

REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN

Caso Unión Nacional Sinarquista

FERNANDO FLORES GIMÉNEZ

Nota introductoria

José Alfredo García Solís



REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN
Caso Unión Nacional Sinarquista

COMENTARIO A LA SENTENCIA
SUP-JDC-517/2008
Fernando Flores Giménez

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE
José Alfredo García Solís

342.76568 Flores Giménez, Fernando.
F6233r

Regulación del derecho de asociación : caso Unión Nacional Sinarquista / Fernando Flores Giménez; nota introductoria de José Alfredo García Solís. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

55 p.; + 1 CD-ROM .-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 13)
Contiene Sentencia SUP-JDC-517/2008

ISBN 978-607-7599-49-4

1. Derechos políticos – México. 2. Derechos del ciudadano – Juicios. 3. Derecho de asociación. 4. Unión Nacional Sinarquista – Agrupación Política Nacional – México. 5. Sentencias – TEPJF – México. 6. Medios de impugnación – Derecho Electoral. I. García Solís, José Alfredo. II. Serie.

**SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

D.R. 2009 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero No. 5000, Colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, C.P. 04480, México, D.F.
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

Impreso en México

ISBN 978-607-7599-49-4

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Ruperto Patiño Manffer

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Rafael Estrada Michel

Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria	13
Regulación del derecho de asociación. Caso Unión Nacional Sinarquista	27

SENTENCIA

SUP-JDC-517/2008.	Incluida en CD
---------------------------	----------------

PRESENTACIÓN

En esta entrega de la serie *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, el catedrático español Fernando Flores Giménez comenta el juicio mediante el cual la agrupación política nacional Unión Nacional Sinarquista combatió la negativa de su registro como partido político. El autor analiza y pondera los argumentos jurídicos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), los relaciona con el principio democrático, la doctrina general sobre el derecho de asociación, y los límites constitucionales a la libertad de auto-organización de un partido. Flores Giménez también busca desentrañar la relación existente entre las exigencias legales a las agrupaciones políticas y el respeto a los derechos fundamentales de los afiliados, así como a la democracia interna del partido.

El derecho de asociación —señala el comentarista— comprende entre sus distintas vertientes un derecho de auto-organización, cuyo titular, en el caso bajo análisis, es la agrupación Unión Nacional Sinarquista. Ese derecho de auto-organización, precisa Flores Giménez, se encuentra limitado por la propia naturaleza de los partidos políticos. Éstos, según la Constitución, son “entidades de interés público”, cuestión que, junto con las esenciales funciones democráticas que deben cumplir, exige y justifica un control sobre sus asuntos internos, desde la perspectiva de los límites a las libertades públicas.

La Unión Nacional Sinarquista impugnó el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) 296/2008 por el cual se le negó el registro como partido político. La organización se dijo objeto de tres agravios: 1) insuficiente motivación del acuerdo al establecer que no fueron cumplidos los requisitos de celebración

de las cinco asambleas estatales constitutivas; 2) falta de notificación acerca de los defectos formales de los documentos básicos del partido; 3) caracterización de los defectos en los documentos básicos mencionados como no subsanables.

Al respecto, Flores Giménez comenta que la Sala Superior no se pronunció sobre el primero de los agravios, ya que por razones de método debía abocarse al estudio de las cuestiones relativas al incumplimiento de los requisitos esenciales en los documentos con que la agrupación solicitó el registro.

Con relación a tales requisitos, el acuerdo del Consejo General señaló que, si bien el Programa de Acción cumplía con todos los requisitos, la Declaración de Principios presentada no contenía el compromiso de promover la equidad entre hombres y mujeres, lo cual constituía un defecto formal. Por su parte, los Estatutos presentaban omisiones relevantes al no prever, entre otros aspectos, un periodo corto de mandato. También se objetó la posibilidad de reelección en los cargos, lo que podría vaciar de contenido el derecho de acceso de los afiliados a ocupar algún cargo dentro del Consejo Político.

Flores Giménez destaca que la sentencia del TEPJF demuestra que la solicitud presentada por la Unión Nacional Sinarquista contenía omisiones suficientemente graves como para justificar el rechazo de la misma. La Sala Superior —afirma el catedrático— estableció que el objeto a resolver sería la calidad de los requisitos que fueron incumplidos por la agrupación política. En otras palabras, si esos requisitos se consideraban “esenciales”, el IFE habría obrado bien al no prevenir a la solicitante para que subsanara las deficiencias. En cambio, si se consideraban no esenciales, su decisión debía ser la contraria y el recurso debería prosperar.

Para la Sala Superior, los requisitos esenciales se encuentran vinculados con aquellos aspectos legales que directamente influyen en la realización u olvido del principio democrático. Los no esenciales son aquellos requisitos formales, procedimentales o meramente orgánicos, cuyo incumplimiento puede ser subsanado o enmendado.

El autor considera correcto el sentido de la sentencia, la cual confirma la resolución del IFE al negarle el registro a la agrupación

política. El razonamiento de la Sala Superior, precisa, consistió en que los estatutos presentados contenían una disposición —el artículo 35— que impedía a los afiliados tener acceso a los cargos partidistas e intervenir en la toma de decisiones, infringiendo los principios contenidos en los artículos 3, 35 y 41 de la Constitución. El argumento de la sentencia consistió en evidenciar el carácter antidemocrático del precepto.

El voto particular del magistrado Flavio Galván Rivera, que también comenta Flores Giménez, no difiere del sentido de la sentencia, sino de algunos aspectos relacionados con su fundamentación. Concretamente, el Magistrado argumenta que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene la diferenciación entre requisitos subsanables y no subsanables. El argumento de fondo consiste en la imperiosa necesidad de que los afiliados conozcan las posibles correcciones a unos textos básicos que ellos ya han votado.

El análisis de la sentencia recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-517/2008, forma parte de la contribución del TEPJF para fomentar el debate de sus sentencias, necesario en todo Estado Constitucional Democrático de Derecho.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-JDC-517/2008

*José Alfredo García Solís**

Antecedentes

Los partidos políticos constituyen uno de los ejes principales sobre los que transita el desarrollo y la transformación del sistema político mexicano, pues las acciones que despliegan al realizar su función articuladora-mediadora forman parte del engranaje que hace realidad la democracia representativa nacional. El propio constituyente mexicano ha resaltado la importancia de estas entidades de interés público al disponer en el artículo 41, base I, segundo párrafo, del Pacto Federal, que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Con el propósito de asegurar la subsistencia y el cumplimiento de sus objetivos político-electorales, la Constitución Política Federal y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) reconocen a favor de los partidos políticos el uso de ciertas prerrogativas, tales como: recibir financiamiento público para el desarrollo de sus actividades ordinarias y las encaminadas a la obtención del voto durante los procesos electorales; acceder de manera permanente y gratuita a medios de comunicación social como la radio y la televisión; ser objetivo de un régimen

* Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Ponencia de la magistrada presidenta Ma del Carmen Alanís Figueroa.

fiscal específico; y el acceso a franquicias postales y telegráficas, para el cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, para que una agrupación política esté en aptitud jurídica de realizar las acciones político-electorales reconocidas en la Constitución Federal y disfrutar de las prerrogativas antes enunciadas, es menester que obtenga su registro como partido político nacional, para lo cual, debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 24 al 29 del código electoral citado. En dicho procedimiento de registro, corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral examinar que se satisfagan las exigencias legales, y en su caso, negar el registro solicitado, o bien, concederlo y expedir el certificado correspondiente, haciendo constar el registro en el libro que para tal efecto lleva la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

En el caso que ahora se comenta cabe señalar que, el 13 de junio de 2007 la agrupación política nacional Unión Nacional Sinarquista presentó, ante el Instituto Federal Electoral, un escrito para informar su propósito de constituirse como partido político nacional. Una vez celebradas diversas asambleas locales, la agrupación interesada notificó el 22 de enero de 2008 a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos que el 29 de enero, del mismo año, llevaría a cabo su Asamblea Nacional Constitutiva.

El 31 de enero del año pasado, la agrupación actora solicitó formalmente su registro como partido político nacional, bajo la denominación Solidaridad, el cual fue negado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante resolución CG296/2008 del 23 de junio del mismo año, fundamentalmente debido a que: de las 22 asambleas estatales realizadas, las correspondientes a Coahuila, San Luis Potosí y Veracruz resultaban inválidas debido a existencia de irregularidades, por lo que no debían ser contabilizadas; aunado a que en sólo 17 de las citadas asambleas, se cumplió con el mínimo exigido para celebrarse, es decir, la presencia de 3,000 afiliados, como lo refiere el artículo 28, párrafo 1, inciso a), con relación al 24, párrafo 1, inciso b), ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Además, la autoridad determinó que la Declaración de Principios y los Estatutos de la agrupación

política interesada, incumplían con los requisitos exigidos en el código de la materia y en el instructivo.

Reseña de agravios

En contra de la resolución que negó el registro, la agrupación política presentó el 8 de julio de 2008 una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en la que hizo valer conceptos de agravio vinculados a los tres temas siguientes:

1. Indebida fundamentación y motivación al resolver que cinco asambleas estatales constitutivas incumplían con las exigencias de la ley para su celebración;
2. La negligencia de la responsable de notificarle, de manera previa, las omisiones advertidas en los documentos básicos, para que estuviera en condiciones de corregirlos; y
3. Que las omisiones advertidas en los documentos básicos eran subsanables, lo que implicaba que se debió conceder el registro, así como un plazo para modificar sus documentos básicos.

Importancia del caso

La ejecutoria dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-517/2008 se pronunció respecto de los agravios vinculados a los temas antes numerados como 2 y 3, por lo cual señaló que la cuestión esencial a dilucidar consistía en: establecer si los requisitos que se estimaron insatisfechos; en los documentos básicos de la agrupación política actora, debían ser objeto de prevención a la solicitante del registro para que los subsanara o no; y en caso de ser afirmativa la conclusión a la que se arribara, establecer si la responsable incumplió con tal deber, y de ser así, una vez acogida la pretensión de la demandante, ordenar realizar su registro como partido político y concederle a la agrupación un plazo para modificar sus documentos básicos.

