formaba parte de los órganos de dirección del partido, por lo que no podía entregársele lo requerido.

La Sala Superior consideró que el demandante, en su carácter de ciudadano, como parte de su derecho fundamental de asociación política, y en particular, de afiliación político-electoral, atendiendo al status constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, a la naturaleza pública del correspondiente registro a cargo del Instituto Federal Electoral y al deber del Estado de garantizar el acceso a la información, tenía derecho para pedir la copia certificada del registro de las dirigencias nacional y estatales del Partido Verde Ecologista de México, así como de la información que lo soportara, es decir, la documentación que los partidos políticos nacionales hayan proporcionado oportunamente a la autoridad administrativa electoral, en los términos de lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sobre los cambios en sus órganos directivos.⁸¹

⁸¹ *Cfr.* Juicio de protección para los derechos político-electorales del ciudadano 117/2001, que forma parte de los precedentes que dieron lugar a la tesis de jurisprudencia de rubro: “DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS” —véase apéndice—.

Esta resolución permitió que, a la postre, el ciudadano se inconformara contra la inconstitucionalidad de los estatutos del Partido Verde Ecologista de México, dando origen a un mecanismo singular para analizar la constitucionalidad de tales ordenamientos, en contra del primer acto de aplicación.

Una vez planteada ante la Sala la impugnación del acto de aplicación de los estatutos del Partido Verde Ecologista, que consistió en el registro de la conformación de los órganos directivos de esa organización política y en el proceso electivo de éstos, se acogió la pretensión, pero se determinó que no procedía dejar acéfalo al partido, por lo cual se mantuvo a los órganos directivos que estaban en funciones, pero se les impuso la obligación de reformular sus estatutos, para que después se convocara a nuevas elecciones que sí fueran democráticas.

Se estimó que el Instituto Federal Electoral es el organismo público responsable de vigilar, entre otras cosas, la legalidad de las actividades de los partidos políticos. Estas facultades se ejercen a través de los órganos internos que lo conforman, de suerte que, cualquiera de éstos que realice funciones relacionadas con acti-

vidades de los partidos políticos, debe vigilar su cumplimiento.

Por tanto, si a la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos le corresponde, entre otras facultades, llevar el registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes, conforme a la obligación de vigilar el apego a la ley en los actos de los partidos políticos, que rige para todo el Instituto, el director ejecutivo de la apuntada dirección está obligado, antes de realizar tal anotación, a verificar la regularidad formal de los procedimientos llevados a cabo para seleccionar a las personas que se presentan, es decir, su apego formal a la ley y a los estatutos, y a rechazar el registro, en caso de no cumplir con los requisitos aplicables, dado que sólo de esa manera la autoridad cumple adecuadamente con la atribución conferida, y si no lo hace, el acto queda sujeto al control jurisdiccional, por medio de los recursos procedentes.

En ese entendido, se consideró que el Consejo General del Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para ordenar al partido que ajuste sus estatutos a los princi-

pios democráticos exigidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por ser el facultado conforme a dicha normatividad, de manera que quedó vinculado con la sentencia respectiva.

Para el cumplimiento del fallo se le ordenó que una vez que verificara la constitucionalidad y legalidad de la reforma estatutaria que se hiciera en cumplimiento a la ejecutoria, es decir su conformidad con los principios democráticos y con la ley, y que lo resuelto al efecto quedara firme, a partir de ese momento, en el plazo de seis meses, obligara al partido a integrar a sus órganos directivos (nacional y estatales) sobre la base de lo aprobado.⁸²

Otro caso importante en la tutela de los derechos de militantes de una organización política se presentó, ante la posibilidad de declarar la invalidez de algunas disposiciones estatutarias, con motivo de su presentación al Instituto Federal Electoral para su revisión. Aquí se sopesó la dificultad y carga

⁸² *Cfr.* Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 21/2002, cuya ejecutoria se emitió el 3 de septiembre de 2003.

económica, humana y material que representa para un partido político la convocatoria, preparación y realización de la reunión del órgano competente para reformar los estatutos, que por su naturaleza es colegiado y se compone de gran cantidad de miembros residentes en diferentes lugares del país.

Para evitar estos gravámenes, y asegurar plenamente el respeto a los principios democráticos en el partido, toda vez que las normas estatutarias impugnadas admitían la interpretación conforme con la Constitución o con la ley, se determinó conservar el texto normativo, pero exigir su aplicación y vigencia con base en la interpretación constitucional.

Se consideró así, que una obligación inherente a los partidos políticos consiste en conducirse por el principio de legalidad electoral, pues se encuentran constreñidos a cumplir con lo preceptuado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones de las entidades federativas y en las leyes que de ellas emanen, así como a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y a ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Con estos elementos, dado que entre las facultades de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez agotadas las instancias correspondientes, se encuentra la de restituir al ciudadano en su derecho político-electoral violado, y proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido, o en su caso, prevenir esas posibles violaciones, se consideró procedente la adopción de un medio singular para dar cumplimiento a la sentencia, consistente en exigir la aplicación de las normas interpretadas en el sentido que es conforme a la Constitución y la ley, pero para extirpar cualquiera otra interpretación contraria a la Constitución, exigir también la inserción dentro del texto de los estatutos de la interpretación dada por el Tribunal, a fin de dar cumplimiento a los principios de legalidad, seguridad jurídica y certeza, de imponer la obligación de adecuar el texto estatutario, en la próxima reunión del órgano competente, así como la de imprimir en lugar visible de las publicaciones de los estatutos, la interpretación del tribunal, mientras no se haga la adecuación.

De tal suerte que lo ordenado por la Sala Superior a Convergencia fue que, mientras prevale-

ciera el texto de los preceptos estatutarios que requirieron ser interpretados, toda edición o publicación que se hiciera, incluyera, en lugar visible, la precisión del significado que debía darse a la norma; al Consejo General del Instituto Federal Electoral, se le construyó para que en su próxima sesión ordinaria o extraordinaria, con base en lo previsto en el artículo 81 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicara en el Diario Oficial de la Federación, la resolución correspondiente, con la modificación ahí determinada, y agregara al expediente de registro de los estatutos del partido, copia certificada de la sentencia.⁸³

VI. Los medios impugnativos intrapartidistas en el principio de definitividad

Los primeras reflexiones sobre este tema llevaron a concluir que los únicos medios impugnativos que deben agotarse antes de ocurrir a los emanados de la legislación electoral, son los establecidos y regulados, directa y comple-

⁸³ Estos razonamientos son parte de la ejecutoria dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 803/2002, emitida el 7 de mayo de 2004.

tamente, por los ordenamientos provenientes del poder legislativo federal o de las legislaturas de los Estados, con lo que se excluyeron las instancias impugnativas contenidas en la normatividad interna de los partidos.

No obstante, nuevas reflexiones permitieron establecer que las instancias impugnativas previstas en la normatividad interna de los partidos políticos, a favor de su membresía, debían agotarse previamente por los militantes, como requisito de procedibilidad para acudir a los procesos impugnativos fijados y regulados por la legislación electoral ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales, en defensa de los derechos político-electorales que se estimen conculcados por parte de los dirigentes u órganos de un partido político.

El nuevo criterio se fundó en que en el sistema electoral mexicano, los partidos políticos no tienen la calidad de simples asociaciones civiles, pues constitucionalmente están elevados al rango de entidades de interés público, dadas las facultades y prerrogativas de las que gozan, de tal suerte que los ciudadanos que ingresan a un partido político se encuentran pertrechados con los derechos fundamentales

consignados en la Constitución y en las leyes, los que se incrementan y robustecen con los que adquieren dentro del partido, que se hacen constar en los estatutos y demás disposiciones internas, y pueden ser infringidos en el seno de la organización, toda vez que el derecho de asociación política para formar un partido político o para afiliarse a alguno de los ya existentes, tiene por objeto que los ciudadanos, al unirse con otros, puedan potenciar y optimizar el resto de sus derechos políticos.

Se consideró que, dada la naturaleza de los partidos políticos, requieren del establecimiento de un conjunto de medios de impugnación a favor de sus militantes, frente a los actos u omisiones de la dirigencia, en virtud de que, según diversas disposiciones constitucionales y de la semejanza que su organización tiene con la del Estado de Derecho, se trata de entidades que deben regirse por los postulados democráticos, dentro de los cuales es indispensable, conforme a lo establecido en el artículo 27, apartado 1, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la institución de medios efectivos y eficaces de defensa para los militantes, frente a las actuaciones y omisiones de los órganos di-

rectivos, que puedan ser violatorias, al interior del partido, de esos derechos fundamentales.

Se razonó que, si por imperativo legal los partidos políticos deben establecer en sus estatutos los medios y procedimientos de defensa, a favor de los afiliados, tal disposición debe producir algún efecto jurídico en el sistema establecido en la legislación para la protección de los derechos político-electorales, pues sólo de esta forma la norma imperativa podría considerarse como parte de un sistema completo, coherente y claro, producto de un legislador racional, y conforme al cual todos los preceptos establecidos en la ley deben tener una finalidad jurídica.

Por tanto, si por un lado la normatividad exige que los estatutos de los partidos políticos establezcan los medios y procedimientos de defensa, a favor de sus miembros, y por otra que para acceder a los medios de impugnación en materia electoral, se deben agotar las instancias previas, se entiende que los primeros forman parte de la cadena de instancias previas, aunque no estén enunciadas directamente en una ley, pues al ser el producto de una previsión legal indirecta, esto es suficiente para considerarlas inmersas en el

sistema legal de medios de impugnación, pues ejercen una función equivalente a la jurisdicción, y su establecimiento en los estatutos de los partidos constituye un imperativo legal del régimen de democracia interna que los rige.

También se estableció que así se consigue el diverso objetivo de garantizar, al máximo posible, la libertad de organización de los partidos políticos, para asegurar, al mismo tiempo, el respeto irrestricto a los derechos individuales de todos y cada uno de sus miembros, dejando a salvo la garantía esencial que representa para todos los gobernados la jurisdicción.

La conclusión a que se arribó fue que el partido político está dotado con atribuciones suficientes para llevar a cabo una función equivalente a la jurisdicción, y satisfacer así las exigencias 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 mediante un proceso autocompositivo, 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 mantie-

ne 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.

La interpretación de la ley en los términos anteriores se fortaleció con la gramatical del artículo 10, apartado 1, inciso d) de la ley de medios, porque ahí se mencionan los medios previstos en las leyes federales o locales, expresión que no determina la exigencia necesaria de medios creados y regulados directa y totalmente por tales leyes, sino sólo que los haya previsto, ante lo cual es admisible que el legislador disponga en la ley la obligación de establecer la clase de medios de impugnación intrapartidista, aunque remita para su regulación a los estatutos de los partidos.

Este razonamiento se estimó coincidente con lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque en el artículo 27, apartado 1, inciso g), se exige que en los estatutos de los partidos políticos se incluyan los correspondientes procedimientos y medios de defensa, mientras que en los artículos 25, apartado 1, inciso d) y 38, apartado 1, inciso a), se dispone que los parti-

dos deben observar los principios del Estado democrático, dentro de los cuales está la necesidad de contemplar una función equivalente, en principio, a la jurisdicción, con lo que la interpretación gramatical resulta coincidente con la sistemática y funcional.

En esa medida se concluyó que los medios de defensa intrapartidistas deben agotarse siempre y cuando:

1. Los órganos partidarios encargados de su conocimiento y decisión estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos.

2. Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes, con medidas tales como: a) duración amplia en el cargo; b) irrevocabilidad de su nombramiento, durante el tiempo para el que fue dada, salvo casos de responsabilidad; y c) la prohibición para desempeñar simultáneamente otro cargo incompatible en el partido.

3. En el procedimiento establecido se respeten todas las formalidades esenciales del debido proceso legal, exigidas constitucionalmente.

4. Que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos, de manera adecuada y oportuna, esto es, que el tiempo y el procedimiento necesarios para su tramitación y resolución no produzcan la consumación irreparable de las infracciones, haciendo nugatorios o mermando considerablemente tales derechos.

De esta manera, cuando falte alguno de estos requisitos o se presenten los inconvenientes a que su inexistencia da lugar, el justiciable queda eximido del gravamen procesal indicado, y tales instancias resultan optativas, por lo que el afectado podrá ocurrir directamente ante las autoridades, per saltum, sin necesidad de acudir antes a las instancias partidarias, e inclusive, en los casos en que el peligro se produzca por la dilación de los trámites concretos o por la prolongación innecesaria de un procedimiento que esté en curso, el promovente podrá abandonar esa instancia interna y ocurrir a la jurisdicción, siempre y cuando acredite haber desistido antes de la instancia interna, para evitar la posibilidad de resoluciones contradictorias.⁸⁴

⁸⁴ Cfr. *supra* nota 56.

En relación con este criterio se formuló un voto particular, que en esencia plantea que no es necesario agotar los medios de defensa previstos en los ordenamientos que rigen la vida interna de los partidos políticos, por las razones que sostuvo el órgano jurisdiccional anteriormente.

VII. Nuevo criterio. Los actos intrapartidistas son directamente impugnables

La continuación del estudio del tema, y los nuevos planteamientos de los litigantes, llevaron al abandono del primer criterio, para sostener ahora la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra actos y resoluciones de los órganos de las estructuras partidistas.

Los razonamientos en que se fundó la nueva tesis son:

1. El derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establece excepción respecto de los conflictos que se puedan presentar entre órganos o ciudadanos vincula-

dos a un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de la normatividad legal y estatutaria.

2. Existe normatividad internacional que contiene la obligación del Estado, de contar con un medio accesible para defender los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3. El artículo 41, fracción IV, de la *lex superior*, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral consiste en garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, de votar, de ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de la propia Constitución, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos, lo que incluso se corrobora con los trabajos del proceso legislativo.

4. El párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación únicamente a los actos de autoridad, en tanto que la fracción V, que es la fuente constitucional del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dispone su procedencia para las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos ya citados, pero no hace referencia o alusión alguna a que la autoría de los actos transgresores corresponda sólo a las autoridades, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos y resoluciones de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual, que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, siendo este el caso de los partidos políticos, por ser entidades de interés público, así como de sus órganos y dirigentes, frente a los individuos que forman la militancia.

5. La asociación de los ciudadanos a los partidos políticos tiene como finalidad optimizar y potenciar el ejercicio de sus derechos fundamentales, sin escatimar ninguna de las partes de su contenido, y estos derechos son inescindibles de sus titulares, de manera que entran con ellos al partido, en donde se dimensionan a su mayor

magnitud posible, pues se incrementan y robustecen con los que se adquieren al interior de los partidos, que se hacen constar en los estatutos y demás disposiciones internas.

6. El artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a actos de autoridad, pues sólo se refiere a actos o resoluciones que violen esos derechos, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia.

7. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona como tales a los partidos políticos, enunciado que debe surtir necesariamente efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos fehacientes y contundentes para justificar el descuido.

En cuanto a lo sostenido antes sobre lo dispuesto en el artículo 12 de la ley de medios, se encontró nueva explicación, susten-

tada en elementos que no se habían reflexionado en la tesis precedente.

El objeto del anteproyecto de ley consistió en la creación de un juicio específico de conocimiento, con las características de los procesos establecidos para resolver controversias en el ámbito privado, en los cuales un actor hace valer pretensiones concretas, basadas en causas de pedir, se procede a la admisión, al emplazamiento, a la contestación de la demanda, y con estos elementos se conforma normalmente la litis; se lleva a cabo la instrucción correspondiente, y finalmente se dicta la sentencia que dirime la controversia. Este proceso pretendía tener como único objeto de conocimiento, los casos de indebida inclusión o expulsión de un ciudadano de un partido político, y no se trataba de un proceso con las características del contencioso electoral.

La eliminación de esa propuesta no pudo obedecer únicamente al propósito de cerrar la jurisdicción a los litigios intrapartidistas, sino también a que los autores materiales de la iniciativa, se hayan percatado de que el contenido reducido y concreto de ese juicio específico ya estaba comprendido en otro de los medios

de impugnación existentes dentro del contencioso electoral, como es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante lo cual era inadecuado crear dos vías para la misma clase de litigios.

La interpretación de las bases constitucionales referidas, en cuanto a la amplitud tuitiva de los derechos político-electorales, hace más creíble, lógicamente, la segunda explicación apuntada, porque la protección del derecho de asociación, cuando se incluye o expulsa indebidamente a un ciudadano de un partido político, queda tutelado de manera efectiva con el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

8. En la relación jurídica originada por los derechos político-electorales del ciudadano vinculado a un partido político, éste contrae el deber jurídico de respetarlos, y los términos de esa relación deben estar tutelados por la jurisdicción, porque de otra forma se crearía una laguna, dejando impune su violación.

9. Esta interpretación resulta más funcional que aquella que consideró que la restitución en el goce de los derechos político-electorales del

ciudadano, cuando fueran violados por un partido político, correspondía hacerla al Instituto Federal Electoral, a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución, si se toma en cuenta, además, lo reducido de los plazos en materia electoral.

Esto es, se tuvo en cuenta que el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo organizar las elecciones, conforme a lo establecido en el artículo 41, fracción III, de la Constitución Federal, por lo que su naturaleza no es la de un órgano jurisdiccional establecido, ex profeso, para dirimir controversias y restituir en la violación de derechos, a diferencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al ser el medio constitucionalmente establecido para tal fin, encomendado a un órgano jurisdiccional que cuenta con las atribuciones necesarias para la restitución plena del derecho violado, así como los instrumentos procesales necesarios para lograrlo en los reducidos plazos que caracterizan a la materia electoral.

10. De mantener la interpretación orientada a estimar la improcedencia del juicio en comento, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace.

11. Al haberse aceptado en resoluciones actuales que se deben agotar las instancias internas de los partidos políticos antes de acudir a la jurisdicción estatal, si se mantuviera la improcedencia del juicio en comento contra actos de partidos políticos, se elevaría a las resoluciones emitidas por éstos a la calidad de definitivas e inatacables, que en materia electoral únicamente corresponden a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

12. No constituye obstáculo para la solución planteada, el hecho de que en la legislación no exista disposición procesal expresa respecto a los juicios en los que el partido político es sujeto pasivo, pues pueden ser aplicados por analogía los existentes, los establecidos para otros medios de impugnación o los principios generales del derecho procesal, conforme al criterio reiterado por los tribunales federales, entre ellos

la Sala Superior, en el sentido de que si la Constitución o las leyes establecen un derecho, pero la ley no fija un proceso para su protección, esta circunstancia no faculta a la autoridad para la vulneración de los artículos 14 y 17 constitucionales, sino que debe ser instaurado un proceso encaminado a proteger el derecho en el cual se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.⁸⁵

VIII. Repercusión del nuevo criterio

El establecimiento de esta postura, como cuestión novedosa, dio pauta a posibles confusiones sobre la entidad ante la cual debía presentarse la demanda, puesto que, bajo el esquema anterior, los ciudadanos presentaban su queja ante el Instituto Federal Electoral, además de que en los partidos políticos se advertía reticencia para re-

⁸⁵ *Cfr.* Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 84/2003, 92/2003 y 109/2003 (disidentes: Magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda) cuyas ejecutorias dieron lugar a la tesis de jurisprudencia de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS” —véase apéndice—, la cual interrumpió la diversa tesis de jurisprudencia de epígrafe: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS” —consultable en el apéndice—.

cibir directamente la demanda, e inclusive, cuando un ciudadano la presentaba ante ellos, la remitían sin trámite alguno ante la Sala Superior o simplemente la guardaban, hasta que recibían el requerimiento para proceder a su tramitación.

Lo anterior llevó a que la Sala Superior asumiera una actitud flexible respecto a la presentación de las demandas, por lo cual se consideró válida la que se hiciera en cualquiera de las siguientes maneras:

- a) Ante el partido político señalado como responsable.
- b) Ante la autoridad administrativa electoral.
- c) Directamente, en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

En cualquiera de esos casos, la demanda se canalizaba para que el partido responsable llevara a cabo la tramitación prevista en los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Empero, en la actualidad se considera que la situación transitoria puntualizada se en-

cuentra superada, por lo que las cosas deben volver a su cauce natural, en el cual la demanda se presenta ante el órgano partidista responsable, el que está obligado a realizar los actos correspondientes al trámite y elaboración del informe justificado, para luego remitir el expediente a la Sala Superior, tal como corresponde, conforme al artículo 9, apartado 1, de la ley de medios.⁸⁶

Otro criterio de la Sala Superior, en el camino hacia la tutela integral de derechos de la militancia, consiste en estimar la factibilidad de reparar las violaciones cometidas en los actos del proceso interno de selección de los candidatos que postulará el partido político, aun cuando se haya otorgado el registro correspondiente por la autoridad administrativa electoral.

Para tal conclusión, se tomó en cuenta que, por virtud de la impugnación interna, el proceso de selección queda sub iudice, sujeto a lo que se resuelva en el medio de impugnación intrapartidista, y estos efectos se extienden a los

⁸⁶ Como ejemplo puede verse la ejecutoria pronunciada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 144/2004.

actos que se llevan a cabo con sustento en los resultados impugnados del proceso de selección, como sería el registro que otorgara la autoridad administrativa electoral correspondiente, y también lo estarán los actos subsecuentes.

Con base en esto, se consideró que el acogimiento de las pretensiones de los demandantes, podría repercutir hasta el acto mismo del registro, como consecuencia de la ejecución de la resolución, que en su caso se llegara a dictar, por lo que dicho registro no admite servir de base para estimar irreparables los actos.⁸⁷

Las repercusiones del criterio se dan también en la restitución en casos concretos de derechos sustantivos, relacionados con la militancia.

Tal fue el caso de algunas impugnaciones de la elección de candidatos a miembros de los ayuntamientos en el Estado de Veracruz, donde los promoventes se quejaron, esencialmente, de que habían sido indebidamente sustituidos, por supuesta renuncia, de las listas registradas ante el Instituto Electoral del Estado, por el

⁸⁷ *Cfr.* Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 468/2004.

representante de su partido, renuncia que no se acreditó.

En las sentencias se explicó que, de conformidad con la normativa electoral aplicable, los documentos privados sólo pueden alcanzar el valor de prueba plena, al adminicularse con otros elementos que vinculados conforme al recto raciocinio, los hechos afirmados y la verdad conocida, generaran convicción sobre la veracidad de los hechos averiguados.

De tal suerte, que al no contarse con algún otro elemento adicional a los documentos privados de renuncia, éstos no eran aptos para producir convicción, dado que fueron desconocidos expresamente por sus supuestos autores, por lo que se dejó sin efectos el acto reclamado y se les restituyó en el pleno goce del derecho político-electoral violado.⁸⁸

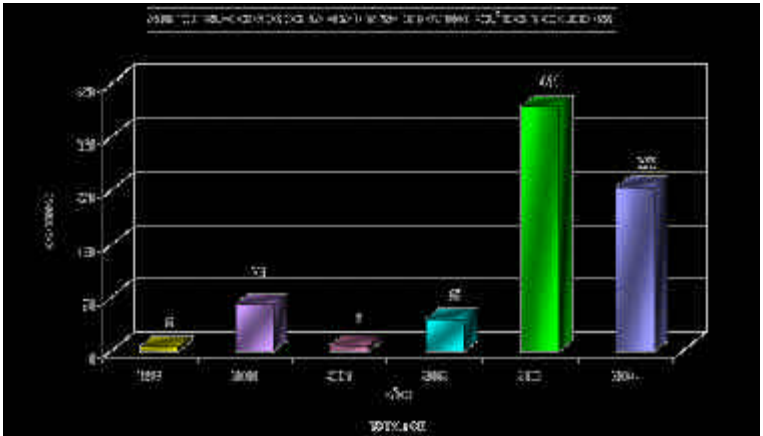
Otro ejemplo, tuvo lugar al resolver diversos juicios,⁸⁹ donde la controversia versó acer-

⁸⁸ Este criterio se sostuvo al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 361, 364 a 371, 384, 385, 386 y 388, todos de 2004.

⁸⁹ *Cfr.*: Sentencias dictadas en los Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 447/2004 y acumulados.

ca de la expulsión de diversas personas, como militantes del Partido Acción Nacional. En tal caso, se consideró que el órgano partidista no cumplió con su obligación de verificar y constatar que efectivamente se hubieran actualizado las conductas que se pretenden sancionar, y hecho lo anterior, fundar y motivar su decisión, esto es, explicar cómo y porqué se estima actualizada la infracción a la norma, por lo que se reenvió el asunto para el cumplimiento de dicha obligación.

Resoluciones como las naradas constituyen un freno al proceder arbitrario en el interior de los partidos políticos, y permite el sano ejercicio de los derechos fundamentales, como es el de asociación, lo que ha permeado en la conciencia de la membresía partidista, que acude cada vez más al juicio para la protección a enfrentar actos o resoluciones que les afectan, y esto se refleja en el incremento de los medios de impugnación presentados ante la Sala Superior, en los cuales se controvierten actos de partidos políticos, ya sea de manera directa, o indirecta a través del acto de registro, como se muestra en la siguiente gráfica.



* Fuente: Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del TEPJF.

Cabe destacar también, que las legislaciones electorales de Tlaxcala y Coahuila, en plena correspondencia con la doctrina judicial han incorporado, a sus respectivos sistemas de medios de impugnación, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con el objeto de asegurar la defensa de los militantes contra actos u omisiones de los partidos políticos, el cual procederá siempre y cuando se hayan agotado previamente las instancias correspondientes.⁹⁰

⁹⁰ Véase la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala, artículo 91, fracción I, y Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 95, fracción I.

EPÍLOGO

Las páginas anteriores ponen de relieve que la tendencia a la oligarquía en el seno de los partidos políticos mexicanos ha venido cediendo paulatinamente, aunque conserva todavía fuerte arraigo.

La cesión se manifiesta con la inclusión, en las leyes electorales del país, de disposiciones dirigidas a consagrar la exigencia de la democracia interna, como divisa indispensable, en la organización y funcionamiento permanente de dichas instituciones, especialmente, la de apegarse a los principios del Estado democrático, la de prever estatutariamente procedimientos democráticos para seleccionar a los candidatos y dirigentes, y la de establecer órganos y procedimientos para sustanciar y resolver, internamente, los conflictos que se susciten entre órganos y militantes.

La resistencia se advierte en lo incompleto y asistemático de la normatividad legal, en la escasez y falta de claridad de la regulación interna encargada directamente de desarrollar y optimizar las previsiones del legislador, y en la prevalencia de cierto rechazo a la jurisdicción estatal, como garantía última y definitiva del imperio de la constitucionalidad y legalidad en las organizaciones partidistas.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha empeñado en profundizar sobre el tema, movido por los planteamientos de los justiciables en sus demandas, y en el estudio ha explorado todas las fuentes accesibles de la doctrina y la práctica, con el objeto de aprovechar al máximo sus productos, en lo que resulten aplicables para la interpretación dinámica y creativa de la ley, para que se cumplan sus cometidos y las expectativas y esperanzas de los ciudadanos y militantes puedan verse convertidas en realidad.

La interacción y colaboración de todos los protagonistas de los fenómenos político-electorales del país podrán contribuir a superar los errores que prevalezcan todavía, para fortalecer el régimen de partidos políticos y su

legitimidad, como base indispensable para alcanzar la democracia plena en México, pero sin olvidar que su ingrediente indispensable radica en cultivar la democracia interna, y en someterla a la verificación y prueba de la jurisdicción de los tribunales, porque nadie puede hacerse justicia de propia mano.

Abrigo el anhelo de que el legislador venza la tentación de echar marcha atrás en el camino andado y se decida por el juego democrático auténtico y completo, por dentro y por fuera.

APÉNDICE

TESIS DE JURISPRUDENCIA
Y RELEVANTES
SOBRE EL TEMA

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. En conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo párrafo, in fine, y IV, primer párrafo, in fine, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: I) De votar y ser votado en las elecciones populares; II) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos

del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 120-121.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE DEMOCRÁTICOS. El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir

a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite. Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad

soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano, la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales. De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del Código Electoral Federal, los siguientes: 1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodi-

cidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quorum necesario para que sesione válidamente; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; 3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del

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

Sala Superior, tesis S3EL 008/2003, publicada en el III Informe 2002-2003, rendido por el magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 226-227.

MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. La interpretación sistemática y funcional de los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27, apartado 1, inciso g); 30 y 31, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 10, apartado 1, inciso d), de la Ley General

del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite arribar a la conclusión de que los medios de defensa que los partidos políticos tienen obligación de incluir en sus estatutos, conforme al citado artículo 27, forman parte de los juicios y recursos que se deben agotar previamente, por los militantes, como requisito de procedibilidad, para acudir a los procesos impugnativos establecidos en la legislación electoral, en defensa de sus derechos político-electorales que estimen conculcados por parte de los órganos o dirigentes de un partido político, siempre y cuando: 1. Los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos; 2. Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes; 3. Se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente, y 4. Que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos. De manera que, cuando falte algún requisito o se presenten inconvenientes a que su inexistencia da lugar, no existe el gravamen procesal indicado, sino que tales instancias internas quedan como optativas, ante lo cual el afectado

podrá acudir directamente a las autoridades jurisdiccionales, *per saltum*, siempre y cuando acredite haber desistido previamente de las instancias internas que hubiera iniciado, y que aún no se hubieran resuelto, a fin de evitar el riesgo de la existencia de dos resoluciones contradictorias. Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta lo siguiente: Los partidos políticos están elevados constitucionalmente al rango de entidades de interés público, en razón de las importantes actividades que la Carta Magna les confiere, como: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) hacer posible, como organización de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Para la realización de estos fines, el Estado tiene la obligación de otorgarles prerrogativas, e incluso la ley secundaria les confiere el monopolio para la postulación de candidatos, circunstancias que los erige en protagonistas indispensables de los procesos electorales y les otorga un status de relevancia frente a los ciudadanos, incluyendo a los de su propia membresía. Los ciudadanos ingresan a un partido político con el cúmulo de derechos fundamentales consignados en la Constitución y

en las leyes, los que se incrementan y robustecen con los que adquieren dentro del partido, pues el derecho de asociación política para formar parte de un partido, tiene por objeto que los ciudadanos, al unirse con otros, puedan potenciar y optimizar sus derechos político-electorales. Por la interacción que puede tener lugar al interior del partido político, es posible que tales derechos resulten violados. Los partidos políticos requieren del establecimiento de un conjunto de medios de impugnación a favor de sus militantes, en virtud de que, según se infiere de las disposiciones constitucionales interpretadas y de su naturaleza, deben ser entidades regidas por los postulados democráticos, dentro de los cuales, conforme a lo establecido en el artículo 27 citado, resulta indispensable la institución de medios efectivos y eficaces de defensa del conjunto de derechos político-electorales de los militantes, frente a la actuación de los órganos directivos del partido que los vulneren. La jurisdicción corresponde exclusivamente a los órganos del Estado idóneos para su ejercicio, y no puede delegarse, sino por una ley sustentada constitucionalmente, de lo cual se concluye que la facultad de los partidos políticos para establecer en sus estatutos las instancias encamina-

das a la resolución, *prima facie*, de sus conflictos jurídicos internos, sin constituir el ejercicio de la función jurisdiccional exclusiva del Estado, es una función equivalente a la jurisdicción, que los coloca en condiciones de alcanzar la calidad de organizaciones democráticas, pues con esos medios de defensa se puede conseguir, en principio, el objeto de la función jurisdiccional, consistente en remediar la violación de los derechos político-electorales de los militantes, con lo cual la acción de los tribunales jurisdiccionales estatales queda como última instancia. La instrumentación de esas instancias internas debe apegarse a los mandamientos constitucionales y legales establecidos para la jurisdicción, lo que inclusive debe ser verificado por la máxima autoridad electoral administrativa, como requisito *sine qua non* para su entrada en vigencia, según lo previsto por los artículos 30 y 31 en cita, lo que sitúa a los estatutos partidarios en un rango superior a los de otras asociaciones; asimismo, esta obligación de los partidos políticos de instrumentar medios de defensa para sus militantes, se traduce en la correlativa carga para estos de emplear tales instancias antes de ocurrir a la jurisdicción del Estado, a fin de garantizar, al máximo po-

sible, la capacidad auto-organizativa de los partidos políticos en ejercicio de la más amplia libertad, pero asegurar, al mismo tiempo, el respeto irrestricto a los derechos individuales de sus miembros, dejando a salvo la garantía esencial que representa para éstos la jurisdicción. Lo anterior encuentra armonía con la interpretación gramatical del artículo 10, apartado 1, inciso d), de referencia, pues la expresión utilizada por el precepto cuando establece los medios previstos en las leyes federales o locales, no determina que se trate de medios creados y regulados directa y totalmente por tales leyes, sino sólo que los haya previsto, por lo que es admisible que el legislador disponga en la ley (prevea) la obligación de establecer la clase de medios de impugnación intrapartidista, aunque remita para su regulación a los estatutos de los partidos; supuesto que se da con el artículo 27, apartado 1, inciso g) que se interpreta.

Sala Superior, tesis. S3ELJ 04/2003, publicada en el III Informe 2002-2003, rendido por el magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 194-196.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. Conforme con la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción IV y 99 de la Constitución federal; 9o., párrafo 1, inciso d); 12, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1; 80 y 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede solamente contra actos de la autoridad electoral, por lo que los partidos políticos no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio. Las normas constitucionales citadas no disponen expresa o implícitamente, que los partidos políticos son parte pasiva de tal medio de impugnación. Las bases constitucionales, sobre las que la ley desarrolla el sistema de medios de impugnación, están íntimamente vinculadas con actos de autoridad. Por su parte, la ley ordinaria invocada prevé que el juicio de que se trata se encuentra establecido exclusivamente para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano frente a los actos de autoridad, pues dispone que deberá presentarse por escrito precisamente ante la autoridad responsable; que en ese es-

erito deberá identificarse un acto o una resolución de una autoridad; que ésta es una de las partes en los medios de impugnación; que los supuestos de procedencia del juicio se encuentran estrictamente relacionados con actos de autoridad, y que la sentencia sólo debe notificarse al actor, a los terceros interesados y a la autoridad responsable. En consecuencia, en este juicio el sujeto pasivo es exclusivamente una autoridad, por lo que es improcedente contra actos de partidos políticos. No constituye obstáculo a lo anterior, lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la ley citada, en el sentido de que es parte en los medios de impugnación el partido político en el caso previsto por el inciso e), del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna. Dicha mención al partido político como autor del acto impugnado, se debió a una omisión del legislador, ya que en los artículos 9o.; 12, párrafo 1, inciso b); 81, párrafo 1, inciso e); 85, párrafo 1, incisos b) y c), del anteproyecto de la ley mencionada, se proponía que el juicio procediera también contra actos de partidos políticos; pero al aprobarse la ley se suprimió tal propuesta y se conservó únicamente, por un evidente descui-

do, en el artículo 12, párrafo 1, inciso b). En tales circunstancias, cabe concluir que la intención del legislador fue la de excluir la procedencia del juicio referido, contra actos de partidos políticos y sólo por una deficiencia en la técnica legislativa permaneció en el último de los preceptos citados.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 118-119.

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO. De una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 3o., párrafo 1; 22, párrafo 3; 38, párrafo 1, inciso a); 68, párrafo 1; 69, párrafo 1, inciso d); 73, párrafo 1, y 82, párrafo 1, incisos h) y w), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se arriba a la conclusión de que, en caso de una violación a los derechos político-electorales del ciudadano, por parte de un partido político, el Consejo General del Instituto Federal Electoral está fa-

cultado no sólo para la imposición de una sanción al infractor, sino también para realizar las providencias necesarias para restituir al quejoso en el uso y goce del derecho violado. En efecto, si se parte de la base de que la ley debe ser indefectiblemente observada por los partidos políticos nacionales, resulta que para el logro de los fines establecidos en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, dichos partidos políticos nacionales quedan sujetos a las obligaciones que establece la legislación electoral y, concretamente, tienen el deber jurídico de respetar los derechos de los ciudadanos, según lo previsto por los artículos 22, párrafo 3, y 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por otra parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la responsabilidad de vigilar que los partidos políticos cumplan con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) de dicho cuerpo legal, en conformidad con lo dis-

puesto en los preceptos citados al principio. En consecuencia, si en concepto de esa autoridad electoral está demostrado que el partido político conculcó el derecho político-electoral de un ciudadano, el Consejo General del Instituto Federal Electoral no solamente está facultado para imponer la sanción correspondiente, sino que también está constreñido a dictar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho político-electoral violado, que restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida, pues sólo de esta manera quedarán acatadas cabalmente las normas reguladoras de esa clase de derechos.

Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 53-54, Sala Superior, tesis S3EL 007/2001. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, página 383.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. Los estatutos de un partido son uno de los documentos básicos con los que debe contar para su registro como partido político nacional, tal

como se dispone en el artículo 24, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tales circunstancias, no obsta el hecho de que los estatutos de un partido hubieren sido aprobados por la autoridad administrativa, para analizar su constitucionalidad, cuestión que podrá ser examinada tanto en el momento de aprobar la solicitud de registro correspondiente o, en su caso, las modificaciones que al respecto de los mismos sean aprobadas, como también en el momento de su aplicación a un caso concreto; resultando el recurso de apelación procedente para ello, en tanto que el mismo se encuentra diseñado no sólo para garantizar la legalidad, sino también la constitucionalidad de todos los actos en materia electoral. De modo que si la autoridad fundamenta su actuar en los estatutos de un partido, que se alegan inconstitucionales, ello debe ser materia de análisis por parte de este órgano jurisdiccional.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, página 437.

DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS

CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Con fundamento en los artículos 6o., in fine; 9o., primer párrafo; 35, fracción III; 40; 41, fracción I, segundo párrafo, in fine, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 93, párrafo 1, inciso i), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el 27, párrafo 1, incisos b) y c); 38, párrafo 1, incisos a) y m), y 135, párrafo 3, del propio código, todo ciudadano mexicano, como parte de su derecho fundamental de asociación política, en particular, el de afiliación político-electoral, tiene derecho a conocer la información contenida en los registros públicos relativos a los partidos políticos, con las limitaciones inherentes, entre las que se comprende la relativa al registro de los órganos directivos nacional y estatales de los correspondientes partidos políticos nacionales, así como de la información o documentación que soporte dicho registro y se relacione con los procedimientos seguidos para la integración y renovación de tales órganos directivos.

Lo anterior encuentra su razón de ser en el deber del Estado de garantizar el derecho fundamental a la información; en la obligación legal de los partidos políticos nacionales de comunicar dicha información oportunamente a la Dirección Ejecutiva de Partidos y Prerrogativas Políticas del Instituto Federal Electoral y en la naturaleza pública del respectivo registro a cargo de un organismo público autónomo con motivo de la información correspondiente a partidos políticos cuyo status constitucional es el de entidades de interés público, máxime que, a diferencia de lo legalmente previsto respecto del Registro Federal de Electores, en el mencionado código electoral no se establece que el correspondiente libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos a cargo del citado instituto tenga carácter confidencial y, por otra parte, en el hecho de que un ciudadano debe contar con dicha información básica de los partidos políticos, pues esto constituye, sin duda, un prerequisite para ejercer de manera efectiva su libertad de asociación política y, en particular, de afiliación político-electoral, con el objeto de que pueda decidir libremente afiliarse o no a determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse.

Esto es así, en razón de que un cabal y responsable ejercicio de los derechos fundamentales de libre asociación política y de afiliación político-electoral supone tener una información adecuada acerca de los partidos políticos por parte de los ciudadanos, incluidos los afiliados o miembros y militantes de los partidos políticos, pues de lo contrario se estarían prohiendo ciudadanos desinformados, en particular, carentes de información básica acerca de los partidos políticos a los que pretendan afiliarse o en los que militen y, por lo tanto, sin estar en aptitud de tomar una decisión suficientemente informada, lo que iría en detrimento del fin primordial de los partidos políticos asignado constitucionalmente, consistente en promover la participación del pueblo en la vida democrática, el cual no sería atendido con ciudadanos o militantes desconocedores de las actividades de los partidos políticos que les conciernan. No obstante, el derecho a la información se halla sujeto a limitaciones o excepciones basadas, primordialmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto hacia los intereses de la sociedad como a los derechos de terceros y, bajo estas premisas, el Estado, al estar obligado como sujeto pasivo de la citada garantía, a

velar por los referidos intereses, el derecho a la información, según deriva de las disposiciones citadas, no puede ser garantizado en forma ilimitada. Al respecto, es preciso acotar que el conocimiento público de los aspectos básicos de un partido político, como el relativo a los integrantes de sus órganos directivos o los procedimientos para la integración o renovación de los mismos, no podría generar daños a los intereses nacionales ni afectar los intereses de la sociedad; antes, al contrario, los ciudadanos están interesados en conocer esos aspectos básicos de los partidos políticos, en tanto entidades de interés público. No obstante, hay cierta información acerca de los partidos políticos y de sus miembros o afiliados que debe estar necesariamente restringida, ya que su conocimiento público podría afectar los derechos de tercero, como podría ocurrir con los datos personales de los afiliados o miembros del partido. En consecuencia, en principio, la información acerca de los partidos políticos debe ser pública, salvo la información que se considere confidencial o restringida, así como la que pueda vulnerar derechos de tercero.

Sala Superior, tesis S3ELJ 58/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 58-61.

REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE. Por disposición expresa del artículo 3o., apartado 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este sistema tiene como primer objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; precepto del que se advierte que en estos medios de impugnación son examinables todos los vicios o irregularidades en que se pueda incurrir en los actos o resoluciones que se reclamen, es decir, cualquier actuación u omisión de la autoridad electoral, con la que se desvíe del cauce marcado por la Constitución, sin limitación alguna. Los vicios o irregularidades de los actos electorales, pueden ser imputables directamente a la autoridad, o provenir de actos u omisiones de terceros, especialmente de los que intervienen, en cualquier manera, para la formación o creación del acto de autoridad o resolución de que se trate, y al margen de esa causalidad, si hay ilicitud en el acto o resolución, ésta debe ser

objeto de estudio en los fallos que emitan las autoridades competentes, al conocer de los juicios o recursos que se promuevan o interpongan, cuando se haga valer tal ilicitud, en la forma y términos que precisa el ordenamiento aplicable, esto es, independientemente del agente que provoque irregularidades en los actos o resoluciones electorales, sea la conducta de la autoridad que lo emite o las actitudes asumidas por personas diversas, una vez invocada debidamente y demostrada, debe aplicarse la consecuencia jurídica que corresponda, y si ésta conduce a la invalidez o ineficacia, así se debe declarar y actuar en consecuencia. Por tanto, si se reclama el acuerdo de la autoridad electoral administrativa, mediante el cual se registraron o aceptaron candidaturas de partidos políticos, por estimar infringidas disposiciones de los estatutos internos, no debe estimarse que lo que se reclama realmente es el procedimiento de selección interna de candidatos, ni la lista resultante, porque uno de los elementos esenciales para la creación de los actos jurídicos administrativos, en cuyo género se encuentran los actos electorales, consiste en que los mismos sean producto de una voluntad administrativa libre y carente de vicios, y un elemento reconocido unánimemen-

te por la doctrina y la jurisprudencia como vicio de la voluntad administrativa, está constituido por el error, que consiste en una falsa representación de la realidad, independiente de que provenga de la propia autoridad o que sea provocada en ésta por otras personas. Para que el registro de candidatos que realiza la autoridad electoral se lleve a cabo válidamente, resulta necesario que se satisfagan todos los requisitos que fija la ley para tal efecto, así como que concurren los elementos sustanciales para que los candidatos que se presenten puedan contender en los comicios y, en su caso, asumir el cargo para el que se postulan. Uno de estos requisitos, consiste en que los candidatos que postulen los partidos políticos o las coaliciones de éstos, hayan sido electos de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos; sin embargo, con el objeto de agilizar la actividad electoral, en la que el tiempo incesante juega un papel fundamental, se tiende a desburocratizar en todo lo que sea posible, sin poner en riesgo la seguridad y la certeza, por lo que el legislador no exige una detallada comprobación documental sobre la satisfacción de este requisito, con la presentación de la solicitud de registro de candidatos, sino que se apoya en el princi-

pio de buena fe con que se deben desarrollar las relaciones entre la autoridad electoral y los partidos políticos, y toma como base la máxima de experiencia, relativa a que ordinariamente los representantes de los partidos políticos actúan de acuerdo con la voluntad general de la persona moral que representan, y en beneficio de los intereses de ésta, ante lo cual, la mayoría de los ordenamientos electorales sólo exigen, al respecto, que en la solicitud se manifieste, por escrito, que los candidatos cuyos registros se solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, y partiendo de esta base de credibilidad, la autoridad puede tener por acreditado el requisito en mención. Sin embargo, cuando algún ciudadano, con legitimación e interés jurídico, impugna el acto de registro de uno o varios candidatos, y sostiene que los mismos no fueron elegidos conforme a los procedimientos estatutarios del partido o coalición que los presentó, lo que está haciendo en realidad es argüir que la voluntad administrativa de la autoridad electoral que dio lugar al registro, es producto de un error provocado por el representante del partido político que propuso la lista correspondiente, al haber manifestado en

la solicitud de registro que los candidatos fueron electos conforme a los estatutos correspondientes, es decir, que la voluntad administrativa en cuestión se encuentra viciada por error, y que por tanto, el acto electoral debe ser invalidado.

Revista Justicia Electoral 2002, suplemento 5, páginas 26-27, Sala Superior, tesis S3ELJ 23/2001. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 205-208.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. La 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 Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta 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, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene 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 existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen 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, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina 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; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona 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 conduce 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 conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de

impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior,

sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

Sala Superior, tesis S3ELJ 03/2003, publicada en el III Informe 2002-2003, rendido por el magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 192-194.

FUENTES DE INFORMACIÓN Y CONSULTA

Bibliográficas

- ÁGUILA, Rafael del. *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Trotta, 2000.
- [et al] *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *La reforma política de 1996 en México*, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Corte de Constitucionalidad de República de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1997. (Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, No. 25).
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002.
- ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1999.

- BILBAO UBILLOS, Juan María. La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- BLANCO VALDÉS, Roberto. “Democracia de partidos y democracia en los partidos”, en Derecho de partidos, José Juan González Encinar (Coord.), Madrid, Espasa Calpe, 1992.
- Los Partidos Políticos, Madrid, Tecnos, 1997.
- BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia, 2a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- BOVERO, Michelangelo. Los adjetivos de la democracia, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- Teoría de la Democracia: dos Perspectivas Comparadas, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- CABERO MORÁN, Enrique. La democracia interna en los sindicatos, Madrid, Consejo Económico y Social, 1997.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Crisis de Legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- “Partidos Políticos y Democracia”, México, Instituto Federal Electoral, 2001. (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 8).

- CASCAJO CASTRO, José Luis. “Controles sobre los partidos políticos”, en *Derecho de partidos*, José Juan González Encinar (Coord.), Madrid, Espasa Calpe, 1992.
- CERRONI, Umberto. *Reglas y valores en la democracia*, México, CONACULTA, Alianza, 1989.
- COSSIO DÍAZ, José Ramón. “Estado Social y Derechos de Prestación”, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- “Concepciones de la Democracia y Justicia Electoral”, México, Instituto Federal Electoral, 2002. (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 22).
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral*, México, Porrúa, 2000.
- DAHL, Robert A. *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, México, Alianza, 1991.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El Sistema Constitucional Español*, Madrid, Dykinson, 1992.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001.
- “Pasado y Futuro del Estado de Derecho” en *Neoconstitucionalismo (s)*, edición de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2003.
- FUENTES CERDA, Eloy. “El control de los actos internos de los partidos políticos”, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución*

- al desarrollo político democrático de México, México, El Tribunal, 2003.
- FLORES GIMÉNEZ, Fernando. La democracia interna de los partidos políticos, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.
- “Los derechos fundamentales de los afiliados y la expulsión del partido político (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1998)”, en Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, No. 30/31, Valencia, 2000.
- GALVÁN RIVERA, Flavio. “La actualidad de los partidos políticos en México”, en El horizonte electoral y la democracia en la ruta del derecho, Francisco Martínez Sánchez (Coord.), Oaxaca, Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, 2003.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. El Estado de partidos, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan (Coord.), Derecho de partidos, Madrid, Espasa Calpe, 1992.
- GUEVARA NIEBLA, Gilberto. “Democracia y Educación”, México, Instituto Federal Electoral, 2001.(Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, No. 16).

- HERNÁNDEZ, María del Pilar (Coord.). Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas. México, UNAM, 2002.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. “La democratización interna de los partidos en la Constitución Venezolana”, en *Sistemas Electorales Acceso al Sistema Político y Sistema de Partidos*, Manuel Vicente Magallanes (Coord.), Caracas, Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, 1987.(Colección del Cincuentenario, No. 3)
- “La democratización interna de los partidos políticos”, en *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones (Vol.II Financiación y democratización interna de partidos políticos)*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1991.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique. *El derecho de asociación*. Madrid, Teenos, 1996.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. “La estructura interna y el funcionamiento democrático de los partidos políticos: la experiencia española”, en *Justicia Electoral: ética, justicia y elecciones, partidos políticos*. Memoria del Primer Curso Iberoamericano, Puebla, México, El Tribunal, 2004.
- MARTÍNEZ VELOZ, Juan. “Aspectos jurídicos de la democracia interna de los partidos políticos”, en *Temas Electorales*, Hernández, Ma. del Pilar

- (Coord.), México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001.
- MICHELS, Robert. Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Buenos Aires, Amorrortu, 1972.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier. José María Iglesias y la Justicia Electoral, México, UNAM, 1994.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. Partidos políticos y “democracia interna”, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús. La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional, México, El Tribunal, México, 2004. (Colección de cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral No. 7)
- “La democracia interna de los partidos políticos”, en Justicia Electoral: ética, justicia y elecciones, partidos políticos. Memoria del Primer Curso Iberoamericano, Puebla, México, El Tribunal, 2004.
- OTTO PARDO, Ignacio de. Defensa de la Constitución y Partidos Políticos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PÉREZ ROYO, Javier. Curso de derecho constitucional, Madrid, Marcial Ponds, 2002.

- PESCHARD, Jacqueline. “Democracia interna de los partidos políticos en México”, en Justicia Electoral: ética, justicia y elecciones, partidos políticos. Memoria del Primer Curso Iberoamericano, Puebla, México, El Tribunal, 2004.
- PRESNO LINERA, Miguel Á. Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia, Barcelona, Ariel, 2000.
- RAZ, Joseph. “El Estado de Derecho y su virtud”, en Estado de Derecho concepto, fundamentos y democratización en América Latina, (Coord.) Miguel Carbonell, et. al., México, Siglo XXI editores, 2002.
- REYES ZAPATA, Mauro Miguel. “La defensa de los derechos político-electorales del ciudadano”, México, el autor, [s. a]. Trabajo presentado en el Senado de la República.
- ROLLA, Giancarlo. Derechos Fundamentales, Estado Democrático y Justicia Constitucional, México, UNAM, 2002.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, “La Constitución como norma jurídica” en Temas básicos de derecho constitucional, Aragón Reyes, Manuel (Coord.), t. I, Madrid, Civitas, 2001.
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. El candidato en el actual sistema de democracia representativa, Granada, Comares, 1999.

- SARTORI, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis, Madrid, Alianza, 1999.
- SCHMITTER, C. Philippe y otro. “Qué es... y que no es la democracia”, en El Resurgimiento Global de la Democracia, México, UNAM, 1996.
- TOURAINÉ, Alain. ¿Qué es la democracia? México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- URRUTY, Carlos. “El ejercicio de la democracia en la actividad interna de los partidos políticos”, en Justicia Electoral: ética, justicia y elecciones, partidos políticos. Memoria del Primer Curso Iberoamericano, Puebla, México, El Tribunal, 2004.
- VALLARTA OGAZÓN, Ignacio Luis, Votos. Cuestiones Constitucionales, volumen I, México, Oxford, 2002.
- VÍRGALA FORURIA, Eduardo. “Ejercicio de Derechos por los Afiliados y Control Jurisdiccional de las Sanciones Impuestas por los Partidos Políticos”, en Teoría y Realidad Constitucional , Madrid, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Segundo Semestre 2000. (La Regulación Jurídica de los Partidos Políticos, No. 6).
- WOLDENBERG, José. “Las normas de los partidos”, Reforma (México, D.F.), 26 de agosto de 2004.
- WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, Ernst. Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia, Madrid, Trotta, 2000.

Legislación y tratados internacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3a. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2a ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 26 de agosto de 1789, disponible en línea <http://www.justice.gouv.fr/espanol/eddhc.htm> (Consulta: 22 Septiembre 2004)

Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de de San José de Costa Rica. (Aprobada en la Conferencia de los Estados Americanos de San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969). Véase Pacheco G., Máximo. Los Derechos Humanos: documentos básicos. Chile, Jurídica de Chile, 1992.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Véase Jerarquía constitucional de los tratados internacionales: fundamentos. tratados de derechos humanos. operatividad.

tratados de integración. acciones positivas.
derecho a la vida. Buenos Aires, Astrea, 1996.

Páginas Web

Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

<http://www.cidh.oas.org>.

Sentencias

Relación de sentencias dictadas por Sala Superior
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la
Federación, disponibles en el sitio Intranet:

Juicios para la protección de los derechos político-
electorales del ciudadano:

SUP-JDC-012/97.	SUP-JDC-092/2003.
SUP-JDC-006/99.	SUP-JDC-109/2003.
SUP-JDC-009/2000.	SUP-JDC-144/2004.
SUP-JDC-021/2000.	SUP-JDC-361/2004.
SUP-JDC-037/2000.	SUP-JDC-364/2004.
SUP-JDC-132/2000.	SUP-JDC-365/2004.
SUP-JDC-133/2000.	SUP-JDC-367/2004.
SUP-JDC-242/2000.	SUP-JDC-368/2004.
SUP-JDC-117/2001.	SUP-JDC-369/2004.
SUP-JDC-127/2001.	SUP-JDC-370/2004.
SUP-JDC-128/2001.	SUP-JDC-371/2004

SUP-JDC- 021/2002. SUP-JDC-384/2004.
SUP-JDC-781/2002. SUP-JDC-385/2004.
SUP-JDC-807/2002. SUP-JDC-386/2004.
SUP-JDC-803/2002. SUP-JDC-388/2004.
SUP-JDC-1181/2002. SUP-JDC-408/2004.
SUP-JDC-005/2003. SUP-JDC-447/2004 y
SUP-JDC-084/2003. acumulados.
SUP-JDC-468/2004.

Recurso de apelación:

SUP-RAP-018/99

Tribunal Constitucional Español, en el recurso de
amparo: 56/1995, con clave de publicación
BOE: 19950331.

ÍNDICE

Presentación	9
Explicación preliminar	15

PRIMERA PARTE

La democracia interna, imperativo para los partidos políticos

I. Elementos mínimos del concepto democracia	27
II. La democracia interna en la legislación ordinaria	56
III. Constitucionalidad de la democracia interna y la posición internacional	62
IV. La jurisdicción en los conflictos intrapartidistas	71
V. Inclinación de militantes, oposición de dirigentes	95

SEGUNDA PARTE
Evolución jurisprudencial
de las controversias
intrapartidistas

I. Breve recorrido histórico	107
II. La primera orientación	117
III. Control indirecto, a través de los actos de la autoridad electoral	120
IV. La tutela por vía administrativa	124
V. Tutela mediante la revisión estatutaria .	133
VI. Los medios impugnativos intrapartidistas en el principio de definitividad	149
VII. Nuevo criterio. Los actos intrapartidistas son directamente impugnables.....	157
VIII. Repercusión del nuevo criterio	165
Epílogo	173
Apéndice: Tesis de Jurisprudencia y relevantes sobre el tema	179
Fuentes de información y consulta	209

Esta obra se terminó de imprimir
en octubre de 2004 en la Coordinación
de Documentación y Apoyo Técnico
del Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación ubicada en el edificio C
de Carlota Armero núm. 5000,
Col. CTM Culhuacán, C.P. 04480,
México, D.F.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares