
DEMOCRACIA INTERNA
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

FRANCISCO GAMBOA BARRÓN

SUMARIO: I. Introducción. II. Análisis general de la ley de hierro de la oligarquía de Robert Michels. 1. El liderazgo en las organizaciones democráticas. 2. Consideraciones finales. III. El funcionamiento normal de la democracia interna de los partidos políticos en el derecho comparado. 1. Alemania: constitucionalización y regulación legislativa, derechos fundamentales de los afiliados, potestad disciplinaria y justicia electoral. 2. España: constitucionalización y regulación legislativa, derechos fundamentales de los afiliados, potestad disciplinaria y justicia electoral. IV. El funcionamiento de la democracia interna en México. 1. Elementos mínimos de la democracia interna partidista. 2. La democracia interna en la legislación ordinaria. V. Medios para promover la democracia interna partidista. VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

De los grandes acontecimientos sucedidos en el México de la centuria anterior, encontramos uno en especial, y éste es el de la convergencia de ciertos intereses de índole política, que dieron lugar a la consolidación de las tendencias ideológicas aplicadas a restablecer el equilibrio político y social.

Comienza a darse cierto reconocimiento del sufragio universal, igual, directo y secreto, donde la designación democrática de las autoridades políticas es, junto con los derechos de expresión, de reunión, de asociación y de libertad de prensa, el principio fundamental de las democracias modernas.

Al día de hoy, nos encontramos con que vivimos políticamente en un Estado donde los sistemas de partidos han desviado su atención a las *masas*,¹ esto es, se han constituido en organizaciones políticas de gran escala cuya finalidad es la de cooptar al mayor número de simpatizantes para la consecución de los objetivos particulares de un pequeño grupo asentado en el poder.

A este pequeño grupo al que ya históricamente se le ha denominado *oligarquía*, Robert Michels dedicó una de sus grandes obras, *Los partidos políticos*, donde plasma y justifica su ya conocida *Ley de hierro de la oligarquía de los partidos políticos*.

La finalidad del presente trabajo es, por una parte, la de hacer un análisis general sobre dicha ley para conocer las causas de esta tendencia oligarquizadora, y por otra, buscar los mecanismos necesarios para mitigar dicha ley, y así poder identificar los elementos mínimos de toda democracia interna de los partidos políticos.

En el caso de nuestro país proponemos algunas modificaciones a la Constitución y a la ley electoral, precisamente plasmando estos elementos mínimos necesarios, así como también algunas alternativas concretas para que las dirigencias de los partidos no olviden su deber de democratización. En cuanto al análisis de la ley de hierro de la oligarquía, centramos nuestra atención en las razones psicológicas de los líderes y de las masas esgrimidas por este autor, razones que jus-

¹ Este término, como señala Giovanni Sartori en su obra *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2003, entró por primera vez en el uso político en Francia, en los años que corren entre la revolución de 1830 y aquella de 1848, para indicar la parte del pueblo que queda ausente y extraña el orden político; posteriormente Marx las transformó en proletariado, atribuyendo a las masas unidad y conciencia de clase. Nosotros utilizaremos estos dos términos en lo sucesivo, para referirnos a la colectividad que por razones técnicas y psicológicas se encuentran en una situación de desventaja con relación a aquellos que las dirigen, sin atribuir un significado despectivo.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

tifican la incompatibilidad de la democracia y de toda institución política u organización social de gran escala, y respecto a los mecanismos, se hace una búsqueda de elementos, principalmente legales, tanto en el derecho comparado como en el nacional. Podemos decir que en esto consiste la hipótesis del presente trabajo, es decir, si existen paliativos para controlar los vicios ocasionados por la oligarquía.

Cabe aclarar, que nosotros no afirmamos, como sí lo hacen los *ius positivistas*, que apelando principalmente a la modificación de las normas jurídicas se logrará tener un cambio trascendental, ya que coincidimos con lo que dijo el entonces cardenal

Joseph Ratzinger (hoy Benedicto XVI) en la reunión de obispos americanos celebrada en Dallas en la primavera de 1991 referente a la conciencia de los hombres en los Estados democráticos: “*la conciencia es la norma suprema*, que el hombre ha de seguir incluso contra la autoridad”,² y esto lo señalamos, porque no sólo se trata de una tarea exclusiva para juristas o legisladores, sino una verdadera tarea de los líderes políticos que al parecer han hecho caso omiso a su conciencia respecto a los preceptos verdaderos que integran toda sociedad.

Por otro lado, es necesario decir que, no se plantea la existencia de una democracia perfecta, sino más bien la perfectibilidad de la misma, porque citando nuevamente al Santo Padre, “...aunque la democracia no crea la sociedad ideal, en la práctica es el único sistema de gobierno adecuado... [También], la democracia consigue la distribución y el control del poder, y ofrece la más alta garantía contra la arbitrariedad y la opresión, y el mejor aval de la libertad individual y el respeto a los derechos humanos”;³ así como también, no defendemos al partido político como el único medio para tener acceso a la democracia, ya que sabemos que existen otras vías como lo son los cuerpos intermedios, o mejor aún, las nuevas tendencias de organización por parte de la sociedad civil, como muy bien lo describe Alejandro Llano en su obra *Humanismo cívico*.

² Ratzinger, Joseph, *Verdad, valores, poder*, Madrid, Rialp, 1993, p. 44.

³ *Ibidem*, p. 81.

Es mi principal deseo, que quien conozca este trabajo, tenga la posibilidad de saber un poco acerca de la tan necesitada democracia interna de los partidos políticos, cuando menos que algunas de sus partes sirvan de buen resumen para un repaso apresurado.

II. ANÁLISIS GENERAL DE LA LEY DE HIERRO DE LA OLIGARQUÍA DE ROBERT MICHELS

Uno de los temas que generalmente se hacen escuchar hoy en día es el de la democracia, como fundamento de un discurso político o bien, como base para la organización de cualquier sistema u organización. Pero es con Robert Michels, en su gran obra *Los partidos políticos*, donde encontramos un verdadero análisis, que si bien carece de una visión optimista, señala de manera precisa los puntos a perfeccionar de la misma para su replanteamiento y que de esta manera pueda ser aplicada como movimiento práctico en el tan abandonado sistema de partidos políticos.

Michels, al estudiar la conducta de los partidos socialistas en Alemania y en otras partes, pudo demostrar la veracidad de su *Tesis de incompatibilidad entre la democracia y la organización social de gran escala*, aun cuando dichos partidos eran los más interesados en difundir la democracia. Encontró que independientemente de la ideología política de cada partido, si esos mismos partidos no eran democráticos en sus estructuras internas, presumiblemente el esfuerzo por democratizar completamente a la sociedad debía fracasar.

La situación es que en cualquier organización social de gran escala encontramos una sistematización de las funciones y actividades de la misma que tiende a la burocratización desmesurada, lo que hace que sea la misma gente que ocupa la jerarquía suprema, la que modifique las estructuras que funcionaban bajo los principios regidores de la democracia, siempre en su beneficio, con lo cual pasamos de una aparente democracia a una oligarquía.

Si hablamos también respecto a la estructura del poder, en el mismo sentido, nos dice Maurice Duverger: “es el resultado de

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

un par de fuerzas antagónicas: las creencias por una parte; las necesidades prácticas, por otra. En consecuencia, la dirección de los partidos... presenta el doble carácter de una apariencia democrática y de una realidad oligárquica”.⁴

Una vez conocida la consecuencia a que nos lleva el hecho de que existan organizaciones sociales de gran magnitud, podemos preguntarnos ¿cuáles son las causas de esta tendencia a la oligarquía? Para lo cual Michels proporciona una respuesta a esta pregunta a través de una variedad de teorías que de manera simplificada se resuelve en tendencias que dependen: a) de la naturaleza del individuo humano; b) de la naturaleza de la lucha política; y c) de la naturaleza de la organización.

1. El liderazgo en las organizaciones democráticas

Para entender la concepción que tiene Michels sobre el liderazgo en las organizaciones democráticas, que a su parecer, por la propia naturaleza de la organización, se trata más bien de un centro oligarquizador, es necesario conocer su postura sobre: la necesidad de organización, la imposibilidad mecánica y técnica de un gobierno directo por parte de las masas, el liderazgo y la lucha política.

Hoy en día, vivimos en una sociedad compleja, que exige un mínimo de organización para mantener el equilibrio en la interacción de los hombres, esto es logrado mediante la sistematización de las tareas cotidianas. Por lo que es inconcebible que la democracia siendo un tipo de sistema, carezca de la misma.

Así encontramos, que ha sido a través de la organización como se ha llevado adelante a la voluntad colectiva, siendo utilizada como “...el arma de los débiles en su lucha contra los fuertes”.⁵

⁴ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 163.

⁵ Esta distinción, nos lleva a que en toda organización, o mejor aún, en toda sociedad aparece la inminente clasificación de las personas que la conforman, esto lo encontramos mejor explicado en la obra *La clase política* de Gaetano Mosca, cuando

Pero esto no acaba aquí, ya que por lo general esta arma cuando es llevada a los extremos, o como mejor lo manifiesta Seymour Martin Lipset en *La teoría de la organización de Michels*, encontramos que estas organizaciones de gran escala, dan a sus funcionarios casi un monopolio del poder, ya que sobre todo los partidos políticos “...tienden a desarrollar una estructura burocrática, es decir, un sistema de organización racional (predecible) organizado jerárquicamente...”, tal como lo enuncia Michels: “...es el producto inevitable del propio principio de organización... toda organización partidaria que haya alcanzado un grado considerable de complejidad reclama la existencia de un cierto número de personas que dediquen todas sus actividades al trabajo del partido”.⁶ Y como bien sabemos, el resultado de aumentar o acrecentar una burocracia es que el poder sea concentrado en la cumbre o en los superiores jerárquicos, y que los demás miembros pierdan influencia.

Por otra parte, nuestro autor defiende de manera lógica su postura sobre *la imposibilidad mecánica y técnica de un gobierno directo por parte de las masas*, y coincidimos con ello, ya que si atendemos a la definición literal de democracia (como “el poder del pueblo”), hecho un análisis del significado de pueblo y atendiendo al criterio cuantitativo o numérico, encontramos que por parejas razones, la colectividad no podría dar solución directa a todas las controversias externas o internas (de la organización) que se presentaran, por lo que Michels apela a la implantación

nos dice que “en todas las sociedades, empezando por las medianamente desarrolladas, que apenas han llegado a los preámbulos de la civilización, hasta las más cultas y fuertes, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. En tanto la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera más o menos legal, o bien de un modo más o menos arbitrario y violento, y a ella le suministra, cuando menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político”. Mosca, Gaetano, *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 106.

⁶ Michels, Robert, *Los partidos políticos 1*, Buenos Aires, Amorrortu, 1996, p. 14.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

del *Principio de Delegación*. Este principio nace de la necesidad de que exista “un sistema donde haya delegados que representen a la masa y lleven a la práctica su voluntad”.⁷

Hay algunas críticas respecto a este principio ya que se trata de una representación formal que logra disfrazar la voluntad suprema de una minoría que se dice proviene de la generalidad cuando en verdad se trata de la consecución de fines muy particulares no coincidentes con la realidad y el pensamiento de la masa, o como señala Maurice Duverger, “el sufragio indirecto es un medio admirable de prescindir de la democracia, fingiendo aplicarla..., todos los artificios de la representación del mandante por el mandatario no pueden ocultar esta verdad fundamental: que la psicología de los delegados no es nunca la misma que la de los delegantes, de manera que cada grado suplementario aumenta más la separación entre la voluntad de la base y la decisión de la cima”.⁸

El conflicto es, que si bien se busca el ejercicio por parte del pueblo ya sea a través de las decisiones de las asambleas populares o de cualquier otro medio, no podemos negar que este sistema limita a este principio y además no logra brindar garantía alguna contra la constitución de una camarilla oligárquica.

En el mismo sentido, y como causa de esta tendencia oligarquizadora también encontramos *la falta de conocimientos técnicos* de las personas que integran un partido político u organización, ya que hace que su funcionamiento sea anormal o disfuncional. No se trata de aspirar a una especialización o conducción experta, ya que no soluciona el problema, es decir, se tiene como consecuencia un distanciamiento mayor entre el líder y la masa.

Para nosotros es muy importante saber qué concepción tiene nuestro autor sobre *el liderazgo*, ya que de ahí pueden hacerse un sinnúmero de análisis. Si bien no explica o define lo que en esencia es, sólo hace una enumeración de las cualidades del mismo, que a nuestro parecer, se trata de elementos de carácter secundario o de simples aptitudes técnicas.

⁷ *Ibidem*, p. 72.

⁸ Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 4, p. 170.

Es innegable que para nuestro autor, el liderazgo debe ser entendido únicamente como “la capacidad de ser seguido”, cuando para nosotros, y siguiendo a Carlos Llano Cifuentes es, “la capacidad y deseo de conducir a hombres y mujeres hacia un objetivo común, y el carácter que inspira confianza”,⁹ bastante completo.

Ahora, respecto a sus cualidades nos habla de la capacidad oratoria, fuerza de voluntad, conocimiento amplio, convicción, autosuficiencia, bondad de corazón y el desinterés,¹⁰ prestigio de celebridad y edad. Como se puede ver, estas cualidades si bien son necesarias, no garantizan un verdadero liderazgo, y esto lo decimos porque se exponen las formalidades del liderazgo haciendo a un lado los elementos de fondo del mismo, que a nuestro juicio tienen más que ver con las virtudes que debe desarrollar todo dirigente para actuar o expresarse con coherencia. O como lo indica Carlos Llano Cifuentes, en su obra *Humildad y liderazgo*, que estas características o cualidades del líder “...finalmente han de cimentarse en esas virtudes básicas...”,¹¹ como lo son la humildad y la firmeza, entre otras.

Con relación a la *lucha política*, nos topamos con que en toda agrupación de líderes siempre sus acciones y omisiones giran en torno a un pensamiento, éste por lo general se encuentra justificado de manera histórica, jurídica y moral. O dicho de otra forma, toda camarilla para tener acceso al poder, tienen que encontrar una justificación de su modo de actuar, a lo cual Gaetano Mosca también encuentra un término bien aplicado y es el de

⁹ Llano Cifuentes, Carlos, *Humildad y liderazgo*, México, Ediciones Ruz, Ipade, 2004, p. 53.

¹⁰ Cualidades que según nuestro autor, evocan en la mente de la multitud la figura de Cristo, y avivan sentimientos religiosos olvidados, pero no muertos. Nosotros no estamos de acuerdo con la justificación que da Michels a esta última cualidad, puesto que la considera como la menos importante, es más, si hubiese sido por él, al igual que Maquiavelo en *El Príncipe*, afirmaría que “el príncipe no necesita poseer esas cualidades... sino que sólo es necesario parecer que las posee”. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, 5a. ed., México, Grupo Editorial Tomo, 2002, p. 133.

¹¹ Llano Cifuentes, Carlos, op. cit., nota 9, p. 19.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Fórmula Política.*¹² El problema lo encontramos cuando los líderes creen, al llevar cierto tiempo ejerciendo un puesto de dirección, que tienen el derecho moral a ese cargo, derecho que es ejercido de distintas formas dependiendo de la circunstancia en que los mismos se encuentren. Nosotros consideramos que es debido a la *humana conditio* que a final de cuentas pone en peligro la democracia, por la retención tan prolongada del cargo.¹³

Es también consecuencia del tiempo que toda oligarquía tiende a envejecer. El problema de la renovación de *los cuadros* de los partidos, del rejuvenecimiento del círculo interior, indica Duverger, “consiste en luchar contra ese movimiento natural. Cuando la oligarquía del partido descansa en la nominación y la cooptación, la tendencia al envejecimiento resulta del carácter vitalicio que toman entonces las funciones directivas, no consintiendo casi nunca los jefes en dejar voluntariamente el poder y tomar un retiro que no es automático”.¹⁴

La mayoría de las veces esta lucha constituye una amenaza permanente a *la libertad de palabra y de pensamiento*, que a nuestro parecer frena la creación y consolidación de nuevos ideales juveniles capaces de dar movimiento a la caduca maquinaria partidista, no hay que olvidar que con el ímpetu reaccionario de la juventud (bien conducida) se puede restaurar todo sistema entrampado.

Y finalmente, tema no menos importante es el del *principio de subordinación* (o adoctrinamiento según Duverger), que consiste en la fiscalización que ejercen los líderes de los partidos políticos a través de la coordinación de cada bancada en el Con-

¹² Mosca, Gaetano, *op. cit.*, nota 5, p. 131. Donde señala que “la clase política no justifica exclusivamente su poder con sólo poseerlo de hecho, sino que procura darle una base moral y hasta legal, haciéndolo surgir como consecuencia necesaria de doctrinas y creencias generalmente reconocidas y aceptadas en la sociedad regida por esa clase”.

¹³ No hay que olvidar que la retención del cargo puede ser debida a una reelección obtenida como gesto de gratitud por parte de las masas ante el buen gobierno o administración, lo cual no consideramos mal, pero sí debe haber un control, como lo es la revocación del cargo.

¹⁴ Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 4, p 189.

greso sobre la asistencia de los miembros a las sesiones, y en las votaciones decisivas sobre alguna iniciativa.

Cuando la cámara debe considerar una ley interesante o estructural, la comisión del partido, dice Michels, “convoca un cónclave; es decir, una reunión privada del grupo parlamentario y decide cómo han de votar los diputados” al parecer es una costumbre que se arraigó en todos los partidos políticos desde hace más de un siglo. Todos los miembros del partido están sujetos a la decisión de ese cónclave. Ejemplo de esto es la actitud de nuestros legisladores ante las reformas estructurales que necesita nuestro Estado.

En esta obra, el mismo autor propone ciertos mecanismos para restringir la influencia de los líderes y con esto disminuir en cierto grado la oligarquización en las organizaciones políticas, entre éstos encontramos el referéndum, el postulado del renunciamento, el sindicalismo y el anarquismo, que como vemos son insuficientes e ineficientes al día de hoy. Nosotros propondremos otros mecanismos que más que restringir el poder de los líderes más bien son medios para promover la democracia interna partidista.

2. Consideraciones finales

Es en esta parte final, donde encontramos los elementos de esta ley que supone quitar los atributos a la democracia.

El liderazgo es un fenómeno necesario en toda forma de vida social. Ahora bien, si dejamos de lado la tendencia de los líderes a organizarse y a consolidarse, la causa principal de la oligarquía en los partidos democráticos, según Michels, habrá de encontrarse en la *indispensabilidad técnica del liderazgo*. El proceso que comenzó como consecuencia de la diferenciación de funciones dentro del partido se completa con un complejo de cualidades adquiridas por los líderes al desprenderse de la masa.

Y explicando las etapas por las que atraviesa todo liderazgo y mediante las cuales se llega a la oligarquización de toda insti-

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

tución política, nos dice Michels,¹⁵ en un principio los líderes surgen espontáneamente; sus funciones son accesorias y gratuitas. Pronto, sin embargo, se hacen líderes profesionales, y en esta segunda etapa del desarrollo son estables e inamovibles.

Esto significa que la explicación del fenómeno oligárquico que así ocurre es en parte psicológica; la oligarquía proviene de las transformaciones psíquicas que las personalidades directoras del partido experimentan en el curso de sus vidas; pero la oligarquía depende en mayor medida aun de lo que podríamos llamar psicología propia de la organización, es decir, de las necesidades tácticas y técnicas que resultan de la consolidación de todo conglomerado político disciplinado. Reducida a su expresión más concisa, la ley psicológica fundamental de los partidos políticos se formula en los siguientes términos: “La organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización, dice oligarquía”.

Continúa diciendo que toda organización partidaria representa un poder oligárquico fundado sobre una base democrática. La estructura oligárquica de la construcción ahoga el principio democrático básico. Lo que es aplasta a lo que *debe ser*.

La noción de la representación de intereses populares o generales, noción a la que se aferra con tanta tenacidad y confianza la gran mayoría de los demócratas, es una ilusión nacida de una iluminación falsa: es un espejismo.¹⁶

No hay que olvidar que en algunas ocasiones, independientemente del sentido pesimista de la obra de Michels, nos señala puntos a favor de la democracia, aquí encontramos otro cuando se refiere a que la cuestión que tenemos que analizar no es si la democracia ideal es factible, sino más bien hasta qué punto y en qué grado es deseable, posible y realizable en algún momento dado.

De esta manera y citando a Werner Sombart, advierte: “Quien no lo perciba debe ser tan ciego o fanático como para no

¹⁵ Michels, Robert, *op. cit.*, nota 6, p. 188.

¹⁶ *Ibidem*, p. 189.

comprender que la corriente democrática efectúa progresos innegables todos los días, y también tan carente de experiencias y de sentido crítico como para ser incapaz de aceptar que todo orden y toda civilización deben mostrar rasgos aristocráticos”.¹⁷

A veces, continúa Michels,¹⁸ no obstante, los principios democráticos traen consigo, si no una cura, al menos un paliativo para el mal de la oligarquía. Por eso, cuando Víctor Considerant formuló su socialismo democrático-pacifista declaró que el socialismo no significaba el gobierno de la sociedad por las clases inferiores de la población, sino el gobierno y la organización de la sociedad en el interés de todos, por intermedio de un grupo de ciudadanos; y aumentar *pari passu* con el desarrollo social.¹⁹

Pero hay que atender también a lo plasmado por Duverger en la conclusión de su obra *Los partidos políticos*, donde señala que hay que reemplazar la fórmula “gobierno del pueblo por el pueblo”, por ésta: “gobierno del pueblo *por una ‘élite’ salida del pueblo*”. [Ya que] un régimen sin partidos asegura la eternización de las élites dirigentes por nacimiento, dinero o función... Un régimen sin partidos es, necesariamente, un régimen conservador”.²⁰

Finalmente, no nos queda más que decir, que si bien es cierto, y de acuerdo con todos estos argumentos que fueron hechos valer por Robert Michels en su tiempo, que existe cierta incompatibilidad entre la democracia y la organización social de gran escala, nunca negó la posibilidad de poder acercarnos a la misma, o al menos, de no hacerla a un lado, ya que es un medio para evitar (en la medida de lo posible) tendencias oligárquicas; pero será en los siguientes puntos del presente trabajo donde encontraremos posibles soluciones a esta oligarquización, que atenta contra los elementos y principios básicos de la democracia interna de los partidos políticos.

¹⁷ *Ibidem*, p. 190.

¹⁸ *Ibidem*, p. 193.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 4, p. 451.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

III. EL FUNCIONAMIENTO NORMAL DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO COMPARADO

Cuando hablamos de democracia interna de los partidos políticos, podemos explicarla desde el punto de vista de la psicología de los líderes y de las masas como se hizo anteriormente o atendiendo a la serie de mecanismos de carácter institucional que hacen que el organismo político actúe de cierta forma, en ocasiones de acuerdo con el principio liberal y en otras al autocrático, que a su vez pueden tener una tendencia democrática o aristocrática como expone Gaetano Mosca en su obra *La clase política*.²¹

En esta parte de nuestro trabajo, únicamente vamos a hablar de los diversos mecanismos (sobre todo de carácter legal) utilizados en países como Alemania y España para conocer cómo éstos hicieron para mitigar la ley de hierro de la oligarquía de Robert Michels. Porque hay que recordar que la organización y los procedimientos no son menos importantes para la democracia interna. Además, dependiendo de la regulación que en cada Estado se haga sobre la vida interna de los partidos políticos, será el grado de intervención del mismo.

1. Alemania: constitucionalización y regulación legislativa, derechos fundamentales de los afiliados, potestad disciplinaria y justicia electoral

Hoy por hoy, no puede encontrarse en ningún precepto constitucional ni infraconstitucional una definición de qué es la “democracia interna” partidista. Pero lo que sí encontramos son algunos medios para llegar a la misma en los ordenamientos jurídicos de países democráticos.

La primera Constitución democrática en incorporar en un enunciado positivo a los partidos políticos fue la Constitución de Land de Baden del 23 de mayo de 1949 en la República Federal de Alemania, también recogió en los preceptos que les dedi-

²¹ Mosca, Gaetano, *op. cit.*, nota 5, pp. 302 y 303.

caba algunas exigencias acerca de su organización y funcionamiento interno. Esta *Ley Fundamental de Bonn* o Grundgesetz, siguió a su antecesora al establecer en su artículo 21 que:

1. Los partidos políticos colaborarán a la formación de la voluntad política del pueblo. Será libre su fundación. Su ordenamiento interno deberá responder a los principios de la democracia y deberán rendir cuentas públicamente sobre el origen de sus recursos económicos.
2. Serán anticonstitucionales los partidos que en virtud de sus objetivos o del comportamiento de sus afiliados se propongan menoscabar o eliminar el orden básico democrático-liberal o poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania. El Tribunal Constitucional Federal se pronunciará sobre la cuestión de inconstitucionalidad.
3. Una ley regulará los detalles de aplicación.²²

Este artículo distingue claramente el problema de la democracia interna de los partidos (párrafo primero, inciso tercero), y el de su inconstitucionalidad (párrafo segundo). La exclusión por principio de que quepa prohibir un partido parece una lógica conveniencia de las libertades de fundación y acción.

Como indica De Otto, “el mandato de que el ordenamiento interno de los partidos se atenga a principios democráticos no pertenece a la defensa de la Constitución en el sentido técnico del término, sino a una garantía existencial de la misma y del derecho del ciudadano a participar libremente en política”.²³

De esta manera, la Constitución alemana deja en manos del legislador el desarrollo del contenido de la estructura y fun-

²² Esta traducción de la Constitución alemana fue tomada de la obra de Fernando Flores Jiménez, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, Colección de Monografías, 1998, p. 37.

²³ Otto Pardo, Ignacio de, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 62.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

cionamiento democráticos de los partidos (como se indica en el artículo 21.1), y, por otra parte, pone en manos del Tribunal Constitucional la decisión sobre todo lo que tenga que ver con ataques por los partidos al orden básico democrático liberal y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad de los mismos (artículo 21.2).

Para entender mejor la regulación de los partidos políticos no sólo en Alemania sino en cualquier país que se jacte de ser democrático, es necesario diferenciar su *libertad externa* de su *libertad interna*, según aconsejan algunos autores.

La libertad externa hace referencia a la *libertad de partidos*,²⁴ esta libertad garantizada en el ya citado artículo 21, es distinta, empero, de las libertades jurídico-fundamentales. Los partidos, a diferencia del individuo, señala Dieter Grimm, “pretenden la libertad por sí misma. Se trata más bien de una libertad funcional y, por ello, también de una libertad determinada y limitada por el fin y el alcance de su función. Por esto, en la medida en que constituyen formaciones sociales libres, disfrutan de derechos fundamentales y de las facultades procesales ligadas a ellos”.²⁵

Pero muy distinto cuando se habla de libertad interna, ya que atañe a la democracia interna partidista; este principio ya abordado, a primera vista, según nos dicen los estudiosos del tema, difícilmente parecen “conciliables las *condiciones* que el artículo 21.1 impone a los partidos y que se concretan en la Ley de Partidos. Limitan la autonomía de los partidos a un núcleo, el orden interno, fijando la estructura básica y confiando a los partidos únicamente su desarrollo”.²⁶ Hesse, citado por Dieter Grimm, “ha se-

²⁴ Esta libertad de partidos se presenta bajo la forma de *libertad de fundación o creación*. Esto implica, que la fundación de un partido no está sujeta a autorización estatal alguna y que tampoco debe ajustarse a una determinada forma jurídica. Es decir, su ley fundamental se abstiene de cualquier fijación del sistema de partidos.

²⁵ Grimm, Dieter, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996, pp. 406 y 407.

²⁶ *Ibidem*, p. 411.

ñalado que justo estos preceptos limitadores de la libertad son los que están al servicio de la libertad de los partidos”.²⁷

Obviamente, lo referido es parte del proceso democrático, proceso configurado en este artículo 21.1, que garantiza por tanto la homogeneidad estructural frente al Estado y partidos que requiere el concurso de ambos adecuado a sus funciones. A ello se obliga orientarse también las concreciones del principio constitucional en la Ley de Partidos.

Para este autor, “desde [la] perspectiva constitucional no es sostenible la disfuncionalidad de la democracia interna de los partidos. La Ley Fundamental la impone expresamente a los partidos como una obligación en el artículo 21.1, dando a entender con ello que no limita su función a la capacidad de gobernar”.²⁸ Como podemos notar, el orden interno de los partidos que exige este precepto constitucional, se desprende de la conjunción de programa normativo y estructuras objetivas.

Respecto de la legislación nacional encontramos la *Ley Federal de partidos políticos, de 24 de julio, de 1967*, su base jurídicoconstitucional de esta Ley es el artículo 21 de la Ley Fundamental. A pesar de los numerosos preceptos de esta Ley de Partidos sobre el derecho organizativo de los mismos, éste sigue estando todavía ampliamente determinado por las normas del Código Civil relativas al régimen jurídico de asociaciones (artículos 21 al 79). Lo mismo vale respecto a su participación en el tráfico jurídico.

Haciendo un análisis genérico de esta Ley podemos ver que se encuentra integrada de la siguiente manera: tiene 41 artículos, está dividida en ocho capítulos en total; los temas que regula son: la posición jurídico-constitucional y de las tareas de los partidos, el ordenamiento interior de los partidos, la presentación de candidatos para elecciones, los principios básicos y al monto de la reposición de costos de campaña electoral, el procedimiento de igualación de oportunidades, el deber de rendición pública de

²⁷ “La libertad externa de partido constituye entonces, sólo un aspecto de esta libertad, que encuentra su correspondencia pero también su límite en la libertad interna de partido”. *Idem*.

²⁸ *Ibidem*, p. 412.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

cuentas, la ejecución de la prohibición de partidos anticonstitucionales, y las disposiciones finales, referentes entre otras cosas a la introducción de exenciones fiscales por donativos, aportes y cuotas a partidos.

Lo trascendental lo encontramos en lo prescrito en el segundo párrafo, de su artículo 2 donde se fijan las estructuras de una organización democrática de partido, completando el derecho privado de asociación, en consonancia con el mandato de la Constitución. Estas comprenden entre otras cosas: *la construcción de abajo a arriba*, estatutos²⁹ y programa escritos, congresos regulares del partido, elección de los órganos del partido, especialmente de las juntas directivas, reparto de competencias entre las asambleas de afiliados y las directivas, establecimiento de tribunales arbitrales del partido, facultades de cogestión de los afiliados. En todo caso, la legislación de partidos, se dice, ha sido decisivamente conformada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal.

Para los doctrinarios alemanes, la democracia interna de los partidos es un tema que sólo concierne al de los afiliados,³⁰ y mejor aún, a *de los derechos fundamentales de los afiliados*. De la ya nombrada Ley de Partidos, encontramos que estos derechos deben estar protegidos y garantizados, para esto la misma es muy sucinta al establecer ciertas bases de carácter obligatorio que deberán contemplar todo estatuto, para lo cual transcribimos su artículo 10, que a la letra señala:

²⁹ No menos importante es el tema de los *estatutos*, que según nos indica Lucas Murillo de la Cueva, “son el derecho objetivo que resulta de la acción por el partido de su derecho de autoorganización”, derecho que regula sus órganos, organización y funcionamiento. Lo que podemos decir sobre este tema, es simplemente que los Estatutos de todo partido deberán ir acorde de la ley fundamental y de la Ley de Partidos. Se deja cierta autonomía para actuar y para autoorganizarse, aunque no podemos negar que esta autonomía no se encuentra en su pleno por ciento en virtud de la intervención legalista del Estado alemán. Murillo de la Cueva, Lucas, *El derecho de asociación*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 154.

³⁰ Según encontramos, *la afiliación* a los partidos, “es un instrumento a través del cual la sociedad se introduce en ellos, un mecanismo que se desarrolla con el modelo de partido de masas”. Flores Jiménez, Fernando, *op. cit.*, nota 22, p. 161.

1. Los órganos competentes del partido resuelven libremente sobre la admisión de los afiliados, según la norma de mayor aplicación de los estatutos. No es necesario fundamentar la denegación de una petición de ingreso. Pero no es lícita la suspensión general de admisiones, aunque esté sometida a plazo.
2. Los miembros del partido y los representantes en los órganos del partido tienen el mismo derecho a voto.
3. Los estatutos han de contener normas sobre:
 - Medidas disciplinarias lícitas contra afiliados.
 - Motivos que justifican las medidas disciplinarias.
 - Órganos del partido que puedan resolver sobre medidas disciplinarias.Se ha de fundamentar la resolución en caso de destitución de cargos del partido o de no reconocimiento de facultades para ejercerlos.
4. Un afiliado sólo puede ser expulsado del partido si premeditadamente ha infringido los estatutos o en modo considerable los principios fundamentales del ordenamiento del Partido, ocasionándole con ellos graves daños.
5. Sobre la expulsión decide el tribunal arbitral competente según el reglamento de tribunales de arbitraje. Se debe conceder la apelación a un tribunal arbitral de grado superior. Los fallos se han de fundamentar por escrito. En casos apremiantes o graves que exijan actuación inmediata, la junta directiva del partido o una asociación territorial pueden excluir al afiliado del ejercicio de sus derechos hasta que resuelva el tribunal de arbitraje.³¹

Como se desprende, hay una clara libertad para autoorganizarse, pero siempre sobre el marco legal, y esto para garantizar estos mismos derechos.

Con relación a la *potestad disciplinaria*, podemos decir, que es hacer referencia a la obediencia que debe existir dentro de los partidos, sobre todo por la necesidad de manifestarse de forma

³¹ Ley sobre partidos políticos, op. cit., nota 22, p. 21.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

coherente y unida para obtener el bien común. El contenido, requisitos y procedimiento de las medidas disciplinarias contra afiliados deben fijarse en los estatutos del partido. Son inadmisibles, según la doctrina, los impedimentos de admisión.

En la legislación alemana, únicamente encontramos el artículo 14 de la Ley de Partidos, donde en el caso de haber una divergencia o conflicto interno entre algún órgano del partido y un afiliado, se apela al *arbitraje*, veamos:

1. Para el arbitraje y decisión sobre divergencias del partido, o de una asociación territorial, con afiliados, y divergencias sobre aplicación e interpretación de los estatutos, se han de constituir tribunales arbitrales, por lo menos en el partido y en las asociaciones territoriales del grado respectivamente superior. Pueden constituirse tribunales arbitrales comunes para varias asociaciones territoriales a nivel de distrito.³²

Y finalmente, de *la justicia electoral* podemos decir, que a diferencia de la Constitución de Weimar, la Ley Fundamental se decidió a favor de una *democracia militante*. Entre las medidas para su protección se cuentan la pérdida de los derechos fundamentales de los que se abusa para combatir la democracia en libertad, así como el establecimiento de la inconstitucionalidad de partidos orientados a dañar o eliminar el orden jurídico-político vigente.

Dado el considerable alcance de ambas medidas, únicamente es competente para decidir las el *Bundesverfassungsgericht* o Tribunal Constitucional, a partir de recursos interpuestos por determinados órganos constitucionales (artículo 18 de la Ley Fundamental en relación con el 36 de la Jurisprudencia Consti-

³² Es importante observar, que dicho arbitraje se encuentra sujeto a las reglas previamente establecidas en el *reglamento de tribunales arbitrales* (como se ha constar en el artículo 10 de esta Ley de Partidos), con esto se resguardan los principios de certeza, seguridad jurídica, imparcialidad e independencia, algo olvidado por las comisiones de honor y justicia de los partidos políticos en nuestro país. *Idem*.

tucional; y el artículo 21.1 de la ley fundamental en relación con el 43 de la misma Jurisprudencia Constitucional).

Únicamente ha habido dos prohibiciones de partidos, los casos del Partido Socialista del Reich (Jurisprudencia Constitucional 2, 1) y del Partido Comunista de Alemania (Jurisprudencia Constitucional 5, 85); dos recursos en demanda de pérdida de los derechos fundamentales contra radicales de extrema derecha fueron rechazados por insuficiencia de la argumentación (Jurisprudencia Constitucional 11, 282; 38, 23).

De mayor importancia en la práctica para la defensa de la democracia son la prohibición de asociaciones inconstitucionales que no se benefician de la prerrogativa de los partidos, los preceptos de derecho penal político, medidas contra los radicales de la legislación de funcionarios y de colegios profesionales, así como las competencias de los servicios secretos.

2. España: constitucionalización y regulación legislativa, derechos fundamentales de los afiliados, potestad disciplinaria y justicia electoral

La constitucionalización de los partidos políticos en la Norma Fundamental de este país se llevó a cabo en el año de 1978, por primera vez se elevó a rango constitucional a estas organizaciones que posteriormente serían analizadas por la Ley de Partidos.

A diferencia del sistema intervencionista alemán, esta Ley de Partidos — vigente hasta el 29 de junio de 2002— se limitaba a dictar unas pocas disposiciones que dejaban a los estatutos la facultad de regular la organización y funcionamiento partidario.

En palabras de Flores Jiménez, “se trata, pues, de un reconocimiento constitucional con una laxa ley de partidos”.³³

Primeramente, hay que señalar que la regulación de los partidos políticos en la *Constitución española* la encontramos en su *artículo 6*, que a diferencia de otras Constituciones, dicho artículo aparece colocado en una parte significativa: el Título prelimi-

³³ Flores Jiménez, Fernando, op. cit., nota 22, p. 57.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

nar. Pero ahora, ¿cuáles son las consecuencias que de esa circunstancia se derivan?

Siguiendo a José Ignacio Navarro Méndez, la principal consecuencia es de índole *formal*, “pues la inclusión de los partidos políticos en el Título preliminar ocasiona un reforzamiento de su configuración, ya que, por imperativo del artículo 168 de la Constitución, cualquier modificación al mismo deberá seguir la vía más agravada...” es decir, contar con ciertos requisitos nada fáciles de cumplir. Con esto se logra tener una mayor rigidez y se asegura cierta estabilidad del modelo de partido diseñado por la Constitución, “...incluida la exigencia de democracia interna”.³⁴

Ahora bien, conozcamos el contenido del artículo 6 de esta carta fundamental, que a la letra dice:

“Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.³⁵

Este artículo tiene un doble contenido: por una parte, una garantía institucional (una garantía a favor de la democracia de partidos, sobre todo para preservar el pluralismo político), por otra, consagra un derecho subjetivo (la exigencia de la democracia interna).³⁶

En el mismo sentido, podemos ver, primeramente, que se reconoce la *libertad de autoorganización*³⁷ de los partidos políticos

³⁴ Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos de Debates, 1999, pp. 201 y 202.

³⁵ Constitución Española, Madrid, Civitas, 1990, p. 14.

³⁶ Navarro Méndez, José Ignacio, *op. cit.*, nota 34, p. 205.

³⁷ Esta libertad de autoorganización se encuentra limitada, y así lo encontramos en la sentencia del STC con numeral 56/1995, de 6 de marzo, Fj. 3 que en lo conducente expresa “...a diferencia de lo que sucede en otros tipos de asociación, en el caso

como manifestación del *derecho* fundamental de *asociación*, y esto se encuentra reafirmado en la siguiente resolución del Tribunal Constitucional:

La Constitución, en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos. La disciplina constitucional en esta materia, en esencia se ha articulado sobre el reconocimiento de un derecho subjetivo público de los ciudadanos a constituir, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos; con ello se reconoce y legitima la existencia de partidos y se garantiza su existencia y su subsistencia”.³⁸

Es claro que ante esta posición del Tribunal Constitucional, los partidos políticos en España tienen una naturaleza jurídicoprivada —se trata de asociaciones *sui generis* de relevancia constitucional que integran los órganos del Estado—, así como un grado bastante grande de libertad para actuar. Menciono esto, porque es básico conocer ante qué figura jurídica nos encontramos, ya que desde esta perspectiva, sabemos que el régimen de los partidos “queda informado de dos principios: el de la libertad de organización, que abarca la de estructurarse y darse normas, y el de autonomía, que limita la posible intervención pública en esa libertad”,³⁹ muy distinto al caso de México, donde son reconocidos como entidades de interés público.

En la legislación secundaria encontramos que estas instituciones políticas se encuentran reguladas por la nueva Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, que desarrolla, por fin, el artículo 6 de la Constitución.

de los partidos políticos, dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene su límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento”, es decir, su límite se encuentra en el derecho que tienen los afiliados, en cuanto a su participación en la organización y funcionamiento del partido en el cual militan.

³⁸ STC 85/1986, de 25 de junio, Fj. 2.

³⁹ Flores Jiménez, Fernando, op. cit., nota 22, p. 64.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Esta ley, habiendo hecho un análisis comparativo con la de 1978, se ha ocupado con más detalle de la estructura interna partidista. Y lo ha hecho, siguiendo precisamente las indicaciones formuladas por los doctos en la materia. Basta con leer su artículo 7, donde encontramos que:

1. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos.

2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisario, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución.

3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto.

4. Los estatutos o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convocatoria de las reuniones suficiente para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados.

5. Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimiento de control democrático de los dirigentes elegidos.

Está claro que el marco jurídico es ahora en este país más preciso, y continuando con Murillo de la Cueva, “lo que, ciertamente, no sólo se traduce en sometimiento de la actividad partidista a derecho, sino también en garantías para los miembros de los partidos, especialmente aquéllos que no pertenecen a la mayoría que los gobierna”.⁴⁰

⁴⁰ *Ibidem*, p. 128.

A diferencia del derecho alemán, es este país, al contar con un alto margen de autonomía, será en los *estatutos* de estas instituciones políticas, que de acuerdo con la legislación, ocuparán el rango más elevado del ordenamiento interno de los partidos, es decir, son la norma primera para afiliados y órganos del partido.

Los fines de los estatutos serán configurados por sus miembros sin limitación alguna, excepto la ilicitud penal (artículo 22.1).⁴¹

No hay que olvidar que también existe la obligación irrestricta de salvaguardar los *derechos fundamentales de los afiliados* en este ordenamiento interno, o como lo manifiesta Cotarelo, “uno de los puntos de que debe especificarse para que el postulado de funcionamiento interno democrático de los partidos sea operativo es el del respeto a los derechos de los ciudadanos incluso cuando sean afiliados al partido y mientras lo son”.⁴²

En esta Ley de Partidos si bien no encontramos una lista de los derechos de los afiliados, sí la hay en la Ley de Asociaciones Políticas (Ley 21/1976). Parece que todos estos elementos no son nada despreciables, y los legisladores atendiendo a la doctrina y la jurisprudencia, en la nueva Ley 6/2002 de partidos políticos, regularon de mejor manera y más completa la garantía de estos derechos de los afiliados, así como sus deberes, prueba de esto la encontramos en su artículo 8, que finalmente dispone:

1. Los miembros de los partidos políticos deben ser personas físicas, mayores de edad, y no tener limitada ni restringida su capacidad de obrar. Todos tendrán iguales derechos y deberes.
2. Los estatutos contendrán una relación detallada de los derechos de los afiliados, incluyendo, en todo caso, los siguientes:
 - a) A participar en las actividades del partido y en los órganos del gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como a asistir a la Asamblea General, de acuerdo con los estatutos.
 - b) A ser electores y elegibles para los cargos del mismo.

⁴¹ Constitución Española, op. cit., nota 35, p. 18.

⁴² Cotarelo García, Ramón, Los partidos políticos, Madrid, Sistema, 1996, p. 159.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- c) A ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica.
 - d) A impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la ley o a los estatutos.
3. La expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga la sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno.
4. Los afiliados a un partido político cumplirán las obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias y, en todo caso, las siguientes:
- a) Compartir las finalidades del partido y colaborar para la persecución de las mismas.
 - b) Respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes.
 - c) Acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido.
 - d) Abonar las cuotas y otras aportaciones que, con arreglo a los estatutos puedan corresponder a cada uno.

En la normatividad de España no encontramos disposiciones que regulen la obediencia que deben tener los miembros de un partido para con el mismo, y son los Estatutos lo que reglamentan con un buen margen de autonomía. Lo que se ha hecho es adecuar todo lo referente, tomando como base el derecho comparado, y en específico, el sistema intervencionista alemán.

El *modus operandi* de la *potestad disciplinaria* consiste en aplicar el principio de legalidad, tomando como norma reguladora la de los propios estatutos, obviamente, en concordancia con las disposiciones de corte constitucional. Se trata en realidad de un *procedimiento* interno *disciplinario*, que por la misma autonomía que tienen los partidos, se da solución a los problemas de esta

índole a través de determinados órganos. Hay dos tipos: de una parte, los que las comparten con las funciones de dirección del partido; y de otra, aquellos órganos *ad hoc*.⁴³

Todo inicia cuando el afiliado comete alguna *infracción*,⁴⁴ lo cual puede dar lugar a un *expediente disciplinario* (dependerá de la gravedad de la acción u omisión); este expediente disciplinario puede ser solicitado de oficio o de parte razonada por el comité superior, los locales y hasta por los mismos afiliados; ya una vez analizado el expediente, se resuelve en dos sentidos, si hay lugar o no al *procedimiento disciplinario*;⁴⁵ y finalmente se delibera si es merecida o no la sanción, la cual puede ir desde la suspensión hasta la expulsión.⁴⁶

Con relación a *los recursos internos* que puede utilizar el afiliado, “todos los partidos políticos prevén la posibilidad de recurrir las decisiones disciplinarias, en plazo determinado y al menos en una instancia, ante órgano diferente del que resolvió el expediente; así, cada uno, de acuerdo con su derecho de autoorganización y con arreglo a su propio criterio, prevé plazos, recursos y órganos de resolución diferentes, con lo cual faculta al sancionado para solicitar que su caso sea revisado, en forma y fondo, por instancia diferente a la que resolvió por primera vez”. Sin embargo, continúa el mismo autor, “no parece que la falta de previ-

⁴³ Con relación a estos últimos, nos dice Cotarelo, “se trata de órganos arbitrales, *cuasijudiciales*, cuyas decisiones obligan a todos los afiliados en virtud del principio de voluntariedad que rige en la afiliación de los partidos”, *ibidem*, p. 243.

⁴⁴ Flores Jiménez, Fernando, *op. cit.*, nota 22, p. 258 y 259 “Son aquellas acciones u omisiones voluntarias realizadas por los afiliados del partido, tipificadas como tales en su normativa”.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 271: “es un instrumento de heterocomposición que el partido se da para resolver de forma definitiva (al menos en su interior) los conflictos intersubjetivos que se le planteen en la organización”.

⁴⁶ Es un procedimiento bastante incompleto como dicen algunos autores, ya que la mayoría de los estatutos españoles no recogen el mínimo de garantías necesarias para que el afiliado no quede en *estado de indefensión*, y la legislación de España no dice nada al respecto, situación muy parecida a la que se tiene en México, también en cuanto a procedimientos interdisciplinarios partidistas.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

sión estatutaria de un recurso pueda fundamentar una acción judicial por indefensión”.⁴⁷

La cuestión es, y sobre todo acercándonos al planteamiento del problema, *¿si el afiliado puede acudir a los tribunales ordinarios o instancias judiciales, una vez que sea dictada una resolución en su contra?* Para lo cual se responde, sí, pero únicamente cuando se hayan agotado todos los posibles recursos que el partido le ofrezca en los estatutos.⁴⁸

El problema resulta cuando al intervenir el órgano jurisdiccional y al realizar el análisis del asunto, deberá resolver considerando dos aspectos, el primero, sobre la forma (respecto la legalidad o ilegalidad), y el segundo, sobre el fondo (los derechos fundamentales). Desde la perspectiva de Murillo de la Cueva, es difícil exigir el respeto a los cauces democráticos internos en los partidos, “en primer lugar, por la dificultad que entraña determinar en qué casos se vulnera de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democrático, que es la causa de disolución prevista en la Ley 6/2002 en su artículo 10.2 b). En segundo lugar, por la gravedad de la consecuencia de ese precepto de la Ley de partidos políticos aunada a la verificación de tal supuesto: la suspensión, que será, ahora, la Sala especial del Tribunal Supremo y no la jurisdicción civil como sucedía antes”.⁴⁹

IV. EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA INTERNA EN MÉXICO

Durante los últimos 25 años en México el tema de los partidos políticos giró alrededor de los *procesos externos*, es decir, la única

⁴⁷ *Ibidem*, p. 276.

⁴⁸ El único fundamento que tiene un afiliado español para poder acudir a las instancias judiciales, es la ya citada sentencia del Tribunal Superior Constitucional (218/1998, Fj. 1) sobre un acuerdo de una asociación mercantil, que consideramos no oportuno transcribir. Pero en definitiva, y acorde con la doctrina y jurisprudencia española, el afiliado tiene la posibilidad de acudir al “recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 en los casos y formas que la ley establezca”, según indica Fernando Flores Jiménez, *op. cit.*, p. 289.

⁴⁹ Murillo de la Cueva, Lucas, *op. cit.*, nota 29, p. 132.

preocupación que teníamos los mexicanos fue la de la transición a la democracia, concretamente, en cómo construir un sistema electoral confiable y transparente y un sistema de partidos plural y competitivo. Y es hasta la reforma electoral de 1996, cuando el tema de *los procesos internos* de los partidos empezó a recobrar importancia.

Posteriormente, de las consecuencias que se derivaron del escenario político producto de las elecciones federales del año 2000, encontramos una trascendental, y es la del reconocimiento de un verdadero pluripartidismo, haciendo a un lado la *partitocracia*⁵⁰ que predominó durante 71 años.

Resulta necesario entonces, empezar a hilvanar esa nueva gobernabilidad democrática teniendo como propósito esencial amalgamar los objetivos esenciales de la democracia a fin de evitar los efectos de la Ley de Hierro de la Oligarquía que ya hemos tratado, y además se generen tensiones, conflictos o desajustes institucionales.

En tal sentido, esta parte del trabajo se dirigirá a la revisión de los diversos aspectos jurídicos que entraña la democracia interna de los partidos políticos en nuestro país, su regulación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los medios para promoverla, y el análisis de una de las resoluciones (acuerdos) del Instituto Federal Electoral.

Comenzamos diciendo que a diferencia de la constitucionalización de los partidos políticos que se dio en Alemania y España, en nuestro medio se fue tratando en distintos momentos. Un primer paso se dio, nos dice Javier Patiño Camarena,⁵¹

⁵⁰ Hernández Bravo, Juan, *Curso de partidos políticos*, Madrid, Manuel Mella Márquez, España, 1997, p. 13 Se dice que “la política es y será hecha desde los partidos y por los partidos, de modo que su mera existencia se ha convertido en sinónimo de vida política modernamente organizada como tal y de viabilidad del ejercicio del poder, pero el problema lo encontramos cuando la política es hecha también para los partidos, ya que se produce el fenómeno político que suele ser denominado *partitocracia* y que conlleva una de las más claras y peligrosas disfunciones para las democracias contemporáneas”.

⁵¹Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 6a. ed., México, Editorial Constitucionalista, IFE, 2000, p. 306.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

con la promulgación de la Constitución de 1917, que reconoció en su artículo 9 el derecho de los ciudadanos para asociarse y tratar los asuntos políticos del país, sentándose así las bases que hicieron posible la creación y el desarrollo de los partidos políticos. Y continúa, un paso más se dio en 1963, cuando se reformaron los artículos 54 y 63 constitucionales, y se precisaron las bases del régimen de diputados de partido y se formuló en ese entonces y por vez primera una referencia constitucional a los partidos políticos, pero de carácter tangencial toda vez que no se determinaba su naturaleza, ni se precisaba la función que desempeñaban, ni los fines que perseguían. En la ponencia presentada por Pedro González Azcuaga ante la Comisión Federal Electoral en representación del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, propuso reformar la Constitución y precisar las bases del régimen de partidos, y al efecto argumentó que dichas agrupaciones, en tanto que cuerpos intermedios que fijan los canales de participación de la ciudadanía organizada, deberían ser objeto de una regulación constitucional.⁵²

Ya en 1977, se adicionó el artículo 41 constitucional, y se precisó que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la voluntad 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.⁵³

Y finalmente, de especial importancia en la evolución del régimen constitucional electoral mexicano, señala J. Jesús Orozco Henríquez,⁵⁴ magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judi-

⁵² *Idem.*

⁵³ Las bases constitucionales la que hemos hecho referencia, han sido reglamentadas a partir de entonces por la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977, después por el Código Federal Electoral de 1987 y en el presente por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996.

⁵⁴ Orozco Henríquez, J. Jesús, “Ética, justicia y elecciones, partidos políticos: democracia interna y fiscalización”, en *Justicia Electoral, Memoria del Primer Curso Iberoamericano*, Puebla, 2003, pp. 157 y 159.

cial de la Federación, fue la incorporación en el año de 1996 de auténticas garantías constitucionales, no sólo en favor de los partidos políticos, a través de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los medios de impugnación contra actos y resoluciones electorales bajo la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sino de los ciudadanos, mediante *el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*⁵⁵ que corresponde resolver a este último órgano jurisdiccional, por lo que cualquier iniciativa legislativa que pretenda suprimir o limitar la procedencia del mencionado juicio implicaría una desafortunada involución del sistema de justicia electoral mexicano, que dejaría de tener un carácter integral, a pesar de haber sido uno de los objetivos explícitos del órgano revisor de la Constitución al promover la citada reforma de 1996.

Otro elemento legal que encontramos para respaldar el imperativo de que los partidos se desarrollen democráticamente deriva de la interpretación de las disposiciones contenidas en *los ordenamientos internacionales* a lo que México se ha sujetado, de conformidad con la Constitución. En efecto, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19, 21, 22 y 25),⁵⁶ y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 13, 15, 16 y 23),⁵⁷ entre todos los derechos fundamentales distinguen los de libertad de expresión, asociación, información, reunión, participación, en todos los órdenes, y entre éstos, la participación política, con los derechos de asociación política y de voto activo y pasivo en libertad, etcétera. Asimismo, tutelan estos derechos con la *garantía de acceso a la jurisdicción*, en los artículos 2 y 14 del primer instrumento, y 25 de la

Convención, conforme a los cuales toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el pacto sean violados, tendrán dere-

⁵⁵ Que es el medio idóneo para resolver los problemas que susciten con relación a la democracia interna partidista, como posteriormente se verá.

⁵⁶ Aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1996.

⁵⁷ Adoptada en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

cho a interponer un recurso efectivo, provenga la violación de particulares o autoridades, a que la autoridad competente dicte una resolución en ese recurso, y a *desarrollar las posibilidades de recurso judicial*, con respeto a la garantía de audiencia ante un tribunal competente, independiente e imparcial.⁵⁸

1. Elementos mínimos de la democracia interna partidista

En nuestro ordenamiento jurídico, señala el magistrado Leonel Castillo González,⁵⁹ y en específico, en el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se impone la obligación a los partidos políticos de ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Para saber si en realidad lo anterior se cumple, es decir, si los partidos orientan su conducta de acuerdo con los cánones democráticos, tomamos el resultado del análisis realizado por el magistrado donde extrae un primer grupo de elementos esenciales del Estado social y democrático de derecho, y son los siguientes:

- a) La existencia de una norma suprema, emanada de un poder constituyente, como representante de la soberanía del pueblo, donde se consignen los derechos fundamentales.
- b) La determinación, en la Ley Fundamental, de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.
- c) La igualdad de oportunidades para tener acceso a los cargos públicos, a través de elecciones democráticas, libres y auténticas.

⁵⁸ Este es uno de los fundamentos bases, para la intervención por parte del Estado, cuando sean conculcados derechos fundamentales (entre los cuáles encontramos los político-electorales).

⁵⁹ Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico, 2004, p. 27.

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

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

Además, Navarro Méndez,⁶⁰ luego de examinar las posiciones de autores como R. A. Dahl, P. C. Shmitter y T. L. Kart, y J. Fish Kin, sostiene que los elementos para una definición mínima de democracia interna de los partidos políticos pueden agruparse en dos categorías:

- a) Elementos relacionados con el aspecto organizativo, es decir, aquellos que determinan cómo se estructura internamente el partido, cuál es el proceso de gestación de las decisiones y qué papel tienen los afiliados en ese ámbito (aquí encontramos también dos manifestaciones: la razonable participación de los afiliados en el proceso de toma de decisiones y las que determinan un cierto grado de control político de los afiliados sobre las decisiones adoptadas por los dirigentes).
- b) Elementos concernientes al respeto de los derechos fundamentales de los afiliados en el interior del partido.

Como se veía en el derecho comparado (España), “la exigencia de la participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones tiene como objetivo que éstas emanen de un

⁶⁰ Navarro Méndez, Ignacio, op. cit., nota 34, pp. 75 y ss.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

proceso que vaya de abajo hacia arriba, es decir, de las bases del partido a los órganos dirigentes, y no al revés”.⁶¹

Muchos son los doctrinarios que han tratado de delimitar el contenido o los elementos de esta democracia interna, y además de los ya citados encontramos también a Jaime Cárdenas Gracia en su obra *Partidos políticos y democracia*, según el cual serían los siguientes:

- Igual derecho de voto y propuesta para cada miembro.
- Respeto de las libertades civiles, en especial la de expresión.
- Acceso a la información sobre todos los asuntos del partido, incluyendo los económicos.
- Regulación de la posición jurídica de los miembros con base en la igualdad de derechos, para hacer posible la participación de cada uno en los asuntos del partido.
- Fundamentación de los rechazos de solicitudes de afiliación. Para estos casos es conveniente establecer procedimientos equitativos e imparciales, accesibles a cualquier interesado. Es necesario contar dentro del partido con un órgano neutral que decida sobre los rechazos y otras cuestiones.
- Tipificación de las causas y naturaleza de las medidas de sanción o expulsión. La conducta punible ha de comprobarse debidamente y ha de ser conocida por un órgano neutral e imparcial que decida de acuerdo con un procedimiento previamente establecido y respetando todas las garantías constitucionales de carácter procesal del afiliado.
- Posibilidad de impugnación, ante órganos jurisdiccionales del Estado, de ciertas decisiones del partido relacionadas con la afiliación, castigo, expulsión, etcétera.
- Previsión clara de la articulación territorial y de organización del partido, de las facultades y responsabilidades de sus órganos y de las condiciones para tener acceso a sus cargos.
- Plena autonomía de las bases del partido en las organizaciones locales en sus esferas de competencia.

- Existencia de procedimientos y órganos especiales, ajenos a la directiva, encargados de dirimir las disputas entre entidades locales del partido, o entre éstas y las nacionales, así como sobre la interpretación de programas, plataformas o reglamentaciones objeto de controversia.
- Selección de los funcionarios del partido y de sus candidatos mediante un procedimiento previamente establecido por la asamblea general.
- No intervención de los órganos directivos para modificar la selección de candidatos a puestos de elección popular.
- Elaboración de actas de las asambleas respetando formalidades previamente establecidas.
- Rendición periódica de cuentas por parte de los órganos responsables de administrar los bienes del partido, con total transparencia y con posibilidad de que todo militante conozca la información correspondiente y pueda impugnarla.
- Transparencia en las reglas de financiamiento del partido y existencia de un órgano de control capaz de imponer sanciones en caso de que sean violadas.
- Garantías para la manifestación de las diversas tendencias internas.
- La *existencia de controles* para hacer factible el respeto y la garantía de los derechos humanos en el interior del partido, así como la viabilidad de sanciones para el caso de la violación a su estructura funcional y de organización.
- Intervención de *órganos del Estado*, como los *jurisdiccionales*, para que se ocupen de las impugnaciones a los órganos internos de los partidos.
- Prohibición de disolver o expulsar agrupaciones territoriales de rango inferior, así como de destituir órganos enteros del partido, permitiéndose la aplicación de sanciones únicamente en casos individuales.⁶²

⁶¹ Castillo González, Leonel, *op. cit.*, nota 59, p. 39.

⁶² Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 41 y 42. Las cursivas son mías.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

2. *La democracia interna en la legislación ordinaria*

Una vez que hemos delimitado los elementos mínimos del concepto democracia interna de los partidos políticos, no nos queda más que precisar la forma en que la ley secundaria en México establece de manera expresa la obligación de los partidos de conducirse conforme a dichos principios.

Partimos que es a través de la propia Constitución y la ley electoral como se sujeta a los propios partidos a ciertas bases, entre las que se encuentran la relativa a que su estructura y funcionamiento internos sean democráticos, pero siempre respetando su *derecho de libre auto-organización*, esto lo encontramos, entre otros preceptos, en los artículos 9; 35, fracción III, y 41, párrafo 2, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 25, 26 y 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que a continuación se examinan.

En el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del código en comento, encontramos que:

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a *los principios del Estado democrático*, respetando... los derechos de los ciudadanos.

Esto es, se establecen las obligaciones de los partidos políticos y destaca que deben ceñir sus actividades a la legalidad y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

En el mismo sentido y fortaleciendo lo anterior encontramos el artículo 25, apartado 1, incisos a) y d) del mismo ordenamiento, que a la letra dicta:

1. La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:

- a) La obligación de *observar la Constitución* y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;
- d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la *vía democrática*.

En el artículo 26, inciso c) recoge el elemento relativo a la exigencia de una cultura cívica democrática, y dice lo siguiente:

- 1. El programa de acción determinará las medidas para:
 - c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política.

En tanto que el artículo 27 del mismo ordenamiento, en lo referente, señala:

- 1. Los estatutos establecerán:
 - b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos.

Este enunciado, señala el magistrado Castillo González, “está claramente relacionado con el primer elemento de los siete mencionados al final del estudio doctrinal correspondiente, relativo al reconocimiento de derechos fundamentales de los afiliados, y a su garantía por órganos y procedimientos eficaces, que Navarro Méndez desarrolla, para comprender el libre acceso al partido político y salida del mismo, pues la ley garantiza este derecho, en principio, con la exigencia de que se establezcan procedimientos para la afiliación, que debe ser individual y no corporativa, libre y pacífica, así como lo que llama el estatuto del afiliado, en el que destaca la máxima participación posible, de manera personal o por medio de delegados, en asambleas y convenciones, así como el de poder integrar los órganos directivos”.⁶³

⁶³ Castillo González, Leonel, *op. cit.*, nota 59, pp. 58 y 59.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

c) *Los procedimientos democráticos* para la integración y renovación de los órganos directivos...

Este inciso nos habla de la exigencia doctrinal de contar con procedimientos de elección, en condiciones de igualdad, así como con la de tener la renovación periódica de los órganos directivos, como mecanismo de control de poder.

d) Las normas *para postulación democrática* de sus candidatos.

Continúa Castillo González: “se reitera el principio no sólo en la formación de los órganos del partido, sino en la elección de los candidatos que el mismo postule para contender en las elecciones populares, a fin de dar cumplimiento a una de sus finalidades constitucionales: hacer posible, como organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público”.⁶⁴

g) Las *sanciones* aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.⁶⁵

La exigencia de contar con medios y procedimientos de defensa al interior del partido “no se limita a los mecanismos necesarios para enfrentar las sanciones que se imponen en dicho régimen administrativo sancionador sino, en general, a todos los medios que sean conducentes para la defensa del cúmulo de derechos fundamentales y del estatuto del asociado porque, de lo contrario, faltaría una parte esencial del Estado democrático, cuyos principios deben necesariamente estar presentes en la estructura y funcionamiento del partido, por imperativo del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales...”.⁶⁶

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 60 y 61.

⁶⁵ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 2a. ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

⁶⁶ Castillo González, Leonel, *op. cit.*, nota 59, p. 61.

Y finalmente, el artículo 36, apartado 1, inciso c), de la legislación citada, prescribe que los partidos políticos nacionales disfrutarán de las prerrogativas y recibirán financiamiento público para garantizar que *promuevan la participación del pueblo en la vida democrática*, que además de coincidir con el artículo 41 constitucional, se identifica con el elemento que exige a los partidos la oportunidad real y efectiva de que sus militantes participen en la toma de decisiones.

A pesar de la potestad de los partidos políticos para dotarse libremente de su propia organización, teniendo en cuenta que el mismo ordenamiento constitucional y electoral exige que su estructura y funcionamiento sean democráticos, nos dice el magistrado Orozco Henríquez, y siendo un poco reiterativos, “cabe hablar de un *derecho de los afiliados a participar en la formación de la voluntad partidaria*, al menos, en los ámbitos previstos legalmente y en aquellos otros que los respectivos estatutos establezcan”. Asimismo, continúa el magistrado: “este derecho de los afiliados a participar en la formación de la voluntad partidaria, como parte del derecho político-electoral fundamental de asociación de los ciudadanos mexicanos, es susceptible de protección judicial, atendiendo a lo previsto, entre otros preceptos, en los artículos 17; 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracciones I y IV, así como 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución federal, por lo que el derecho a la libre auto-organización de los partidos políticos no significa ni supone que la actividad interna de los mismos está fuera de todo control por parte de los órganos judiciales, pues también debe asegurarse el *derecho a una tutela judicial efectiva del derecho fundamental de los afiliados a participar en la formación de la voluntad partidaria*”.⁶⁷

Ahora bien, tomando en consideración lo antes expuesto, y tomando como punto base la capacidad que tienen estos organismos políticos para dotarse de una estructura y funcionamiento a través de sus estatutos, cabe decir, que los mismos deben ser autorizados y aprobados por el propio Estado, mediante la ins-

⁶⁷ Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, nota 54, p. 159.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

tancia electoral competente. Esto no significa necesariamente, como nos indica José Guadalupe Campos Hernández, magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit, “una mediatización por parte del Estado hacia su vida y desarrollo interior, ni mucho menos una situación de subordinación o dependencia, sino, por el contrario, un rango de libertad y autonomía que refleja el respeto que el Estado debe tener frente a sus interlocutores reconocidos, independientemente de que exista o no afinidad doctrinal o programática”.⁶⁸

Sin embargo, precisamente debido al celo y cuidado que el poder público ha tenido de no intervenir o interferir de manera imprudente en los espacios de libertad e independencia interna de los partidos políticos, ha dejado al interior de tales organizaciones un evidente hueco jurídico.

Además, en este mismo terreno jurídico surge el debate, nos dice Juan Martínez Veloz, “sobre todo cuando se aduce que una violación estatutaria puede llegar a afectar los derechos políticos de los militantes del partido, de modo que el centro de la cuestión está en determinar si la autoridad electoral puede intervenir en los asuntos internos de los partidos para restituir a los militantes el ejercicio de los derechos estatutarios que les sean *violados*”.⁶⁹ Es de todos conocido que, precisamente por tratarse de derechos fundamentales, al día de hoy, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha protegido y *expandido*⁷⁰ los derechos fundamentales de carácter político-electoral de los ciudadanos, rechazando posiciones reduccionistas acerca de los derechos funda-

⁶⁸ Campos Hernández, José Guadalupe, “La tutela jurisdiccional del estado, frente a los derechos de los afiliados o militantes de los partidos políticos”, *Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001, t. I, p. 129.

⁶⁹ Martínez Veloz, Juan, *Aspectos jurídicos de la democracia interna de los partidos políticos*, México, Temas electorales, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001, p. 116.

⁷⁰ Entrecomillo la palabra “expandido” porque si bien estos derechos fundamentales se han encontrado reducidos y determinados de manera tajante en los estatutos de los partidos políticos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ampliado dichos derechos en beneficio de los ciudadanos.

mentales y, en su lugar, favoreciendo interpretaciones de las normas que potencien el alcance y disfrute de tales derechos. Este aspecto, señala Martínez Veloz, “nos remite de manera necesaria no sólo a establecer la viabilidad de una reforma de carácter constitucional, sino también a contemplar la posibilidad de expedir una *ley de partidos*, en la cual se desarrolle con toda acuciosidad y de manera específica los derechos de los militantes y las garantías mínimas con que se cuenta en algún tipo de procedimiento interno”.⁷¹ Y decimos reforma constitucional, porque en su artículo 41 no se establece la relevancia de los partidos políticos en nuestro régimen democrático representativo, es decir, si bien es cierto que establece algunas características de los mismos, como naturaleza, fines, etcétera, no prevé expresamente la exigencia de que los partidos políticos se estructuren internamente y funcionen de forma democrática.

V. MEDIOS PARA PROMOVER LA DEMOCRACIA INTERNA PARTIDISTA

Podemos decir que existen dos tipos de medios, un medio directo y otro indirecto; dentro de los *medios directos*, es decir, que atañen a la organización interna del partido, en cuanto que son los mismos integrantes del mismo quienes los utilizan, encontramos: a) las convenciones o asambleas; b) las elecciones primarias; c) la simultaneidad de las primarias con la elección nacional o doble voto simultáneo; d) el voto de preferencia, y e) las candidaturas independientes. Nos limitaremos a hablar de estos sistemas en lo referente a la designación de los candidatos que el partido ha de postular para la elección de cargos de representación popular, donde principalmente se cometen todo tipo de atropellos a los derechos fundamentales de la militancia.

De los *medios indirectos*, el más relevante en nuestra opinión, es el ya nombrado Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, con el cual se promueve la democracia interna de los partidos políticos a través de la tutela de

⁷¹ Martínez Veloz, Juan, op. cit., nota 69, p. 125.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones, así como de asociarse y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, como ha ocurrido con motivo de la impugnación de los actos de las autoridades electorales en el ejercicio de sus atribuciones.

Veamos pues, los siguientes medios directos para promover la democracia interna.

a) *Las convenciones o asambleas.* En este sistema los candidatos del partido son elegidos por delegados de sus distintos sectores políticos representados en la Convención. La forma de elegir esos delegados varía. En algunos casos se lleva a cabo mediante votaciones cerradas entre los distintos grupos de interés que conforman el partido. En otros mediante votaciones sucesivas desde niveles distritales hasta el nivel nacional. Se contempla en otros casos la existencia de convenciones con competencia para dirigir la actuación del partido en circunscripciones territoriales menores y se atribuye a esas convenciones territoriales la facultad de elegir los candidatos del partido a cargos departamentales o locales y de una convención nacional con competencia para elegir los candidatos a cargos nacionales.⁷²

b) *Las elecciones primarias.* Para eliminar el defecto anterior se ha recurrido a la elección directa de los candidatos por parte de los adherentes al partido. Así encontramos el sistema de elecciones internas,⁷³ mediante las cuales los electores deciden los candidatos que serán nominados por un partido político para competir por los cargos públicos en una elección general que se avecina. Se trata de que sean los propios miembros e incluso, los simpatizantes de un partido quienes escojan a los candidatos que postule el mismo. Hay dos categorías básicas de elecciones pri-

⁷² Se ha señalado como defecto de este sistema de selección de candidaturas que muchas veces el candidato elegido no es el que cuenta con el respaldo de los electores del partido sino el que ha logrado el apoyo de los miembros de la Convención pactando con ellos o por la imposición de los dirigentes del partido.

⁷³ Información encontrada en las páginas web www.inep.org.mx y www.pri.org.mx

marías; “*abiertas*” y “*cerradas*”. A las primeras pueden concurrir libremente todos los electores, independientemente de su filiación partidista; así, involucran al proceso de nominación de candidatos a los electores no partidistas, los cuales son un factor de moderación, ya que se piensa que los electores partidistas tenderán a votar por candidatos con una ideología más radical que la suya.⁷⁴ Las elecciones primarias “*cerradas*” en cambio, sólo admiten el voto de los electores formalmente afiliados al partido que las realiza, así como de los simpatizantes que declaran expresamente su fidelidad al mismo y su compromiso de votar por el candidato que resulte vencedor en las primarias. En ambos casos, las personas así escogidas, asumen las candidaturas partidistas en los comicios generales y enfrentan a los candidatos de los otros partidos.⁷⁵ Las elecciones primarias pueden ser *directas* si los electores escogen a los candidatos, o *indirectas*, si eligen delegados que seleccionarán a los candidatos en una futura convención. Los delegados pueden votar conforme a las preferencias de quienes los eligieron o libremente, según señalen los estatutos de los partidos. Si están obligados a votar de acuerdo con la voluntad de los electores, ésta puede definirse por mayoría relativa, en la cual un solo ganador obtiene todos los delegados; o bien por representación proporcional, en la cual se ganan delegados a partir de un porcentaje determinado de votos.

c) *La simultaneidad de las primarias con la elección nacional o doble voto simultáneo*. Este mecanismo permite que el sufragante

⁷⁴ Sus desventajas son que debilitan la lealtad al partido, erosionan la disciplina de sus miembros que ya ocupan un puesto de elección popular a quienes no pueden amenazar con no volverlos a nominar, y permiten la intrusión de electores ajenos al partido.

⁷⁵ Las primarias cerradas son las más comunes y fortalecen a los partidos porque exigen a los electores que se identifiquen con ellos para poder participar en la selección de los candidatos, y así estimulan que la gente opte por un partido en lugar de permanecer independiente. Se promueve de este modo la unidad, regularidad y la responsabilidad partidista. Además evitan que los miembros y simpatizantes de partidos rivales influyan a favor del candidato más débil para restarle oportunidades de triunfo. Pero también impiden que los electores independientes participen en la conformación de las opciones de votación y que ejerzan su libertad de escoger de nuevo, en cada elección, al partido que prefieran.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

haga uso de un doble voto simultáneo en el momento de elegir a sus autoridades. Se trata de un doble voto pues en ese momento el elector decide en primer término cuál es el partido de su preferencia y en segundo término en el interior de ese partido escoge al candidato o a los candidatos —según se trate de elegir a los titulares de un órgano unipersonal o colegiado— para ocupar los puestos gubernamentales en disputa. Este procedimiento importa para el votante la decisión simultánea de la elección interna del partido que le es más afín y la elección externa en la que se pone en juego el acceso al poder de las personas más votadas. Por ello el mecanismo obliga a la realización de un doble escrutinio. El primero en el interior de cada partido entre todos los candidatos que hayan participado, a fin de determinar cuál ha sido el ganador, ya que éste acumulará a su favor todos los votos obtenidos por los demás y se convertirá en el candidato del partido. El segundo escrutinio se realiza entre los candidatos de los distintos partidos que se han presentado a efectos de establecer quién o quiénes serán los ocupantes del cargo o de los cargos en disputa.

d) *El voto de preferencia.*⁷⁶ A través de la expresión: “voto de preferencia”, se hace referencia a la posibilidad por parte del elector de manifestar su inclinación a favor o en contra de un candidato dentro de una lista de postulantes a los cargos electivos en cuestión. Este mecanismo actúa como una suerte de correctivo a favor de la libertad de los sufragantes, quienes cuentan con la facultad de introducir modificaciones en la oferta electoral de los partidos. La intervención o la eventual intervención del elector obra como un disuasivo que en definitiva redundará en un control sobre las *elites partidarias* y apunta a evitar que la nómina de candidatos se componga exclusiva o mayoritariamente con los nombres del “aparato partidario”.

e) *Las candidaturas independientes.* Consiste en que una persona ajena a cualquier partido político en un país, contienda a un puesto o cargo de representación (popular por lo general) mediante el apoyo de un número considerable de simpatizantes,

⁷⁶ www.universidadabierta.edu.mx.

los cuales sufragan a favor del candidato y de su proyecto u oferta política. Hay posturas a favor y en contra de este medio o mecanismo. Los que están a favor, expresan, como se hizo en la iniciativa presentada ante el Congreso del estado de Nuevo León, donde se dice que “las candidaturas independientes, entendidas como el derecho ciudadano a postularse para cargos públicos de elección popular, en condiciones de equidad, sin ninguna restricción política y con los mínimos requisitos administrativos (identificación, ciudadanía, lugar de residencia, número mínimo de firmas identificables de apoyo, objetivos, programa, etcétera) representan aire fresco necesario para ventilar el viciado ejercicio de la política monopolizada por los partidos registrados; constituyen un derecho de la ciudadanía a la participación política más amplia, que debe rescatarse”.⁷⁷

Vistos estos medios de promoción, nos queda sólo ver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, donde haciendo caso al desarrollo jurisdiccional de la protección de los derechos de los militantes, se entiende su evolución y la necesidad de implementación a carta abierta.

1. Breve análisis de la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra actos intrapartidistas conculcatorios de los derechos fundamentales de los afiliados

Al adentrarnos en el estudio de protección jurisdiccional de los ciudadanos, en su carácter de militantes al verse afectados sus derechos al interior de los partidos políticos por alguna decisión de los órganos de dirección, ya sea en el procedimiento de postulación de candidatos o inclusive en procedimientos iniciales sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se encaminaron por la postura de considerar que *los actos de los partidos políticos* aún en contra de sus militantes, *no podían considerarse como objeto de protección jurisdiccional,*

⁷⁷ Información encontrada en la página www.congreso-nl.gob.mx

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

bajo el argumento de que los partidos políticos no podían asimilarse a una autoridad. Y así lo encontramos en la siguiente tesis relevante:

Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano. Es improcedente contra actos de partidos políticos. Conforme con la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción IV, y 99 de la Constitución federal; 9, párrafo 1, inciso d), 12, párrafo 1, inciso b), 79, párrafo 1, 80 y 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano procede solamente contra los actos de la autoridad electoral, por lo que *los partidos políticos no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio*. Las normas constitucionales citadas no disponen expresa o implícitamente, que los partidos políticos son parte pasiva de tal medio de impugnación. Las bases constitucionales, sobre las que la ley desarrolla el sistema de medios de impugnación, están íntimamente vinculadas con actos de autoridad. Por su parte, la ley ordinaria invocada prevé que el juicio de que se trate se encuentra establecido exclusivamente para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano frente a los actos de autoridad, pues dispone que deberá presentarse por escrito precisamente ante la autoridad responsable; que en ese escrito deberá identificarse un acto o una resolución de una autoridad; que ésta es una de las partes en los medios de impugnación; que los supuestos de procedencia del juicio se encuentran estrictamente relacionados con actos de autoridad, y que la sentencia sólo debe notificarse al actor, a los terceros interesados y a la autoridad responsable. En consecuencia, en este juicio el sujeto pasivo es exclusivamente una autoridad, por lo que *es improcedente contra actos de partidos políticos*. No constituye obstáculo a lo anterior, lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la ley citada, en el sentido de que es parte en los medios de impugnación “el partido político en el caso previsto por el inciso e), del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna”. Dicha mención al partido político como autor del acto impugnado, se debió a una omisión

del legislador, ya que en los artículos 9, 12, párrafo 1, inciso b), 81, párrafo 1, inciso e), 85, párrafo 1, incisos b) y c), del anteproyecto de la ley mencionada, se proponía que el juicio procedería también contra actos de partidos políticos; pero al aprobarse la ley se suprimió tal propuesta y se conservó únicamente, por un evidente descuido, en el artículo 12, párrafo 1, inciso b). En tales circunstancias, cabe concluir que *la intención del legislador fue la de excluir la procedencia del juicio referido, contra actos de partidos políticos de los preceptos citados.*

Juicio Para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano. SUP-JDC-012/97. Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate y otro. 27 de mayo de 1997.

Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.

Este discernimiento, además, se encontró reforzado con el hecho de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al referirse al sujeto pasivo de los medios de impugnativos electorales está dirigido sobre todo a las autoridades electorales, pues en el desarrollo de los requisitos generales y particulares dispuestos para su procedencia, tramitación y sustanciación, menciona generalmente a las autoridades como posibles responsables.

El magistrado Castillo González reafirma lo anterior: “así, se expresa que la presentación de la demanda se debe hacer ante *la autoridad responsable*, sobre el contenido del escrito, que el interesado debe identificar el acto impugnado y *la autoridad responsable*, y que la notificación de la sentencia está dirigida para el actor, los terceros interesados y *la autoridad responsable*”.⁷⁸

De la misma tesis, como indicio referencial puede observarse el artículo 12, apartado 1, inciso b) del ordenamiento anteriormente citado, que establece literalmente en lo conducente:

1. Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes:

⁷⁸ Castillo González, Leonel, op. cit., nota 59, p. 118.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

b) La autoridad responsable o el partido político en el caso previsto por el inciso e) del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que hay realizado el acto o emitido la resolución que se impugna...

Sin embargo, al remitirse uno al dispositivo indicado, que se refiere al Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales, se observa que ni existe el inciso e) ni la redacción del único párrafo que lo integra tiene referencia alguna a los partidos políticos.

Como podemos ver, y en palabras del magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit, José Guadalupe Campos Hernández, “no existe elemento normativo alguno que permita considerar a un partido político al rango de autoridad para los efectos de interposición del indicado procedimiento recursal ni de otro alguno, por lo que se evidencia la exclusión de cualquier medio de impugnación ante órganos del Estado, por parte de los ciudadanos individuales en contra de actos o resoluciones dictadas por los partidos políticos”.⁷⁹

Continuando con el magistrado, y “corroborando lo anterior, en el *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación* elaborado por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al comentar la cita y referencia antes indicada, textualmente se lee:

“El señalamiento de la ley respecto a los partidos políticos ha sido considerado como un error en la impresión de la ley, toda vez que no existe el inciso e) del citado artículo 81, esto se debió a que en el proyecto de Ley se mencionaba un procedimiento por el cual los partidos políticos podrían ser homologados en sus actos a una autoridad responsable, sin embargo, se consideró en su momento que no era conveniente intervenir en la vida interna de los partidos políticos, motivo por el cual en el proyecto definitivo desapareció dicho procedimiento, a pesar de ello al publicarse la ley, increíblemente se omitió derogar la parte relativa al artículo 12.1 b

⁷⁹ Campos Hernández, José Guadalupe, *op. cit.*, nota 68, pp. 132 y 133.

que se refiere precisamente a los partidos políticos, que se comenta, por lo cual, no debe considerarse a los partidos políticos como parte homóloga a la autoridad”.⁸⁰

Y volviendo así, a la tesis ya citada donde se definió y precisó dicho criterio. Obviamente, este criterio ha sido superado, ya que de manera reciente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha aceptado que en algunos casos específicos y bajo determinadas circunstancias, resulta procedente la protección jurisdiccional a favor de militantes afectados en sus derechos, veamos lo expuesto por Juan Martínez Veloz.⁸¹

En el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales identificado bajo la clave SUP-JDC-037/2000,⁸² en el cual se reclamaba el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual se aprobó el *registro de la lista de candidatos a Senadores* por el principio de representación proporcional, que presentó la coalición denominada “*Alianza por México*”, por considerar que la lista presentada no correspondía al resultado del procedimiento de selección interna del Partido de la Revolución Democrática y de la citada coalición, con apego a los estatutos de ambos, cuyas normas debían ser acatadas por el propio partido político, así como por las coaliciones, por imperativo del artículo 38, apartado 1, inciso e) del Código Federal de Procedimientos Electorales, en donde se establece como obligación de los partidos políticos nacionales, “cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos”.

En tal sentido, la Sala Superior, determinó que para que el registro de candidatos se lleve válidamente, resulta necesario que se cumplan con todos los requisitos exigidos por la ley para tal efecto, así como que concurren los elementos sustanciales para

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Martínez Veloz, Juan, *op. cit.*, nota 69, pp. 120 y ss.

⁸² Expediente SUP-JDC-037/2000; Actor: Elías Miguel Moreno Brizuela; Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral; Magistrado ponente: Leonel Castillo González; Secretario: José Herminio Solís García.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

que los candidatos que se presenten puedan contender en los comicios y, en su caso, asumir el cargo para el que se postulan. Uno de estos requisitos consiste en que los candidatos que postulen los partidos políticos o las coaliciones de éstos hayan sido electos democráticamente de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos.

El tribunal federal concluyó que cuando algún ciudadano con legitimación e interés jurídico impugna el acto de registro de uno o varios candidatos, y sostiene que los mismos no fueron elegidos conforme a los procedimientos estatutarios del partido o coalición que los presentó, lo que está haciendo en realidad es argüir que la voluntad administrativa del Consejo General del Instituto Federal Electoral que dio lugar al registro es producto de un error provocado por el representante de la coalición, al haber manifestado en la solicitud que los candidatos fueron electos conforme a los estatutos correspondientes, es decir, que la voluntad administrativa en cuestión se encuentra viciada por error, y que por tanto, el acto electoral debe ser invalidado.

Asimismo, en el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales en el expediente identificado con la clave SUP-JDC-021/2000,⁸³ la Sala Superior se adentró en lo que pudiéramos considerar un acto netamente interno de los partidos políticos, al calificar como irregular un *procedimiento de expulsión de militantes*.

En dicha resolución la Sala Superior sostuvo entre otros argumentos que el *derecho de afiliación*, en sentido amplio, implica la potestad de los ciudadanos de formar parte de los partidos políticos y de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia.

En tal virtud, el incumplimiento por parte de un partido político de su deber jurídico de respetar el derecho de los ciudadanos de afiliarse a los partidos políticos, en su aspecto de potes-

⁸³ Expediente SUP-JDC-021/2000; Actores: Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga; Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral; Magistrado ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata; Secretaria: Aurora Rojas Bonilla.

tad de pertenecer a un instituto político como todos los derechos inherentes a esa pertenencia, impone al Instituto Federal Electoral el deber de exigir al partido político infractor, una conducta que coincida con el proceder prescrito por el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, que observe esa norma incumplida, como medio para lograr la finalidad de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, de manera completa y directa.

Por tanto, determinó la Sala Superior en el supuesto de que un partido político incumpla con su deber jurídico de respetar el derecho genérico de asociación y el específico de afiliación de los ciudadanos, *el Instituto Federal Electoral queda constreñido a dictar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho político-electoral violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida*, esto lo encontramos en la tesis con clave S3EL-007/2001.⁸⁴

Después de estas líneas introductorias del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, podemos ver que se inició a construir una línea de interpretación al interior de los tribunales electorales por lo cual los derechos de los militantes, en algunas circunstancias, pueden obtener la protección jurisdiccional, aspecto que al parecer de muchos autores, podría consolidarse a través de una reforma electoral, pero como no ha sido así, veamos un breve análisis del funcionamiento del mismo.

Comenzamos diciendo que, anteriormente, una vez que se había dictado o ejecutado algún acto por alguno de los órganos directivos del partido político, que conculcaran derechos político-electorales, el particular o militante no podía acudir a los procesos de impugnación fijados y regulados por la legislación elec-

⁸⁴ Esta tesis se encuentra titulada como: “Derechos político-electorales. Su violación por parte de los partidos políticos no sólo faculta al Consejo General del Instituto Federal Electoral a imponer la sanción correspondiente, sino que lo constriñe también a restituir al afectado en el goce del derecho violado”.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

toral ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales hasta no haber agotado todos los recursos ordinarios al interior del partido que tuvieran por finalidad revocar o modificar el acto lesivo, esto es, la sujeción al principio de definitividad. La justificación fue, que el partido político se encuentra dotado con atribuciones suficientes para llevar a cabo una función equivalente a la jurisdiccional, y que por lo tanto, con la capacidad para satisfacer las exigencias del partido democrático en su vida interna.⁸⁵ Obviamente, y de acuerdo con la tesis del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales identificado bajo la clave S3ELJ-04/2003,⁸⁶ existen determinados requisitos⁸⁷ que en el supuesto de que faltare alguno, el justificable queda eximido del gravamen procesal indicado, siempre y cuando se acredite haber desistido antes de la instancia interna, para evitar la posibilidad de resoluciones contradictorias.

⁸⁵ Este razonamiento, nos dice el magistrado, coincide con lo prescrito en el artículo 27, apartado 1, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se exige que en los estatutos se incluyan los correspondientes procedimientos y medios de defensa, mientras que en los artículos 25, apartado 1, inciso d) y 38, apartado 1, inciso a), se dispone que los partidos deben observar los principios del Estado democrático, dentro de los cuales está la necesidad de contemplar una función equivalente, en principio, a la jurisdicción, con lo que la interpretación gramatical resulta coincidente con la sistemática y funcional.

⁸⁶ Sala Superior, Tesis, S3ELJ 04/2003, publicada en el III Informe de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 194-196.

⁸⁷ En esta tesis se concluyó que los medios de defensa intrapartidistas deben agotarse siempre y cuando: a) los órganos partidarios encargados de su conocimiento y decisión estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos; b) se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes, con medidas tales como: i) duración amplia en el cargo; ii) irrevocabilidad de su nombramiento, durante el tiempo para el que fue dada, salvo casos de responsabilidad; y iii) la prohibición para desempeñar simultáneamente otro cargo incompatible en el partido; c) en el procedimiento establecido se respeten todas las formalidades esenciales del debido proceso legal, exigidas constitucionalmente, y d) que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos, de manera adecuada y oportuna, esto es, que el tiempo y el procedimiento necesarios para su tramitación y resolución no produzcan la consumación irreparable de las infracciones, haciendo nugatorios o mermando considerablemente tales derechos.

Por supuesto que esta tendencia también fue mutando, y así encontramos un nuevo criterio, que de manera general reza la procedencia del Juicio para *la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, contra actos y resoluciones de los órganos de las estructuras partidistas*.

Los razonamientos en que se fundó la nueva tesis con clave S3ELJ-03/2003⁸⁸ son:

- a) El derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución, no establece excepción respecto de los conflictos que se puedan presentar entre órganos o ciudadanos vinculados a un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de la normatividad legal y estatutaria.
- b) Existe normatividad internacional que contiene la obligación del Estado, de contar con un medio accesible para defender los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano, como son el Pacto Internacional del Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derecho Humanos.
- c) El artículo 41, fracción IV, de la *lex superior*, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral consiste en garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, de votar, de ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de la propia Constitución, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos, lo que incluso se corrobora con los trabajos del proceso legislativo.
- d) El párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Ju-

⁸⁸ Sala Superior, Tesis, S3ELJ-03/2003, publicada en el III Informe 2002-2004, rendido por el magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 192-194.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

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

- e) La asociación de los ciudadanos con los partidos políticos tienen como finalidad optimizar y potenciar el ejercicio de sus derechos fundamentales, sin escatimar ninguna de las partes de su contenido, y estos derechos son inescindibles de sus titulares, de manera que entran con ellos al partido, en donde se dimensionan a su mayor magnitud posible, pues se incrementan y robustecen con los que se adquieren al interior de los partidos, que se hacen constar en los estatutos y demás disposiciones internas.
- f) El artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a actos de autoridad, pues sólo se refiere a actos o resoluciones que violen esos derechos, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia.
- g) En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral,

mencionan como tales a los partidos políticos, enunciando que debe surtir necesariamente efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos fehacientes y contundentes para justificar el descuido.

- h) En la relación jurídica originada por los derechos político-electorales del ciudadano vinculado a un partido político, éste contrae el deber jurídico de respetarlos, y los términos de esa relación deben estar tutelados por la jurisdicción, porque de otra forma se crearía una laguna, dejando impune su violación.
- i) Esta interpretación resulta más funcional que aquella que consideró que la restitución en el goce de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando fueran violados por un partido político, correspondía hacerla al Instituto Federal Electoral, a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Procedimientos Electorales, pues el juicio para la protección de los derechos político-electorales es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución, si se toma en cuenta, además, lo reducido de los plazos en materia electoral.
- j) De mantener la interpretación orientada a estimar al improcedencia del juicio en comento, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace.
- k) Al haberse aceptado en resoluciones actuales que se deben agotar las instancias internas de los partidos políticos antes de acudir a la jurisdicción estatal, si se mantuviera la improcedencia del juicio en comento contra actos de partidos políticos, se elevaría a las resoluciones emitidas por éstos a la calidad de definitivas e inatacables, que en materia electoral únicamente corresponden a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- 1) No constituye obstáculo para la solución planteada, el hecho de que en la legislación no exista disposición procesal expresa respecto a los juicios en los que el partido político es sujeto pasivo, pues pueden ser aplicados por analogía los existentes, los establecidos para otros medios del derecho procesal, conforme al criterio reiterado por los tribunales federales, entre ellos la Sala Superior, en el sentido de que si la Constitución o las leyes establecen un derecho, pero la ley no fija un proceso para su protección, esta circunstancia no faculta a la autoridad para la vulneración de los artículos 14 y 17 constitucionales, sino que debe ser instaurado un proceso encaminado a proteger el derecho en el cual se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.⁸⁹

La principal consecuencia de este nuevo criterio, se dice, es la de confundir a los ciudadanos ante quién pueden o deben presentar la demanda, puesto que, bajo el esquema anterior, los ciudadanos presentaban su queja ante la autoridad administrativa (IFE) o ante el mismo partido para que realizara el procedimiento correspondiente por lo general enviándola a la Sala Superior.

Esto llevó a la Sala Superior ha actuar con mayor flexibilidad, por lo cual se consideró válida la demanda que se hiciera en cualquiera de las siguientes maneras:

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

En cualquiera de esos casos, la demanda se canalizaba para que el partido responsable llevara a cabo la tramitación prevista

⁸⁹ Los antecedentes los encontramos en los juicios para la protección de los derechos político-electorales 84/2003, 92/2004 y 109/2003 (disidentes: magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Eloy Fuentes Cerda) cuyas ejecutorias dieron lugar a la tesis de jurisprudencia de rubro: “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos”.

en los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al día de hoy, lo que se hace es que la demanda se presenta ante el órgano partidista responsable, el que está obligado a realizar los actos correspondientes al trámite y elaboración del informe justificado, para luego remitir el expediente a la Sala Superior, tal como corresponde, conforme al artículo 9, apartado 1, del mismo ordenamiento.⁹⁰

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

Para tal conclusión, se tomó en cuenta que, por virtud de la impugnación interna, el proceso de selección queda *sub iudice*, sujeto a lo que se resuelva en el medio de impugnación intrapartidista, y estos efectos se extienden a los actos que se llevan a cabo con sustento en los resultados impugnados del proceso de selección como sería el registro que otorgara la autoridad administrativa electoral correspondiente, y también lo estarán los actos subsecuentes.

Con base en esto, se consideró que el acogimiento de las pretensiones de los demandantes, podría repercutir hasta el acto mismo del registro, como consecuencia de la ejecución de la resolución, que en su caso se llegara a dictar, por lo que dicho registro no admite servir de base para estimar irreparables los actos.⁹¹

Las repercusiones del criterio se dan también en la restitución en casos concretos de derechos sustantivos, relacionados con la militancia. Tal es el caso, al resolver diversos juicios⁹² donde

⁹⁰ Tenemos como ejemplo la ejecutoria pronunciada en el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano 144/2004.

⁹¹ Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales con expediente SUP-JDC-468/2004.

⁹² Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales con expediente SUP-JDC-447/2004.

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

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

Finalmente, y no menos importante, es el asunto del *mecanismo legal para optimizar la tutela sobre los actos de los partidos políticos*, muy distinto a lo anterior, ya que es bien diferente, por un lado, impugnar un acto o resolución emitido o ejecutado por algún órgano de un partido político, y por otro, impugnar un acto de la autoridad administrativa derivado de la aplicación de los estatutos partidistas, esto es, *la procedencia de la impugnación en contra de actos intrapartidistas derivados de la aplicación de los estatutos*. Según Castillo González⁹³ este mecanismo se localizó al resolver un caso donde se definió que la ilegalidad o inconstitucionalidad de los estatutos de los partidos puede impugnarse en tres momentos distintos:

- a) Cuando la inconstitucionalidad o ilegalidad pretendida se encuentre en el texto original de los estatutos que se presentaron ante el Instituto Federal Electoral, esto es, el momento en que se presentan para su registro, previo análisis del Consejo General de éste Instituto respecto a la legalidad y constitucionalidad. En esta hipótesis, quien tenga interés jurídico puede impugnar en apelación el otorgamiento del registro del partido, con la finalidad de que se revoque el registro concedido o se modifiquen los estatutos.
- b) Cuando los vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad atribuidos surgen en alguna modificación posterior a los estatutos, que el Instituto Federal Electoral declara cons-

⁹³ Castillo González, Leonel, op. cit., nota 59, pp. 137 y ss.

titucional o legal. Al igual que en la hipótesis anterior, quien tenga interés jurídico, apela.

- c) Cuando la autoridad emita un acto o resolución electoral, con fundamento preponderante en las normas estatutarias que se considera producen efectos o consecuencias directas inconstitucionales o ilegales. En esta hipótesis, la impugnación puede presentarse contra el primer acto de aplicación que se emita con perjuicio del promoverte, para que se anule el acto, y así impedir sus efectos perniciosos, de modo que no es factible el pronunciamiento en abstracto contra las normas estatutarias fundantes del acto o resolución, cuando el resultado no tiene ninguna posibilidad de generar la concesión al peticionario del beneficio o derecho defendido o de evitarle el perjuicio específico del que se quiere librar.

VI. CONCLUSIONES

1. El hecho de que Robert Michels haya planteado una postura tan pesimista sobre la existencia de la democracia, no hace que nosotros entremos en desánimo en cuanto a su defensa, ya que como lo ha demostrado la historia, ha sido el medio político más aceptado para la conducción de toda organización social de gran escala. Además, y en el mismo sentido, este autor nunca cierra la posibilidad de que dicha democracia, si bien no perfecta, sea de cierta forma perfectible, o al menos, sirve como un paliativo para el peor de los males, esto es, la oligarquía.

2. Cuando se habla del partido político como vía para la democratización de la sociedad, se hace en el sentido de que ha sido una de las organizaciones con mayor trascendencia en este tema, aunque no negamos la posibilidad de que sea la misma sociedad civil, que si bien se encuentra ajena a toda situación política o pública, la que pueda romper con tantos paradigmas creados por las mismas instituciones políticas.

3. Si bien es cierto, que toda organización de gran escala tiende a una oligarquización, no menos lo es, que al día de hoy,

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

existen suficientes medios para evitar dicha tendencia. Y al hablar de medios, me refiero a los legales que se examinaron en el presente trabajo, pero sobre todo a la intervención del Estado para la salvaguarda de los derechos fundamentales de toda militancia.

Aunque no hay que olvidar, que el problema no se soluciona del todo mediante la regulación de los principios democráticos básicos, ya que el problema se encuentra arraigado en la mente de los líderes. Más bien, y como elemento muy importante, hay que apelar a una excelente educación, donde no se tema pelear contra el relativismo imperante.

4. Existe la necesidad, que en México, haya una verdadera reforma a nuestra Constitución (al menos en su artículo 41), donde se plasmen, como se hizo en las leyes fundamentales de Alemania y España, los elementos mínimos de democracia interna partidista y así se salvaguarden derechos fundamentales, como lo son los político-electorales de todo ciudadano. Aunado a lo anterior, también nos vemos en la necesidad de legislar una verdadera “Ley de partidos políticos”, que sirva como marco exclusivo de estas entidades de interés público en lo referente a la democracia intrapartidista, regulando asuntos tan importantes como lo son: la posición jurídico-constitucional y de las tareas de los partidos, el ordenamiento interior de los partidos, la presentación de candidatos para elecciones, los principios básicos y al monto de la reposición de costos de campaña electoral, el procedimiento de igualación de oportunidades, el deber de rendición pública de cuentas, la ejecución de la prohibición de partidos anticonstitucionales, etcétera.

5. Atendiendo al mecanismo interno utilizado por el partido político para su democratización, al menos en lo que se refiere a la selección de militantes para puestos de representación popular o de la dirigencia partidista, el más apropiado es el de la contienda interna o elecciones primarias cerradas (aunque habría que hacer un análisis más profundo sobre el voto preferencial con listas abiertas), siempre y cuando haya intervención por parte del Estado para revisar que los reglamentos creados por la asamblea nacional o local de cada partido previa a cada contien-

da, se redacten acorde con los parámetros marcados por las leyes electorales, que de acuerdo con la propia experiencia, es donde más se cometen irregularidades.

6. Es necesaria la supervisión de los representantes por la ciudadanía. Así, podría ejercerse algo de presión para lograr que los mismos se desempeñen con eficacia, eficiencia, honradez y sobre todo lealtad al país. Y en el caso de no ser así, hacer uso de la revocación de mandato, con la cual la ciudadanía en caso de que exista una mala actuación de éstos, pueda corregir su decisión, sin tener que esperar la conclusión del encargo del servidor electo, para que se remedien errores de selección.

7. En cuanto a la intervención directa del Estado, nosotros consideramos, por un lado, que el Instituto Federal Electoral, debería realizar observaciones periódicas —sobre todo, cuando haya contiendas internas y con relación a los gastos de campaña para evitar la desigualdad de condiciones— ya que es donde más se conculcan los derechos fundamentales de los militantes, ya que se tiene la mala maña de hacer modificaciones a favor de la camarilla imperante.

Por otro lado, también consideramos sana la intervención del Tribunal Electoral mediante el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, porque se ha visto en la práctica, que se ha resuelto con bastante prudencia y coherencia (con los principios democráticos).

8. Y finalmente, es indiscutible, que la actitud que han tenido los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a su intervención para resolver las controversias que se presentan en el fuero interno de los partidos políticos en México, ha beneficiado al progreso de la democracia interna partidista, creando criterios que sustentan elementos mínimos, sin vulnerar su derecho de libre auto-organización. Esto además, lleva al Estado mexicano, a acercarse cada vez más, al ya mencionado Estado social y democrático de derecho.