La importancia de este fallo estriba en que, los Magistrados que emitieron su voto aprobatorio mayoritario hicieron una distinción entre requisitos subsanables e insubsanables, esto con relación a los documentos básicos que presentan las agrupaciones que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales.

Consideraciones

El procedimiento para que una agrupación política obtenga su registro como partido político nacional consta de dos etapas, las cuales están diferenciadas entre sí por un factor temporal, así como por las actividades que en ellas se realizan y por la clase de funcionarios o autoridades que intervienen en las mismas.

La primera etapa se desarrolla con anterioridad a la solicitud de registro. Inicia con la notificación que debe darse, en enero del año siguiente da la elección presidencial, a la autoridad electoral administrativa, en el sentido de que se tiene el propósito de constituir un partido político nacional; a partir de ello, los interesados realizan los actos previos tendentes a ese fin, entre otros, la aprobación de la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos por parte de los afiliados, esto en las asambleas que al efecto celebren. La segunda etapa empieza, precisamente, con la solicitud de registro que debe presentarse el último día de enero del año anterior a la elección; y las autoridades que actúan son: la comisión revisora de la documentación, encargada de hacer un dictamen; la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas Partidos Políticos y Radiodifusión, que comunica al solicitante la advertencia de errores u omisiones graves en la solicitud; y el Consejo General del IFE, que aprueba o no dicho dictamen.

Los tiempos en que se desarrollan ambas etapas son fatales, porque fuera de ellos no puede pedirse y obtenerse el registro de un partido político, como se señala en el artículo 28, párrafo 3, del Cofipe, el cual establece que si la agrupación interesada no presenta la solicitud en el plazo legal, dejará de tener efectos la notificación previa realizada; así como en el numeral 28 del instructivo, que dispone la fatalidad e inamovilidad de los plazos, así como la inexistencia de excepciones.

Por ende, los documentos básicos (Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos) deben estar debidamente conformados con anterioridad a la presentación de la solicitud de registro, porque constituyen elementos necesarios para la procedencia del mismo, y por lo mismo, no pueden ser aprobados en un momento posterior, por tratarse de elementos constitutivos del derecho a obtener el registro pretendido.

Para considerar que el derecho de afiliación se ejerce de manera libre es necesario, entre otras condiciones, que el ciudadano tenga pleno conocimiento acerca del instituto político que se quiere crear, en todos sus aspectos esenciales, es decir, saber su ideología, propósito, organización y funcionamiento, porque sólo así estará en aptitud de determinar si los postulados que se suscriben en las asambleas constitutivas son acordes a sus convicciones, tanto como para aprobarlos y ajustarse a ellos, esto al formar parte del partido político.

La Sala Superior ha sostenido que los documentos básicos y, en general, la normativa de los partidos políticos, deben comprender ciertos elementos esenciales mínimos para ser considerados democráticos, como se observa en las jurisprudencias S3ELJ 58/2002 y S3ELJ 03/2005, publicadas en las páginas 84 a 86 y 120 a 122, respectivamente, de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes, 1997-2005, bajo los rubros: “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” y “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS”.

Sin embargo, el órgano jurisdiccional consideró necesario clasificar los diversos requisitos que deben comprender los documentos básicos, con el ánimo de distinguir los que deben considerarse subsanables e insubsanables.

Así, cuando las deficiencias en los documentos básicos se relacionan con aspectos procedimentales, formales u orgánicos, podría otorgarse el registro a la agrupación solicitante y conceder un plazo para que las subsane por conducto de la instancia partidaria com-

petente. En este sentido, las deficiencias de la normatividad básica de una agrupación política es subsanable, en la medida en que no repercuta en alguno de los aspectos sustanciales, pues su adopción no requeriría de la participación de la totalidad de los afiliados.

En cambio, cuando se trata de deficiencias que vulneren o restrinjan los elementos mínimos necesarios requeridos para considerarlos democráticos, ya sea que se trate de aspectos normativos o bien, de principios o postulados ideológicos, por tener el carácter de requisitos esenciales mínimos, se consideran insubsanables. Lo anterior, debido a que los elementos mínimos de carácter democrático que deben contener los documentos básicos, tanto en el aspecto normativo como en las bases y principios ideológicos que identifican y distinguen a cada partido político de los demás, constituyen elementos esenciales, resultando evidente que ambos aspectos son los que influyen de manera decisiva para que cada ciudadano opte por la fuerza política de su preferencia. De manera que si en las asambleas estatales o distritales y la nacional constitutivas, los afiliados aprobaron los documentos básicos, por compartir los principios democráticos así como las bases y postulados ideológicos, ello lleva a concluir que los principios democráticos e ideológicos que subyacen en las normas estatutarias, son esenciales y revisten el carácter de insubsanables, por lo que no pueden ser reparados en un momento posterior a la presentación de la solicitud de registro como partido político.

No es admisible que los requisitos insubsanables puedan ser aprobados en un momento posterior, atendiendo al principio de interpretación *in dubio pro cive*, porque tal situación implicaría generar situaciones de incertidumbre respecto de los ciudadanos que se afilian al partido, por desconocimiento de las cuestiones esenciales que regirán al instituto, siendo que este factor es determinante y previo para que puedan ejercer su voluntad de afiliarse de manera libre e informada.

La Sala Superior examinó las observaciones realizadas por la autoridad responsable, respecto de las irregularidades advertidas en la declaración de principios y los estatutos presentados por la agrupación actora, y consideró que el artículo 35 de los Estatutos resultaba infractor de diversos aspectos de los elementos mínimos

que deben satisfacer los Estatutos para que sean considerados democráticos. Dicho precepto señala:

Artículo 35.- Los miembros del Consejo Político Nacional serán electos cada tres años, pudiendo ser reelectos.

En caso de quedar vacante por cualquier causa alguna representación, el mismo Consejo hará una elección provisional en tanto se reúne el Congreso Nacional. Se considerará vacante un asiento en el consejo cuando un consejero deje de asistir injustificadamente a tres reuniones en forma consecutiva, o por renuncia, fallecimiento, impedimento físico o mental, así como la exclusión del partido mediante el procedimiento establecido.

Si un miembro fuera reelecto para ser miembro del Consejo Político hasta por cuatro periodos completos, consecutivos o no, al acabar éste último será considerado como miembro vitalicio. Los Ex presidentes del Consejo Político Nacional que concluyan con la totalidad de su encargo, adquieren al concluir su periodo la calidad de miembros vitalicios. En todos los casos, la calidad de miembro vitalicio se pierde por renuncia, fallecimiento, impedimento físico o mental, así como por la exclusión del partido mediante el procedimiento establecido.

Al respecto, se estimó que de conformidad con los artículos 41, fracción I, párrafo segundo, de la Ley Suprema, y 27, párrafo I, incisos b) y c), del Cofipe, los partidos políticos deben ajustar su vida interna y externa a los principios democráticos que rigen la vida político electoral de México. En esa virtud, para alcanzar el perfeccionamiento democrático, como un sistema de vida, en los términos del artículo 3 de la propia Constitución, es evidente que el actuar de esos institutos políticos debe tender al respeto irrestricto de la vida democrática, no sólo en la contienda electoral, sino en su estructura interna, para ofrecerle a la ciudadanía y, en su momento, a los afiliados, la opción de tener acceso a los cargos partidistas e intervenir en la toma de decisiones, o bien, para ser promovido a los cargos de elección popular. Se dijo que el derecho fundamental de libre asociación consagrado en el

artículo 35 de la Carta Magna, se colma en la medida en que los asociados tengan acceso a la toma de decisiones de los órganos que marcan las directrices y el rumbo del partido político.

Sin embargo, la norma estatutaria referida establece que los miembros del Consejo Político Nacional pueden: 1. Ser reelectos de manera indefinida; 2. Si han sido reelectos hasta por cuatro periodos completos, sean o no consecutivos, al concluir el cuarto periodo serán considerados como miembros vitalicios; y 3. Cuando han ejercido el cargo de presidente, al concluir la totalidad de su encargo, adquieren la calidad de miembros vitalicios. Lo anterior, en opinión de la Sala Superior, resultaba antidemocrático, pues impedía a los afiliados tener acceso a los cargos partidistas e intervenir en la toma de decisiones, alejándose de los principios democráticos señalados; máxime que el mencionado consejo, de conformidad con el artículo 40 de los propios estatutos, es el que ejerce atribuciones fundamentales para la organización, funcionamiento y desarrollo del partido político.

Bajo esta panorámica, la Sala Superior realizó una clasificación de los diversos requisitos que deben reunir los documentos básicos que presentan las agrupaciones políticas para obtener su registro como partido político nacional, a fin de estar en condiciones de establecer cuáles de ellos podrían ser subsanados o reparados por la solicitante del registro, cuando presentaran deficiencias o hubieran sido omitidos.

Se expuso que era evidente que el mencionado precepto estatutario, por una parte, propiciaba la perpetuidad de los altos cargos directivos partidarios, con la consecuente afectación al derecho de los militantes de acceder a la dirección del instituto político; adicionalmente, al volverse vitalicios se suplantaba a las bases y se deslegitimaba a los dirigentes porque se imponían a los militantes, cuando éstos deben ser siempre electos mediante mecanismos democráticos ordinariamente directos y sólo excepcionalmente indirectos; pero además renovables periódicamente, lo que entraña que la reelección, en caso de establecerse, no puede ser tal que haga nugatorios los derechos de los agremiados a elegir de entre distintas opciones a otros miembros como sus directivos y a postularse para ser electos en esos mismos cargos; y por otra parte, normaba

al órgano partidario con el cúmulo de atribuciones necesarias para adoptar las decisiones de mayor trascendencia para la vida interna y externa del instituto político que se pretendía crear.

Además, se consideró que la reelección indefinida y la permanencia vitalicia de un solo grupo de integrantes representativos en puestos de dirección o mando de un partido político, en la especie, en el Consejo Político Nacional, se traducían en una violación al derecho de los demás afiliados, en tanto que les impedía ejercer su derecho a integrar y, consecuentemente, a participar con carácter representativo en los órganos directivos del partido al que pertenecen, lo cual transgredía los incisos b) y c) del párrafo 1 del artículo 27 del Código Sustantivo Electoral, porque impedía a los afiliados el derecho de poder ser integrante de los órganos directivos, mediante un procedimiento que no resultaba democrático en la renovación de dichos órganos.

Asimismo, se estimó que la reelección indefinida y la permanencia vitalicia de los miembros del Consejo Político Nacional, iba en contra de la obligación de los partidos políticos, esto es, de sujetar sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar sus conductas y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático. Lo anterior además de coartar el derecho de los afiliados para integrar con carácter representativo los órganos de dirección, permitía la creación de cotos exclusivos de poder y zonas de inmunidad dentro del propio instituto político, en violación a los principios de igualdad y legalidad, y en contravención de los fines para los cuales se crean los partidos políticos.

Se destacó que, como una de las bases fundamentales de la democracia en nuestro país, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra previsto el principio de no reelección en los cargos públicos de elección popular (Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Gobernadores, Diputados a las legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos), por lo que si los partidos políticos en su carácter de entidades de interés público tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, es evidente que, al establecerse en los estatutos de la agrupación que pretende su registro como partido político nacional, la reelección indefinida e, in-

cluso, el desempeño vitalicio del cargo de consejero político nacional, tales normas estatutarias eran notoriamente antidemocráticas.

En consecuencia, como la disposición estatutaria afectaba los derechos fundamentales de los agremiados, generaba situaciones que impedían la designación legítima y la renovación de los cargos, y promovía, en cambio, la perpetuidad y la imposición de dirigentes, por lo que claramente se incumplía con el principio democrático antes referido.

En esa virtud, si los requisitos que deben satisfacer los documentos básicos para constituir un partido político, tienen el carácter de subsanables cuando se trata de deficiencias formales, procedimentales u orgánicas; y si son insubsanables las deficiencias sobre los elementos mínimos que deben satisfacer para que sean considerados democráticos, ya sean normativos o bases y principios ideológicos; entonces resultaba inconcuso que al haber incumplido la agrupación política Unión Nacional Sinarquista uno de los elementos esenciales de los estatutos para que fueran considerados democráticos, la denegación del registro como partido político nacional solicitado se encontraba ajustada a derecho.

Por otro lado, se expuso que tampoco asiste razón a la actora al señalar que, en todo caso, debía aprobarse el registro sobre la base de que la autoridad omitió prevenirle de dichas faltas para que las subsanara, porque en el caso, en opinión de la Sala Superior, se incumplieron requisitos esenciales que debieron estar colmados de manera coetánea al crearse el partido para generar el derecho a constituirse y registrarse, razón por la cual no podría legalmente requerirse a la solicitante del registro para que los subsanara.

Además, se refirió que el deber de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión para comunicar a los solicitantes del registro que la solicitud no se encuentra debidamente integrada o presenta omisiones graves, opera sólo cuando se trate de cuestiones que puedan legalmente ser salvadas o corregidas, referidas a los requisitos formales de la propia solicitud, de los documentos que deben anexarse con ella o los elementos técnicos de soporte necesarios; o bien, cuando se trate de omisiones o

irregularidades contenidas en los documentos básicos, siempre que estén relacionados con aspectos formales, procedimentales u orgánicos, lo que no sucede con la previsión contenida en el artículo 35 de los estatutos, por ser esencial e insubsanable. Asimismo, que la comisión examinadora sólo tiene atribuciones revisoras *prima facie*, pues corresponde al Consejo General del IFE, de conformidad con los artículos 30, párrafo 2 y 31 del Cofipe, la atribución de calificar y decidir respecto a si los documentos básicos pueden ser considerados constitucional y legalmente válidos. Por tanto, respecto a las omisiones e irregularidades advertidas en los documentos básicos, la citada comisión no se encontraba legalmente compelida a notificar a la agrupación solicitante de tales deficiencias, ni a requerirla para que las subsanara o manifestara lo que a sus intereses correspondiera, ni siquiera podía hacerlo materialmente, porque tal conclusión fue resultado de la valoración realizada al resolver en el fondo la solicitud.

Finalmente, se consideró que carecía de fundamento lo referido por la parte actora respecto a la falta de congruencia entre el oficio STCP/017/2008 del secretario técnico de la comisión, en el cual se informó que no existían inconsistencias u omisiones graves en la solicitud, y la resolución que concluyó lo contrario. Lo anterior, en razón de que en el citado oficio jamás se indicó que en cuanto a los elementos sustanciales que deben satisfacer los documentos básicos, no había deficiencias u omisiones graves, por el contrario se expuso claramente que los requisitos formales satisfechos son los de la solicitud; en tanto la resolución de fondo sobre la denegación del registro, emitida por el Consejo General del IFE, se sustenta precisamente, a partir de la revisión del contenido de los documentos, de ahí que no haya incongruencia alguna.

En esas condiciones, al quedar evidenciado el incumplimiento de un requisito esencial insubsanable de los estatutos, la consecuencia jurídica que derivó fue considerar improcedente la solicitud de registro pretendida por la parte actora y, en esa virtud, la resolución reclamada, al no resultar contraria a derecho, debía ser confirmada.

Trascendencia de la ejecutoria en la impartición de justicia

La importancia de la ejecutoria pronunciada en el expediente SUP-JDC-517/2008, estriba en que se hizo una clasificación de los requisitos que se consideran subsanables e insubsanables en los documentos básicos. Al respecto, cabe destacar lo siguiente:

A. Requisitos subsanables. En la ejecutoria de referencia se sostuvo que "... cuando las deficiencias en los documentos básicos se relacionan con aspectos procedimentales, formales u orgánicos, podría otorgarse el registro a la agrupación solicitante y conceder un plazo para que las subsane por conducto de la instancia partidaria competente".

Los denominados aspectos procedimentales se constituyen por las disposiciones que regulan los métodos, mecanismos o prácticas encaminadas a la ejecución de una acción intrapartidista. Vgr.: los plazos para la expedición de convocatorias para la celebración de asambleas, aprobación de acuerdos o medidas partidarias con base en determinada mayoría, líneas generales a que debe sujetarse la aplicación de sanciones, plazos para la resolución de los medios de defensa internos, etcétera.

Por su parte, los aspectos formales (instrumentales) presentan como característica esencial que encuentran su naturaleza en la forma, es decir, en la configuración externa de la conducta o acto, más que en su esencia, como por ejemplo: el establecimiento de determinados requisitos para la celebración de convocatorias, registro de precandidatos y candidatos, etcétera.

Finalmente, los aspectos orgánicos en los documentos básicos son aquellos que atañen a la constitución de los órganos internos del partido o, a sus funciones o ejercicios.

B. Requisitos insubsanables. La ejecutoria que se comenta, señala: "En cambio, cuando se trata de deficiencias que vulneren o restrinjan los elementos mínimos necesarios

requeridos para considerarlos democráticos, ya sea que se trate de aspectos normativos o bien, de principios o postulados ideológicos, por tener el carácter de requisitos esenciales mínimos, se consideran insubsanables”.

Cabe hacer hincapié en que los institutos políticos tienen el deber de tutelar y observar los elementos mínimos necesarios exigidos (contenidos en las jurisprudencias referidas con antelación) para que sus documentos básicos sean considerados como democráticos. Por ello, se considera una irregularidad grave por parte de una agrupación política, cuando la vulneración o restricción de los mismos se contiene en alguna disposición (aspecto normativo), o bien, en la enunciación de los principios o postulados ideológicos que sostienen y difunden; y por lo mismo, no podrían subsanarse o repararse.

C. Las omisiones en los documentos básicos. Cuestión distinta lo constituyen las omisiones que pudieran presentar los documentos básicos, es decir, la falta de instrumentación normativa.

Si la eventual omisión en alguno de los documentos básicos atañe a elementos sustanciales, es recomendable examinar integralmente y en su conjunto la totalidad de dichos documentos, ya que podría darse el caso de que la previsión se encontrara en alguno otro de ellos. Si la omisión normativa resultara patente, se tendría que determinar, fundada y motivadamente, si esta situación verdaderamente afecta la eficacia de alguno de los elementos mínimos necesarios requeridos para considerar democráticos los documentos básicos.

En cambio, cuando la omisión versa sobre la falta de regulación de algún aspecto procedimental, formal u orgánico, esta deficiencia sería subsanable.

Por último, cabe comentar que el procedimiento del registro legal, al cual debe sujetarse toda agrupación política para obtener su registro como partido político nacional, está previsto en los artículos 24 al 31 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disposiciones que son de orden público

y de observancia general en el territorio nacional, de acuerdo con el numeral 1, párrafo 1, del mismo ordenamiento. En este sentido, cabría afirmar que el cumplimiento de los requisitos que deben reunir los documentos básicos, en principio, tendrá como referente principal los artículos 25, 26 y 27 del Código Electoral y, en forma accesorio, las disposiciones contenidas en instructivos o lineamientos acordados por la autoridad administrativa electoral, debiéndose resaltar que el eventual incumplimiento de éstos será subsanable, a menos que constituyan una reiteración de las exigencias contenidas en la normativa sustantiva electoral.

REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN

Caso Unión Nacional
Sinarquista

*Fernando Flores Giménez**

EXPEDIENTE:
SUP-JDC-517/2008

SUMARIO: I. Planteamiento; II. Decisión;
III. Solución; IV. Conclusión.

Introducción

En procedimiento para constitución como partido político nacional, el 27 de junio de 2008, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó resolución por la que negó el registro como tal partido a la solicitante agrupación política nacional Unión Nacional Sinarquista, negación justificada en el incumplimiento de requisitos esenciales para la concesión de dicho registro. Los solicitantes del registro entendieron que dicha resolución del Consejo Federal lesionaba sus derechos y, en consecuencia, presentaron juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual conoció el asunto el 20 de agosto de

* Secretario General Técnico del Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España.

2008, y respecto de cuyo juicio resolvió confirmar la resolución impugnada del Consejo General del Instituto Federal Electoral, al considerar su decisión ajustada a Derecho. Dicha sentencia cuenta con un voto particular que no difiere del sentido de la misma sino de algunos aspectos de su fundamentación.

El siguiente texto se dirige a comentar los argumentos jurídicos de la Sala Superior del Tribunal Electoral, poniéndolos en relación con el principio democrático, la doctrina general sobre el derecho de asociación y los límites constitucionales a la libertad de autoorganización del partido. Asimismo, esta nota tratará de desentrañar la relación entre las concretas exigencias legales a las agrupaciones políticas y el respeto a los derechos fundamentales de los afiliados y a la democracia interna del partido.

I. Planteamiento

Pretensión y peticiones de los proponentes

El objetivo primero de los proponentes del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano objeto de este comentario era su constitución como partido político de ámbito nacional. Para ello, y de acuerdo con el artículo 22.1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la agrupación política nacional Unión Nacional Sinarquista inició los trámites dirigidos a obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral.

Para informar de su propósito, y de conformidad con el artículo 28 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en junio de 2007 los proponentes presentaron un escrito ante el Instituto Federal Electoral. Asimismo, la parte actora en el juicio que resuelve la sentencia comentada empezó a realizar los “actos previos” tendientes a demostrar que se cumplía con los requisitos señalados en el artículo 24 del Código. Estos requisitos son los siguientes:

- a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y

- b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.¹

De modo que, una vez tenida por presentada la notificación por el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, comenzó a correr el plazo para que la agrupación llevara a cabo el procedimiento de constitución, cuyo trámite último es la presentación de la solicitud de registro como partido nacional, solicitud que para el caso que nos ocupa había de tener lugar durante enero de 2008.

En julio de 2007 la agrupación notificó al Instituto Federal Electoral la agenda de las asambleas estatales que, por prescripción legal, debía llevar a cabo. Finalmente, el 29 de enero de 2008, se realizó la Asamblea Nacional Constitutiva, la cual obtuvo la certificación correspondiente del Instituto, al igual que las —también exigidas por la ley— asambleas estatales celebradas en los meses anteriores.

El 31 de enero de 2008, la agrupación actora solicitó al Instituto Federal Electoral su registro como partido político nacional, bajo la denominación “Solidaridad”. A esta solicitud acompañaba la documentación preceptiva de las asambleas estatales, las listas de afiliados y las manifestaciones de afiliación correspondiente a sus demás afiliados en el resto del país, tal y como exige el artículo 28 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Encontramos ya en este estadio las primeras obligaciones que la legislación impone a la libertad de asociación en su vertiente como partido político. Desde luego, se trata de previsiones comu-

¹ Artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

nes en muchos países democráticos, los cuales, en distinto grado, someten a determinadas condiciones la creación y funcionamiento de determinados tipos de asociaciones.²

Estas indicaciones legales, que evidentemente limitan la autonomía de quienes quieren constituirse como partido, comienzan en el momento constitutivo y van a estar presentes a lo largo de toda la vida de la asociación política, haciendo referencia por tanto no sólo a su modo de creación o nacimiento, sino también a los principios que lo sustentan, a su organización, a su normativa interna, a su comportamiento en la arena pública y, cómo no, a su comportamiento en relación con sus afiliados.

En ese sentido puede decirse que el derecho de asociación comprende, entre sus distintas vertientes, un derecho de auto-organización, cuyo titular en el caso que comentamos es la agrupación Unión Nacional Sinarquista, sujeto de derecho diferenciado de sus miembros, tomados uno por uno.³ Ahora bien ese derecho de auto-organización viene limitado por la propia naturaleza a los partidos políticos, los cuales, según la propia Constitución mexicana, son “entidades de interés público”.

Ciertamente, esta naturaleza, esta consideración constitucional, se proyecta sobre determinadas prerrogativas, siendo el máximo exponente de las mismas el espacio de intervención en el proceso electoral que la propia Constitución les asigna, y a la que deben añadirse todas aquellas facultades o derechos que consecuentemente se coligen de tal consideración, como el acceso a la radio y a la televisión, el financiamiento, el régimen fiscal, las franquicias postales, etcétera (artículos 48 y siguientes del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). Pero, por otro lado, la singular consideración del partido político como “entidad de interés público” y, concretamente, las esenciales

² Véase, por ejemplo, J. Jesús Orozco Henríquez, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, en *Derecho Constitucional para el Siglo XXI*, t. II, Navarra, Thomson–Aranzadi, 2006, p.2653 y ss. También, Stefan Jost (compilador), *Los partidos políticos en las constituciones y legislaciones. Textos y análisis de diecinueve países*, Konrad Adenauer–CIEDLA, Buenos Aires, 1998.

³ Lucas Murillo de la Cueva, *El derecho de asociación*, Madrid, Tecnos, 1996, p.154.

funciones democráticas que debe cumplir, exigen y justifican (desde la perspectiva de los posibles límites a las libertades públicas) un control preciso sobre sus asuntos internos.

En el momento de su constitución como partido político, la legislación mexicana trata de comprobar la concurrencia de una serie de elementos, de distinto tipo, que considera imprescindibles para poder incorporar la agrupación política al sistema con todas las garantías. Esos elementos, detallados en el artículo 28 del Código Federal, se refieren al apoyo popular que puede convocar, a la capacidad de movilización de quienes quieren convertirse en partido y concurrir a las elecciones; se refieren a la voluntad real, al consentimiento no viciado de los asistentes a las asambleas constitutivas; y se refieren a la ausencia de control por agrupaciones “ajenas” a la función constitucional de los partidos políticos.⁴

En cuanto al apoyo popular, éste debe serlo en una parte considerable del territorio (20 entidades federativas o 200 distritos electorales) para justificar su carácter nacional, debe reflejarse más tarde en un porcentaje mínimo de afiliaciones que demuestren con hechos aquel apoyo, y debe perpetuarse en el tiempo, ya que, según el artículo 32 del Código, si el partido no obtiene “por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código”.

En segundo lugar, que el procedimiento formal de constitución refleje la voluntad real de los ciudadanos se garantiza con la certificación del funcionario del Instituto Federal Electoral según la cual los ciudadanos han asistido libremente a las asambleas, se garantiza con el conocimiento correcto por su parte de los documentos básicos que deben aprobarse y se garantiza con la aprobación efectiva de

⁴ Sobre la relación de los individuos, la “masa social”, con los partidos políticos, existen varios trabajos clásicos relevantes; por ejemplo, Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp.120 y ss.; también Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Universidad, 1990, pp.64 y ss. En Europa, y desde la perspectiva histórica, por ejemplo, Stefano Bartolini, “The Membership of Mass Parties: The Social Experience, 1889-1978”, en H. Daalder y P. Mair (editores), *Western European Party System*, London, Sage, 1983, pp. 177 a 220.

los mismos. Evidentemente, el principio democrático depende de la libre conformación de las decisiones de los ciudadanos.

En fin, la autonomía del partido político respecto de otros grupos con intereses sectoriales o gremiales es un principio difícil de fiscalizar y cumplir cuando hablamos de su funcionamiento diario, pero al menos esa independencia debe quedar meridianamente clara en el momento constitutivo, evitando en él la confusión de objetos sociales diferentes al de constituir el partido político y realizar sus funciones.

Como se ha dicho más atrás, son precisamente las funciones de los partidos las que justifican la exigencia del cumplimiento estricto de estos requisitos. Los partidos nos muestran el conflicto social, lo racionalizan y participan en la búsqueda de soluciones al mismo. Esta tarea la llevan adelante a través de la realización (no siempre en solitario y no siempre de forma clara) de esas funciones: postulando proyectos políticos de carácter global; agregando y jerarquizando intereses, es decir, sistematizando y simplificando demandas sociales, convirtiéndolas en alternativas de política general; orientando los órganos políticos del poder, pues ellos mismos forman parte de las instituciones del Estado, (en realidad hasta confundirse con ellas); ejerciendo, como hemos dicho, la función electoral, pues configuran la opinión pública de los ciudadanos, estructuran su voto, intervienen de manera activa en el mismo proceso electoral y aseguran (o tratan de asegurar) la disciplina de los candidatos electos; y en fin, seleccionando y reclutando el personal político.⁵

Dicha exigencia se crea con el objetivo de evitar la falta de conexión entre la voluntad declarada por las instituciones representativas (parlamentos y gobiernos) y la voluntad popular, concretamente la de los afiliados y simpatizantes de los principales configuradores y portavoces del pluralismo político, los partidos. Dicho en sentido positivo: dicho objetivo tiene una vocación teológica, la efectividad del sistema democrático.

⁵ Sobre las funciones de los partidos políticos, por ejemplo, Manuel Alcántara Sáez, "Las tipologías y funciones de los partidos políticos", en *Curso de partidos políticos*, Akal, Madrid, 1997, p. 40 y ss.

Contestación de la autoridad responsable

Casi cinco meses más tarde, el 27 de junio de 2008, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó resolución sobre la solicitud de registro como partido político nacional presentada por la agrupación Unión Nacional Sinarquista. Mediante dicha resolución el Consejo consideró improcedente la creación del partido “Solidaridad”, negando el registro como partido político nacional a la referida agrupación, al entender que la solicitud de la misma no se ajustaba a derecho. Esta consideración se fundamentaba en el incumplimiento por parte de la agrupación de las exigencias previstas en los artículos 25 y 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en lo previsto en el artículo 23, apartado A) del Instructivo que deberá observarse para la atención del registro como partido político nacional.

Un día antes, el 26 de junio, el secretario técnico de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto había comunicado a la más tarde parte impugnante que la solicitud de registro “no contiene deficiencias u omisiones graves, por lo que resultó procedente que la autoridad realizara el análisis de la totalidad de la documentación que la integra para, sobre las bases del análisis de la misma, emitir la resolución respectiva”.

Llama la atención que este oficio —llamado oficio de mérito—, se comunique solamente el día anterior a la resolución que niega el registro de la agrupación como partido, pero de la literalidad de la sentencia no se deduce ninguna información más.

En todo caso, resulta obvio que la autoridad que analiza la documentación presentada no tiene facultades de calificación y decisión sobre los documentos básicos. En esa primera instancia la Comisión sólo puede revisar la existencia en ella de los elementos formales mínimos, es decir superables por subsanación, para, una vez comprobados que éstos se respetan (o una vez subsanados, en su caso), pasar en un segundo estadio a analizar la concurrencia de los requisitos esenciales.

II. Decisión

Cuestiones del asunto (*litis*)

El objeto de impugnación de la demandante es el Acuerdo del Consejo General 296/2008, que deniega el registro de la agrupación como partido político, y su pretensión es revocarlo.

De la propia literalidad de la sentencia se deduce que son tres las causas que, a la vista de la demanda, constituirían los agravios a la parte actora y que, en consecuencia, fundamentarían la impugnación del acuerdo. Esas causas serían las siguientes:

- a) Motivación insuficiente del Acuerdo del Consejo General, cuando afirma que fueron incumplidos los requisitos de celebración de las cinco asambleas estatales constitutivas.
- b) Omisión del deber de notificación por parte del responsable del Instituto Federal Electoral de los defectos formales que concurrían en los documentos básicos del partido, documentos que acompañaban a la solicitud de registro del mismo, para permitir a la hoy parte actora su subsanación o corrección en tiempo y forma.
- c) La consideración como no subsanables de los defectos en los documentos básicos referidos en el inciso anterior.

Sobre la primera de las causas no se llegará a pronunciar la Sala Superior del Tribunal, ya que por comprensibles razones de método ésta entiende que debe dilucidar primero las cuestiones relativas a la controversia sobre el incumplimiento de los requisitos esenciales en los documentos con que se solicita la concesión del registro.

En torno a ello se pronuncia detenidamente el acuerdo impugnado. En él, conforme al numeral 23 del Instructivo antes citado, el Consejo General del Instituto Federal Electoral analiza la adecuación a derecho de los documentos básicos que presentó la agrupación política Unión Nacional Sinarquista, es decir, la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos.

En el derecho comparado el documento básico de un partido político viene constituido, habitualmente, por sus estatutos. Éstos vendrían a ser el derecho objetivo que resulta de la acción por el partido de su derecho de auto-organización y, en cuanto su fuente primaria, son la norma primera para los afiliados y para los órganos del partido. Por lo general contienen sus principios, sus fines, sus órganos de representación, gobierno y administración, determinan su composición, procedimiento para la elección de sus componentes, atribuciones de los mismos, procedimiento de admisión de afiliados, sus derechos y obligaciones, el régimen disciplinario...⁶

La legislación mexicana, con una intención sin duda aclaratoria, prevé que los documentos básicos sean tres: la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos (artículos 25 a 27 del Código Federal). Tres documentos que deben ser aprobados en los “actos previos” legalmente establecidos, conforme a los procedimientos previstos y con el contenido determinado.

Pues bien, es en torno a estos documentos, a su configuración conforme a derecho, que se construye por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral la argumentación para el rechazo de la inscripción de la agrupación política como partido nacional.

El Código Federal establece que la Declaración de Principios subrayará la sujeción del partido al principio de legalidad constitucional, hará públicos los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule, afirmará su autonomía de otras organizaciones, extranjeras o vinculadas a confesiones religiosas, se comprometerá a realizar sus actividades de forma pacífica y democrática y, finalmente, asumirá la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

En el caso que nos ocupa, el Acuerdo del Consejo General señala que la Declaración de Principios presentada por la agrupación Unión Nacional Sinarquista no contiene esta última obligación, es decir, el compromiso de promocionar la equidad entre hombres y

⁶ Fernando Flores Giménez, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, pp. 95 y ss.

mujeres, lo cual constituye sin duda un defecto formal. Más tarde veremos su alcance.

Respecto del Programa de Acción del partido, el cual ha de determinar preceptivamente medidas de distinta índole, sobre los objetivos a realizar, proposición de políticas, formación ideológica y política de los afiliados o preparación de los militantes para los procesos electorales, el Consejo General aprecia que se cumple todos los extremos legales.

En fin, en cuanto a los Estatutos, el acuerdo aprecia, de una parte, una serie de omisiones relevantes, pues éstos no establecen el número de delegados y el procedimiento para ser elegido como tal y poder asistir a las sesiones del Congreso Nacional; las formalidades para la emisión de las convocatorias a sesiones del Consejo Político Nacional; las mayorías para la aprobación de asuntos en las sesiones del Consejo Político Nacional y la Comisión Nacional de Honor y Justicia; la adopción de la regla de la mayoría como criterio básico; la periodicidad con que la Comisión Nacional de Administración y Finanzas rendirá un informe respecto del estado de las finanzas del partido ante los órganos facultados y que deberá ser cuando menos anual; además de no establecer la duración del cargo de los integrantes de dicha Comisión.

Y de otra, el mismo Acuerdo indica que el artículo 35 de los estatutos contraviene la previsión del instructivo que deberá observarse para la atención del registro como partido político nacional, citado más atrás, pues establece que los integrantes del Consejo Político Nacional no pueden ser más de 35, que éstos podrán ser reelectos hasta por cuatro ocasiones, e incluso que pueden ser miembros vitalicios. Según el parecer del Consejo General, tal disposición no observa lo señalado en el inciso 18) del numeral 23 del Instructivo, pues al no prever los estatutos un periodo corto de mandato, y al abrir la puerta a la posibilidad de que los cargos sean reelegidos, puede vaciarse de contenido el derecho de acceso de los afiliados a ocupar algún cargo dentro del Consejo Político.

Como puede comprobarse, las exigencias legales sobre el contenido de los documentos básicos son numerosas y detalladas. Al igual que los requisitos del procedimiento constitutivo, esas

exigencias tienen como objeto garantizar la concurrencia en los partidos políticos de las más elementales notas democráticas.

Así, el derecho —de los ciudadanos, primero, y de los afiliados, después—, a la información, exige que unos y otros puedan conocer, y defender en su caso, la ideología del partido, sus postulados políticos y económicos.⁷ La propia sentencia recuerda en algún momento que lo que está en juego aquí es el derecho de afiliación, que sólo puede ejercerse de manera libre “si el ciudadano tiene pleno conocimiento del instituto político que se quiere crear, en todos sus aspectos esenciales”, pues sólo de esa manera podrá decidir si los postulados que se aprueban en las asambleas coinciden con sus propias convicciones.

Pero los requisitos legales no sólo protegen el derecho de afiliación. También el respeto a la soberanía popular, respeto que aconseja la autonomía de la asociación política respecto de presiones o influencias extranjeras. También el principio de seguridad jurídica, el cual explica la exigencia de consignar los procedimientos de afiliación, derechos y obligaciones de los militantes. Asimismo, el derecho a la participación, el cual requiere que los órganos de gobierno del partido permitan a los ciudadanos incorporarse al acto fundacional del partido, destacando en ese sentido que tenga que ser la asamblea nacional o equivalente la máxima autoridad del partido. En fin, no menos importante resulta el derecho de defensa de los afiliados, el cual presupone, tal y como exige el Código, el conocimiento por los mismos de las sanciones que se les puede aplicar por infringir sus disposiciones internas, así como los correspondientes medios y procedimientos de defensa que en su caso les asisten.

Estos principios y estos derechos son los bienes democráticos que trata de salvaguardar la legislación al exigir a los partidos que cumplan esos requisitos en sus documentos básicos. Ahora bien, como se verá enseguida, no todos ellos tienen la misma relevancia y alcance.

⁷ Aunque desde hace ya años no pocos autores dudan de la “sinceridad” de lo que pueda exponerse como ideología de los partidos. Véase al respecto Klaus Von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1995, p. 102.

Fundamentos de la sentencia

Como se ha dicho más atrás, la sentencia, en sus fundamentos jurídicos, se dedica a demostrar que la solicitud presentada por la Unión Nacional Sinarquista contiene omisiones lo suficientemente graves para justificar el rechazo de plano de la misma.

La primera de las cuestiones que aborda la resolución es la de si el secretario técnico de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto cometió alguna irregularidad al comunicar a la asociación política que su solicitud no contenía deficiencias u omisiones graves, por lo que la misma era merecedora de un análisis de la totalidad de la documentación que la integraba. En opinión de la recurrente, dicha comunicación debió indicar los defectos de la solicitud para que éstos fueran subsanados, de conformidad con la legislación vigente, en cinco días. Al no hacerlo así, impidió que la documentación fuera completada y, en consecuencia, que fuera realizado el derecho de asociación en cuanto a la conformación de un partido político de ámbito nacional.

Con este planteamiento sobre la mesa, la Sala del Tribunal entiende que el objeto a resolver es la calidad de los requisitos que fueron incumplidos por la agrupación política. En sus palabras, “en establecer si los requisitos insatisfechos deberían ser objeto de prevención a la solicitante para que los subsanara o no”. En consecuencia, si esos requisitos son considerados “esenciales”, el secretario obró bien al no prevenir a la solicitante para subsanación; en cambio, si se consideran no esenciales, la decisión de aquél debió ser la contraria y el recurso debería prosperar.

Causales generales aplicadas para el caso

La teoría general de la eficacia de los actos administrativos o procesales parte de la concurrencia o no de los requisitos formales que la ley exija a esos actos.

De manera superficial e introductoria puede decirse que la falta de alguno de ellos produce el vicio o defecto del acto, que a su vez puede devenir en inexistente —si el requisito del que carece

es esencial para el propio nacimiento del acto (en todo caso, el “acto inexistente” es una figura que no existe en todos los ordenamientos)—, o defectuoso. Los actos defectuosos, por su parte, pueden ser nulos de pleno derecho y anulables.

Los primeros son aquellos que carecen de un requisito esencial o han incumplido una norma necesaria. Representan el grado máximo de invalidez y suponen que el acto es intrínsecamente ineficaz y que, por ello, carece de efectos. En tal caso, no hay posibilidad de subsanación, ya que la nulidad absoluta no es disponible para las partes. Los segundos suponen la falta de algún requisito no esencial el, cual, si es subsanado, produce necesariamente la eficacia del acto inicialmente viciado.⁸

Sobre todo ello planea, además, el principio de conservación de los actos en cuanto su realización se corresponda con el ejercicio de un derecho fundamental de los ciudadanos (el alegado por la demandante *in dubio pro vice*), y en aplicación del principio de economía procesal. Así, nos recuerda Bocanegra que, en principio, si la regla general en el derecho privado es la nulidad de los actos que contradicen las leyes, en el derecho administrativo la regla general es la de la mera anulabilidad de los actos que infrinjan lo establecido en las normas jurídicas, reservándose la sanción de nulidad para los supuestos más graves y manifiestos de actos irregulares.⁹

En esta línea, la Sala Superior del Tribunal Electoral distingue entre requisitos subsanables e insubsanables:

Así, cuando las deficiencias en los documentos básicos se relacionan con aspectos procedimentales, formales u orgánicos, podría otorgarse el registro a la agrupación solicitante y conceder un plazo para que las subsane por conducto de la instancia partidaria competente.

En cambio, cuando se trata de deficiencias que vulneren o restrinjan los elementos mínimos necesarios requeridos para

⁸ Raúl Bocanegra Sierra, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Navarra, Thomson-Civitas, 2006, p. 174.

⁹ *Ibidem*, p. 177.

considerarlos democráticos, ya sea que se trate de aspectos normativos o bien, de principios o postulados ideológicos, por tener el carácter de requisitos esenciales mínimos, se consideraran insubsanables.

Y más tarde concluye con los requisitos que deben ser considerados como insubsanables:

... si en las asambleas estatales o distritales y la nacional constitutivas, los afiliados aprobaron los documentos básicos, principalmente en razón de que comulgaron con los principios democráticos así como con las bases y postulados ideológicos que influyeron en la definición de su opción política conforme a su manifestación libre e individual de afiliación, cabe concluir que los principios democráticos e ideológicos que subyacen en las normas estatutarias, revisten el carácter de insubsanables... y se deben definir y delimitar en la etapa previa de la constitución del partido.

Matizando, por último:

las deficiencias de la normatividad básica de una agrupación podrían ser subsanables si se refieren a aspectos meramente formales, procedimentales u orgánicos, que no repercutan en alguno de los aspectos sustanciales como los indiciados, pues su adopción no requeriría de la participación de la totalidad de los afiliados.

En resumen, los requisitos esenciales se vinculan por parte de la Sala del Tribunal a aquellos aspectos legales que directamente influyen en la realización u olvido del principio democrático, mientras que, por el contrario, serían considerados como insubsanables aquellos requisitos formales, procedimentales o meramente orgánicos, no esenciales, para los cuales sí se permitiría la subsanación.

Argumentos centrales de la sentencia

Acto seguido, el cuerpo de la sentencia confecciona un cuadro en el que, uno a uno, indica los cumplimientos, cumplimientos parciales e incumplimientos que respecto del Código Federal y el instructivo contienen los documentos básicos —declaración de principios y estatutos, ya se vio que sí cumplía todos los extremos del programa de acción— presentados por la Unión Nacional Sinarquista.

En este punto, y en primer lugar, se concluye que la declaración de principios omite la obligación de establecer alguna disposición sobre la promoción de la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres. Sin embargo, la Sala Superior considera que dicha omisión “podría ser subsanable y ordenarse la adopción”, pues si bien es cierto que la declaración de principios olvida mencionar aquel extremo, no lo es menos que tanto el programa de acción como los estatutos contienen disposiciones en esa dirección.

Lo que viene a concluir la Sala, a mi entender acertadamente, es que la finalidad perseguida por la legislación al imponer al partido la inclusión de la promoción de la igualdad de género en la declaración de principios, se ve sin duda colmada por la mención a la misma en los otros dos documentos básicos del partido, “superada” con el resto de norma intrapartidaria. De este modo impide que un error formal —ya que la voluntad de la agrupación es clara— sea el causante de la negativa a inscribir la agrupación como partido nacional. Digamos que, en este caso, lo que ha sucedido es un “error de ubicación” del requisito, el cual, estando presente en los documentos constitutivos del partido, queda “subsanado” de esa forma.

En segundo lugar, la resolución enuncia y analiza aquellos requisitos que los estatutos cumplen parcialmente, en especial los exigidos por el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como por el Instructivo que deberá observarse para la atención del registro como partido político nacional.

Al respecto, la Sala Superior afirma que se trata de meras omisiones, y además, que se trata de omisiones que no perju-

dican los principios democráticos mínimos, por lo que pueden ser subsanadas, entendidas en otras normas intrapartidarias, o asumidas por el juego del sistema de fuentes normativas de rango superior que directamente obligan al partido.

Al respecto, los argumentos del Tribunal que permiten superar los defectos “subsanables” de los estatutos son los siguientes:

1. Los estatutos no dicen que el procedimiento de afiliación ha de ser de manera individual, libre y pacífica.

En opinión del Tribunal esta omisión es superable, ya que tampoco se prevé en ellos lo contrario. En todo caso, independientemente de lo que omitan los estatutos (los cuales sí contienen otras previsiones que análogamente permitirían interpretar superada la omisión), lo que resulta evidente es que no cabe coaccionar a los ciudadanos para que se afilien a un partido, o a que lo hagan en grupo, o sometidos a la influencia de una corporación o gremio.

2. Los estatutos no contienen las sanciones aplicables a los afiliados ni su proporcionalidad.

Esta omisión sí hubiera tenido consecuencias más serias para la agrupación, ya que estamos hablando del contenido central del derecho a la defensa de los afiliados, que tienen derecho a saber los procedimientos y las sanciones que les pueden ser aplicadas y, desde luego, tienen derecho a que esas sanciones sean proporcionadas a las faltas que puedan llegar a cometer. Es, por tanto necesario que los estatutos recojan el mínimo de las garantías que deben cumplirse, para evitar posibles arbitrariedades de los órganos dirigentes respecto de los militantes de a pie. No obstante, la Sala Superior entiende que no existe tal omisión en el caso que nos ocupa, ya que la norma interna que presenta la agrupación política sí prevé la remoción, las causas de sanción y las sanciones en general.

3. Los estatutos no contienen las formalidades para convocar a sesiones del Consejo Político Nacional.

Se trata, con toda claridad, de un requisito “accesorio” exigido por el Instrumento, que bien podría formar parte del derecho de autoorganización del partido, permitiendo en consecuencia que sea el propio Consejo el que determine los extremos de esas formalidades. Así lo entiende el Tribunal, que considera que lo esencial es la propia existencia del órgano, lo cual, desde luego, sí se cumple.

4. Tampoco contienen la regla de mayoría como criterio básico en algunos puntos.

El instructivo exige que los estatutos contengan el tipo de sesión que haya de celebrarse (ordinaria, extraordinaria o especial), incluyendo los asuntos que deben tratarse en cada una de ellas, las mayorías y las demás formalidades conforme a las cuales deberán resolverse los puntos del orden del día. En este caso, el error consiste en que los estatutos omiten la determinación de esas mayorías para el caso del Consejo Político Nacional y la Comisión de Honor y Justicia. Como en el caso anterior, se trata de un requisito accesorio, y así lo determina la Sala Superior del Tribunal, ya que se entiende que la regla general para resolver las votaciones es la mayoría simple y para casos excepcionales. De nuevo el órgano judicial considera que lo relevante es la existencia del órgano.

5. Los estatutos no determinan la periodicidad en que la Comisión Nacional de Administración y Finanzas debe rendir un informe respecto del estado de las finanzas del partido ante el órgano que se establezca, que deberá ser cuando menos anual, ni tampoco la duración del cargo de los integrantes de la Comisión Nacional de Administración y Finanzas.

De nuevo, ante estas dos omisiones, la Sala Superior considera que nos encontramos ante una “inconsistencia de

carácter formal”, pues lo esencial es que se haya previsto la existencia de los órganos, y entiende que los detalles omitidos son inherentes al cotidiano funcionamiento de éstos.

III. Solución

Razones de la sentencia

La sentencia, sin embargo, da la razón a la autoridad que deniega la inscripción de la agrupación política en el registro, y por lo tanto desestima el recurso. La razón esgrimida es que los estatutos presentados contienen una disposición —el artículo 35—, que impide a los afiliados tener acceso a los cargos partidistas e intervenir en la toma de decisiones, infringiendo directamente los principios contenidos en los artículos 3, 35 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰ El artículo 35 de los estatutos presentados dispone:

Los miembros del Consejo Político Nacional serán electos cada tres años, pudiendo ser reelectos. En caso de quedar vacante por cualquier causa alguna representación, el mismo Consejo hará una elección provisional en tanto se reúne el Congreso Nacional. Se considerará vacante un asiento en el consejo cuando un consejero deje de asistir injustificadamente a tres reuniones en forma consecutiva, o por renuncia, fallecimiento, impedimento

¹⁰ Artículo 35 CPM.- Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Artículo 41. I., 2º CPM.- Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

físico o mental, así como la exclusión del partido mediante el procedimiento establecido.

Si un miembro fuera reelecto para ser miembro del Consejo Político hasta por cuatro periodos completos, consecutivos o no, al acabar éste último será considerado como miembro vitalicio.

Los ex presidentes del Consejo Político Nacional que concluyan con la totalidad de su encargo, adquieren al concluir su periodo la calidad de miembros vitalicios. En todos los casos, la calidad de miembro vitalicio se pierde por renuncia, fallecimiento, impedimento físico o mental, así como por la exclusión del partido mediante el procedimiento establecido.

El argumento de la sentencia es el manifiesto carácter antidemocrático del precepto, pues “impide a los afiliados tener acceso a los cargos partidistas e intervenir en la toma de decisiones”.

Entre los elementos relativos a la exigencia del control político de los dirigentes, fundamento de la democracia interna de los partidos, encontramos el acortamiento de los mandatos e imposibilidad de repetición de los mismos para los dirigentes, con lo que se trata de “evitar que al frente de los equipos directivos se encuentren siempre las mismas personas y se impida con ello la entrada de savia nueva que pueda responder adecuadamente a las demandas de la masa social del partido.”¹¹

En las democracias contemporáneas, sostenidas por el principio del pluralismo político, hay dos procesos competitivo-electoral diferentes: el denominado como externo, que da lugar al sistema de partidos, y el interno, que es el de los partidos tomados uno por uno.¹² La relevancia del primero resulta incuestionable, desde el momento en que a él están convocados todos los ciudadanos. Sin embargo, no es el cuerpo electoral el que realiza la selección de candidatos para ese proceso, sino los propios partidos quienes internamente deciden quiénes habrán de presentarse como aspirantes a los cargos públicos. En consecuencia, ese proceso interno es también decisivo en

¹¹ José Ignacio Navarro Méndez, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 94.

¹² Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1992, p. 396.

la vida política del país: decisivo tanto en la elección de los órganos propios de cada partido como en la designación de los candidatos, muchas veces realizada por esos mismos órganos.¹³

Ese es, sin duda, el caso que nos ocupa. El órgano controlado, el Consejo Político, es un órgano de representación y dirección, de impulso político. Es el denominado en ocasiones “máximo órgano del partido entre los congresos”. Siendo así, y a la vista del tiempo que transcurre entre congreso y congreso, resulta obvio que el Consejo es el órgano sobre el que recae la responsabilidad de asegurar la democracia del partido, permitiendo y propiciando una participación de las bases que mantenga el “control básico” sobre la actuación de los dirigentes.

En referencia a él, la sentencia argumenta, acertadamente, que “se trata del órgano partidario que cuenta con el cúmulo de atribuciones necesarias para adoptar las decisiones de mayor trascendencia para la vida interna y externa del instituto político que se pretende crear”. Ciertamente, el Consejo Político, en coherencia con su importancia orgánica, tiene atribuidas una serie de funciones, facultades u obligaciones de enorme relevancia desde la perspectiva democrática, entre las cuales destaca, por ejemplo, “determinar, mediante voto libre y secreto, el orden de las listas de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional... así como el orden de las 32 fórmulas de candidatos al senado de la República...”; o, con evidente repercusión interna, “proponer al Congreso nacional hasta 10 candidatos a miembros del Consejo Político nacional” (artículo 40 m) y p) de los estatutos). Funciones que obligan al partido a ser especialmente cuidadoso con el modo de elección de sus miembros.

Al respecto, si bien es cierto que del artículo 35 de los estatutos no se deduce un bloqueo “total” del acceso de los afiliados al Consejo Político del partido, debe reconocerse también que el mismo sí da lugar a una limitación importante de ese acceso, una limitación que al menos podría impedir lo que se denomina como circulación de élites, es decir, el cambio más o menos constante y plural (pluralidad especialmente relevante para que la elección in-

¹³ Fernando Flores, *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 223.

terna no se convierta en una pura cooptación), de quienes ostentan el poder en la organización, una circunstancia mínima imprescindible para conceder a un partido la categoría de democrático. La reelección indefinida y la permanencia vitalicia de un solo grupo de integrantes representativos en los órganos de dirección del partido, no cabe duda de que afecta al derecho de los afiliados a participar razonablemente en esos órganos de dirección, por lo que pueden considerarse como aspectos que vician de ilegalidad los estatutos. Vicios que, por lo demás, son considerados como insubsanables por la sentencia, pues afectan a requisitos esenciales, por ser elementos mínimos que deben satisfacerse para ser considerados democráticos. En palabras de la propia sentencia:

la previsión contenida en el artículo 35 de los estatutos, por ser esencial, no puede subsanarse ex post de presentarse la solicitud, toda vez que debió ser conocida, discutida y aprobada por los afiliados en las asambleas, durante la etapa previa a la solicitud del registro.

A la vista de las cuales puede decirse que la “esencialidad” —o no subsanabilidad— trae causa, precisamente, de la imposibilidad “fáctica” de sanar el vicio, pues ello sólo puede realizarse comenzando de nuevo un procedimiento constitutivo desde el inicio, ya que afecta a una cuestión que deben conocer y votar los asistentes a las asambleas.

Argumentos centrales de los votos minoritarios o concurrentes

El magistrado Flavio Galván Rivera formula voto particular a la sentencia, voto que no discrepa de la resolución de fondo —la confirmación del Acuerdo que rechaza el registro de la agrupación política como partido nacional—, sino de alguno de los argumentos que la fundamentan.

El magistrado disiente de la consideración para la resolución de este caso de elementos o requisitos subsanables e insubsanables. Por lo tanto, rechaza que se distinga entre exigencias de

puro carácter formal, procedimental u orgánico, y exigencias que completen los requisitos democráticos mínimos. Sus argumentos son de dos tipos: formales y de fondo.

En cuanto a los primeros, el magistrado argumenta que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pieza jurídica básica para la inscripción de los partidos políticos en México, no contiene esa diferenciación, entre requisitos sanables e insanables. Es decir, la legislación aplicable al caso no da cobertura a la posibilidad de subsanación, tras la presentación de la solicitud de registro, de los eventuales vicios de la documentación básica que se presente. El argumento de fondo es la imperiosa necesidad, a entender del magistrado, del conocimiento por parte de los afiliados de las posibles correcciones a unos textos básicos que ellos ya han votado. Admitir la corrección supone admitir que, finalmente, los documentos fundantes del partido pueden no coincidir estrictamente con los documentos aprobados por la masa social, con el detrimento consecuente para la efectividad del principio democrático. El magistrado lo resume así:

Aceptar esa propuesta de clasificación implica establecer, sin fundamento jurídico alguno, la posibilidad de reponer el procedimiento constitutivo de un partido político, porque para cumplir puntualmente con lo legalmente dispuesto o para regularizar o completar lo irregular o parcialmente cumplido, habría necesidad de someter al conocimiento de los afiliados, en las correspondientes asambleas... el texto subsanado, regularizado o completado, de los documentos básicos, a fin de obtener, en su caso, la aprobación de los afiliados.

La tesis del magistrado es muy sugerente, y sin duda alguna señala los aspectos más importantes y controvertidos de la sentencia. Con esto muy presente, entiendo en cualquier caso que las consideraciones de la sentencia son correctas, aunque quizás podrían haberse perfilado o justificado más profundamente algunos extremos de su opción argumental.

A mi entender, la pregunta a resolver es si el Consejo General del Instituto Federal Electoral puede o no “sustituir”, aunque sea en la corrección de los aspectos menores de los documentos partidarios, a los afiliados, base democrática de los partidos políticos. Y en el caso de dar una respuesta afirmativa, explicar qué puede justificar esa sustitución. Esto lo explicaré en el último punto de este comentario.

IV. Conclusión

Síntesis de los resolutivos de la sentencia

Para la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación nos encontramos ante un asunto que claramente puede dividirse en dos aspectos: aquellos requisitos del procedimiento constitutivo de un partido político que, no habiendo sido conformados de manera impecable según la norma aplicable —el Código Federal— pueden ser recuperados por no afectar al “núcleo duro” del principio democrático; y aquéllos que, al afectar a éste, impiden la constitución final del partido político.

Lo que viene a decir la resolución del Tribunal es que aquellos que impulsen la creación de un partido político deben ser cuidadosos con aquellas circunstancias del mismo que directamente afecten a su democracia interna, tanto en el procedimiento de constitución como en el contenido de los documentos básicos que lo definen, en estructura y en funcionamiento. Así, no sólo es preciso que durante el procedimiento constitutivo se cumplan las exigencias relativas al número de asambleas, al número de asistentes, o al número de afiliados resultantes, sino que el “producto” final de todo ese proceso —los documentos básicos aprobados— se acomoden a las determinaciones de la legislación partidaria.

En resumen, la sentencia resuelve estos tres aspectos controvertidos:

Primero. No habría vicio en la comunicación de la autoridad administrativa a la agrupación política en la que se comuni-

ca a ésta la admisión de la documentación para realizar el análisis de fondo de los documentos del partido y la decisión sobre su ajuste a Derecho. Esto es así, porque este acto de comunicación no se dirige a resolver sobre la legalidad de los documentos, sino exclusivamente sobre los aspectos formales, procedimentales, de su presentación.

Segundo. Las deficiencias de los documentos que consistan en omisiones, que puedan ser superadas con otras normas intrapartidarias, que no obliguen directamente a realizar actos contrarios a la legislación, que se refieran a aspectos accesorios, instrumentales, o de procedimiento, de los órganos del partido; todas esas deficiencias son subsanables, y por tanto, no dan lugar por sí solas al rechazo de la solicitud de registro de la agrupación como partido político de ámbito nacional.

Tercero. Los defectos que versen sobre aspectos de los elementos mínimos que deben satisfacer los estatutos, afectan al núcleo duro de éstos, deben ser considerados insanables y, en consecuencia, provocan la nulidad de la solicitud de registro. Se consideran “elementos mínimos” aquellos que inciden directamente sobre el carácter democrático del partido, sean relativos a su estructura, sean relativos a su funcionamiento.

Opinión del comentarista sobre la sentencia

El artículo 22.5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que:

Los partidos políticos se registrarán internamente por sus documentos básicos, tendrán la libertad de organizarse y determinarse de conformidad con las normas establecidas en el presente Código y las que, conforme al mismo, establezcan sus estatutos.

El propósito de esta nota es el de analizar y ponderar, a partir de la resolución de la Sala Superior del Tribunal, cómo incide el principio de legalidad sobre la libertad de organizarse de los partidos políticos, especialmente en lo referido a los principales aspectos

de su constitución, cómo deben interpretarse los fines de la norma que pretende obligarles a que su estructura y funcionamiento sean democráticos, cuál es el alcance que en este contexto debe darse al contenido de los derechos de los afiliados. En definitiva, cómo actúa sobre ellos la aplicación del principio democrático.

En muchos países los partidos políticos han sido actores fundamentales en la consecución de la democratización y de la modernización política. Sin embargo, esa modernización no siempre (podría decirse que raramente) los ha acompañado en su estructura y funcionamiento internos.¹⁴

La clásica tendencia oligárquica de todas las asociaciones voluntarias, y en especial de los partidos políticos,¹⁵ se alimenta de múltiples factores y se desarrolla por muy diferentes conductos, siendo la llamada genéricamente política invisible (término que acuñó hace ya algunos años Sartori)¹⁶ el principal obstáculo que impide un efectivo control sobre la democracia interna de las organizaciones políticas.

En efecto, muchas de las actuaciones anti-democráticas de los dirigentes partidarios, comportamientos amparados tanto en el manejo privilegiado de información como en el respaldo del poder que significa controlar la distribución o eliminación de *incentivos selectivos*,¹⁷ están fuera del alcance de la fiscalidad de las normas jurídicas.

Sin duda, los partidos son asociaciones con un espacio de libertad considerable. No obstante, son asociaciones calificadas por un objetivo primordial determinado (convertir sus programas en leyes, en actividad política), y también por un concreto ámbito de actuación para la consecución de aquel objetivo (la competencia a través de procedimientos públicos).¹⁸ Esta realidad justifica

¹⁴ Puede verse al respecto Manuel Mora y Araujo (compilador), *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*, Ciedla, Buenos Aires, 1997.

¹⁵ El estudio sociológico, ya clásico, fue elaborado por R. Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.

¹⁶ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1992.

¹⁷ Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, *op. cit.*

¹⁸ Javier Jiménez Campo, "Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español", en *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 38.

un control *a priori* y *a posteriori* por parte del Estado. Ciertamente, la especial posición de los partidos políticos en los sistemas democráticos, su naturaleza, sus funciones y actividades, justifica que el Estado elabore normas que los ordenen y, en definitiva, los limiten. Ahora bien, tal y como dice el precepto del Código antes transcrito, esa regulación debe tener como límite, a su vez, la propia libertad de autoorganización del partido y su funcionalidad para el sistema democrático.¹⁹

Se trata, como en muchos otros aspectos de la vida política en los Estados Democráticos de Derecho, de resolver la tensión constante entre la democracia y los derechos humanos, es decir, entre la realización del principio de las mayorías reflejado en las leyes elaboradas por parlamentos de composición plural, y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos individualmente considerados.

Ambos principios, y unos y otros intereses (que en fondo son de todos por igual), deben ser ponderados por el legislador y por los órganos judiciales, con relación al fin que buscan y a los resultados efectivamente conseguidos para, si es necesario, ir constantemente regulando esa tensión a favor del perfeccionamiento del sistema, un sistema en el que necesariamente han de convivir.

El caso que nos ocupa refleja claramente la confluencia de ambos principios: una legislación que da cuenta de la creación, estructura, funcionamiento y derechos básicos de los afiliados —fundamentalmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales—, y el ejercicio de la libertad colectiva del derecho de asociación, en concreto la que se manifiesta en el derecho de auto-organización.

La opinión de quien suscribe coincide, en lo principal, con los argumentos y el fallo de la sentencia. Aún así, como comentaba más atrás, los argumentos del magistrado disidente —falta de cobertura legal directa para distinguir entre requisitos subsanables e insubsanables e imposibilidad de “convalidación” o “sanación” de los defectos por parte de los afiliados en nuevas asambleas *ad hoc*— no carecen de

¹⁹ Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza editorial, 1986, pp. 62 y 63.

fundamento y, quizás, señalan la parte “más débil” de la fundamentación de la sentencia. A mi entender, esos argumentos provocan algunas consideraciones sobre la sentencia y sobre el voto.

En concreto, dos cuestiones: ¿puede hablarse de elementos subsanables en el procedimiento de constitución del partido político si no lo hace el Código Federal?; y, ¿puede el Consejo General del Instituto Federal Electoral “sustituir”, aunque sea en la corrección de los aspectos menores de los documentos partidarios, a los afiliados, a la base democrática de los partidos políticos? ¿No deberían ser éstos quienes, una vez identificados por la autoridad competente los vicios en que incurren los documentos básicos, en nueva discusión y votación en asamblea, votaran la redacción final de los textos que fundamentan el partido político? ¿En todo caso, quién subsana los defectos subsanables, por medio de qué procedimiento?

El punto de partida de mi consideración es el siguiente: no todos los requisitos que el Código y el Instructivo exigen a las asociaciones para convertirse en partidos políticos (en el procedimiento de constitución, en el contenido de sus documentos básicos) tienen la misma entidad. Por ejemplo, no tiene la misma importancia la decisión sobre la reelegibilidad o perpetuidad de los cargos dirigentes (la que da lugar a que la sentencia rechace la demanda de tutela), que aquella que trata sobre la periodicidad en que la Comisión Nacional de Administración y Finanzas debe rendir un informe (la cual es considerada como subsanable por la misma resolución). No parece muy discutible que la primera afecta al principio democrático de los partidos, a los derechos de los afiliados a acceder a los órganos de dirección; mientras que la segunda se refiere a un aspecto meramente organizativo e instrumental de un órgano interno.²⁰ Siendo esto así, podremos

²⁰ J. Jesús Orozco Henríquez cita la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, recaída en el expediente SUP-JDC-7781/2002, en la que se establecieron los elementos mínimos que deben contener los estatutos de los partidos políticos para considerarse democráticos. En ella, la Sala proporciona elementos comunes característicos de la democracia para integrar jurídicamente el concepto **procedimientos democráticos**; véase al respecto, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, *op. cit.*, pp. 2659 y 2660.

coincidir en que los vicios que afectan a uno u otro requisito no deban tener las mismas consecuencias jurídicas.

La siguiente consideración, muy relacionada con la primera, se refiere al fin querido por la Constitución y las leyes cuando exigen a los partidos, en detrimento de su libertad de asociación, los requisitos que hemos ido viendo a lo largo de este comentario. El fin, que es el que precisamente justifica los límites proporcionales a un derecho constitucional como el de asociación, es la realización dentro de los partidos políticos del principio democrático, porque con esa realización se cumple mejor el principio democrático en el sistema político mexicano. Se cumple la base de la Constitución, el principio de soberanía popular. Ése es el objetivo y no otro. Por eso, el incumplimiento de los requisitos que directamente afecten a ese fin debe dar lugar a la nulidad insubsanable del acto del que forman parte. En otro caso, si se trata de exigencias que no afectan a ese objetivo democrático, debe prevalecer el otro bien jurídico, también base del sistema democrático, como es la libertad de asociación y de constituir un partido político. No sería coherente que la defensa de los derechos de los afiliados por la legislación (que es el objetivo de esos requisitos) lleve, al cabo, a una limitación extrema que afecte a la libertad de asociación de esos mismos afiliados.

Ahora bien, la cuestión que seguidamente se plantea (y que tiene que ver directamente con la posición del voto disidente) es la de la calidad de esos requisitos subsanables. Es decir, si entendemos que éstos no vician el acto de solicitud del registro, si entendemos que son subsanables: ¿Quién los subsana?, ¿por medio de qué procedimiento? Nada de eso está previsto por el Código o en el Instructivo, los cuales, como bien dice el magistrado Galván, no contienen referencia alguna a la distinción que sí efectúa la sentencia.

Ciertamente, hay requisitos que, de modo interpretativo (aunque este extremo podría ser discutible), pueden darse por subsanados sin necesidad de actuación posterior, como alguna omisión que se considera “cubierta” en otra norma básica de los documentos partidarios. Pero hay otros, como el citado más atrás, relativo a la periodicidad de rendición de informes por parte de la Comisión Nacional de Administración y Finanzas, que necesitará de una decisión que efectivamente subsane la omisión; una decisión que ya no será

“convalidada” por la votación final en la asamblea correspondiente. En este caso, muy probablemente sería la propia Comisión, u otro organismo del partido, la que acabaría dotándose de la norma interna al efecto. Que un requisito sea subsanable significa que tiene que existir un procedimiento para ser subsanado, y en el caso que nos ocupa ese procedimiento (quién y cómo) parece no estar claro.²¹ Quizá, lo que sucede es que esos requisitos subsanables, en realidad, no son tales requisitos o, al menos, que no deberían de serlo.

En todo caso, a la vista de esta situación, deducir que el incumplimiento de un requisito “no elemental” deba dar lugar a la negación del registro de una agrupación como partido, parece desproporcionado. Por lo que se ha comentado más arriba. El fin de los requisitos exigidos por la norma es el cumplimiento del principio democrático; si el defecto recae sobre un requisito que no afecta a ese principio, no resulta proporcionado impedir la realización de la libertad de asociación de unos ciudadanos que desean constituirse como partido político.

Quizá, a la vista de la experiencia, podría estudiarse la posibilidad de perfilar normativamente lo que hasta ahora es una creación jurisprudencial. Podría, en consecuencia, contemplarse la posibilidad de incluir en la legislación, tanto la distinción entre requisitos esenciales y no esenciales para la constitución de un partido políticos, como el modo en que, en su caso, éstos deberían ser subsanados. El objetivo sería, en definitiva, fortalecer el principio democrático con un contenido claro y no discutible, y dotar de la máxima seguridad jurídica a la actuación de quienes desean ejercer sus libertades políticas.

²¹ Quizá, de entrada, el modo de subsanación sea el que estableció la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2002, la cual concedió a un partido político un plazo para modificar sus estatutos, ya que éstos no se ajustaban a los requisitos de “establecer procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos” del partido. De cualquier manera, en el caso del comentario que estamos realizando, la Sala no opta por dar un plazo de revisión, probablemente porque se trata de un caso de vulneración directa de los mínimos democráticos por parte de los estatutos partidarios, y no de una omisión estatutaria, J.Jesús Orozco Henríquez, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, *op. cit.*, p. 2659.

Regulación del derecho de asociación. Caso Unión Nacional Sinarquista es el cuaderno núm. 13 de la serie *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, se imprimió en septiembre de 2009 en los Talleres de Offset Santiago S.A. de C.V., Río San Joaquín 436, Col. Ampliación Granada, C.P. 11520, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares