



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

“ACATLÁN”



DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Y SU FORTALECIMIENTO A TRAVÉS DE MECANISMOS
DE CONTROL JURISDICCIONAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

ABIGAIL JUÁREZ RODRÍGUEZ

ASESOR: LIC. SAUL MANDUJANO RUBIO

ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO.

JUNIO DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la Universidad Nacional Autónoma de México
y a la Facultad de Estudios superiores Acatlán.

In memoriam de mi padre Lic. Angel Juárez Romero y
mi hermano Lic. Angel Juárez Rodríguez, los ángeles
que siempre están conmigo.

A mi madre Sra. Josefina Rodríguez Yañez
Por su infinito amor maternal con eterna Gratitud.

A los amores de mi vida, mi esposo Ricardo A.
Sinencio Castro y mi hija Abigail Sinencio Juárez, por
su amor, apoyo, fe y esperanza.

A mis hermanas Josefina, María Teresa
y María Elena, por ser un ejemplo a
seguir, gracias por su cariño y apoyo
desinteresado.

Al Lic. Saúl Mandujano Rubio con afecto y gratitud
por su apoyo y orientación que hicieron posible el
presente trabajo.

INDICE

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU FORTALECIMIENTO A TRAVES DE MECANISMOS DE CONTROL JURISDICCIONAL

<i>Introducción</i>	1
---------------------------	---

CAPITULO I.- Predominio de los partidos en el sistema político nacional

1.1. Origen y desarrollo de los partidos políticos.....	3
1.2. Constitucionalización del sistema de partidos en el derecho mexicano.....	10
1.3. Los partidos políticos, actores protagónicos de la democracia en México.....	14
1.4. Status privilegiado de los partidos políticos en el derecho nacional.....	17

CAPITULO II.- Frente a la insuficiente tutela jurídica de los derechos de los afiliados

2.1. Alcance y límites de la libertad de asociación.....	22
2.2. Derechos fundamentales y los derechos partidistas.....	27
2.3. Los derechos políticos como derechos humanos.....	32
2.4. Principales partidos políticos en México ante la insuficiencia de los derechos partidistas.....	37
2.5. Complicidad de los organismos electorales administrativos y la insuficiencia de los derechos partidistas.....	49

CAPITULO III.- Ausencia de democracia interna en los partidos y su impacto generalizado

3.1. Calidad democrática de los partidos políticos y su trascendencia social.....	58
3.2. Alcance constitucional de la democracia interna y partidos políticos.....	64
3.3. Los partidos como instrumentos del funcionamiento democrático.....	70
3.4. Abstencionismo e ilegitimidad del régimen ante la ausencia de democracia interna en los partidos.....	76
3.5. Ausencia de democracia interna en los partidos y el reclamo de un marco jurídico adecuado.....	81

CAPITULO IV.- Mecanismos para el fortalecimiento de la democracia interna en los partidos políticos

4.1. Democracia interna en los partidos políticos y el imperativo de su fortalecimiento.....	88
4.2. Necesidad de un nuevo diseño al sistema de partidos.....	92

4.3. El control jurisdiccional de los partidos, alternativa para el fortalecimiento de la democracia interna.....	96
4.4. Amplitud de atribuciones a los organismos electorales administrativos y la sujeción de los partidos políticos.....	104
4.5. Directrices para un marco jurídico adecuado a la democratización interna de los partidos políticos.....	109

Conclusiones	115
---------------------------	-----

Bibliografía	119
---------------------------	-----

INTRODUCCION

Debido a las facultades de autoregularse que les otorga la ley, los partidos políticos gozan de un *status* privilegiado frente al Estado; manipulando la justicia político-estatutaria, quedando su ámbito de acción al margen de la tutela jurisdiccional y de aquellas disposiciones jurídicas aplicables ante la transgresión de los derechos del ciudadano.

En un sistema de partidos, como el que predomina en nuestro país, estos actores políticos son los principales mediadores entre el Estado y la sociedad, convirtiéndose en agentes indispensables de la dinámica política y el sistema democrático, conductores del rumbo político, económico y social. Esa circunstancia, aunada a la capacidad autoreguladora, convierte a los partidos en los verdaderos detentadores del poder político.

Concedores de las bondades que confiere la situación privilegiada en que se encuentran, los partidos políticos se manifiestan enemigos de ampliar el marco jurídico aplicable, expresando que su vida interna no debe ser motivo de regulación jurídica, por la simple razón de sentirse afectados en su corriente ideológica. Ante la ausencia de un marco normativo suficientemente amplio, los partidos políticos han puesto en práctica conductas carentes de sentido democrático, cuando son precisamente ellos, quienes deben predicar con el ejemplo.

Dada la carencia de democracia interna, sumada a la falta de legislación específica en cuanto a la vida interna de los partidos políticos, el electorado ha emitido un juicio severo sobre el comportamiento de dichos actores, revelado a través del abstencionismo y falta de legitimidad de un régimen.

Considerando los razonamientos expresados, en el trabajo de investigación que pretende desarrollarse, se destacarán las prácticas antidemocráticas de los partidos, como uno de los factores fundamentales de la falta de legitimidad de un régimen, que aunado a la ausencia de un marco jurídico sobre su vida interna, obliga a plantear la justificación de una ley de partidos y el establecimiento de mecanismos de control jurisdiccional más eficaces.

CAPITULO I

PREDOMINIO DE LOS PARTIDOS EN EL SISTEMA POLITICO NACIONAL

CAPITULO I

Predominio de los partidos políticos en el sistema político nacional

1.1 Origen y desarrollo de los partidos políticos.

Estudiar este tema, nos lleva necesariamente a aportar una definición o concepto de partido, sin embargo esta conceptualización no resulta fácil, ya que de acuerdo a las características propias que estas instituciones políticas presentan, aceptan diferentes connotaciones en razón a las actividades que han desarrollado en lugares y tiempos distintos, así como en los términos de la estructura organizativa que emplean.

Existen expuestas en el ámbito de la ciencia política, diversos autores que han dado a conocer su punto de vista en cuanto al concepto de partido político, considerando importante destacar estas posturas para poder arribar a un idea funcional que nos permita entender en forma sencilla el significado de estos actores políticos.

Max Weber, establece que los partidos políticos son formas de socialización que tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades, ideales o materiales.¹

Para Rafael De Pina,² partido político es una agrupación de ciudadanos formada por quienes coincidiendo en su ideología política actúan mediante esta organización para dar a los problemas nacionales las soluciones que desde el

¹ Weber Max, *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México 1964.

² De Pina Vara Rafael, *Diccionario de derecho*. Porrúa. México 1989.

punto de vista estiman mas acertadas para la comunidad. Asimismo para Lucio Mendieta y Núñez, el partido político es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios mediante la retención o la conquista directa del poder estatal, o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo.³

Por su parte Bernardino Esparza Martínez, nos dice que los partidos políticos son un conjunto de personas asociadas para favorecer en común el bien de la nación mediante la conquista del poder o la influencia sobre el mismo, vía la aplicación de determinados principios sobre los cuales están todos de acuerdo.⁴ A su vez, Francisco Ruiz Massieu comenta que los partidos políticos son el sustituto moderno de la violencia que caracteriza a las asociaciones tradicionales ya que el asolverse los canales partidarios, los grupos desembocan en la violencia.⁵

El Ministerio del interior de España, establece que la noción de partido político, puede ser definida como una asociación que tiene fines esenciales, contribuir democráticamente de la política nacional y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, así como promover su participación en las instituciones representativas de carácter político mediante la formación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos fines.

³ Mendieta y Núñez Lucio, *Los partidos políticos. Porrúa. México 1947.*

⁴ Esparza Martínez Bernardino, *Crisis democrática de los partidos políticos. Cárdenas Editores y Distribuidores. México 1999.*

⁵ Ruiz Massieu José Francisco y otros. *Las Constituciones y los Partidos Políticos en América Latina, en el régimen constitucional de los partidos políticos. UNAM. México 1975.*

Como podemos apreciar, no existe una definición totalmente válida en la que se puede concebir a un partido político, pues existen diversos componentes que no hacen posible establecer una definición clara al respecto, sin embargo doctrinalmente se aprecia que partido político es una asociación de personas que comparten una misma ideología y que se propone participar en el poder público y político o conquistarlo y que para ello cuenta con una organización permanente.

El concepto de partido político tuvo su origen en la facción como pequeños grupos organizados que participaban en forma mínima en la vida política, cuyas funciones y fines eran primordialmente de naturaleza social, estos pequeños grupos fueron teniendo una sobre representación que en consecuencia los obliga cambiar de denominación para convertirse en lo que ahora conocemos como partido político. Esta concepción data de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX como lo veremos mas adelante.

Maurice Duverger⁶ menciona que la expresión de partido ha sido utilizada indistintamente para nombrar a las facciones en las cuáles se dividían las repúblicas de la antigüedad, a los grupos formados en torno a un condotiero en la Italia renacentista, a los clubes integrados por los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités encargados de preparar las elecciones de tipo censatario en las primeras monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas.

El origen histórico de los partidos políticos en su concepto actual, se origina en Inglaterra y Estados Unidos a mediados del siglo XIX. Con el movimiento revolucionario en Inglaterra surgen los partidos con el Acta de

⁶ Duverger Maurice, *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México 1969.

Reforma en 1832. Sin embargo, la lucha de grupos sociales y el enfrentamiento de la clase obrera emergida de la Revolución Industrial en contra de la aristocracia y la burguesía apenas conocida, evolucionan el sistema representativo logrando así la obtención del sufragio universal, la consolidación de los Estados nacionales y el parlamentarismo. Este enfrentamiento de clases sociales, en donde la aristocracia detentaba el poder a través del dominio de las tierras y la propiedad, así como los intercambios comerciales y las finanzas propios de la burguesía creciente, esta aguda lucha y enfrentamientos dan lugar al nacimiento de esta figura que hoy conocemos como partidos políticos con la finalidad de dar un cauce institucional a los conflictos sociales. Podemos decir entonces, que estas pugnas sociales que dieron origen a movimientos revolucionarios tanto en Inglaterra, Estados Unidos y Francia fueron el panorama constitucional que sirvió de base a los partidos políticos para su constitución, mediante la conformación de masas populares como consecuencia del desarrollo obrero, con una organización difundida y estable al mando de funcionarios retribuidos para desarrollar actividad política y un programa sistemático que respondía a las exigencias específicas de estos partidos.

Este movimiento obrero al que nos referimos, desarrollo una estructura organizativa estable, con actividad continúa que se conformaba con un número considerable de trabajadores quienes realizaban en principio actividades de educación y propaganda, posteriormente se buscaron personas calificadas distribuidas para implementar este tipo de actividades, los cuales también implementaron el sistema de cuotas para solventar el problema de la financiación.

La aparición de los partidos socialistas y comunistas se da con el movimiento de industrialización y el nacimiento del sindicalismo, en donde la

ideología política de los grupos obreros quedaba perfectamente asentada en los partidos políticos, posteriormente surgen otra clase política no perteneciente a la obrera, quienes se dedicaban al activismo político y literatura política con fines doctrinarios. El surgimiento de la Segunda Guerra Mundial, y la presencia de gran importancia que representaba en Europa la Unión Soviética quien manejaba una dictadura política y económica mediante la existencia de un partido único, da lugar al desarrollo de una nueva etapa de los partidos socialistas y comunistas con una tendencia eminentemente soviética debido a la conocida alianza geopolítica y militar encabezada por este país. En tanto, la alianza encabezada por Estados Unidos, pugnaba por una doctrina política y económica liberal, en donde existiera la competencia entre partidos, una economía mixta y un grado de intervencionismo por parte del Estado, lo que dio origen al capitalismo industrial.

Bernardo Esparza Martínez⁷ concreta de manera muy específica, pero atinada el origen de la denominación y estructura de los partidos políticos, advirtiendo que estos han pasado por tres etapas. La primera de ellas se da con el desarrollo de la figura de partido político, en donde este obtuvo varias denominaciones, y de igual modo su funcionamiento, donde a finales del siglo XVII y durante el siglo XVIII se formó, de acuerdo a las posiciones políticas que requerían los intereses a quienes representaban.

La segunda etapa inicia justo en el siglo XIX, en donde se reconocen, sostienen e instauran las bases al interior de las organizaciones políticas, las cuales tenían únicamente desarrollo más no una instrumentación jurídica que regulara su actividad.

⁷ Esparza Martínez Bernardino *Op. Cit.* pág. 11.

La tercera etapa inicia a finales del siglo XIX y principios del XX, con la legalización de su actividad, trayendo consigo varios elementos que les permitieron acceder a los procesos electorales.

Existen teorías acerca del surgimiento de los partidos políticos, las cuales establecen los propósitos políticos para determinar la obtención del poder o mantenerse en él. El estudio de estas teorías conocidas como la teoría institucional, la teoría de la crisis como causa del surgimiento de los partidos y la teoría del desarrollo, constituyen la formación, la transición y las bases organizativas que generan la existencia de las instituciones políticas.

A) Teoría institucional. Maurice Duverger considera que la aparición de comités electorales y la ampliación del sufragio popular hizo necesaria la organización de los nuevos electores, esta extensión del sufragio universal, trajo el crecimiento de los partidos socialistas a principios del siglo XX, en la mayoría de los países europeos. Sin embargo considera que la existencia del sufragio universal no fue lo único que contribuyó al nacimiento de los comités, sino la necesidad igualitaria y la eliminación de las élites sociales. La unión entre la creación de comités electorales y grupos parlamentario dan lugar a un formalismo institucional. Es entonces, que surgen los partidos políticos como elementos de organización en la vida política, buscando completar su concepto o función en las circunscripciones donde todavía no existían.⁸

Así mismo, la estructura de los partidos se dio en dos formas distintas, aquellos que actuaban con representación parlamentaria, y los partidos políticos que no se encontraban representados pero que participaban y se comprometían con el entorno político a través de las contiendas electorales en busca siempre de llegar a obtener la representación en el parlamento, es decir, estas organizaciones políticas se desarrollaron en dos espacios distintos, como

⁸ *Duverger Maurice, Op. cit, pág. 19 ss.*

integrantes dentro del parlamento y el otro de manera formal en el exterior; lo que nos indica que ambos surgen a la vida institucional como manifestaciones ideológicas distintas.

Existen otros autores que establecen que la formación y origen de los partidos políticos atravesaron por tres etapas: la concepción ideológica, los grupos parlamentarios y la creación de comités electores.

Independientemente, de las diversas posturas sostenidas por los tratadistas estudiosos de la ciencia política, todas y cada una de las figuras que dieron nacimiento y conformaron la formación y estructura de las instituciones políticas fueron establecidas con el propósito de buscar el correcto funcionamiento de estas organizaciones dentro de los principios democráticos.

B) Teoría de la crisis como causa del surgimiento de los partidos. Esta postura explica el surgimiento de los partidos políticos como un fenómeno derivado de una serie de determinadas crisis históricas y que dieron lugar a la pérdida de la legitimidad de los regímenes políticos y las monarquías.

Como la divulgación de los nuevos conceptos ideológicos de los grupos relevantes, la falta de legitimidad existente y las continuas manifestaciones en los ámbitos sociales, culturales, económicos y religiosos, dieron lugar al surgimiento de organizaciones políticas.

C) Teoría del desarrollo. La aparición de los partidos políticos se vincula a los cambios profundos en todas las esferas. La alfabetización, la educación, los medios de comunicación e información entre otros conducen a la participación e interés de los ciudadanos en la vida política. Consideran los partidarios de esta teoría que estas situaciones dieron lugar al nacimiento de los

partidos políticos con la finalidad de adaptar sus ideologías a las nuevas necesidades, requerimientos y desafíos.

Las publicaciones que fueron realizadas por el Congreso Nacional de Chile en el año de 2002, llegaron a la conclusión de que toda modernización social requiere que el Estado se dote de nuevas estructuras políticas, originándose partidos políticos o constituyéndose nuevos sistemas de partidos, donde éstos ya existían.

Estas teorías van relacionadas entre sí, pues los partidos políticos han sido la consecuencia de procesos históricos que dieron lugar al nacimiento de instituciones como el parlamento y el sufragio universal, los cuales evidentemente fueron naturaleza de una sociedad modernizada.

1.2 Constitucionalización del sistema de partidos en el derecho mexicano.

En cuanto a la vida política de México, existen pocos precedentes de organizaciones partidistas desde los inicios de la época independiente, solo existían grupos masónicos, fue hasta mediados del siglo XIX donde aparecieron los centralistas y federalistas quienes con tintes políticos peleaban por el poder. Tiempo después aparecen las corrientes partidarias de los liberales y conservadores.

Surgieron también a finales del siglo XIX, otros grupos políticos conformados por profesionistas y administradores gubernamentales quienes se identificaban con las corrientes positivistas que estaban de moda en ese entonces, este grupo se hacia llamar de los científicos, de ellos nace la Unión liberal que buscaban la tercera reelección de Porfirio Díaz.

El comienzo del siglo XX trajo consigo el surgimiento de nuevas organizaciones políticas, que buscan el cambio tratando de favorecer a la clase popular en contra de la dictadura porfirista, siendo las más trascendentes: El Partido Liberal, que invitaba a formar clubes liberales en todos el país, el Partido Liberar Progresista presidido por los hermanos Flores Magón y el Partido Reeleccionista que apoya a Porfirio Díaz. Posteriormente y con mucha fuerza, nace el Partido Constitucional Progresista conocido anteriormente como Partido nacional Antireeleccionista, al mando de Francisco I. Madero, partido que lo postularía a la presidencia de la república.

La primera legislación electoral que da nacimiento a los partidos políticos en nuestro país fue la del 19 de enero de 1911, bajo la presidencia de Francisco I. Madero, en donde se señalaron los requisitos para su constitución y funcionamiento, aprobación del programa político y de gobierno, una junta representativa de partido, la protocolización de sus asambleas bajo notario y que tuviera publicaciones periódicas.

La Constitución de 1917 dio lugar de manera institucional al surgimiento de las organizaciones políticas que nacieron como respuesta a los cambios económicos, políticos, jurídicos y sociales producto de la Revolución mexicana, sin embargo en el texto no se incluyeron los partidos políticos en apartado específico, mas del contenido de la misma se desprendía la libertad de reunión y asociación política, señalando además que la ocupación de los cargos de gobierno debían ser mediante sufragio universal.

En la ley para la elección federal de 2 de julio de 1918, se establecieron nuevos requisitos para constituir partidos políticos, que básicamente eran los

mismos que se incluyeron en la ley electoral de 1911. Fue hasta la Ley Electoral Federal de 1946 cuando los partidos fueron reglamentados de manera mas exhaustiva, se estableció por primera vez un concepto jurídico de partidos, que disponía que *los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política*. Esta ley también afirmaba que solamente serían reconocidos los partidos nacionales, en función a que se buscaba terminar con la nociva proliferación de partidos localistas y regionales que habían venido surgiendo alrededor de hombres y no de ideas, como consecuencia de conflictos episódicos y no de una decisión colectiva y con la finalidad de permanencia.⁹ Entre otras cosas también normaba el número de asociados o militantes que debía tener, así como normar sus actuaciones de acuerdo a los preceptos de la constitución.

Es importante destacar, que en esta ley electoral de 1946, los partidos debían observar un programa y método de educación política para sus miembros y un sistema de elección interna para elegir a sus candidatos, sin embargo no se determinó si la elección debía ser democrática o no, con lo que se dejaban abiertas las puertas a la tendencia oligárquica de los partidos.¹⁰

En el año de 1951 se expidió una nueva Ley Electoral, cuya estructura era igual a la expedida en 1946, a esta nueva ley se le agrego un párrafo respecto a la definición de partido, la cual consistió en que los partidos registrados eran auxiliares de los organismos electorales y compartían con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral, se les reconoció una naturaleza mixta desempeñando además de las actividades privadas, también las públicas.

⁹ López Moreno Javier, *La Reforma Política en México*. Centro de documentación política. México 1979.

¹⁰ Andrea Sánchez Francisco José, *Teoría y marco jurídico de los partidos políticos*. Tesis profesional. UNAM. México 1982.

En 1963 se introdujo una reforma a la Constitución respecto de la figura de los diputados de partido; que se transformaron en 1977 en diputados de representación proporcional. La inclusión expresa de los partidos políticos en el texto constitucional, se dio hasta el año de 1977 en el marco de la reforma política por el entonces presidente José López Portillo, en donde se aludió de forma expresa en el artículo 41 de la Constitución.

La constitucionalización de los partidos políticos en el derecho mexicano, significó una concreción particular de su naturaleza jurídica como entidades de interés público.¹¹ Por su parte Jorge Carpizo, explicó las finalidades de esta reforma diciendo que el Estado tiene la obligación de asegurar a los partidos políticos las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones y sus razonamientos en torno a los problemas de la Nación.¹²

La financiación pública de los partidos políticos, fue una reforma constitucional de gran interés, pues desató una serie de opiniones a favor y en contra, no obstante se constitucionalizó la misma admitiéndose también el financiamiento privado.

Las reformas hechas al artículo 41 constitucional de 1990, 1993 y 1996, esta disposición jurídica se fue adaptando a las nuevas condiciones políticas del país, en donde se especificaron con mayor claridad las instancias y autoridades electorales, así como sus facultades y competencias.

¹¹ Cárdenas Gracia Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México 1992.

¹² Carpizo Jorge, *La reforma política mexicana de 1977*. Anuario Jurídico VI. UNAM. México 1979.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), de 1977, como producto de la constitucionalización de los partidos políticos, reglamentó la normatividad derivada de los principios constitucionales. Posteriormente se dio el Código Federal Electoral en 1986, que solo atendió los reclamos de ese entonces de los partidos políticos. Concluyendo en 1990 con el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual ha tenido algunas modificaciones, con el fin de actualizar su contenido a las exigencias políticas del país.

La constitucionalización de los partidos políticos tiene por objeto dar cauce a una necesidad institucional. No basta que la Constitución contenga referencias tangenciales a los partidos, como es el caso de México; lo que se requiere es que esa misma Constitución precise la función que los partidos políticos desempeñan en la vida institucional del país. De procederse en este sentido, también se evidenciaría la capacidad de respuesta legal a presiones institucionales nuevas.¹³

1.3 Los partidos políticos, actores protagónicos de la democracia en México.

La palabra y el concepto de democracia tiene un margen muy amplio, sin embargo la noción mas aceptada se refiere al origen de la soberanía en la voluntad popular, la definición que otorga el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, dice: *“Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno o predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado.”*¹⁴ No obstante, la doctrina hasta el momento no ha logrado unificar una definición universal a pesar de la evolución en el pensamiento político.

¹³ Valadés Diego y otros. *Algunos supuestos para la constitucionalización de los partidos políticos, en el régimen constitucional de los partidos políticos.* UNAM, México 1975.

¹⁴ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Espasa. España 2001.*

La democracia es algo más que una forma de gobierno, es una forma de vida, su ejercicio requiere de instituciones para que el ciudadano haga posible su participación en los procesos políticos; de este modo los partidos políticos como instancias mediadoras de la sociedad y el Estado y promotores de la democracia y participación en las decisiones de gobierno, se convierten en las instituciones de mayor importancia, es decir son una institución central en el funcionamiento de las democracias contemporáneas, entendiendo la democracia como un sistema de competencia electoral entre partidos en el que se dirime el acceso de éstos al poder del gobierno del Estado.

Los partidos políticos se han convertido en el principal instrumento de participación política y en instrumentos privilegiados para expresar el pluralismo en las instituciones; pues son transformadores del pluralismo social en pluralismo político, por su condición de mediadores entre la sociedad civil y el Estado.

El derecho mexicano, contempla en los artículos 34 y 41 de la Constitución Política, la facultad a los partidos políticos para conducir la participación electoral y conformar los poderes Ejecutivo y Legislativo, y en ese sentido se convierten en el único medio por el cual los ciudadanos tienen acceso a la participación electoral, sin embargo, la transparente falta de democracia interna y externa de los partidos políticos a llevado a un descrédito político y falta de confianza del ciudadano en el gobierno, lo que se traduce en serios problemas en el funcionamiento de los partidos en cuanto a su representatividad y capacidad mediadora, dando lugar a una crisis ideológica en nuestro país.

La transición hacia la democracia que actualmente vive nuestro país, buscando modificar el orden de las cosas y orientar el rumbo, ha traído aparejados desajustes y conflictos que hasta la fecha los partidos políticos como principales actores protagónicos de la democracia no han podido clasificar para dar cumplimiento a sus propósitos y construir los caminos idóneos para llevarlos al destino que aspira la sociedad. De modo que la construcción de nuestra democracia y la puesta en marcha de la nueva gobernabilidad en todos los espacios políticos, debe sentar sus bases y reglas en una renovada institucionalidad, actualizando y modernizando nuestro sistema de partidos, para que la sociedad tenga alcance a nuevas opciones y canales efectivos de participación.

La existencia de los partidos políticos es imprescindible para el funcionamiento democrático del Estado, pues sus funciones van encaminadas a proyectos gubernamentales, con la participación política del pueblo, es entonces que se les conoce como representantes de la voluntad popular, que transmiten educación política y funcionan como entes de coordinación de técnicas administrativas y electorales.¹⁵

Los partidos políticos han venido dejando de ser el canal adecuado entre la ciudadanía y el Estado, y por ende los principales promotores de la democracia, perdiendo de este modo la esencia de su naturaleza y la justificación de su existencia, de tal modo que la competencia interpartidista los ha convertido en máquinas electorales que solo buscan la obtención del triunfo sin apreciar el destino de su nación, y por tanto estos actos afectan el desarrollo democrático que requiere todo pueblo.

¹⁵ *Marias Julián, La justificación de los partidos políticos. Periódico ABC. Madrid 28 de octubre de 1993.*

Ante tal situación, debemos exigirnos una reflexión profunda que nos lleve a encontrar los métodos adecuados para conciliar las necesidades y las expectativas de la sociedad con la acción política, para lograr el fortalecimiento de nuestra democracia y reforma del Estado.

1.4 Status privilegiado de los partidos políticos en el derecho nacional.

Los partidos políticos son una modalidad de derecho fundamental de asociación, con relevancia de carácter especial por la función que desempeñan al facilitar y permitir la participación política.

Sin embargo, la libre creación con apego a la Constitución y a las leyes reglamentarias, y la facultad que estas les otorgan para autorregularse, pueden aprovecharse – y así lo hacen- no solo de las prerrogativas que se les otorga por diversos conceptos como pueden ser el financiamiento público y privado, espacios electorales gratuitos, acceso a medios de comunicación para facilitar su proyección social e ideológica entre otros, sino también con las ventajas que les otorga el sistema sustentan el monopolio del poder, echando mano del marketing propagandístico para asegurar su continuidad en el cargo.

El Doctor Agustín Ricoy Saldaña, en su ensayo denominado Partidos Políticos y Democracia,¹⁶ afirma que:

“Para realizar la juridización de los partidos políticos es preciso tener en cuenta dos ámbitos o esferas: el externo y el interno. El externo está conformado por los derechos y deberes de los partidos frente al Estado, sobresaliendo entre los derechos el de libertad de formación y acción de los partidos, y entre las obligaciones la de no establecer partidos que persigan fines o

¹⁶ Ricoy Saldaña Agustín, *Partidos Políticos y democracia. Cuadernos de Capel. San José Costa Rica 1998.*

*motivos ilícitos o contrarios a los principios constitucionales. El ámbito interno se constituye con los derechos y deberes dentro del partido, entendiéndose en primer lugar que la garantía de la libertad interna por medio de la Constitución y de la ley puede considerarse como un requisito funcional para la efectividad del sistema democrático; sin embargo, **la libertad que tiene el partido para organizarse internamente no puede llevarse al grado de afectar los derechos fundamentales de los militantes.** La democracia en su seno y la prerrogativa de autonomía de los partidos en su funcionamiento constituyen las dos piezas fundamentales de su regulación interna.”*

La excesiva cautela de los Estados por no inmiscuirse hacia el interior de los partidos buscando respetar el principio o facultad de autorregulación, no justifica su ausencia para resolver conflictos derivados de sus disposiciones estatutarias, dejando al margen cualquier intervención sobre planteamientos o posiciones ideológicas y doctrinales.

En México, por lo que toca al sistema de medios de impugnación, quedaron vestigios que hacen presumir, que inexplicablemente se dio marcha atrás dejando intocada la posibilidad de intervención jurisdiccional del Estado al interior de los partidos políticos. Lo anterior, puede observarse en el artículo 12. I. b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación que establece literalmente en lo conducente:

*Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación los siguientes: a)....b) La autoridad responsable o el **partido político** en el caso previsto por el inciso e) del párrafo primero del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna.*

Al remitirse al dispositivo legal indicado, y que se refiere al JUICIO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, nos encontramos que no existe tal inciso e) ni la redacción del único párrafo que lo integra tiene referencia alguna a los partidos políticos.

Queda claro entonces, que no existe elemento normativo alguno que permita considerar o asimilar que los partidos políticos tengan el rango de autoridad para la interposición de un procedimiento recursal ni de otro alguno, por lo que evidencia la exclusión de cualquier medio de impugnación ante órganos del Estado, por parte de los ciudadanos individuales en contra de actos o resoluciones dictados por los partidos políticos.

A manera de corroborar 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 respecto del citado artículo indica textualmente lo siguiente:

“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 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.I.b. 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.”

Cierto es que, existe un oscuro y falto tratamiento legislativo, pues se desconocen los argumentos por los cuales se eliminó la propuesta comentada, ya que tampoco se tiene referencia ni en la exposición de motivos ni en el diario de debates de la precitada ley. Podemos pensar de primera mano, que los propios partidos políticos por medio de sus representantes legislativos, idearon dicha supresión, atendiendo a la protección de sus intereses particulares partidistas, pues dicha reforma habría significado objeto de supervisión y control

jurídico en sus actos internos. Al prever la posibilidad de la inserción de un recurso legal, quizá advirtieron la intromisión y debilitamiento de su organización interna.

El legado autoritario que arrastran los partidos políticos es innegable, hormados por la burocracia, donde las decisiones desde hace muchos años se han venido tomando en forma piramidal y los pequeños grupos organizados en el seno de los partidos se vuelven mas fuertes, no importando la pluralidad ni la discrepancia.

La percepción generalizada que actualmente se tiene sobre los partidos políticos, es que no procuran el bien común, sino el puesto, el cargo o el dinero. Los políticos, son vistos como privilegiados que viven a costa de los ciudadanos, prevaleciendo en ellos la deshonestidad, la falta de integridad y la incapacidad para representar.

Existe un compromiso entre los partidos políticos para no perder sus privilegios, situación que no cambia aun con la alternancia en el gobierno, al mismo tiempo, pareciera existir una promesa entre ellos para mantener en secreto sus acciones, convirtiéndolos entonces en una élite política, en donde solo unos cuantos participan y se benefician de ella. De igual manera a las instituciones políticas la democracia interna les es irrelevante, su tendencia va encaminada a controlar el poder, los recursos y los cargos.

El fortalecimiento en las estructuras orgánicas de los partidos políticos, con la finalidad de transparentar su razón de ser en nuestro sistema electoral, tiene que ser cubierto legalmente en todos los aspectos que involucran su actividad. Si bien es cierto que los cuerpos legales que imperan en nuestro país contemplan lo relativo a su constitución, derechos y obligaciones,

financiamiento y fiscalización, no menos cierto es que se ha dejado de observar todo lo concerniente a la declaración de principios, programa de acción y estatutos, esto en razón al arbitrio interno que ostentan estas instituciones políticas, en donde las autoridades no pueden intervenir respetando este principio, a pesar de la existente y constante vulneración de derechos de ciudadanos afiliados a diversos partidos.

Existe entonces, la necesidad de reformar la legislación a efecto de que se cuiden y corrijan los mecanismos internos de los partidos políticos, sujetando su actuar a los principios constitucionales, leyes reglamentarias y documentos básicos internos. Pues si los partidos son entes de interés público a quienes el Estado les otorga financiamiento, es nuestro deber y obligación fiscalizar el cabal cumplimiento de sus actividades.

CAPITULO II

**FRENTE A LA INSUFICIENTE TUTELA JURIDICA DE LOS DERECHOS DE LOS
AFILIADOS**

CAPITULO II

Frente a la insuficiente tutela jurídica de los derechos de los afiliados

2.1. Alcance y límites de la libertad de asociación.

Nuestra carta magna consagra en el artículo 9º, la libertad de asociación y reunión para tratar asuntos políticos, constituye un derecho y garantía de todo individuo, limitando este privilegio solo a los ciudadanos mexicanos. Por su parte el artículo 35 fracción tercera reitera esta prerrogativa constitucional, haciendo énfasis en una afiliación individual y libre, esto implica que los partidos políticos se encuentran conformados por personas libres con capacidad y posibilidad de hacer valer sus derechos constitucionales.

En tanto la ley secundaria (COFIPE), señala que los ciudadanos mexicanos tienen derecho de constituir y afiliarse individual y libremente a partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas; más dada la naturaleza de la materia, se requiere de permiso de la autoridad competente para llevarla a cabo.

Cabe destacar que los derechos políticos-electorales, se encuentran acotados en función de la naturaleza y fines que la propia constitución confiere a los partidos y agrupaciones políticas, y una vez que el ciudadano se adhiere a una organización política se satisface dicho derecho, ya que la esencia del mismo consiste en la simpatía por las mismas aspiraciones e ideología política con la finalidad de alcanzarlas mediante determinados valores y principios.

Consideramos importante resaltar a efecto de no confundir los términos, que el derecho de afiliación parte o se desarrolla a través del derecho de

asociación. Este derecho de afiliación también se constituye como un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación, ya que se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, esta garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral. Comprende no solo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia, en particular, el derecho fundamental de afiliación faculta a su titular para afiliarse o no a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio esta sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral.¹⁷

La acepción de militante o afiliado contenida en los artículos 26, 27, 28 y 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se refiere a los ciudadanos mexicanos que formalmente pertenecen a un partido político, quienes participan en actividades propias del mismo instituto ya sea en su organización o funcionamiento, y que estatutariamente cuentan con derechos y obligaciones.

La intervención de los ciudadanos, como afiliados o militantes en la formación, organización, funcionamiento y permanencia de los partidos políticos, tiene como finalidad optimizar y potenciar al máximo el ejercicio y aprovechamiento de sus derechos fundamentales para lograr la máxima

¹⁷ Sala Superior. DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y

participación en los asuntos políticos del país, así como a través del ejercicio pleno de sus derechos político electorales de elegir y ser elegidos en los comicios democráticos. Todo esto en las condiciones óptimas de libertad, con la conservación de los demás derechos humanos que permitan hacer realidad dicha situación, tales como los derechos de petición, de expresión y manifestaciones de ideas, de reunión e información.¹⁸

Es necesario que dentro de los requisitos exigidos por la legislación, la condición para aprobar los estatutos internos de los partidos políticos, es que en ellos, se precisen los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones.

El derecho de afiliación, es un status de los ciudadanos mexicanos, que no debe entenderse solo como una potestad de formar parte o pertenecer a un determinado partido político, sino como se estableció anteriormente, es el derecho de pertenecer a ellos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia. Para arribar al hecho de conocer cuales son esos derechos inherentes al status de afiliado, es necesario que exista un documento que da vida al partido político al cual se pertenece, este documento mejor conocido como estatutos, debe contener un catálogo de derechos de miembros, a los que se considera como derechos político-electorales de los afiliados.

Por otra parte, el ejercicio del derecho de asociación se satisface cuando el ciudadano se adhiere a una sola organización política, ya que conforme a su naturaleza y objetivos su voluntad de asociarse se colma al realizarlo a un ente, pues con ello adquiere distintos deberes cuyo cumplimiento exige del asociado

ALCANCES. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. S3ELJ 24/2002. Tercera Época.

¹⁸ *Castillo González Leonel. Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción. Primer curso de especialización sobre régimen electoral, gobernabilidad democrática y resolución de conflictos. México 2003.*

el empleo de sus recursos personales (económicos, temporales y físicos). En las referidas condiciones, y con arreglo al principio de que el legislador diseña la norma con arreglo a lo común, ordinario o normal, sin ocuparse de aspectos extraordinarios o difícilmente previsibles, se tiene que el derecho de asociación fue concebido por el legislador, sobre la base de que el derecho político electoral se satisface cuando el ciudadano se adhiera sólo a una organización.¹⁹

Nos parece importante mencionar, la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, de la cual se desprende específicamente que es el derecho de asociación y donde debe ubicarse:

DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS.- *El derecho de asociación en materia político-electoral es un derecho fundamental consagrado en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno. La libertad de asociación, que subyace a ese derecho, constituye una conditio sine qua non de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas. Sobre el particular, es necesario dejar establecido que todo ciudadano mexicano tiene derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 9º ; 35, fracción III; 41, fracciones I, párrafo segundo in fine, y IV; y 99, fracción V, de la Constitución federal, así como 5º., párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, en ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral, los ciudadanos pueden formar*

¹⁹ Sala Superior. DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO ELECTORAL. SE COLMA AL AFILIARSE A UN PARTIDO O AGRUPACIÓN POLÍTICA. S3ELJ 59/2002. Tercera Época.

*partidos políticos y agrupaciones políticas, cumpliendo con los requisitos que se establecen en la ley. El ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9º constitucional está sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución federal. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos, debe cumplirse con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el proceso electoral.*²⁰

De lo anterior, podemos concluir diciendo que la libertad de asociación es un derecho fundamental consagrado y tutelado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que genera pluralidad política y participación ciudadana, y por añadidura da lugar al nacimiento y formación de los partidos políticos y asociaciones políticas. Es una prerrogativa de todos los ciudadanos mexicanos para asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica de los asuntos del país, a través de la formación de partidos políticos y asociaciones políticas con los requisitos que se establecen en la ley. La limitante al ejercicio de este derecho, es que el mismo debe ser en forma pacífica y con un objeto lícito, y solo pueden realizarlo como ya dijimos todos los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos. Finalmente este derecho se colma cuando el ciudadano se adhiere a una sola organización política.

Aunado a lo anterior, el derecho de afiliación es el desarrollo del derecho de asociación, mediante el cual se comprende no solo la potestad de formar parte de los partidos políticos y asociaciones políticas, sino contar con todos los derechos y prerrogativas inherentes a dicha pertenencia.

²⁰ Sala Superior. S3ELJ 2572002. Tercera Época. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2.2 Derechos fundamentales y derechos partidistas.

Los derechos fundamentales, se les conoce entre otros, como derechos naturales, derechos humanos o del hombre, derechos públicos subjetivos o garantías jurídicas; sin embargo, el primer término que apareció en la literatura política fue el de derechos naturales, derivado de la teoría iusnaturalista que se originó en el pensamiento griego, pasando por la tradición romanista, se conservó en la Edad Media y de ahí hasta la Edad Moderna.

La terminología utilizada en los textos nacionales, extranjeros, e internacionales a la hora de definir el fundamento de los derechos, gira en torno a la dignidad humana. Esta terminología corresponde a la reacción antipositivista de la segunda guerra mundial.

La diferenciación entre derechos humanos y derechos fundamentales, consiste en que los derechos humanos corresponden a la exigencia de la dignidad, de la libertad y de la igualdad humanas que deben ser reconocidas jurídicamente. Y los derechos fundamentales, son aquellos ya garantizados por un ordenamiento, por lo general en un texto constitucional y con tutela reforzada.

Como se ha visto, el empleo de este término, hace inmediata referencia a su fundamentación, ya que se dice que estos derechos existen en sí y que son coexistentes con el hombre, no son creados arbitrariamente, ni por la voluntad legislativa, la que únicamente puede reconocerlos, y la autoridad política aplicarlos, de ahí que sean naturales, también por su denominación, se les considera como evidentes y por lo mismo, no requieren de ninguna prueba.²¹

²¹ Gómez Alcalá Rodolfo Vidal. *La ley como límites de los derechos fundamentales*. Porrúa. México 1997.

Los derechos fundamentales, constituyen el conjunto de derechos que son imprescindibles al hombre para su desarrollo y para un auténtico Estado democrático de derecho. Se consideran imprescindibles para dar un correcto trato al hombre o que responden a la idea de la dignidad humana, los cuales se encuentran tutelados jurídicamente en la mayoría de los países del mundo.

Debido a su contenido y al papel que juegan en el desarrollo de la comunidad, son auténticos derechos y de vital importancia su reconocimiento, así como la creación de instrumentos adecuados para su protección. Estos derechos, son susceptibles de otorgarles una categoría jurídica especial, ya que se trata de valores imprescindibles para dar al ser humano una dignidad de ser mínima.

Por lo que respecta a los derechos fundamentales dentro del seno de los partidos políticos, esta debe ser en función al respeto y garantía de los mismos, aplicando las medidas necesarias y controles para velar por ellos, teniendo siempre en cuenta y consideración, los valores tales como la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo democrático.

Aunado a lo anterior, para gran parte de la doctrina jurídica y la ciencia política, los derechos fundamentales y la misma estructura democrático-formal no se dan de igual manera en los partidos que en el Estado. Según algunos autores, en los partidos políticos, la defensa y garantía de los derechos fundamentales, aparece de forma mas restringida y limitada a su contenido en relación con algunos de los principios democráticos constitucionales o del programa de cada partido, o bien, delimitando la democracia interna exclusivamente a una democracia procedimental o de reglas mínimas, sin tomar en consideración la cuestión de los derechos fundamentales de los afiliados. Se dice, así, que en el Estado los ciudadanos pueden manifestar libremente sus

opiniones, pero dentro de un partido resulta sin sentido sostener opiniones contrarias, ya que lo que se persigue es la unidad. También se afirma que es imposible que en los partidos exista un juego político democrático intenso, toda vez que las decisiones tienen que adoptarse velozmente.

Las razones anteriores, resultan a todas luces inoperantes, ya que la concepción de los derechos fundamentales y la democracia, no pueden ser contempladas en distintas esferas, ya que ambos conceptos deben ser reconocidos y aplicados en un ámbito integral. Esta teoría obedece al desconocimiento o a la no aceptación de la eficacia de los derechos fundamentales frente a terceros, dado que es constatable que los partidos políticos y otros grupos vulneran las libertades individuales, que hasta la fecha no están al alcance de las autoridades públicas, quedando en muchas ocasiones impunes las acciones que flagrantemente vulneran los derechos fundamentales.

Así mismo, resulta absurdo que los órganos de los partidos políticos no permanezcan unidos a sus bases sociales, o que nieguen los derechos de sus asociados, cuando en el exterior, se han convertido en los principales defensores de los derechos fundamentales.

Con base en lo anterior, se encuentra que la jurisdicción tuitiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos, ya sea como integrantes de la comunidad nacional o como militantes de un partido político, constituye un elemento sine qua non de una organización democrática, que debe estar presente y vigente de manera continua y permanente, para mantener la calidad democrática.

Los derechos que debe reconocer todo partido político, es evidente, que son todos aquellos que la Constitución toma en cuenta y preserva. De los derechos fundamentales se derivan los derechos partidistas o derechos de los militantes, los cuales deben encontrarse estatuidos en un catalogo que identifica a cada partido, y que en teoría nunca pueden ni deben ser menores o conculcar los que otorga la propia Constitución.

Por lo general, este cúmulo de derechos, no se contemplan en la legislación ni en los estatutos de los partidos, pues casi siempre restringen su significado y contenido, aunque la tendencia, al menos teórica, insiste en su reconocimiento, tanto en la legislación como en la regulación interna.

Como hemos asentado en incisos anteriores, tradicionalmente el tema de la organización y funcionamiento interno de los partidos políticos ha quedado reservado al ámbito privado del partido, es decir, en el fondo se ha considerado que las normas de funcionamiento quedan reservadas a la libre determinación de los partidos, todo en la noble aspiración de evitar injerencias indebidas del Estado que podrían ser violatorias del espíritu constitucional. Sin embargo, se requiere de precisión y aclaración, pues no es dable en el ejercicio de la libertad de formación de partidos desconocer los derechos fundamentales de los miembros que forman parte de una organización política.

Debe quedar claro y hacer especial relevancia, que los derechos fundamentales tienen plena vigencia y validez a lo interno de los partidos políticos, lo que significa que no pueden ser desconocidos con motivo de su organización y funcionamiento. Las normas internas de funcionamiento en todo partido político deben ser conforme a los principios fundamentales.

La libre regulación interna en los estatutos de los partidos, por virtud del poder de autorregulación de que gozan, tiene límites y el principal de ellos consiste en observar una estructura y funcionamientos democráticos que necesariamente se traducen en derechos del afiliado o miembro militante.

En otros ordenamientos jurídicos, como el español, existe una previsión y exigencia constitucional conforme a la cual la organización y funcionamiento de los partidos debe responder a los principios democráticos. En Costa Rica, si bien no existe norma expresa en tal sentido, prevén el derecho no sólo de constituir partidos, sino también el derecho a formar parte de los mismos en condiciones de igualdad y no discriminación. Este derecho a formar parte y permanecer en el partido es el presupuesto de ejercicio de los demás derechos de participación democrática, configurándose como un derecho subjetivo, fundamental, frente al propio partido, sólo afectable previo resguardo de los que se conoce como debido proceso.

El Tribunal Constitucional Español se ha manifestado sobre este tema en los términos siguientes:

"Puede afirmarse, en conclusión que, por lo que aquí interesa, la exigencia constitucional de organización y funcionamientos democráticos no sólo encierra una carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos".²²

Finalmente, la estructura y funcionamiento de los partidos políticos necesariamente debe ser conforme a los caracteres democráticos, lo cual significa que el individuo tiene derechos y garantías dentro de los partidos y, así

mismo, que la normativa interna, si bien libre en su configuración por virtud del principio de autorregulación y no injerencia, debe incorporar implícitamente todos los derechos y garantías otorgadas por la Constitución. Después de todo, el partido político no puede sustraerse a nuestro sistema de vida que pone énfasis en la libertad e igualdad y valores custodiados constitucionalmente.

La existencia de los Estados se justifica cuando respetan los derechos fundamentales de los ciudadanos en un marco de democracia integral. Los partidos no pueden estar autorizados por encima del Estado para infringir derechos fundamentales aunque sean los de sus militantes. Al justificar o al intentar justificar la democracia interna de los partidos, se está justificando la existencia de la democracia y del Estado pluralista.²³

2.3 Los derechos políticos como derechos humanos.

El derecho constitucional, ha conceptualizado a los derechos políticos como el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano a participar en la vida política. Mediante el ejercicio de estos derechos se constituye una relación entre el ciudadano y el Estado, es decir, un diálogo entre gobernantes y gobernados. Representan, los instrumentos mediante los cuales el ciudadano puede participar en la vida pública, o si se quiere, el poder político con que cuenta éste para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado.

²² STC. 56/1995, 6 de marzo. Fundamento Jurídico 3º. Boletín de Jurisprudencia Constitucional Nº 167, marzo 1995. Cortes Generales. Publicaciones de las Cortes Generales. Madrid.

²³ Cárdenas Gracia Jaime F., *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1992.

En el derecho internacional de los derechos humanos, los derechos políticos pertenecen, conjuntamente con los derechos civiles, a los llamados derechos de primera generación o derechos de la libertad. La distinción que se hace entre unos y otros consiste, en que, los primeros permiten al ser humano, gozar de una esfera de autonomía frente al Estado, en tanto los derechos políticos, posibilitan al ciudadano para participar en los asuntos públicos y en la estructura política de la comunidad. Es decir, este tipo de derechos, en el seno del Estado, habilita a los ciudadanos para tomar parte en la estructuración política de la sociedad de la cual forma parte, dándoles oportunidad a participar en la expresión de la soberanía nacional.

Los derechos políticos parten de la idea de la libertad política y de la libertad individual, por tanto, los mismos no pueden ser concedidos a todos los individuos, sino únicamente a aquellos que están en edad de ejercerlos. Por lo tanto resulta oportuno revisar el concepto de ciudadanía, Thomas H. Marshall manifiesta que la ciudadanía tiene tres elementos: civil, político y social. El primero de ellos como ya explicamos anteriormente está compuesto, por los derechos necesarios para la libertad individual, personal, de palabra, de pensamiento y de fe religiosa. El elemento político se refiere al derecho de participar en el ejercicio del poder público, como miembro investido con autoridad política o electoral de dicho cuerpo. Finalmente, el elemento social, comprende el ámbito completo desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y de seguridad al participar plenamente en la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los patrones predominantes en la sociedad.

Dentro del concepto sociológico que hemos citado, se advierte como elemento sustancial de la ciudadanía el de la naturaleza política, comprendiendo los derechos públicos subjetivos. Efectivamente, la ciudadanía

otorga la cualidad jurídica para intervenir en la política, esa es su finalidad. De ese modo, quienes disfrutan de ella, pueden participar en la política, en la lucha por el poder, razón por la cual se limita a los ciudadanos. La ciudadanía, reconocida como la capacidad para intervenir en la política, se convierte en instrumento para la democracia.

A pesar de que a nivel universal no existe uniformidad sobre el extremo de estos derechos, por lo general se reconocen los siguientes:

- a) Derecho de sufragio: Constituye el derecho que tienen los individuos de elegir y designar a quienes hayan de ocupar un determinado cargo público.
- b) Derecho de ser elegido: Es el derecho de los ciudadanos a postularse para ocupar ciertos cargos públicos.
- c) Derecho de acceso a las funciones y cargos públicos: Es el derecho que tienen los ciudadanos de participar en las instituciones del Estado y tener acceso a ser admitidos en todos los cargos y funciones públicas.
- d) Derechos de iniciativa legislativa popular: El derecho de los ciudadanos a realizar peticiones ante las cámaras y órganos ejecutivos, y exponer sus necesidades e inquietudes a efecto de tener injerencia en la legislación política.
- e) Derechos de asociación política.
- f) Derecho de reunión y manifestación política.

Los últimos, se refieren a los derechos de organización, asociación y reunión política, a través de partidos políticos y sindicatos.

Los derechos políticos han sido reconocidos y desarrollados en el ámbito interno e internacional. El primer reconocimiento internacional data en la región americana, con la adopción durante la IX Conferencia Internacional Americana, que se celebró en Bogotá en 1948, denominada "La declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en esta se hace declaración expresa a lo siguiente: *"Toda persona, legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres"*.

En las Naciones Unidas, los derechos políticos fueron objeto de reconocimiento expreso al adoptarse la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" en 1948, en el cual el artículo 21 dispone:

- 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.*
- 2. Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
- 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

A nivel internacional, los derechos políticos han evolucionado notablemente, pasando de una simple declaración a la creación de instancias y mecanismos destinados a asegurar su vigencia y protección. Los derechos políticos aparecen actualmente regulados, como derechos exigibles tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior significa, que el Derecho Internacional ha establecido procedimientos internacionales sobre materias que ya no se consideran exclusivas de la jurisdicción interna de cada país, esta inserción de la materia electoral en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos reconocen, garantizan y protegen los derechos políticos de los ciudadanos.

Ahora bien, por lo que respecta a los derechos políticos en nuestro país, los mismos se encuentran consagrados en la Constitución General de la República, en el artículo 35, el cual dispone que las prerrogativas del ciudadano son:

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

En plena coincidencia con la Constitución Política del país, las diferentes constituciones de los Estados, contienen disposiciones similares, confiriéndoles a los ciudadanos propios de la entidad, un status de derechos públicos subjetivos que les permiten participar en el gobierno interior de las mismas.

Interpretar los derechos públicos, implica hacerlo con criterio extensivo, pues se trata de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto los derechos fundamentales de carácter político-electoral contemplados en la Constitución, como el derecho de votar, ser votado, de asociación o afiliación, con todas las facultades inherentes a los mismos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 40 de la Constitución General. De tal suerte, ampliar los alcances de la disposición constitucional, permitirá responder mejor a los fines contenidos en los derechos fundamentales de carácter político, derechos absolutos o ilimitados.

Sin lugar a dudas, los derechos políticos son una gracia o privilegio concedido a una persona, para que goce de ellas, en base a esto y en razón a que los mismos se constituyen como parte de los derechos fundamentales, son tutelados por el Derechos Internacional como Derechos Humanos, pues se trata de derechos que proceden del concepto de libertad política e individual.

2.4 Principales partidos políticos en México ante la insuficiencia de los derechos partidistas.

El escenario político producto de las elecciones federales del año 2000 en nuestro país, las cuales dieron como resultado un creciente pluripartidismo, nos permite visualizar la necesidad que existe de contar con instituciones políticas que se ajusten a las nuevas circunstancias del ejercicio del poder.

Si bien es cierto, actualmente existe pluralidad política, no menos cierto es que la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, es producto de

acuerdos de coyuntura y de cuidado del clientelismo político, situación que no responde a una estrategia orientada por un verdadero proyecto nacional.

Los objetivos del PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI), están señalados en los estatutos del mismo, mediante los cuales se propone alcanzar y ejercer el poder público con la finalidad de defender la soberanía nacional, fortalecer el régimen democrático, impulsar el desarrollo económico independiente y la distribución justa de la riqueza nacional, hacer respetar las libertades y los derechos humanos, acrecentar los derechos sociales, sostener los derechos sociales, sostener una postura antiimperialista y contribuir a la paz fecunda entre los pueblos.

Este partido fija como estrategia para alcanzar sus objetivos, transitar por el marco Constitucional, a través de procedimientos pacíficos y mediante el sufragio. Por otro lado, en su programa de acción, pretende mejorar la democracia y para ello postula una auténtica apertura al pluralismo, que facilite la constitución de partidos políticos de las corrientes serias y permanentes de opinión.

Esta declaración de principios y el programa del PRI, fueron formulados en 1946, y reformados en varias ocasiones sin abandonar su línea fundamental. Sin embargo, el partido ha tenido desajustes, conflictos y confusiones, por intereses de grupo hacia su interior, lo que en nuestros días lo hace un partido disfuncional, que tiende a desaparecer y que al mismo tiempo se niega a morir. Este partido fue creado como instrumento electoral de gobierno, que en todo momento actuó como aparato de control político preparándose para una realidad que ahora ya no existe, en virtud de no haber sido concebido para la lucha por el poder público sino para perpetuarse en él.

En varias ocasiones ha insistido en la necesidad de la apertura política y la democratización en el seno del partido, y aún cuando se hecho modificaciones en la declaración de principios y programa de acción, no han logrado sustituir del todo el viejo discurso de la Revolución Mexicana y del priísmo mas tradicional, quienes insisten mas en la justicia social, en los privilegios corporatistas, en la carrera y disciplina partidista, y menos en la democracia de las estructuras del partido.

La declaración de los principios del PRI sostiene: *“Nuestra democracia interna tiene como sustento las normas estatutarias que garantizan la participación de los priístas en las decisiones del partido, los procedimientos para la selección de dirigentes y candidatos, y el derecho a la libre crítica sobre las cuestiones partidistas. El ejercicio de los derechos, el cumplimiento de las obligaciones y la observancia de los procedimientos señalados en nuestros estatutos, en un marco de compromiso y disciplina, son expresiones de respeto a la legalidad interna de nuestra organización política y constituyen el fundamento del desarrollo de la democracia en el partido. Nuestra dirección política se ejerce de manera colegiada por representantes de los sectores, de las organizaciones sociales y de los ciudadanos, que articulan su acción política a través de la estructura territorial. Para cumplir nuestras responsabilidades como partido nacional, en la toma de decisiones debemos considerar de manera equilibrada posiciones particulares y generales, regionales y nacionales. El partido asume con toda responsabilidad la tarea de descentralizar sus decisiones políticas. Al adoptar medidas regionales diferenciadas y hacer del municipio la célula básica de la reforma interna, avanzará nuestra organización democrática. Nuestra identidad ideológica permite que la heterogeneidad social, la complejidad orgánica y la diversidad de corrientes de opinión enriquezcan la vida interna del partido fortaleciendo su unidad de acción.*

Este programa de acción, no satisface los elementos de democracia interna, ya que no existe reconocimiento de que los derechos de los militantes son los mismos derechos fundamentales que la Constitución reconoce como garantías individuales, la estructura y organización previstas en los estatutos, sectorizada y corporatista, no es el mejor canal para la participación abierta y plural, la selección de candidatos sigue operando bajo el amparo de los sectores del partido prevaleciendo la manipulación y manejos previos o posteriores. Estamos, entonces, frente a una democracia interna selectiva.

El PRI que sustentaba el control y el equilibrio político, ha dejado un vacío que el PAN y el PRD no logran llenar. Y si bien conserva su presencia legislativa en el Senado, vera reducida su fuerza y, finalmente, encontrará su ubicación como una organización más en el espectro político de la oposición.²⁴

La pérdida del PRI ante las demás fuerzas políticas, fue una circunstancia decisiva para el avance y el proceso de democratización mexicana, ya que el autoritarismo de antaño ha empezado a dejar de figurar en la escena política.

Este partido político sufrió una de las mayores derrotas desde su fundación debido a la pérdida de credibilidad y a la desconfianza de sus organizaciones, así como por sus connotaciones autoritarias, burocráticas y corporativas, lo que dio paso a un sistema parteralista basado en el clientelismo y caciquismo. En este contexto, el PRI desarrollo su estrategia política desde 1946 hasta 1988, y por ende, deterioro su estructura interna y externa, de tal manera que fue preparando, sin darse cuenta su decadencia.²⁵

²⁴ Delgado Rannauro Dante. *Ensayo: Gobernabilidad y partidos políticos en México. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de México. 2000.*

²⁵ Esparza Martínez Bernardino. *Crisis Democrática en los Partidos Políticos. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México 2000.*

Actualmente ha dejado de ser un partido en la acepción convencional del término, por la falta de credibilidad y transparencia en sus acciones, situación que se refleja en el abstencionismo de las últimas elecciones federales.

Por los que toca al PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN), se constituye como un partido con el fin de intervenir orgánicamente en todos los aspectos de la vida pública de México, tener acceso al ejercicio democrático del poder, busca el reconocimiento de la eminente dignidad de la persona humana y, por tanto, el respeto de los derechos fundamentales del hombre, el aseguramiento de las condiciones sociales requeridas por esa dignidad y la instauración de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida; el reconocimiento de la de la preeminencia del interés nacional sobre los intereses parciales y la ordenación y jerarquización de éstos en el interés de la nación; la subordinación, en lo político, de la actividad individual, social o del Estado, a la realización del bien común.²⁶

Acción Nacional, se propone alcanzar, entre otros, el respeto al sufragio efectivo, la vigencia real de los principios democráticos, la vigencia del régimen federal por el que se respete la soberanía de los Estados, la realización práctica de la autonomía, la elección libre y la suficiencia económica de los municipios.

Este partido surge en el año de 1939, por personas católicas que habían estado ligadas a la Universidad, que habían colaborado con los regímenes posrevolucionarios y con algunos empresarios y miembros de la clase media. Los encabezó Manuel Gómez Morín, ex rector de la UNAM, quien fuera presidente y fundador, quien permaneció hasta 1949.

²⁶ *Partido Acción Nacional. Estatutos. 2001.*

A lo largo de más de cuarenta años ha pasado también por varios conflictos y luchas internas, lo que consecuentemente ha frenado su avance hacia los cargos de elección popular.

Este partido marcó la pérdida del sistema de partido único, convirtiéndose en la segunda fuerza política del país. Sin embargo, varias cosas preocupan, pues en principio parece no entender ni asumir su papel en el poder, sus cotidianos desacuerdos son los principales obstáculos para el cambio. No cuentan con un proyecto nacional de contenido democrático, están inmersos en la indefinición y la falta de cohesión para actuar, buscaban el destierro del llamado "presidencialismo imperial" y siguen intactas sus facultades.

No goza de mejor salud que el PRI, ya que no reconoce en sus estatutos ni de manera retórica, la democracia interna, sus normas estatutarias son rígidas con respecto a los derechos y obligaciones de los militantes, no prevén la existencia de corrientes internas.

EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD), se plantea la transformación del Estado por la vía democrática, pero no establece en que sentido transformarlo, a lo más se refiere a un "Estado de la revolución democrática", sin explicar en que consiste. Propone la instauración en México de la democracia de los trabajadores, la plena democratización del Estado, la abolición del presidencialismo autoritario, el restablecimiento del principio del equilibrio entre los poderes, la descentralización de las decisiones políticas, el respeto del voto ciudadano y la garantía del ejercicio de las libertades individuales.

Manifiestan que la acumulación irrestricta de riqueza, el uso del poder sin frenos ni contrapesos, la apropiación arbitraria del fruto del esfuerzo ajeno y la superioridad por el origen como sistema, contravienen sus principios democráticos.

Este partido presenta una fragilidad de organización y estructura, en razón a que nació de un frente de organización que tenía algo tan difuso como la ideología de la Revolución Mexicana, es decir, nace de escisiones expriístas. Generalmente atribuye sus fracasos electorales a factores externos y no a causas propias. Atraviesa por un proceso de búsqueda de identidad ideológica y de reformulación de su praxis.²⁷

Afronta problemas internos por ser un partido joven, su funcionamiento repercute en la organización y estructura de sus actividades, en particular por canalizar sus intereses políticos a la presidencia de la República, descuidando la organización regional, donde actualmente retrocede aún más.

Los hechos democráticos por los cuales se ha concebido, distan mucho de los principios democráticos escritos que establecen sus estatutos:

...la vida interna del partido se rige por el principio de la mas amplia democracia y por las normas establecidas en sus Estatutos. Son reglas de la vida interna: la igualdad de derechos y obligaciones de todos los afiliados; la libertad de reunión de todos los afiliados y de los organismos a todos los niveles; la libertad opinión y de crítica dentro y fuera del partido; el principio de mayoría para la toma de decisiones. Los estatutos establecen en que esa mayoría debe ser calificada: los derechos de la minorías, incluidos el de formar corrientes de opinión y expresar sus puntos de vista con entera libertad dentro y fuera del partido; la unidad de acción sobre la base de acuerdos adoptados en forma democrática; el derecho a elegir y ser electo a los órganos de dirección y a las candidaturas a cargos de elección popular.

²⁷ Delgado Rannauro Dante. Op. Cit. pág. 53

Sin embargo, del análisis de sus estatutos claramente se evidencia el mandato imperativo sobre los militantes de representación popular donde no se manifiestan tendencias democráticas, pues cuenta con un liderazgo caudillista y populista de Cuauhtémoc Cárdenas, quien se reserva las decisiones más trascendentes del partido. Por esa causa, muchos de sus mejores militantes han abandonado sus filas.

He realizado un análisis de los estatutos de los partidos anteriormente mencionados, con la finalidad de conocer cuales son los mecanismos de aplicación, protección y apego a los derechos fundamentales que la Constitución otorga y protege como garantías individuales, así como para constatar el nivel de democracia interna que se contempla en cada uno de los principales partidos aquí mencionados.

Partidos	Libertad interna de expresión	Participación de afiliados en aprobación de programas	Posibilidad de remover a los líderes	Presentación de informes periódicos	Sanciones y violaciones a los estatutos	Votación para postulación de candidatos a cargos directivos y de elección popular
PRI	SI	Solo a los que tengan la calidad de miembros Art. 58 fracc. IV y VII	NO	NO	SI	NO Facultad depositada en el Consejo Político Arts. 179, 180 y 181
PAN	Es omiso	NO	NO Facultad de la Asamblea Ordinaria Art. 20	NO	SI	SI Mediante solicitud y quedando sujetos a aprobación mediante los órganos respectivos

PRD	SI	SI	NO	Tienen acceso a la información Art. 4 inciso d	SI	SI Solo miembros con antigüedad de por lo menos 6 meses
-----	----	----	----	--	----	--

Como se aprecia del cuadro que antecede, los diferentes partidos en México, por lo menos los de mayor representación, padecen de una crisis interna por las limitantes democráticas que ellos mismos imponen en su estructura, organización y funcionamiento, que por consecuencia afecta al desarrollo democrático del país.

Nos parece interesante comentar a cerca de la historia del PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, (PVEM), que ha sido uno de los partidos evidentemente más antidemocrático en su estructura y funcionamiento interno y externo, conduciendo sus actividades a intereses eminentemente particulares.

En principio resulta contradictorio que el Partido Verde Ecologista, se ha mantenido al margen del derecho ambiental que acosa a nuestro país, nunca ha propuesto ninguna legislación eficaz para abatir problemas como la deforestación, la calidad y el abstencionismo del agua, los cambios climáticos, la contaminación etcétera. Solo se ha pronunciado al respecto de las corridas de toros.

La dirigencia de este partido estuvo a cargo de Jorge González Torres, dueño del partido, actualmente este cargo lo ocupa su hijo Jorge Emilio González Martínez. Cabe destacar al respecto que para este tipo de elecciones, mediante estatutos, se concede al presidente el derecho de veto sobre decisiones de la Asamblea Nacional, esta asamblea la integran menos de

cuarenta personas también designadas por el presidente, esto quiere decir, que no importa los que la asamblea decida, sino lo que el presidente permita o prohíba, esto lo convierte en un partido absolutamente antidemocrático.

Ha sido un partido que se le acusa de no haber hecho un manejo transparente de los recursos públicos, en 1998 la Comisión de Fiscalización del IFE, señaló que presentó facturas falsas para comprobar \$11 millones, 670 mil pesos.²⁸ Incluso cada año recibe multas importantes por el manejo irregular de los recursos.

Los mexicanos estamos financiando un Partido Verde que nos ha costado más de mil millones de pesos. Y hace mucho que dejamos de ser la región más transparente del mundo para convertirnos en la ciudad más contaminada del planeta. Resulta grotesco que un partido verde, que debería estar pidiendo que ni siquiera se pise el pasto, haya apoyado y prometido la pena de muerte en la campaña del Estado de México, pues parece absurdo que como partido ecologista se sumen a una campaña de muerte.²⁹

Recordaremos también, que el 18 de febrero del 2003, un militante de este partido inició un juicio para la protección de sus derechos político-electorales, exponiendo la falta de democracia interna que se vive en ese instituto político, no sólo por que sus dueños lo manejan como propiedad privada, sino por que estipularon reglas que les permiten hacerlo así. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le concedió la razón al recocer la grotesca falta de democracia en ese partido y ordenó la rehechura de los estatutos y la elección de nuevos dirigentes concediéndoles un plazo de 60 días y en los siguientes 6 meses repusiera los procedimientos de elección.

²⁸ *Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 1998.*

Ninguno de los militantes del partido tiene ocasión de participar en la toma de decisiones, pues está copado el acceso a los cargos de dirección. Así lo reconoce la sentencia del tribunal: *“Es evidente que el procedimiento seguido...para la selección de integrantes de sus órganos directivos, no cumplió con los requisitos mínimos de la democracia pues, entre otras cosas, no se dio oportunidad de que los miembros del partido conocieran cuáles eran los requisitos para competir en la elección de dirigentes; tampoco se permitió que todos los miembros del partido, ya sea por sí o a través de delegados, participaran en la elección de tales dirigentes, ya que en dicho procedimiento solo participó un grupo pequeño de miembros del partido; por otra parte, no se fijó periodo alguno para el ejercicio del cargo cuyo registro se solicitó”*.

El Tribunal razonó que *“mientras subsista la ilegalidad referida se le seguirá menoscabando al actor su derecho político electoral”*. ¿Qué consecuencia desprende el tribunal de esa declaración? Uno pensaría que la cancelación de dichos nombramientos. Pues no; la autoridad judicial premió a los infractores con su permanencia al frente del partido mientras se modifican los estatutos y se eligen nuevos dirigentes, que serán los actuales porque la sentencia nos los inhabilitó. Como si esta contradicción no los beneficiara, los dirigentes del Verde se han escandalizado por la presunta interferencia de la justicia electoral en su vida interna.³⁰

Así mismo, otro punto que nos parece desmedido por parte de los partidos políticos, es que ahora buscan hacer reformas al Código Electoral y la Ley de Medios de Impugnación, con el propósito de limitar la intervención de las autoridades electorales en su vida interna.

²⁹ Villalvazo Rocío, *Partidos Políticos: ¿negocio o vocación?*. Publicaciones Citem. México 2003.

³⁰ Granados Chapa Miguel Ángel, *Periódico El Siglo de Torreón*. 22 de octubre de 2003.

El pasado primero de diciembre del 2003, dijeron que es importante que se establezca la improcedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales, cuando se pretenda impugnar determinaciones que adopten partidos y agrupaciones políticas en las materias tanto de afiliación, suspensión y expulsión de sus miembros, como la elección, designación y remoción de dirigentes, además de la postulación de candidatos a cargos de elección.

Rafael Ortiz Ruiz representante priísta, aclaró que no se trata de impedir la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del IFE, pero si de regularla o normarla para que no se trastoquen los conceptos de autodeterminación, autoorganización y autogobierno a que tienen derecho los partidos.³¹

No cabe duda, que a pesar de la desconfianza, descrédito y crisis por la que atraviesan los partidos, y de tener conocimiento de las estadísticas arrojadas en el 2003 que ascienden a 247 juicios para la protección de los derechos políticos de los militantes en contra de actos y resoluciones de los partidos, lejos de buscar una relación cercana con la sociedad para recoger y precisar consensos, solo pretenden mantener a toda costa sus prerrogativas, manipulando las instituciones jurídicas a fin de cubrir todos y cada uno de sus intereses particulares, olvidando su naturaleza de creación y la indispensable reestructuración que se necesita actualmente para introducir nuevas formas de organización y funcionamiento democrático.

³¹ Zárate Arturo, Periódico *El Universal*, 1 de diciembre de 2003.

2.5. Complicidad de los organismos electorales administrativos y la insuficiente tutela de los derechos partidistas.

A partir de 1996, tras la reforma electoral más trascendente hasta ahora, se incorporó la presencia ciudadana en los organismos electorales encargados de organizar las elecciones federales o locales en nuestro país, de esa manera, se ponía fin al sistema político-electoral en el que la autocalificación era la práctica más común en la Cámara de Diputados.

Durante muchos años, la solución de los conflictos político-electorales, a través de colegios electorales, hacía prevalecer la autocalificación en el caso de los diputados, quienes declaraban la validez o nulidad del procedimiento electoral, así como el cumplimiento o no, de los requisitos de elegibilidad del candidato triunfador. La existencia de un sistema electoral que mantenía a los ciudadanos en la marginación política, era consecuencia de disímbolos y múltiples factores culturales.

Con la ciudadanización de los organismos electorales, se buscó apartar de la organización y calificación de los comicios a los partidos políticos, pretendiendo brindar mayor certidumbre y transparencia al proceso electoral. Efectivamente, al retirar la autocalificación, se insistió en que la solución a los conflictos político-electorales no debe ser de naturaleza eminentemente política, incorporando instancias de control legal y administrativo, donde la presencia ciudadana significara la columna vertebral.

Una vez constituido el Instituto Federal Electoral (IFE), responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, cuyas actividades se rigen por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, la intervención de los partidos políticos debería concretarse a

contender en los comicios, no obstante, su presencia en el órgano central de esa autoridad electoral, revela la inquietud de permanecer involucrados en la toma de decisiones administrativas en la materia.

De acuerdo con el artículo 72 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son órganos centrales del Instituto Federal Electoral;

- a) El Consejo General,
- b) La Presidencia del Consejo General;
- c) La Junta General Ejecutiva; y
- d) La Secretaría Ejecutiva

Órgano superior de dirección, al Consejo General corresponde vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como que las actividades de los partidos políticos y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al código específico y cumplan con las obligaciones a que están sujetos. Dicho órgano se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

Debido a la presencia de los partidos políticos en el órgano de referencia, es factible que los intereses particulares de aquellos incidan en la labor de la instancia electoral, pues resulta evidente que al participar con voz en las sesiones y deliberaciones del órgano central enunciado, la tentación de dirigir el sentido de las resoluciones adoptadas, es insuperable. De hecho, innumerables

son las ocasiones en que los partidos políticos presionan a los consejeros electorales, para emitir sus decisiones en el sentido conveniente.

Al ser los partidos políticos quienes detentan la facultad de proponer y elegir a los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, asumen la oportunidad de marcar rumbo a las simpatías de esos personajes, a pesar de presumirse la autonomía del organismo. De hecho, en el más reciente proceso de designación, agotado en el mes de noviembre del año 2003, dos partidos políticos, el Revolucionario Institucional y Acción Nacional, decidieron la composición del órgano central citado, dejando al margen a los demás institutos políticos. La situación descrita ha generado sospechas sobre el perfil de los consejeros designados y su probable desempeño.

Si por un lado, los partidos políticos se integran a las sesiones del Consejo General del IFE, aunado a la facultad que les corresponde para designar a los consejeros electorales, es altamente probable que el organismo electoral no resista la presión ejercida por los institutos políticos, circunstancia que se manifiesta en contratiempos para la autonomía de esa dependencia. No debe pasarse por alto que el presupuesto a ejercer por el IFE, es aprobado en el Poder Legislativo, precisamente donde los partidos políticos deciden a través de los miembros de sus fracciones parlamentarias.

Considerando cada uno de los factores enunciados, agregado el celo a ultranza manifestado por los partidos, en cuanto al respeto de su propia autonomía, parece obvio que el organismo electoral poco puede hacer con relación al comportamiento antidemocrático de esos actores políticos. En principio, porque sus facultades, restringidas, no le autorizan involucrarse en la

vida interna de los partidos, aunado al interés desmedido de los institutos políticos de no permitir modificación legal alguna que autorice una probable intromisión.

Conforme al artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disposición que establece las atribuciones del Consejo General del IFE, no se prevé facultad específica para exigir un comportamiento democrático cabal a los partidos. Sin embargo, en el inciso h) del precepto normativo, se prescribe que al órgano electoral le corresponde; *“vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a dicho ordenamiento y cumplan con las obligaciones a que están sujetos”*. Una interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto, concluye que existe la posibilidad de sancionar a los partidos por violaciones a los derechos político-electorales del ciudadano, entre ellos, el derecho de hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Sirve de referencia la siguiente Tesis Relevante, sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

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

necesarias para restituir al quejosos en el uso y goce del derecho violado. En efecto, si se parte de la base de que la ley debe ser indefectiblemente observada por los partidos políticos nacionales, resulta que para el logro de los fines establecidos en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, dichos partidos políticos nacionales quedan sujetos a las obligaciones que establece la legislación electoral y, concretamente, tienen el deber jurídico de respetar los derechos de los ciudadanos, según lo previsto por los artículos 22, párrafo 3, y 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por otra parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la responsabilidad de vigilar que los partidos políticos cumplan con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) de dicho cuerpo legal, en conformidad con lo dispuesto en los preceptos citados al principio. En consecuencia, si en concepto de esa autoridad electoral está demostrado que el partido político conculcó el derecho político-electoral de un ciudadano, el Consejo General del Instituto Federal Electoral no solamente está facultado para imponer la sanción correspondiente, sino que también está constreñido a dictar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho político-electoral violado, que restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida, pues sólo de esta manera quedarán acatadas cabalmente las normas reguladoras de esa clase de derechos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.- SUP-JDC-021/2000.- Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez.- 30 de enero de 2001.- Mayoría de cuatro votos.- Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.- Disidentes: Eloy Fuentes Cerda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y José de Jesús Orozco Henríquez.- Secretaria: Aurora Rojas Bonilla.

Ciertamente, entre las obligaciones de los partidos políticos nacionales, el inciso a) del párrafo primero, artículo 38 del Código en estudio, dispone que deben “conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático,

respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos". Relacionado el precepto con lo indicado por los artículos 22 y 23 del mismo ordenamiento, los partidos políticos ajustarán su conducta a las disposiciones contenidas en la Constitución y en el presente Código, es decir, habrán de adoptar una convicción democrática.

Tomando en cuenta que el Consejo General del IFE, puede sancionar a los partidos políticos cuyo comportamiento se aleje de lo indicado en la Constitución y los ordenamientos aplicables, el tolerar mecanismos no democráticos de selección y postulación de candidatos, pero sobre todo, aprobar el registro de partidos constituidos con base en estatutos que obstruyen la participación política, convierte al organismo electoral en cómplice de las prácticas antidemocráticas atribuible a los institutos políticos.

Hace algunos meses, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ordenó al Partido Verde Ecologista de México realizar modificaciones a sus estatutos, debido al proceso no democrático para la designación de sus órganos directivos. Esa situación, puso de manifiesto que el órgano electoral encargado de conceder el registro a ese partido político, fue poco escrupuloso en la revisión de la documentación constitutiva. Si bien es cierto, que las autoridades electorales administrativas, no se encuentran facultadas para inmiscuirse en la vida interna de los partidos, bien podrían requerir que las organizaciones políticas se ajusten a una convicción democrática, negando el registro de aquellas que carecen de mecanismos plenos para la participación política.

Por otra parte, según lo dispone el artículo 82, párrafo 1 incisos n), o) y p) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde al Consejo General del IFE; registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en términos de este Código, registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa. Aunado a lo anterior, conforme lo establece el artículo 178 párrafo 3 del mismo ordenamiento, el partido político postulante deberá manifestar, por escrito, que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político. En tal sentido, nace el deber para el órgano electoral, de cuidar que los partidos políticos muestren un comportamiento democrático en la elaboración de su instrumento constitutivo, así como en la selección y designación de candidatos.

Escudarse en la ausencia de facultades y en el respeto irrestricto a la vida interna de los partidos, para no exigir un comportamiento democrático cabal de las organizaciones políticas, sólo denota la actuación temerosa de la autoridad electoral administrativa, convirtiendo en cómplices a los órganos electorales competentes.

Conviene destacar que los partidos políticos tienen conferida la atribución de establecer los derechos partidistas de sus agremiados. En efecto, el derecho de asociación en materia político-electoral, base de la formación de los partidos políticos y agrupaciones políticas, consagrado como un derecho fundamental en el artículo 35 fracción III de la Constitución Política, se ejerce cumpliendo los requisitos que se establecen en la ley. Si en ejercicio de esa libertad política, un ciudadano pretende agruparse a través de los partidos políticos, debe cumplir

con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el proceso electoral.

Estimada prerrogativa ciudadana, el derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41 fracción I párrafo segundo de la Constitución Política, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la posibilidad de asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación, en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo, se ha configurado en un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación. El derecho de afiliación, comprende no sólo a la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia; en particular, faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse.

Es evidente que la libertad de afiliación, no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse, libre e individualmente, a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por las disposiciones estatutarias de cada uno de ellos, siempre que no violenten la prerrogativa constitucional.

Concluyendo, aún cuando existe una base constitucional propia en el derecho de asociación, las prerrogativas partidistas de los ciudadanos, dependen de la afiliación política que ejerzan. Precisamente, en ese sentido, corresponde a los partidos políticos regir estatutariamente los derechos y obligaciones de sus militantes. En consecuencia, la insuficiente tutela de los derechos partidistas debe ser atribuida a los institutos políticos y no al legislador, pues éste último, se concreta en garantizar el ejercicio libre e individual del derecho de asociación.

Dado que es a los partidos políticos, a quienes corresponde determinar la condición jurídica de sus afiliados, la autoridad electoral encargada de vigilar las actividades de los institutos políticos, debe estar muy pendiente que, en ellos, se concrete una auténtica vocación democrática, de pleno respeto a los derechos partidistas consagrados estatutariamente. Incluso, al ser los órganos electorales los facultados para otorgar el registro, deberán negarlo, si en los instrumentos constitutivos del partido se aprecia un apartamiento de todo compromiso democrático. Actuar de manera distinta, traduce en cómplice el desempeño de las autoridades electorales.

CAPITULO III

**AUSENCIA DE DEMOCRACIA INTERNA EN LS PARTIDOS Y SU IMPACTO
GENERALIZADO**

CAPITULO III

Ausencia de democracia interna en los partidos políticos y su impacto generalizado

3.1. Calidad democrática interna de los partidos políticos y su trascendencia social.

Por calidad democrática de los partidos políticos se entiende el grado que la organización, actividades y financiamiento de los partidos políticos, o vida interna, se conducen mediante aplicación de normas democráticas. Estas son las normas que garantizan la protección de los derechos políticos y civiles de sus afiliados, su participación en la formación de sus liderazgos partidarios y en la elaboración de programas ideológicos y de gobierno, el ejercicio de petición y rendición de cuentas.

Como sabemos, los partidos políticos constituyen el único mecanismo legal que hoy en día tenemos los ciudadanos para ser electos en los cargos de representación política. Sin embargo su vida interna ha sido poco estudiada y, pese a su importancia, es poco conocida por la ciudadanía. A pesar del escepticismo y descontento ciudadano con los partidos políticos, estos siguen siendo parte indispensable de la convivencia democrática.

Vistos los partidos como organizaciones, su vida interna representa el hábitat dentro del cual, los ciudadanos se agrupan para expresar sus ideas políticas, presentar propuestas de gobierno y competir efectivamente por el poder. Un funcionamiento democrático de la vida interna de los partidos crea estructuras y prácticas de participación que sujetan a los líderes partidarios, los programas ideológicos y de gobierno y los recursos que administran, al control y

fiscalización de los afiliados y de los entes públicos encargados por la ley para supervisar sus actividades.

Por el contrario, la ausencia de estructuras y prácticas democráticas delega la representación de miles de personas en manos de dirigencias y convierte a los partidos en entidades especialmente vulnerables a las presiones políticas indebidas. En consecuencia, la capacidad de los partidos políticos para representar responsable y oportunamente las aspiraciones y preferencias de la mayoría de sus afiliados depende, en una buena medida, del funcionamiento democrático de su vida interna, que constituye un contrapeso a la formación de oligarquías partidistas.³²

Cabe señalar que la democracia interna de los partidos no supone un tipo determinado de estructura y organización partidaria, lo que debe observar cualquier organización política, es la existencia de ciertas prácticas y garantías democráticas en el funcionamiento partidario. Debe recordarse que, en México, los partidos políticos tienen libertad para organizarse, dentro de los requisitos establecidos por el Código Electoral, de los cuales no se desprenden lineamientos que puedan ser interpretados como estándares para la organización y funcionamiento de los partidos políticos.

De acuerdo a lo planteado y lo previsto a nivel constitucional y de conformidad con las leyes secundarias, esperaríamos que los partidos políticos propiciaran y protegieran la libertad de expresión y la participación de los afiliados en sus actividades y organismos internos; que pudieran elegir a sus dirigentes y candidatos a cargos públicos de manera libre, competitiva, limpia y con garantías suficientes y eficaces para proteger este derecho. Que los partidos desarrollaran mecanismos para incentivar la participación de sus

³² Michels Robert, *Los partidos políticos*. Amorrortu Editores. Argentina 1996.

miembros en la definición de sus programas, otorgarles la facultad para remover a sus líderes y ejercer el derecho de petición de cuentas entre otros.

La valoración de la calidad democrática de los partidos políticos mexicanos es débil por varias razones, la primera de ellas y una de las más importantes radica en la práctica frecuente de vulneración de los derechos políticos-electorales de sus afiliados, las instancias para escoger y elegir a sus dirigentes y aspirantes a cargos de elección popular no garantizan pureza y transparencia, así como tampoco el exacto apego a las normas internas contempladas en sus estatutos ni la estricta vigilancia del cumplimiento de las mismas por parte de los órganos electorales competentes.

Los estatutos de los partidos contemplan la libre participación en la definición de su programa, la libertad de expresión de los afiliados y las sanciones a violaciones de sus estatutos. Sin embargo, el ejercicio de estos derechos es limitado ya que la participación de sus miembros en asuntos partidarios es ocasional y sólo para ciertos asuntos. Por otro lado, el ejercicio de su derecho de información sobre sus estados financieros, derecho que no todos los partidos lo contemplan como tal en sus estatutos, no es veraz y exhaustivo, ya que casi nunca tienen su contabilidad al día, aunado a que los órganos encargados de llevarlo no garantizan el acceso oportuno a la información deseada.

Si bien es cierto, la justicia electoral con apego a las disposiciones constitucionales ha sido previsoras y cuidadosas para tutelar los derechos y obligaciones de los partidos políticos, creando, instituyendo y reglamentando diversos medios y procedimientos jurisdiccionales para reconocer sus derechos o restituirlos en violaciones cometidas en su agravo, también ha legislado a favor de los ciudadanos constituyendo el Juicio para la protección de los

derechos político-electorales frente a determinaciones que afecten éstos, pero no menos cierto es que ha soslayado el hecho de que los partidos están conformados por ciudadanos individuales asociados en ejercicio de sus derechos otorgados constitucionalmente, los cuales en cualquier momento y circunstancia pueden ser vulnerados como consecuencia de la aplicación de normas estatutarias, afectando los órganos partidarios su esfera de derechos individuales.

La falta de procedimientos impugnatorios de índole jurisdiccional por parte del Estado y la facultad autoregulatoria por parte de los partidos políticos, hacen que éstos gocen de estado privilegiado frente a sus miembros en sus determinaciones internas que conducen al monopolio absoluto de la justicia político-estatutaria que no permite considerar que los partidos como organizaciones políticas con calidad democrática.

La calidad democrática con la que deben regir sus actos las instituciones políticas es fundamental, ya que los partidos son organizaciones con funciones sociales que nacen de un cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades; entre las cuales destacan la socialización política, la movilización de la opinión política, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.

La socialización política implica el deber de los partidos políticos de educar a los ciudadanos en la democracia. De acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, tienen la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derechos al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos.

Corresponde a los partidos como una función social, permitir que se expresen las opiniones y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz, pues disponen de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, que les permiten asegurar la generación de movimientos de opinión.

No obstante, en la actualidad, la función y trascendencia social de los partidos políticos ha descendido en importancia y se ha debilitado, ya que carecen de capacidad para vincularse con las aspiraciones e intereses de la sociedad, argumentando algunos críticos de los partidos que éstos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública. Sin embargo, es evidente que han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y que ante ciertas reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad que se requiere.

En cuanto a la función social de la representación de intereses, hoy en día los partidos políticos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces contradictorios, consecuencia de la continua lucha existente entre partidos que los obliga a sostener preferentemente determinados intereses particulares, olvidando su primordial función como canalizadores de intereses ciudadanos.

En cuanto a la función social de los partidos en su papel como legitimadores del sistema político, va desde su capacidad para mantenerse estable, ser eficaz y gozar de la aceptación de los ciudadanos, hasta la de respetar los derechos humanos en todas las esferas del poder. Esto alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticas que garanticen el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esta función es la más importante ya que refuerza la necesidad

que tienen las democracias para conservar y perfeccionar a los partidos políticos.

Las consideraciones anteriores y los problemas de legitimidad en sus actos, han hecho que la sociedad se interese menos cada día por los temas políticos al no existir ideologías concretas con capacidad de atracción.

Los partidos tienen que cambiar de estrategia de acuerdo con las pautas que presenta la nueva sociedad, su apuesta esta en avanzar atendiendo las propuestas de los diferentes y continuos movimientos sociales y mejorar sus mecanismos de democracia interna, renovando en principio sus élites dirigentes y mantener frente a la sociedad una gran transparencia en sus líneas políticas y en el uso de sus recursos.

Deben situarse a la altura de las circunstancias del proceso de transición que estamos viviendo y no alentar posturas populistas y poco realistas que impiden el desarrollo económico y democrático, hacer intentos serios por llegar a arreglos duraderos y hacer conciencia de la labor que realizan. En estos momentos, su finalidad primordial es el establecimiento de procedimientos democráticos imparciales, pues mas que competir por el poder deben construir las bases para un nuevo Estado y dejar de buscar beneficios políticos directos e inmediatos y transformarse en formadores y consolidadores del Estado democrático de derecho para lograr la verdadera calidad democrática de sus actos y su trascendencia social.

3.2. Alcance constitucional de la democracia interna y partidos políticos.

El Derecho Constitucional es un derecho eminentemente político, en tanto que consigna los acuerdos fundamentales a los que llegan las fuerzas políticas predominantes en una sociedad organizada, relativa a la estructura y funcionamiento de los órganos formales del poder del Estado-nación. Ciertamente, el Derecho Constitucional contiene también los derechos humanos o garantías individuales que los gobernados pueden enfrentar a los gobernantes, pero incluso el otorgamiento de estos derechos fundamentales son resultado del acuerdo de las fuerzas políticas predominantes.³³

Dentro de una sociedad democrática, el acuerdo de las fuerzas políticas se manifiesta a través de los partidos políticos, quienes concurren a la competencia electoral para acceder a los cargos de representación popular; estos órganos de representación popular son los que definen el contenido de la ley constitucional y de las demás disposiciones normativas que de ella emanan.

La trascendente función de los partidos políticos es la obligación de desempeñar un Estado constitucional democrático de derecho, situación que se origina a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial³⁴, en donde la mayoría de los ordenamientos constitucionales se les reconoció a los partidos políticos un mínimo de elementos materiales de origen público para el cumplimiento de sus fines y el desarrollo de su estructura y funcionamiento interno apegándose al principio democrático.

³³ Castellanos Hernández Eduardo, *Derecho Electoral en México*. Editorial Trillas. México 1999.

³⁴ Durante el siglo XIX se consideró que la actividad interna de los partidos políticos sólo debía ser regulada por los propios partidos, cuyas normas eran consideradas como privadas. Posterior a la Primera Guerra Mundial, se fue ganando terreno en el aspecto de regular legalmente los procesos internos de los partidos, sólo la Constitución de la República Checoslovaca lo previó expresamente.

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

Del artículo 39 constitucional se desprende el otorgamiento de la titularidad originaria del pueblo sobre la soberanía nacional, por su parte el artículo 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes Estatales. Este mismo precepto legal atribuye a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público, y prevé como sus finalidades: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) hacer posible, como organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Como se puede apreciar respecto de la primera finalidad, el desarrollo y conducción de la vida interna de los partidos en forma democrática, se convierte en el medio necesario por el cual los ciudadanos que participan en ella actualicen, en el ámbito del Estado, las prácticas fundamentales de un sistema democrático; solo así es posible contribuir a que el pueblo ejerza de forma efectiva su derecho de participación política.

Por lo que hace a la segunda finalidad y al ser los partidos políticos un nexo entre los ciudadanos y el gobierno, por tanto éstos se constituyen en un medio de concreción de la voluntad del pueblo, quienes los identifica como conductos comunicantes que, siguiendo el esquema propio de una república democrática, reflejen la voluntad de sus miembros, como los dispone la constitución.

Para que los partidos políticos funciones como medio que haga posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, deben desarrollarse con estricto apego a los principios democráticos, para que todos los ciudadanos puedan ser partícipes en dicho ejercicio bajo las mismas condiciones de igualdad.

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

A efecto de poder garantizar el objetivo conferido por la Constitución a los partidos políticos, de que la integración de los órganos del Estado se materialice la voluntad soberana de los ciudadanos, es indispensable que los partidos sean democráticos, por lo que debe entenderse como un imperativo implícito, sujeto a regulación y desarrollo en la ley secundaria, e incluso en los estatutos de los partidos.³⁵ Si el texto constitucional otorga vital importancia a los partidos políticos en la conformación del poder público, se impone que las cualidades democráticas de éste encuentren eco en dichas entidades políticas.

La posición de privilegio que a partir de su reconocimiento como entidades de interés público que les otorga la legislación vigente, parte desde el monopolio de su denominación (artículo 22 del COFIPE), hasta el monopolio en la postulación y registro de candidatos a los distintos puestos de elección popular (artículo 175. 1 del COFIPE), pasando desde luego por las prerrogativas de tipo económico como los financiamientos, subsidios y franquicias.

³⁵ *Castillo González Leonel, Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción. Primer curso de especialización sobre el régimen electoral, gobernabilidad democrática y resolución de conflictos. México 2003.*

Esta disposición tiene como supuesto por parte del Estado la justificación de su actividad, su existencia y tutela jurídica. Es por eso que no cualquier organización o agrupación de personas puede llamarse o concebirse como partido político, habida cuenta de ello se requiere la satisfacción, ante la autoridad electoral del conjunto de requisitos previstos por el artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dentro de los requisitos de existencia, resaltan como de vital importancia, la declaración de principios, como la aprobación de sus estatutos o normas internas de conducta. En la declaración de principios se determina y establece de manera precisa el contenido teleológico, filosófico y sociológico de su conformación, fines y conceptos generales de identidad partidaria, en tanto que en los estatutos, se define el cauce jurídico a través del cual debe garantizarse a sus integrantes, el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos de reunión y asociación.

La razón de que los estatutos de los partidos políticos deban ser autorizados y aprobados por el propio Estado, a través de la instancia electoral competente, es para confirmar a los mismos, no sólo como entidades de interés público, sino como verdaderos entes de naturaleza pública; ello no significa necesariamente una mediación por parte del Estado hacia desarrollo interior, y mucho menos una situación de dependencia o subordinación, 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 que exista o no afinidad doctrinal o programática.³⁶

³⁶ *Campos Hernández José Guadalupe, La tutela Jurisdiccional, frente a los derechos de los afiliados o militantes de los partidos políticos. Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales del Nuevo Milenio. México 2000.*

Del ordenamiento constitucional y legal del país, se puede apreciar que, si bien se prevén determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, igualmente delegan en los órganos competentes de los propios partidos, en ejercicio de sus facultad de autoorganización, la atribución de establecer en sus estatutos o cartas orgánicas las normas tendientes a su estructura y funcionamiento democrático interno, así mismo, con frecuencia aquéllos contemplan la adopción de diversos compromisos de los partidos políticos con los postulados del Estado democrático, los cuales deben quedar incorporados en sus respectivas declaraciones de principios o programas de acción, así como reflejarse en sus actuar cotidiano.

Por otra parte, si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo contempla en forma implícita, al establecer que los programas, tendencias o fines de los partidos políticos deben ajustarse a los principios de la misma y del sistema democrático, en el entendido de que las respectivas leyes reglamentarias son explícitas en establecer determinadas exigencias democráticas en diversos aspectos de la vida interna de los partidos.

Sin embargo, al parecer lo que ha prevalecido, es un sinnúmero de actitudes y rechazo social, a que los partidos políticos desde su interior, pueden ser objeto de un medio de protección de la constitucionalidad de sus actos y reglas de funcionamiento.

La principal razón se debe a que los propios dirigentes de tales partidos políticos han conducido los mismos en forma libertina. A lo largo de su existencia y no sólo en nuestro país, son numerosos los ejemplos de autocracia y oligarquía en que los líderes de los mismos han manejado a sus estructuras. A respecto Maurice Duverger describe esta circunstancia diciendo: *"En toda*

*comunidad humana, la estructura del poder es el resultado de un par de fuerzas antagónicas: las creencias, por una parte, las necesidades prácticas, por otra. En consecuencia, la dirección de los partidos – como la mayoría de los grupos sociales actuales: sindicatos, asociaciones, sociedades comerciales etc.- presenta el doble carácter de apariencia democrática y de una realidad democrática. Sólo algunos partidos fascistas se escapan a esta regla, osando reconocer abiertamente lo que los demás practican a hurtadillas; no hay que felicitarlos por ello, por otra parte, si es verdad que la hipocresía es un homenaje que el vicio rinde a la virtud”.*³⁷

Debido al celo y cuidado que se ha tenido de no intervenir o interferir en los espacios de libertad e independencia interna de los partidos políticos, ha dejado al interior de tales organizaciones un evidente hueco jurídico, que ha sido llenado, por soluciones o consecuencias no jurídicas, que justificables o no, han transgredido nuestro sistema democrático.

Consideramos que es ineludible una reforma al texto del artículo 41 Constitucional, en el que se establezca un principio relativo a que todos los actos y normas internas de los partidos políticos, se sujeten sin excepción a las normas que establece la propia Carta Magna; y como instrumento de control, ampliar el actual juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, para que dentro de los supuestos de procedencia, se contengan dichos actos y normas. Con ello, se llenaría una laguna que actualmente perjudica no sólo al orden constitucional, sino a los derechos de muchos militantes y simpatizantes que sufren actos arbitrarios y violatorios por parte de quienes podrían facilitar su acceso al ejercicio del poder público y promover su participación en la vida democrática.

³⁷ Duverger Maurice, *Los partidos políticos*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 2000.

3.3. Los partidos como instrumentos del funcionamiento democrático.

Como ya se ha apuntado en el transcurso de este trabajo, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a los partidos políticos como entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integridad de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Esto quiere decir, que los partidos políticos tienen encomendadas tareas de trascendental importancia para el funcionamiento del sistema democrático.

Actualmente, vivimos en un “Estado de partidos”, en donde la mayor parte de las decisiones que se adoptan en cualquier instancia del poder, se derivan, a su vez de decisiones previamente adoptadas en el seno de las organizaciones partidarias,³⁸ pues como sociedades intermediarias e irremplazables en el escenario público, desempeñan tareas de intermediación entre el Estado y la sociedad civil, en aspectos tales como lo social y lo político; imprescindibles ambas en una democracia.

La definición doctrinal mas comúnmente admitida de democracia, tal como lo establecimos en el inciso 1.3 del presente trabajo, se dice que es la “*Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno o predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado*”, de esta podemos extraer que un elemento básico de la democracia atiende a la forma en que se organiza el poder dentro de un determinado ámbito, bien sea general a nivel Estado, o bien de manera limitada, como son los partidos políticos. Por lo tanto, la noción de democracia hace referencia, básicamente, a quién ejerce el poder al interior de un ámbito, como se ejerce y cual es la forma de ejercicio del

³⁸ Hernández María del Pilar. *Democracia interna: Una asignatura pendiente para los partidos políticos en México. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México 2002.*

mismo, esta es la relación que une a los gobernantes y gobernados. Cabe señalar también, que el artículo 3º Constitucional, hace referencia expresa al término de democracia definiéndola no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Para entender cuales son los mecanismos necesarios para saber si un partido político funciona de manera democrática, debemos ubicarlos en el plano sociológico y jurídico.

Desde el punto de vista sociológico existen algunos estudios desarrollados en este ámbito por varios autores en cuanto al funcionamiento interno democrático de los partidos políticos:

1. Robert Michels establece a través de la Ley de hierro de la oligarquía: "La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delgatarios, Quien dice organización dice oligarquía".³⁹ Para este autor, todos los partidos políticos en su actividad cotidiana simulan un apego a los principios democráticos, sin embargo, en la realidad y a su interior son una constante las tendencias oligárquicas, entendidas como la primacía y la dominación de los dirigentes de los partidos sobre el conjunto de la organización. Esta oligarquía dominante se explica por las razones siguientes:

- a) La necesidad de contar con una organización desarrollada, conduce a los partidos a un aumento en su grado de burocratización, y las necesidades de supervivencia del propio

³⁹ Michels Robert, *Los partidos políticos 2*. Argentina. Amorrortu Editores. 1996. Op. Cit.

partido conducen al sacrificio de los principios democráticos. Por tanto, la burocracia encuentra su justificación histórica en la experiencia, de esta forma, la burocracia se constituye como una necesidad derivada de la propia estructura organizativa.

- b) Razones de tipo psicológico, como por ejemplo, la consideración de los cargos como propiedad personal, la necesidad de liderazgo por parte de las masas, la gratitud de las masas hacia quienes tienen puestos de responsabilidad en el partido, entre otras.
- c) Razones de tipo intelectual, es decir, el mayor grado de preparación técnica y cultural de los dirigentes frente a las masas hace que los primeros se conviertan en insustituibles dentro del partido.

2. Maurice Duverger, al igual que Michels, considera que no obstante los intentos que realizan los partidos por dotarse de una apariencia democrática, la realidad evidencia que existen tendencias a la oligarquización motivadas por las necesidades de la lucha política competitiva, puesto que un partido no organizado, es un partido débil y con limitadas posibilidades de supervivencia. Estas tendencias para Duverger se fundamentan en dos elementos: la selección de los dirigentes de los partidos, los cuales, lejos de ser elegidos democráticamente, son reclutados autocráticamente; y el carácter oligárquico de los dirigentes, significa una verdadera clase de jefes, se caracteriza por su carácter cerrado, de difícil acceso.⁴⁰
3. Mosei Ostrogorski, plantea que el modelo de partido caracterizado por el mantenimiento de sus capas dirigentes y su perpetuación constituye un peligro para el sistema democrático, ya que al interior del mismo se da una oligarquía dominante y la ausencia de participación de las

⁴⁰ Duverger Maurice, *Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica. Op Cit.*

bases, con lo cual los partidos dejan de ser aquello para lo que inicialmente están llamados: ser canalizadores de la demandas sociales.⁴¹

4. Max Weber, enmarca el estudio de los partidos dentro de la burocratización, cuya tendencia es irrevocable y parece ser la única forma posible para garantizar la supervivencia política del partido, pese a que ello suponga una fuga importante de democracia interna. También para este autor, existe otro fenómeno que le sigue a la burocratización de los partidos y es el de la profesionalización de capas dirigentes del partido.⁴²

Desde el punto de vista jurídico, existen posturas que consideran que la democracia interna debe preverse y regularse en instrumentos jurídicos que conminen a los partidos a funcionar democráticamente. Por tanto, la Ley de hierro de la oligarquía de Michels, se desarrolla bajo un carácter tendencial y no acepta argumentos formulados por diversos sectores jurídicos de mantener una actitud pasiva ante la exigencia de adoptar instrumentos eficaces que garanticen la democracia interna de los partidos.

En cambio, existen otras posturas que dicen que los mecanismos oportunos y eficaces para lograr este cometido no puede brindarlos el derecho, sino la propia sociedad o la capacidad de autorregulación de los propios partidos políticos.

⁴¹ Navarro Méndez José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 1999.

⁴² Weber Max, *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México 1977.

De lo anterior, es relevante destacar que la democracia de nuestro tiempo es una democracia eminentemente de partidos políticos, ya que sin la intervención y colaboración de estas instituciones políticas, no se puede concebir una democracia auténtica, o lo que es igual, una democracia pluralista. Sin embargo, sin la existencia de partidos políticos estables, socialmente arraigados y con el grado suficiente cohesión o disciplina interna, no cabe que la democracia sea una forma de organización política eficaz ni mucho menos duradera.

Por su parte Kelsen, aporta a este sentido diciendo que *“la democracia es fundamentalmente una cuestión procedimental, de método específico de creación y aplicación del ordenamiento social que constituye la comunidad; éste es el criterio distintivo de ese sistema político al que se llama propiamente democracia”*, este autor ya señalaba que la democracia no es concebible sin la existencia de los partidos políticos; en sus palabras: *“La democracia moderna...sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”*.

De este modo, los partidos políticos son el instrumento del funcionamiento democrático, los cuales se convierten en el mecanismo de la representación política y el correcto funcionamiento del Estado democrático. Al respecto, resulta oportuno señalar lo sostenido por el Tribunal Constitucional de España:⁴³

El mandato constitucional conforme al cual la organización y el funcionamiento de los partidos políticos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una carga impuesta a los propios partidos políticos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último

⁴³ STC 56/1995.

término, contribuir a garantizar el funcionamiento del Estado, pues difícilmente pueden los partidos ser causas de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado si sus estructuras y funcionamiento son autocráticos, de forma que, los actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales mínimos al objeto de que pueda manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden.

De conformidad con lo que hemos expuesto anteriormente, podemos concluir diciendo, que los partidos políticos son considerados como instrumentos del funcionamiento democrático, de acuerdo a las funciones que desempeñan y legalmente les han sido encomendadas y que por tanto constituyen su justificación y razón de existencia, como son las siguientes:

- Son representantes y canalizadores de intereses e integración social.
- Son formadores y reclutadores de liderazgos políticos.
- Estructuran las opciones electorales.
- Definen las alternativas de políticas públicas, y;
- Son organizadores y conductores de gobiernos.

La durabilidad de la democracia es la fortaleza del sistema de partidos y el alto grado de institucionalización y lealtad popular que estos logran, los partidos sirven entonces a la integración y legitimación del sistema político, su propia existencia es una de las medidas habituales para comprobar el grado de democracia de un régimen determinado, se suele entender que en el seno de los partidos y mediante ellos se discuten y controlan las decisiones políticas y se plasma la voluntad política ciudadana, al tiempo que se moderan las posiciones, se canalizan los conflictos y la protesta social y política.

3.4. Abstencionismo e ilegitimidad del régimen ante la ausencia de democracia interna de los partidos políticos.

Los partidos políticos como instituciones centrales en el funcionamiento de la democracia contemporánea, y como instrumentos de competición electoral para acceder al gobierno del Estado, como anteriormente lo hemos mencionado, actualmente presentan síntomas de crisis y desinterés cada vez mayor de la sociedad respecto a las fuerzas políticas. Esta apatía se manifiesta en un descenso lento de la participación electoral. Además, esta teniendo lugar una paralización, en incluso inversión, en las tendencias de crecimiento de la afiliación de las que se benefician los partidos desde finales de la Segunda Guerra Mundial, esta apatía esta poniendo en peligro la estabilidad electoral de algunos de los partidos políticos tradicionales.

Junto al fenómeno de la volatilidad electoral, emergen organizaciones partidistas nuevas producto de movimientos sociales, que los partidos tradicionales existentes son incapaces de hacer frente y dar cumplimiento a los nuevos retos de la sociedad.

Este conjunto de síntomas inducen a creer, que el cumplimiento o incumplimiento de las funciones asignadas a los partidos, se debe a que ya no son los instrumentos adecuados para llevar a cabo algunas de sus funciones tradicionales, cuya principal es ser el instrumento de mediación entre el Estado y la sociedad en una relación recíproca de comunicación e interacción.

Los cauces de participación social que ofrecen los partidos son pocos y además están controlados por ellos, ya que moderan y restringen la participación a límites compatibles con el sistema, encapsulando los conflictos y dejando en manos de los políticos profesionales los asuntos públicos.

Todo esto es razón suficiente, para que la sociedad actual este desencantada con los partidos políticos y vuelvan la espalda a sus peleas internas, lo que conduce a que se participe cada vez menos en sus actividades, manifestando su descontento no sólo en nuestro país, mediante los altos porcentajes de abstencionismo observados durante las elecciones; como dice Mena Keymer: *"la política ha dejado de ser el núcleo central que orienta el conjunto de la sociedad. En definitiva, nos encontramos bajo un vacío de sentido, de valores, y normas, que no sólo afecta a las personas, sino también a las organizaciones y, de manera muy especial, a los partidos políticos cualquiera que sea su signo ideológico y su posición."*⁴⁴

En los últimos años los resultados de las encuestas realizadas en diversos países de Latinoamérica coinciden en apuntar que los partidos políticos son percibidos como una de las principales causas de los problemas nacionales; además son señalados como una de las instituciones u organizaciones que gozan de menos confianza y aprobación pública, pues los ciudadanos consideran que cada día trabajan menos por el bienestar de las personas y de su comunidad.

Por lo que respecta a México, el desprestigio social del proceso electoral del pasado 6 de julio del 2003, demostró que se vive una crisis de las instituciones del Estado, ya que los partidos políticos no representan los intereses del pueblo y, además, existe una sociedad polarizada sin alternativas políticas. La elecciones intermedias, que renovaron toda la Cámara de Diputados, mostró un abstencionismo que rayó casi en el 60 por ciento, es decir, 40 millones de electores no acudieron a las urnas porque ningún partido representa sus intereses ni de la sociedad mexicana en su conjunto, a pesar de

⁴⁴ Mena Keymer Carlos Eduardo. *Rediseño de los partidos políticos en América Latina. Cuadernos de Capel. San José, Costa Rica 1995.*

que todos los organismos políticos se autodefinen como populares en amplios sectores de los mexicanos.

Al respecto el escritor y analista político Leonardo Fuguerias, especialista en organizaciones sindicales y partidarias manifestó que *"este problema en principio se debió a que no se puede pedir mucho a la sociedad mexicana cuando los partidos políticos y los medios de comunicación no ayudan en mucho en la orientación sobre la toma de decisiones, considerando un público de bajo grado de escolaridad. Además siguen existiendo agrupaciones guerrilleras y lo que ganaron los movimientos sociales se ha perdido y se ha desnaturalizado a favor de la partidocracia, de los caudillos y de los grupos de control dentro de las estructuras partidarias. Muchos partidos en afán de mantener su clientela electoral ofrecen puestos públicos y trabajos temporales desnaturalizando el papel de la política en privilegios clientelares. Hasta el momento no existe una garantía de que los partidos pueden entender el mensaje de desaprobación a su actuar, por tanto, resulta necesario reestructurar los movimientos democráticos que puedan ser alternativa social y electoral"*.⁴⁵

Para Octavio Rodríguez Araujo, destaca: *"los partidos políticos no representan las causas populares y abandonaron cualquier principio ideológico para producir una amalgama amorfa de principios y documentos básicos basados en un México ideal, distante de la realidad, además de tener en su interior un control burocrático alejado de sus bases."*⁴⁶

⁴⁵ Laguna Berber Mauricio. *Desprestigio de partidos crea abstencionismo. Periódico La Crisis. Voz de la Calle. agosto 2003.*

⁴⁶ *Op cit.*

También resulta importante destacar que dentro de las pasadas elecciones, los temas torales del país nunca estuvieron en las agendas y programas de gobierno de los candidatos a puestos de representación popular, por tanto, no tuvieron con qué captar la atención de la ciudadanía. Así mismo, al abrumador abstencionismo, se debe añadir el voto de castigo inválido en la jornada electoral, que llegó a ser de 959 mil 489 votos, lo que equivale a otro rango de inconformes que representa una cifra bastante indicativa considerando la baja participación.

Es lamentable que los partidos políticos contendieran con una ideología casi extinta que demuestra que el futuro del país no les interesa, sólo existen intereses personales o de grupos específicos alrededor de núcleos partidarios en la política real. Este no es un problema exclusivo de México, ya que también el grado de abstencionismo se ha producido en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, España y otros países con similares resultados, al no tener los partidos políticos en contienda el mínimo tacto de presentar en sus propuestas algo en que creer.

La actual crisis social e institucional que vive nuestro país se observa tanto en la falta de representación social de los partidos, como la falta de representación de intereses de las instituciones del gobierno federal y esto incluye la falta de credibilidad de los medios electrónicos de comunicación como de los monopolios televisivos.

Otro elemento muy notorio del México abstencionista es la crisis de las leyes y su impartición, pues estas representan obstáculos a la transformación social. Habría que considerar también, el desencanto que en relación con las expectativas generadas ha ocasionado el autodenominado "gobierno del cambio" que encabeza el Presidente Vicente Fox; en realidad todos los partidos

recibieron ahora menos votos en números absolutos que el año 2000, por ello no puede dejar de mencionarse que los resultados refieren un desgaste del gobierno y el sistema de partidos en su conjunto.

La ilegitimidad del régimen que vivimos es una consecuencia de una constante falla en los gobernantes, por el abuso del poder que tienen entre sus manos, el que utilizan para aprovecharse de una ciudadanía ajena a los acontecimientos políticos que día a día se llevan a cabo. La gran y existente corrupción que se da desde los altos mandos del gobierno y el blando comportamiento que muestra ante situaciones trascendentales, provoca en el gobernado una incertidumbre en cada proceso electoral, el cual se ve reflejado en la apatía de ciertos sectores de la población hacia un determinado candidato o partido político, siendo que las elecciones son un factor de legitimación de quienes gobiernan.

Se equivocan los partidos si se empeñan en buscar candidatos antes de consensurar programas de gobierno; si ofrecen sólo la imagen de candidatos de poderes condicionados; si reiteran proclamas vacías de contenido, si privilegian el triunfo electoral y el acceso al gobierno con un fin en sí mismo, y nos equivocamos los ciudadanos en elegir nombres y no propuestas, si nos refugiamos en la indiferencia, si renunciamos a nuestras obligaciones civiles, porque corremos el riesgo de degradar el sentido y la misión de los partidos reduciéndolos a mera agencia de colocaciones.

La Nación esta inmersa en una crisis gravísima, y para ello los partidos deberán recapacitar y recuperar el sentido y la misión que dan razón a su existencia. Si lo hacen encontrarán que la ciudadanía vuelve a acompañarlos con fervor y confianza. El ciudadano no reniega de la política y no espera de la

democracia, ni que los partidos, ofrezcan un ilusorio voto de intercambio, sino la posibilidad, cierta y creíble, de una vida digna con libertad, paz y justicia.

3.5. Ausencia de democracia interna en los partidos y el reclamo de un marco jurídico adecuado.

Como todas las organizaciones, cualquiera que sea su índole, la mayor o menor capacidad intelectual y de liderazgo, de sus integrantes induce a la formación de grupos o elites que ejercen influencia decisiva en la conducción del partido. Pero por distintas razones, todos los partidos muestran una tendencia autocrática.

Esto conduce inevitablemente a la transformación de las elites en una oligarquía, una clase de dirigentes que forman un círculo interior cerrado, de casi imposible acceso y de muy difícil renovación, que acentúa la autoridad de los dirigentes y la tendencia hacia la personalización del poder.

Uno de los mayores problemas que se presentan con mayor frecuencia en la vida interna de los partidos políticos es el de su funcionamiento democrático interno, ya que este no se fundamenta en el respeto al establecimiento de normas y hábitos, lo cual se traduce en la desconfianza del electorado. Los partidos suelen tratar de evadir a toda costa cualquier forma de regulación, especialmente al funcionamiento democrático interno.

El principal problema en el seno de los partidos, radica en la libertad de expresión de los ciudadanos cuando forman parte de los mismos como afiliados, miembros, militantes o dirigentes. A mi parecer este problema surge en razón de la atribución del poder para la toma de decisiones colectivas, y a la

falta de respeto de las decisiones tomadas por la mayoría y a la escasa protección de garantías de los derechos fundamentales.

La falta de estos aspectos provoca rasgos de incertidumbre en el funcionamiento democrático interno de los partidos políticos, lo que trae como consecuencia las tendencias a la oligarquía y a la burocracia de estas instituciones políticas. Esta situación ha generado problemas a nivel interno que luego se traducen en problemas de tipo externo por el incumplimiento de los compromisos adquiridos. Todo esto trae aparejado el predominio de los intereses particulares del grupo sobre los generales, donde los partidos obstaculizan sus principales funciones.

La democracia interna partidista la constituyen el conjunto de mecanismos jurídicos y medidas políticas dirigidas a garantizar la selección de sus dirigentes y candidatos a puestos de elección popular, sea el resultado de la voluntad mayoritaria de las bases del partido y no la imposición de las élites políticas o económicas.⁴⁷ El respeto a la democracia interna debe reflejarse en principios como: la institución de un consejo general como órgano supremo del partido, el derecho de los miembros a tener acceso a los cargos, el derecho de los afiliados a la información sobre actividades y situación económica del partido, y que la elección de los órganos directivos se realice mediante sufragio libre y directo, estos son los principios suficientes para que un partido alcance el grado democrático.

Sin embargo, los intercambios que se generan entre los líderes al interior de un partido y los seguidores, están dadas por lo que se ha denominado la teoría de incentivos. Según esta teoría, los líderes intercambian incentivos colectivos y/o selectivos por participación. Los incentivos colectivos se refieren

a la ideología del partido. Si los fines oficiales pierden credibilidad también se debilitan obviamente los incentivos ideológicos y también los incentivos que tienen que ver con la identidad y la solidaridad partidaria. Esto afecta la convivencia interna del partido.

Los incentivos colectivos se refieren a los incentivos de identidad. Los incentivos selectivos, en cambio, se refieren a incentivos materiales de status o de poder. En todos los partidos ha existido siempre una combinación de ambos tipos. Existe también un grupo duro de militantes cuya participación depende fundamentalmente de los incentivos colectivos, pero existe otro grupo de militantes que depende de los incentivos selectivos y que se les conoce o denomina como arribistas. Son militantes interesados predominantemente en función de las maniobras de los juegos entre las fracciones o tendencias y representan un área siempre de turbulencia. La preeminencia de éstos ha generado el alejamiento de los ciudadanos de la política, ya que tiende a perder confianza en los proyectos y propuesta partidistas en función de que los partidos son vistos como máquinas de poder y la desnaturalización de la visión respecto de los partidos.

Esta teoría se ve reflejada en el autoritarismo innegable que actualmente arrastran los partidos, como ha sido la expulsión de filas, la burocracia con la que dirigen sus actividades y las direcciones férreas, pues no existe tradición de pluralismo ni debate verdadero en su seno. Las decisiones son piramidales y las organizaciones, fuertemente jerárquicas, sin pluralismo ni discrepancia.

La exigencia constitucional de democracia interna que deben profesar los partidos políticos, impone a éstos la necesidad de que se organicen internamente de una determinada forma, aquella que garantice que el poder del

⁴⁷ *Hernández María del Pilar. Democracia interna: una asignatura pendiente. Memoria del VII Congreso*

que dispone no se acumule en unas cuantas manos y que esté repartido entre diferentes órganos que se controlen recíprocamente, así como que se brinde a los destinatarios de dicho poder, es decir, la militancia, la capacidad de intervenir en el proceso de la toma de decisiones.⁴⁸

Ante la falta de democracia interna que se vive en el seno de los partidos políticos, actualmente existe una tendencia hacia la promoción de juicios de protección de los derechos político-electorales, cuyo litigio, es en principio, un conflicto surgido al interior de un partido político, situación que ha ido incrementando de acuerdo a las estadísticas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde los militantes de los diversos partidos políticos han presentado planteamientos al respecto. Estas demandas encierran problemas relativos al registro de candidatos, a expulsiones de miembros, cesación de funciones en un órgano directivo entre otras, todas sin cumplir las formalidades esenciales de un procedimiento.

El creciente número de asuntos recibidos al respecto, ha preocupado a los dirigentes de los partidos políticos impulsando una contraofensiva, con la propuesta de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley General del Sistema de Medios de impugnación con el expreso propósito de cerrar la puerta a la jurisdicción estatal, respecto del conocimiento de conflictos internos, ya que consideran que es su exclusividad interpretar y aplicar como en su caso lo consideren sus estatutos e instrumentos normativos.

Iberoamericano de Derecho Constitucional. Op. Cit.

⁴⁸ Navarro Méndez José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid 1999.*

Haciendo memoria acerca de las cuestiones hasta ahora analizadas en esta investigación, debemos recordar que los principales problemas políticos, sociales y económicos que atravesamos derivan en mucho de la ausencia de democracia interna de los partidos políticos ya que se consideran piezas claves de nuestro ordenamiento constitucional y base del pluralismo democrático. Es por eso que la democracia interna debe descansar en tres pilares fundamentales, que se agrupan en una serie de medidas concretas:

1º Elementos que aseguren la participación de los afiliados en el proceso de toma de decisiones internas del partido; dentro de este primer grupo, se contemplan las siguientes:

- a) Carácter electivo de los órganos directivos del partido; derechos de sufragio activo y pasivo garantizados a todos los afiliados para proveer dichos órganos.
- b) Sucesión en la representación y elección de los órganos directivos del partido.
- c) Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones.
- d) Participación de las bases en los procesos de designación de candidatos a cargos públicos.
- e) Fomento por el propio partido del pluralismo interno.
- f) Facilidad de construcción de corrientes de opinión dentro del partido.

2º Elementos relativos a la exigencia del respeto de los derechos fundamentales de los afiliados en el seno del partido; destacando las siguientes:

- a) Configuración de un auténtico "estatuto del afiliado", comprensivo del conjunto de sus derechos y obligaciones dentro del partido, y de los mecanismos para su defensa.
- b) Garantía de libertad de expresión tanto interna como externa.
- c) Derecho de acceso a los cargos del partido.
- d) Derecho de información.
- e) Configuración de derechos disciplinarios con respeto a un conjunto de garantías procesales mínimas.
- f) Crear la figura del "defensor del afiliado".

3º Elementos relativos a la exigencia del control político sobre los dirigentes:

- a) Carácter revocable de los cargos del partido.
- b) Establecer las causas de incompatibilidad entre diversos cargos.
- c) Acortamiento de los cargos e imposibilidad de reelección.

Con frecuencia, se afirma que la auténtica democracia requiere que los ciudadanos participen ampliamente en el gobierno de su sociedad, sin embargo la aceptación de esta condición parece implicar consecuencias perversas para los partidos: primeramente tiende a minar, no sólo su estatus representativo, sino hasta la legitimación que obtienen de su capacidad para representar, incluso llevada al extremo de pensar que los partidos no son indispensables.

Las situaciones por las cuales ha atravesado nuestro país a lo largo del tiempo, nos ha demostrado que cuando no existen suficientes controles democráticos, los partidos pueden apoderarse de las instituciones jurídicas y desviarlas al escenario que mejores beneficios les otorgue, esto se debe, a que

la normativa vigente se ocupa solamente de aspectos organizativos, pero deja de lado aspectos importantes como el estatuto jurídico de los militantes, el grado de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido y los medios de control de democracia interna.

Los problemas revelados en el funcionamiento democrático interno y externo, así como las actividades propias de los partidos, son cuestiones que han venido deteriorando, desde su origen, el funcionamiento y organización de los sistemas políticos con libertades democráticas.

Consideramos, que es necesario someter al imperio del derecho a quienes ejercen el poder político y garantizar, así, los derechos fundamentales, lo cual constituye uno de los principales objetivos del Estado constitucional de derecho. Cabe tener presente que uno de los mayores desafíos del constitucionalismo, es reducir, al mínimo, las inmunidades al control jurisdiccional del poder, toda vez que entre los déficit más grandes de la legalidad en América Latina se encuentra la existencia de poderes fácticos por encima de la ley, que, desde luego deben erradicarse. En este sentido, si los partidos políticos ejercen un poder público real susceptible de violar derechos, con el riesgo de que tal violación devenga en irreparable si no es combatida oportunamente, no hay justificación alguna para excluir los actos internos partidarios del control jurisdiccional en cuanto su constitucionalidad y legalidad.

CAPITULO IV

**MECANISMOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA INTERNA
EN LOS PARTIDOS POLITICOS**

CAPITULO IV

Mecanismos para el fortalecimiento de la democracia interna en los partidos políticos

4.1. Democracia interna en los partidos políticos y el imperativo de su fortalecimiento.

La democracia interna de los partidos políticos es una condición indispensable para el buen funcionamiento de nuestro sistema político, además por ser piezas claves de nuestro ordenamiento constitucional y base del pluralismo y la democracia. Por esta razón los partidos tienen que ser capaces de propiciar en el seno de sus organizaciones, la disciplina y el orden interno con el sano ejercicio de la libre expresión de pensamiento, libertad de opinión, con la discrepancia y con el conjunto de acciones que constituyen el derecho fundamental a la libertad de expresión.

Como hemos dicho anteriormente, el legado autoritario que arrastran los partidos políticos es innegable, las decisiones siguen siendo piramidales y existe una fuerte jerarquía dentro de sus organizaciones, que por ningún lado admite pluralidad.

Para los partidos los principios constitucionales, no parecen ser tomados en cuenta para su comportamiento, aunque la Constitución los obligue a un funcionamiento democrático, las burocracias de sus organizaciones parecen ajenas a las obligaciones constitucionales. Esta imagen oligárquica y de autoritarismo, da lugar a que el ciudadano perciba a los partidos políticos como grupos ajenos a las normas de convivencia que rigen para todos y genera un desencanto en la política y en los políticos.

No terminan por entender que la emisión de opiniones contrarias a las direcciones por sus militantes, forma parte de un espacio de libertad que integra el núcleo de los derechos fundamentales, es mas, es uno de los derechos exigibles, tener un pensamiento propio, participar en los debates, contribuir a conformar las posiciones de su grupo y, en su caso, la discrepancia fundada en la mayoría. Nuestra práctica democrática aún es corta, y nos asombra que existan disidentes que hagan críticas a su dirección, cabe señalar que en países con mas tradición democrática, se asume con normalidad la crítica, como es el caso de Robin Cook, ex ministro de exteriores del gobierno de Tony Blair, quien hizo discrepancias abiertamente, sin que a nadie se le hubiere ocurrido abrirle un expediente disciplinario, ni pedirle que abandonara el escaño. Cerrar en los partidos políticos ese espacio, además de ser antidemocrático y por tanto anticonstitucional, es un error de primera magnitud, que los convierte en instrumentos al servicio del poder y en máquinas que solo sirven en cada convocatoria electoral.

Al respecto el Tribunal Constitucional de España establece que: *"la exigencia constitucional de organización y funcionamientos democráticos no sólo encierra una carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento de los mismos".*⁴⁹ En cuanto a los estatutos de los partidos tienen que recoger con claridad, las garantías constitucionales en toda su extensión tanto en el ejercicio de los derechos del afiliado a la participación política como en lo relativo a los procedimientos sancionadores.

⁴⁹ STC 56/1995.

Tenemos una asignatura pendiente en torno al funcionamiento interno de los partidos políticos, se hace necesario un cambio de planteamiento mas acorde con las normas que rigen la sociedad, dando lugar a revalorizar la política como instrumento al servicio del interés general.

Toda concepción adecuada de la democracia debe dar cuenta tanto de una dimensión formal como de una dimensión sustancial. La democracia no es simplemente una cuestión de reglas y procedimientos (el como tomar ciertas decisiones), sino centralmente tiene que ver con “el que” de las decisiones, lo que supone –entre otros principios del modelo de Estado constitucional democrático de derecho- un respeto irrestricto y una expansión de los derechos fundamentales.⁵⁰

Habría que decir, en principio, que el título de la democracia interna de los partidos políticos, es indicativo de un problema, ya que las instituciones democráticas en México son débiles, o cuando menos no son lo suficientemente fuertes ante las expectativas de los actores políticos y de la propia sociedad.

La debilidad de estas instituciones políticas, deviene de un legado histórico, en términos de la construcción de los partidos políticos en México, que actualmente arroja un saldo negativo y en cierto sentido desesperanzador en lo que respecta tanto a su lógica de funcionamiento como a su legitimidad social.

El fortalecimiento de las instituciones democráticas tiene una asignatura pendiente fundamental, que podría quizás sintetizarse señalando que hace falta fortalecer el sustrato sociocultural de las instituciones, sino se fortalece este elemento será muy difícil que ellas puedan funcionar de una manera eficaz e

incluyente, y que puedan asumir plenamente los enormes retos que se plantean al país futuro. Retos que evidentemente reclaman una dosis de participación social que no podría lograrse en este contexto de alejamiento, desconfianza de la política y de los políticos con los ciudadanos.

Los partidos tienen que hacerse responsables de diversas cuestiones; tienen que demostrarle a la sociedad, de una manera clara y transparente, que los métodos para elegir sus candidatos son democráticos y que no vulneran los derechos fundamentales de la militancia. Demostrar que los perfiles políticos de sus candidatos son los idóneos de acuerdo a la agenda legislativa.

Deben hacer claro también que los recursos públicos que obtienen son utilizados justamente en aquellas tareas o actividades que tienen como objetivo cumplir con los propósitos que se han dado como institutos políticos. Tienen que fundamentar que son entidades que efectivamente honran su estatuto como entidades de interés público.

La ciudadanía, lejos de asociar alternancia y democratización con nuevas formas de hacer política, asume que en realidad prácticamente todos los partidos, y de cualquier corriente, actúan a partir de lógicas particulares y de intereses de grupo; que su discurso es retórico, que su publicidad es negativa, que en su vida interna hay formas siempre evidentes de nepotismo, que hay un canibalismo interno que no logra eliminarse como uno de los legados más perniciosos de nuestra herencia cultural autoritaria, que existen cambios de militancia entre los miembros, los candidatos y los funcionarios de los partidos sin que haya una explicación clara de por qué se va de un partido a otro.

⁵⁰ Ferrajoli Luigi, *Sobre la definición de democracia. IFE-Temas de la democracia. Conferencias magistrales. Número 13. México 2001.*

Si los partidos no logran establecer una nueva forma de hacer política, vamos a seguir cargando con la separación entre política y sociedad que en nada ayudaría en lo absoluto al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Los partidos tienen entonces que hacerse cargo no sólo de su vida interna y de la imagen que proyectan, sino también de las aportaciones que hacen para que el país marche en su conjunto. El enfoque desde hace muchos años hasta el día de hoy ha estado dirigido por gobiernos que han abandonado a los mexicanos a su propia suerte, sin capacidad para liderar el país, incapaces de involucrarnos en un proyecto nacional, ineptos en la construcción de un proyecto de país para el futuro.

En términos generales, el reto para todo ordenamiento constitucional o legal que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos, es buscar y lograr un equilibrio entre el principio de derecho de participación democrática de los afiliados y el derecho de autorregulación de los partidos políticos, como parte del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación, en donde la protección a estas garantías se extienda no sólo a los poderes públicos frente a otros poderes no públicos, como son los partidos políticos, que dada su situación de predominio, pueden vulnerar los derechos fundamentales de sus miembros o afiliados.

4.2. Necesidad de un nuevo diseño al sistema de partidos.

Existe no sólo un retraso en la forma de hacer política, sino también en la forma en que se piensa la política. Actualmente siguen prevaleciendo concepciones de corte tradicional de lo que es y puede ser la política, pensamientos y actuaciones que conducen a una ausencia de alternativas.

Todos los cambios que han ocurrido dentro de la sociedad en la que vivimos y que necesariamente afectan el funcionamiento de los partidos políticos, son de tal naturaleza y trascendencia que la adaptación del partido al ambiente actual sin una transformación radical en su carácter y estructura, para seguir ejerciendo sus funciones de representación y canalización de demandas, resultará inviable y profundizará mas la separación existente entre la política y la sociedad. Son necesarios cambios muy profundos en el rol, funcionamiento y estructura, para que puedan efectivamente hacer frente a los desafíos que se plantean en la transformación social.

Los cambios efectuados en la sociedad y en la política, es el síntoma de la crisis de la política o insatisfacción acerca de la calidad de hacer política; por ejemplo, la representatividad supone que existen actores representables, sin embargo, hoy existe un debilitamiento de los actores sociales, que hace mas difícil su representación, existiendo además una disminución de las llamadas identidades colectivas que eran la base de representación social que realizaban los partidos.

Los actores sociales se han multiplicado pero al mismo tiempo se debilitan, generando como anteriormente hemos dicho, un espacio entre los representantes políticos y los representados, afectando de manera determinante los perfiles de los partidos y su capacidad de propuesta.

Hoy en día, los partidos políticos carecen de horizonte hacia el futuro y de capacidad para poder concretar una causa que se realice en un tiempo histórico. Esto se debe al ritmo de vida que actualmente se hace mas rápido, por lo tanto los tiempos de la política son distintos a los del mercado, implican

gobernabilidad, manejo de las coyunturas y a la vez proyección y sentido de futuro.⁵¹

Por lo que toca a México, existe una fuerte polémica sobre la necesidad de regular de mejor forma el sistema de partidos, nuestros partidos políticos resultan ser demasiado onerosos, aunado al déficit de representación provocada por una visión patrimonialista de la política y el poder, esta concepción de patrimonialismo, concibe a la política no como público dedicado a la solución de los problemas colectivos, sino como un espacio privado. Esto dificulta la institucionalización de un sistema político autónomo y democrático. Debe ponerse a la política en el centro de la sociedad para que esta pueda fijar sus grandes orientaciones.⁵²

En principio, insistimos, que para lograr un cambio o nuevo diseño en el sistema de partidos, es indispensable que los partidos implementen mecanismos eficaces a través de los cuales rindan cuentas puntuales de sus gastos y de sus acciones, para en tanto saber si son acreedores del derecho de tomar decisiones a nombre de los demás.

El diseño o rediseño del sistema de partidos deber preponderar hacia una institucionalización, tal como lo expresa y reflexiona el politólogo Carlos Mena Keymer quien dice:

Dónde existe un sistema de partidos institucionalizados, éstos son actores principales y estructuran el proceso político; en cambio donde están menos institucionalizados, los partidos no son dominantes, no estructuran el proceso político de una manera muy significativa, y por lo tanto, la política tiende a estar menos institucionalizada y por ende, se hace mas imprescindible. En

⁵¹ Mena Keymer Carlos Eduardo. *Rediseño de los partidos políticos en América Latina*. Instituto Interamericano de derechos humanos. Cuadernos de capel. Costa Rica. Op. Cit.

⁵² Touraine Alain, *América Latina: Política y sociedad*. Espasa. Madrid 1989.

general, la institucionalización de un sistema de partidos se refiere a un proceso en virtud del cual la práctica o la organización está bien establecida y conocida. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones, y comportamientos basados en la premisa de que esta práctica u organización va a prevalecer en el futuro previsible.⁵³

Así mismo, este autor establece que para que un sistema democrático de partidos se institucionalice debe cumplir por lo menos 4 condiciones:

- a. Estabilidad en las reglas y en la competencia interpartidaria, es decir, los modelos de competencia deben tener alguna regularidad, lo que no significa que deban mantenerse congelados.
- b. Los partidos deben tener raíces estables en la sociedad. De otra manera no estructuran las preferencias políticas a través del tiempo y existe una limitada regularidad respecto a cómo la gente vota. Una de las medidas más significativas para medir en consecuencia la institucionalización de los partidos respecto de aquéllos que no lo están. Se refiere a cuán profunda es la vinculación de los ciudadanos con los partidos.
- c. En un sistema de partidos institucionalizado, éstos son actores claves en la determinación del acceso al poder.
- d. En un sistema institucionalizado de partidos la organización partidaria importa. Esta no está subordinada a los intereses o ambiciones de los líderes, los partidos adquieren en consecuencia un status independiente y un valor por sí mismos.

⁵³ *Ibidem*, pág. 22 y ss.

Un sistema de partidos institucionalizado facilita el gobierno y ayuda a generar canales más fluidos entre el ejecutivo y los partidos, sobre todo en regímenes como el nuestro.

Si se busca consolidar nuestra democracia, sólo será en la medida en que tengamos un sistema de partidos fuerte y representativo, formado por organizaciones fuertes y responsables capaces para hacer frente a los nuevos desafíos que plantean los cambios a nivel de la sociedad; para lograrlo es necesario hacer reformas en el sistema de partidos actual, así como cambiar las prácticas, métodos e instrumentos de acción política al interior de los mismos partidos. Estas reformas deben estar orientadas hacia el cumplimiento de los requisitos que se señalen para la institucionalización, en donde las instituciones políticas adopten una postura responsable, con verdaderas alternativas y atentas a las necesidades y anhelos de la sociedad.

4.3. El control jurisdiccional de los partidos, alternativa para el fortalecimiento de la democracia interna.

La palabra o concepto de control tienen diversas acepciones, pero su contenido es el mismo: hacer efectivo el principio de limitación del poder. Todos los medios de control que existen en el Estado constitucional están orientados a evitar abusos y fiscalizar la actividad del poder.

Es necesario hacer la distinción de las tres formas de control que existen: control jurídico, control político y control social. El control jurídico es la revisión de la actividad de un sujeto, regulada casi plenamente en las normas y que tiene como parámetro la legalidad vigente. El control político, está regulado por el derecho, pero de un modo superficial, ya que no establece quienes son el

controlante y el controlado, se ejercita por órganos políticos y con criterios políticos. Por su parte el control social es el menos permeado por el derecho, pues ni siquiera están determinados los sujetos y procedimientos de control; se trata de un control difuso.

De los tres controles expuestos, el mas perfeccionado es el jurídico. Desde el punto de vista general, los tres controles pueden ser aplicados y referidos a los partidos políticos, y en especial al control de su democracia interna, para que vigile, fiscalice y sancione su actividad.

Partiendo de esta base, los países democráticos de Occidente han regulado las actividades de los partidos políticos para garantizar el funcionamiento del sistema democrático y las libertades esenciales de los ciudadanos; y han concretado, que las exigencias constitucionales de su organización y funcionamiento democrático, así como la de su actuación externa e interna, está sujeta a la Constitución y a las leyes.

Así mismo, cabe señalar, que del mismo modo se encuentra establecido que los tribunales ya sean electorales, constitucionales u ordinarios, conozcan de impugnaciones respecto de actos de partidos políticos relacionados con su democracia interna, esto a efecto de garantizar una presunta violación a los derechos político-electoral de sus afiliados, ya sea de forma directa, en relación a un acto interno del algún partido, o indirecta a través de una acto de autoridad administrativa electoral que se base, convalide u otorgue validez y eficacia al respectivo acto de partido.

Por lo que toca a México, no contamos con regulación específica alguna al respecto, del análisis expuesto a lo largo de este trabajo de investigación, sabemos que de manera implícita que los partidos políticos están obligados a

regir sus actos internos y externos de manera democrática. Sin embargo, todos conocemos, que a lo largo de estos años, se han suscitado una serie de conflictos surgidos al interior de los partidos políticos, que no constituyen un acto de autoridad, y que en ese sentido como hemos dicho ni la Constitución, ni las leyes reglamentarias conceden a las instituciones políticas legitimación pasiva en los medios de impugnación que contempla la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, como tampoco existe la posibilidad de estimar que su actuar admitiera una vía de control constitucional y jurisdiccional directo, sin mediar acto o resolución de autoridad.

En este sentido, nos damos cuenta que el Constituyente solo regulo en función exclusivamente de los actos de autoridad, sin comprender los actos propios de los partidos políticos, situación que no implica dejar de lado la tutela judicial de los derechos y prerrogativas que la Constitución otorga a todo ciudadano, así como tampoco los derechos de los afiliados a tales partidos políticos.

En efecto, la ley adjetiva electoral no prevé un procedimiento adecuado para conocer de la impugnación de los actos al interior de los partidos políticos, en el que queden garantizados los derechos fundamentales previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal, sin que el que establece la ley adjetiva para la generalidad de los medios de impugnación y en particular para el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, resulte adecuado, en razón de que no se satisfacen las garantías mínimas a favor de los partidos políticos como sujetos legitimados pasivamente.

Respecto a este tema y debido a la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución de conflictos surgidos en el seno de los partidos políticos por actos y decisiones arbitrarias que a criterio de

los militantes de diversos partidos, han constituido violaciones a sus derechos, sin ser estos actos de autoridad, este Órgano Jurisdiccional ha tenido que hacer frente a estos planteamientos, y para tales efectos emitió la siguiente tesis de jurisprudencia:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17, 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales de ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existen medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados,

lo conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque este juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deban agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

*Sala Superior. S3ELJ 03/2003
Tesis de Jurisprudencia J.03/2003
Tercera Época
Fecha de sesión 14 de abril de 2003
Aprobada por mayoría de cinco votos*

De conformidad con este criterio emitido por la Sala Superior, consideramos que la tutela de tales derechos no debe sustentarse en la extensión de la norma constitucional, y mucho menos se debe rebasar los límites de la legislación secundaria, ya que en todo caso la misma debe ajustarse a la propia Constitución.

La interpretación, particularmente de la Ley Fundamental, no debe tener como principio admisibles la identificación del derecho con la convicción popular sobre lo que es justo o benéfico, sino que debe desenvolverse bajo un método que autorice llenar rectamente el marco verificado, sin pretender forzar la identificación del derecho positivo con el derecho deseado y sin que sea válido, por medio de la interpretación, desprender de una norma lo que no está contenido en ella.⁵⁴

Lo hasta aquí expuesto, nos orienta en la convicción que en nada resuelve esta interpretación del Tribunal Electoral tocante a la impugnación de los actos atribuibles a los partidos políticos, ya que de la Constitución Federal y ley reglamentaria, no se desprende que en ninguna parte se señale con precisión que los actos o resoluciones de los partidos políticos estén sujetos a control y revisión cuando estos pudieran redundar en la violación de los derechos políticos electorales. Todo esto sólo refleja que es necesario establecer un verdadero control jurisdiccional en la vida interna de los partidos.

Ha sido muy discutida la propuesta de que un órgano estatal pueda conocer de las impugnaciones contra los órganos internos de los partidos. De hecho poco son los países que contemplan este medio de control. Las principales objeciones al respecto que se formulan, en principio se destaca en

⁵⁴ Fuentes Cerda Eloy, *El control de los actos internos de los partidos políticos. Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y su contribución al desarrollo político democrático de México*. México 2003.

que se viola la autoría del partido, y segundo que los partidos son organizaciones de la sociedad civil, por lo cual, la intromisión del Estado vulneraría el derecho de asociación y expresión.

Como hemos destacado la normatividad vigente se ocupa de aspectos organizativos de los partidos políticos, dejando a un lado aspectos importantes respecto de la legalidad de los estatutos jurídicos, el grado de respeto y garantía a los derechos fundamentales dentro del partido, y los medios de control de la democracia interna. Las diversas propuestas sobre la necesidad de rediseñar los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, que contengan una serie de frenos o cortapisas al libre desarrollo por parte de los partidos políticos de sus funciones, esto con el objeto de verificar, que no se sobrepasen los límites que marca el final de su actuación legítima y permitir en caso dado la intervención de organismos jurisdiccionales ante conductas ilegítimas a través de una serie de instrumentos previstos normativamente, ha inquietado mucho algunos partidos políticos, quienes reaccionando en forma contraria, han hecho la propuesta de acortar las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sin embargo otros partidos consideran que es necesario que los mismos sean fiscalizados, para adquirir la confianza de la ciudadanía, ya que acortar las funciones sería riesgoso para el país por que la justicia electoral se determinaría (como anteriormente se hacía) por intereses partidistas.⁵⁵

Finalmente, podemos concluir que a lo largo de la experiencia política de nuestro país, no existen los suficientes controles para garantizar la debida actuación de los partidos políticos, por lo tanto, consideramos que ante tal problemática planteada, compete a los Órganos Jurisdiccionales verificar la legalidad de los actos internos de los partidos que pudieran transgredir los derechos fundamentales de sus afiliados o de particulares, además de conocer y

⁵⁵ *Plascencia Sánchez Alfredo, Periódico El Portal. México. 4 de noviembre del 2003.*

juzgar los acuerdos sobre las elecciones, designaciones y deliberaciones de los órganos centrales de los partidos políticos entre otras cosas.

Resulta importante revalorar el actual papel de los organismos jurisdiccionales y sentar las bases para que tengan alcances de decisión y definan los principios respecto de los derechos político-electorales de los ciudadanos por encima de los intereses partidistas.

Necesitamos incrementar aún más la eficacia y eficiencia de estos órganos, donde convendría también contar con indicadores suficientes que valoren la calidad de la justicia, el acceso a la misma, así como el grado de cumplimentación.

La institucionalización plena de la intervención de los órganos jurisdiccionales en la legalidad de los actos internos de los partidos, como parte integral del sistema de justicia, brindaría mayores oportunidades a los ciudadanos para dirimir efectiva y eficientemente sus controversias, proporcionando así seguridad y certidumbre jurídica y política.

El control jurisdiccional en la vida interna de los partidos permite un estricto control de constitucionalidad de la materia electoral, evitando a la vez un vacío de protección legal de los derechos políticos más elementales de los ciudadanos, sometiendo así las actividades internas de los partidos a un sistema integral de justicia electoral que fortalece al Estado de Derecho.

Es importante aclarar que dicho control que en este trabajo de investigación se propone, deberá versar única y exclusivamente sobre cuestiones estructurales y nunca sobre aspectos ideológicos.

Con base en estas consideraciones, tengo la convicción de que un estricto control jurisdiccional en las actuaciones internas de los partidos, será una sólida estructura que ira demostrando su utilidad para el avance democrático nacional.

4.4. Amplitud de atribuciones a los organismos electorales administrativos y la sujeción de los partidos políticos.

La legislación nunca está estática, pues las mismas varían y se transforman de acuerdo a las necesidades y cambios en el entorno social. De acuerdo al tema que nos ocupa, la legislación electoral no ha sido la excepción, ya que la Cámara de Diputados ha aprobado una serie de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de diversos temas que a lo largo de este tiempo han sido de interés para la mayoría de los diputados, como fue en la reforma de 1999, donde el catálogo de los temas fueron entre otros: el voto de los mexicanos en el extranjero, regulación del periodo de precampaña, mayor equidad en el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión, etcétera. Sin embargo todos los temas anteriores, no se refieren a las funciones sustantivas del Instituto Federal Electoral y a los procedimientos internos que determinan su labor y mucho menos a su estructura.

Indudablemente, los temas anteriormente mencionados, y que han sido parte de la agenda política electoral durante décadas, son importantes y por esa razón se han centrado en los debates sobre la reforma electoral, con la finalidad de ampliar y perfeccionar la garantía de los derechos políticos. No obstante, consideramos necesario hacer una evaluación que ha quedado pendiente y que permitiría la posibilidad de perfeccionar el funcionamiento en principio del Instituto Federal Electoral (IFE) luego de 10 años de vida.

Señalando en primera instancia, el IFE, de acuerdo a las funciones otorgadas por la Constitución, este organismo no tiene una sola función, sino cuatro, que evidentemente a pesar de ser distintas se encuentran al mismo tiempo relacionadas entre sí. Estas funciones a las que nos referimos son las siguientes:

1. Organización de elecciones federales, en este punto se incluye el Registro Federal de Electores.
2. Tareas de educación cívica que constituyen una función del Estado, permanente y de alcance natural.
3. Financiamiento público y fiscalización de recursos tanto de los partidos como de las agrupaciones políticas.
4. Participación en el ámbito contencioso electoral.

De las funciones antes descritas, podemos percatarnos que dicho organismo, es organizador de elecciones, promotor de valores y prácticas democráticas, agencia de auditoría para los partidos y agrupaciones políticas y primera instancia en litigios electorales.⁵⁶

Las tres partes que participan en las tareas cotidianas del IFE son: el cuerpo profesional, los consejeros electorales y los partidos políticos. Los consejeros electorales y los representantes de los partidos coinciden en las deliberaciones de los Consejos, pero representan intereses y preocupaciones diversas. Cabe hacer notar que el cargo de consejero electoral se estableció para mediar entre los partidos, para dirigir la institución y en consecuencia, vigilar el funcionamiento de la estructura. Este cargo se estableció así, ya que se consideró inconveniente que los partidos se encargaran de la organización de

⁵⁶ Merino Mauricio, *Ensayo sobre denominado: El Instituto Federal Electoral dentro: algunas zonas de incertidumbre, perteneciente al libro intitulado El dos de julio: reflexiones posteriores. Editorial UNAM. México 2001.*

elecciones, por lo tanto se necesitaba debido a la desconfianza, constituir una estructura intermedia e imparcial.

La dinámica institucional de este organismo, necesita discutir y determinar de manera específica las atribuciones de cada uno de sus integrantes, pues de antemano el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus artículos 74 y 75 sólo hacen referencia a los Consejeros Electorales, a los representantes de partidos y a los consejeros del Poder Legislativo, y en ningún momento señalan cuales son sus atribuciones o facultades de manera precisa. Por otra parte el Reglamento Interno del IFE, contiene un catálogo de atribuciones de los miembros del órgano máximo de dirección, pero no en cuanto a funcionarios con atribuciones propias o específicas. Por cuanto hace a las atribuciones que tienen los representantes de partidos y los consejeros del Poder Legislativo, no se encuentran definidas de manera individualizada y son casi nulas.

Al respecto, el Doctor en Ciencias Políticas Mauricio Merino expone lo siguiente: *El Cofipe resulta ambiguo y, en la práctica la verdad es que el Consejo General también lo ha sido. Digamos que se ha actuado sobre una base de acuerdo político, cifrando en la apertura de las comisiones del Consejo General conforme lo demandan los partidos y la ley no lo prohíbe. Representantes de partido y consejeros perseguimos propósitos no solo distintos sino con frecuencia enfrentados. Mientras que los primeros compiten por sus intereses, los segundos debemos ocuparnos de mediar y en aplicar la ley ante intereses opuestos contrarios. La imparcialidad, signo clave de la labor del consejero, es también, por definición, lo único que no pueden tener los representantes de los partidos.*

Los consejos locales adolecen de lo mismo, ya que existe una vaguedad de sus atribuciones otorgadas ya que las mismas son poco claras y su actuación hasta este momento ha sido conforme al sentido común y el buen juicio y no precisamente por las marcadas en la ley. Cabe agregar que los consejeros locales y distritales no guardan ninguna relación laboral con el IFE, ya que solo se relacionan en los procesos electorales, por tanto no se consideran sujetos de responsabilidad administrativa respecto de las decisiones que toman.

Por lo que hace a la segunda función del Instituto, respecto a la educación cívica, esta tampoco se encuentra bien definida, ya que si bien es cierto el artículo 41 Constitucional ordena que este órgano administrativo tenga a su cargo las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, no menos cierto es que el artículo 3 de la misma Constitución establece que será el Ejecutivo Federal quien determine los planes y programas de educación para toda la República, aunado a que la Ley General de Educación en ningún momento contempla al IFE como órgano responsable de la educación cívica. Por tanto el ámbito de sus atribuciones en este plano no se encuentra delimitado, de modo que en la práctica tal atribución Constitucional conferida ha sido desempeñada mediante campañas de divulgación de valores y prácticas democráticas.

En cuanto a la tercera de sus funciones, en relación a la fiscalización de los recursos de los partidos, existe un sinnúmero de temas pendientes al respecto por tratar, lo que denota entonces que la regulación en esa materia resulta insuficiente. Tampoco esta clara, la línea que divide las tareas de fiscalización que realizan las instancias electorales estatales, conforme al artículo 116 de la Constitución.

Lo cierto es que estas lagunas e incertidumbres jurídicas no pueden ni deben cubrirse solamente con acuerdos que sobre la marcha toman los respectivos Consejos Generales de los institutos electorales, ni mucho menos por sentencias que dicte el Tribunal, pues mientras sigan actuando bajo esa mecánica, los partidos políticos aprovecharan como lo han hecho hasta ahora de todas las incertidumbres jurídicas para cubrir sus intereses.

La cuarta función que realiza el instituto y que la constituye la participación en los procedimientos litigiosos que interponen los partidos y los ciudadanos, de la misma forma que las anteriores funciones, la misma no se encuentra precisada, ya que la Junta General Ejecutiva quien tiene a su cargo la integración de los expedientes, no cuenta con las facultades suficientes de investigación para allegarse de una convicción sobre la verdad material de los hechos denunciados, es entonces que la actuación de la Junta solo puede llegar hasta donde las pruebas aportadas lo permitan.

Lo anteriormente expuesto y como hemos visto, es necesario precisar en las cuatro áreas funcionales señaladas, los organismos electorales deben organizarse y funcionar de acuerdo a los cambios que se han producido, primeramente es importante definir y limitar específicamente sus funciones y en segundo lugar fortalecer las atribuciones y ampliar las mismas en el sentido que les permitan cumplirlas verdaderamente otorgadas mediante una regulación precisa, la ampliación de facultades del fortalecimiento de las actualmente otorgadas, implementarían un sistema estricto de fiscalización que vigile el apego a las normas constitucionales legales, y en segundo lugar el debido cumplimiento de los instrumentos básicos de los partidos, así como la debida administración de los recursos. Esto a la postre lograra consolidar la confianza de los partidos al servicio profesional electoral.

4.5. Directrices para un marco jurídico adecuado a la democratización interna de los partidos políticos.

El importante papel que juegan los partidos políticos en las actuales democracias pluralistas, consistente y reconocido constitucionalmente como es el de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, como entidades de interés público, justifica que el Estado les proporcione los recursos para el desarrollo de sus actividades y al mismo tiempo exige de parte de estas entidades la obligación impuesta por la Constitución y leyes ordinarias, que la estructura y funcionamiento interno sean democráticos, obligación que hace posible el cumplimiento de sus fines y funciones que estos tienen legal y constitucionalmente encomendados, así como también la obligación de contribuir a garantizar el funcionamiento del Estado.

La exigencia y obligación impuesta a los partidos políticos de conducir su vida interna de manera democrática, busca impedir en principio que estas instituciones conduzcan sus actos de forma oligárquica y autocrática, ya que esta tendencia merma indiscutiblemente el sistema de representación política, y en segunda instancia pone en peligro el buen funcionamiento del Estado.

Entendiendo la democracia como una forma de vida y una cultura de participación ciudadana en las decisiones del pueblo, proponer la creación de una Ley Federal de Partidos Políticos, (como ya existe en la mayor parte de las democracias consolidadas europeas y en varias naciones de América Latina), que se consagre en exclusiva a regular la vida de los partidos, que le de forma y sustento a la razón de ser de los partidos políticos para que no sea vista su actuación como meramente administrativa, sino como un ente de interés público

que contribuya al fortalecimiento del estado democrático y que procure garantizar, en la mayor medida posible, un sistema fuerte y representativo.

La promulgación de legislaciones especiales ha sido factor decisivo para la institucionalización de sistemas de partidos tanto en las democracias consolidadas como en naciones de democratización reciente. La vigencia de una Ley de Partidos Políticos tiene que ver con el establecimiento de normas de derecho público, que regulan las condiciones de participación, el funcionamiento, la estructura, los sistemas de votación internos y el financiamiento de los partidos políticos.⁵⁷

Alemania, fue de los primeros países europeos en promulgar una Ley de Partidos, la cual se encuentra vigente desde 1967. Entre otras cosas dispone el carácter de interés público de los partidos y les garantiza un subsidio federal en forma proporcional a cada fuerza electoral. Así mismo, este país fue el primero en intervenir en la organización interna de los partidos exigiendo a estos mecanismos democráticos y abiertos para la elección de dirigentes y candidatos, y ha implementado un estricto sistema de fiscalización que vigila la forma como los partidos administran el subsidio oficial.

Resulta interesante destacar que en Alemania prevalece el principio elemental de que todo lo concerniente al uso que se le da al dinero de los contribuyentes debe ser sujeto a un estricto control. De ahí que los partidos tengan la obligación de presentar cuentas públicas puntuales de sus gastos, además de que los mismos son sometidos a exhaustivas auditorías por parte de la autoridad electoral.

⁵⁷ *Aguirre Ramírez Pedro. Ensayo: Hacia una Ley Federal de Partidos Políticos en México. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México 2002.*

Desde la promulgación de esta ley en Alemania, la mayor parte de los países europeos comenzaron a instituir sus propias leyes de partidos políticos, siguiendo las principales pautas como exigir requisitos accesibles para la inscripción de candidatos, conceder subsidio permanente a los partidos mas representativos, demandar de los partidos formas democráticas de vida interna, implementar estrictos sistemas de fiscalización, entre otras.

Por lo que toca a América Latina, existen algunas naciones que cuentan con una legislación para regular en específico la vida interna de los partidos, como son Chile en 1987, Brasil 1989, Argentina 1982, Ecuador 1978, Colombia 1999, Uruguay 1966 y Venezuela 1965. En todos los casos, las leyes regulan los temas de participación de los partidos en elecciones, vida interna, control de financiamiento público y privado, alianza, coaliciones etcétera.

Como lo hemos manifestado a lo largo de esta investigación, existe la necesidad de democratizar a los partidos políticos, con la finalidad de revertir la situación que actualmente viven, es imperioso entonces que se reestructuren internamente y clarifiquen así su relación con la sociedad. **El tratamiento del tema es que en la práctica la regulación de los partidos queda diseñada libremente en los estatutos partidistas.** Esto nos lleva a la convicción que es necesario establecer a nivel constitucional disposiciones que garanticen el desarrollo democrático en la vida interna de los partidos, dejando claro de antemano que el Estado no puede ni debe intervenir en cuestiones ideológico-pragmáticas, sino solo respecto a su estructura funcional.

La legislación que actualmente existe en materia de partidos políticos se reduce en el ámbito federal en un solo libro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En cuanto al ámbito estatal se da la reglamentación a través de la Constitución Local, que entre otros le otorga el carácter publico y

la determinación de sus fines, así como la existencia de una ley reglamentaria aplicable al caso, en donde únicamente se abarcan algunos aspectos de la creación, registro, derechos, obligaciones, prerrogativas y medios de comunicación, así como su financiamiento. Repetimos una vez mas, que es necesaria **la creación de una ley accesoria que enmarque la realidad compleja de los partidos políticos y los regule independientemente de la función de los órganos y procesos electorales, dándoles un tratamiento como tales a fin de que puedan ser vistos como entidades independientes** de las instituciones electorales y que no solo cobren vida en los procesos electorales.

Si a esta situación le sumamos que nuestro país no se ha caracterizado por tener un sistema de partidos definidos, ya que la creación misma de pequeños partidos, quienes no justifican su existencia y solo gozan de las prerrogativas, manteniendo del erario publico a un grupo reducido de militantes que no contribuyen a la democracia del país. Este tipo de cosas nos obliga a crear reglas mas definidas ante las autoridades electorales y los Congresos Federal y Local, a efecto de alcanzar un verdadero sistema de partidos.

Los partidos políticos requieren de una ley especifica que no solo los vea como parte integrante de una elección, sino como entidades efectivamente de interés publico, con el fin de promover la participación política del pueblo y que contribuya a la consolidación de la democracia vía participación ciudadana.⁵⁸

Estamos en una etapa de actualización de la normatividad en materia electoral, resulta indispensable dar un marco normativo más amplio, que separado del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituya una ley ordinaria sobre partidos políticos. Esta propuesta de ley

deberá contemplar, como temas mas relevantes, los alcances de su personalidad jurídica, así como su relevancia y las consecuencias de interés publico, su conceptualización, constitución, organización interna, registro, financiamiento y prerrogativas, su desempeño ante el sistema electoral, la defensa de los derechos de los ciudadanos, la contemplación de las asociaciones políticas, partidos políticos regionales, educación y capacitación cívica democrática.

Consideramos que la creación de una Ley de Partidos Políticos, mediante la aplicación de métodos y procedimientos democráticos en su vida interna, propiciara el soporte de legitimad necesario en toda propuesta al electorado. Queda claro que el problema esta en los partidos políticos y no en el sistema lectoral, convencidos estamos que la calidad del Congreso o de la legislatura será mejor cuando mejoremos la calidad de los partidos políticos.

Lo importante, estriba en señalar que la lucha por la democratización intrapartidista en realidad es una lucha por la democracia. Una Ley de Partidos, además de fortalecer el Estado de Derecho y las instituciones democráticas, responde al principio de seguridad jurídica y al pluralismo político y social. Esto también asegura que no haya grupos o elites dentro de los partidos, y evita que los partidos estén al servicio de estos grupos o de intereses particulares que impidan el ejercicio de las libertades, la transparencia, la información, el control del poder, conceptos considerados como los elementos más importantes en una democracia.

Las democracias modernas no pueden ser entendidas sin la existencia de los partidos políticos, por las tareas fundamentales que dichas organizaciones cumplen en la integración de los cuerpos representativos de gobierno en la

⁵⁸ Valencia Arana Rodrigo. *Ensayo: Necesidad de fortalecer el sistema de partidos políticos en Yucatán.*

vinculación del poder público con los grupos sociales, de acuerdo a las ideologías, valores y metas que proponen.⁵⁹

Es indispensable que la ley que hoy proponemos, deberá trabajar a fondo en la democratización interna de los partidos, lo que implica respetar escrupulosamente las reglas, asegurar la participación de los miembros que forman parte en la vida del partido, descentralizar la toma de decisiones y proporcionar métodos para la rendición de cuentas de la dirigencia.

Cierto es que hoy en día los partidos políticos enfrentan una dura crisis que les cuestiona su eficacia y credibilidad así como su papel ante los nuevos retos que enfrenta la sociedad; es por eso que el marco legal de los partidos políticos mexicanos debe ser fortalecido en la medida que exista mayor competencia electoral y alternancia de gobierno. A través de una ley accesoria iremos hacia una tendencia democratizadora en la vida interna de estas entidades, garantizando y renovando el compromiso de impulsar y perfeccionar la democracia a la que aspiramos todos los mexicanos.

<http://www.ieey.org.mx/relatoria>. México 2003.

⁵⁹ Ojeda Paullada Pedro, *Ensayo: Democracia interna de los partidos políticos en México. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México 2002.*

CONCLUSIONES

Primera.- La democracia interna de los partidos políticos en cuanto a una protección jurisdiccional no ha sido objeto de una buena regulación legislativa y tampoco de un desarrollo jurisprudencial suficiente.

Segunda.- Cada día son más las demandas de los afiliados de los partidos políticos, y por consiguiente resulta apremiante e indispensable regular la vida interna de los mismos, con la finalidad de proteger y salvaguardar los derechos políticos de sus afiliados, para evitar en consecuencia luchas estériles y fraccionamientos internos.

Tercera.- La exigencia constitucional de organizarse y funcionar de manera democrática, no solo se traduce en una carga impuesta a los partidos, sino también constituye un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuibles a los afiliados frente al propio partido, que aseguran su participación en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos. Todos los ciudadanos en el ejercicio libre de afiliación que les otorga la Constitución Federal, deben gozar de la certeza y garantía jurídica de los derechos que adquieren al momento de su afiliación, para asegurarse de que los mismos sean respetados por los órganos internos de su partido, sabiendo de antemano que en caso de conculcación cuentan con los medios legales necesarios para exigir su efectividad y vigencia.

Cuarta.- Es imprescindible rediseñar los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, que contengan una serie de frenos o barreras al libre desarrollo por parte de los partidos políticos en sus funciones, esto con la finalidad de que no rebasen el límite de su actuación legítima y permitir del mismo modo la

intervención de organismos jurisdiccionales ante conductas ilegítimas a través de una serie de instrumentos previstos normativamente.

Quinta.- Ante la problemática planteada, consideramos que habrán de ser los órganos jurisdiccionales los encargados de verificar la legalidad de los actos internos de los partidos políticos, ante las violaciones de los derechos fundamentales de sus afiliados o de particulares, además de conocer y juzgar los acuerdos sobre las elecciones, designaciones y deliberaciones de los órganos centrales de los partidos. Esto significa incrementar aun mas la eficacia y eficiencia de estos organismos jurisdiccionales, que al mismo tiempo puedan servir como indicadores que valoren la calidad de la justicia, el acceso a la misma, así como el grado de cumplimentación, proporcionando de este modo seguridad y certidumbre jurídica y política.

Sexta.- El control jurisdiccional en la vida interna de los partidos, permite un estricto control de la constitucionalidad en materia electoral, evitando a la vez un vacío de protección legal de los derechos políticos mas elementales de los ciudadanos, sometiendo así las actuaciones internas de las instituciones políticas a un sistema integral de justicia que fortalece el Estado de Derecho.

Séptima.- Deben los partidos adecuar su comportamiento al marco institucional y legal; pues si bien es cierto existen lagunas y contradicciones en nuestra legislación, también es cierto que hay un mínimo de expectativas que los partidos deben cumplir, por lo tanto deben revisarse varias figuras electorales, con la finalidad de generar los lineamientos puntuales sobre los cuales los partidos políticos, sociedad y autoridades puedan edificar una verdadera cultura democrática.

Octava.- El sistema de partidos debe preponderar hacia una institucionalización, ya que mediante este concepto, la práctica u organización está bien establecida y conocida por los actores políticos quienes pueden desarrollar expectativas, orientaciones y comportamientos basados en la premisa de que su organización y funcionamiento va a prevalecer dentro de un futuro previsible. Es entonces que, debemos instaurar dentro de nuestro marco jurídico bases mínimas y obligatorias que garanticen el avance democrático interno de los partidos, pues resulta contradictorio que durante todo este tiempo los mismos han pugnado por procesos equitativos, legales y transparentes y al interior sus miembros carezcan de legitimidad ante sus bases.

Novena.- Resulta indispensable dar un marco normativo más amplio, que separado del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituya una ley ordinaria sobre partidos políticos, que contemple, temas como los alcances de su personalidad jurídica, la relevancia y consecuencias de interés público, conceptualización, constitución, organización interna, registro, financiamiento y prerrogativas, su desempeño ante el sistema electoral, la defensa de los derechos de los ciudadanos, la contemplación de las asociaciones políticas, partidos políticos regionales, educación y capacitación cívica democrática.

Décima.- Implementando una Ley de Partidos Políticos, que especifique nuevas formas organizacionales que modifiquen las estructuras, la participación, el funcionamiento y el discurso de los partidos, podrán recuperar solo hasta entonces el estatus de representación política y de mediación entre el Estado y la sociedad.

Décima Primera.- Los partidos tienen que cambiar de estrategia de acuerdo a las pautas que presenta la sociedad, deben mejorar sus mecanismos de democracia interna, renovando en principio sus elites dirigentes y mantener frente a la sociedad una gran transparencia en sus líneas políticas y en el uso de sus recursos. La democracia se convierte en fuerte y sólida, cuando su sistema de partidos se encuentra mejor estructurado, y este a su vez solo puede garantizarse mediante una ciudadanía educada, consiente y participativa, que se logra mediante la labor que los partidos políticos realizan.

BIBLIOGRAFIA

1. Cárdenas Gracia Jaime. Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México 1992.
2. Castellanos Hernández Eduardo. Derecho Electoral en México. Editorial Trillas. Primera Edición. México 1999.
3. De Pina Vara Rafael. Diccionario de derecho. Porrúa. México 1989.
4. Duverger Maurice. Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica. Tercera Edición. México 1987.
5. Esparza Martínez Bernardino. Crisis democrática de los partidos políticos. Cárdenas Editor y Distribuidor. México 1999.
6. Gutiérrez López Roberto. Fortalecimiento de las instituciones democráticas. México 2000.
7. Mendieta y Núñez Lucio. Los partidos políticos. Primera Edición. México 1947.
8. Michels Robert. Los partidos políticos. Amorrortu Editores. (Cuarta Reimpresión de la Primera Edición de 1969 en castellano). Argentina 1991.
9. Morodo Raúl y Lucas Murillo de la Cueva Pablo. El ordenamiento constitucional de los partidos políticos. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. 2001.
10. Touraine Alain. América Latina: Política y Sociedad. Editorial Espasa. Madrid 1989.
11. Vidal Gómez Rodolfo. La ley como límites de los derechos fundamentales. Porrúa. México 1997.
12. Villalvazo Rocío. Partidos Políticos: ¿negocio o vocación?. Publicaciones Citem. Primera Edición. México 2003.
13. Weber Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. México 1964.

ENSAYOS

1. Aguirre Ramírez Pedro. Hacia una Ley Federal de Partidos Políticos en México. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002.
2. Campos Hernández José Guadalupe. La tutela jurisdiccional frente a los derechos de los afiliados o militantes de los partidos políticos. Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales del Nuevo Milenio. México 2000. Tribunal Electoral del Estado de México.
3. Carpizo Jorge. La Reforma Política Mexicana de 1977. Anuario Jurídico VI. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1979.
4. Castillo González Leonel. Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción. Primer curso de especialización sobre régimen electoral, gobernabilidad, democracia y resolución de conflictos. Biblioteca Virtual del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://www.trife.org.mx/>. México 2003.
5. Delgado Rannauro Dante. Gobernabilidad y partidos políticos en México. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2000.
6. Ferrajoki Luigi. Sobre la definición de la democracia. Instituto Federal Electoral-Temas de la democracia. Conferencias Magistrales. Número 13. México 2001.
7. Fuentes Cerda Eloy. El Control de los actos internos de los partidos políticos. En testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México. México 2003. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
8. Hernández María del Pilar. Democracia Interna: Una asignatura pendiente para los partidos políticos en México. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.

9. López Moreno Javier. La Reforma Política en México. Centro de Documentación Política. México 1979.
10. Mena Keymer Carlos Eduardo. Rediseño de los partidos políticos en América Latina. Cuadernos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). San José, Costa Rica 1995.
11. Merino Mauricio. El Instituto Federal Electoral por dentro: Algunas zonas de incertidumbre; en el dos de julio: reflexiones posteriores. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México 2001.
12. Navarro Méndez José Ignacio. Partidos políticos y democracia interna. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 1999.
13. Ricoy Saldaña Agustín. Partidos políticos y democracia. Cuadernos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). San José, Costa Rica 1998.
14. Ruiz Massieu José Francisco y otros. Las constituciones y los partidos políticos en América Latina; en el régimen constitucional de los partidos políticos. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1975.
15. Valadés Diego y otros. Algunos supuestos para la constitucionalización de los partidos políticos; en el régimen constitucional de los partidos políticos. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1975.
16. Valencia Arana Rodrigo. Necesidad de fortalecer el sistema de partidos políticos en Yucatán. Internet: <http://www.ieey.org.mx/relatoria>. México 2003.

HEMEROGRAFIA

1. Granados Chapa Miguel Angel. Verdes Impunes/Plaza Pública. Periódico el Siglo de Torreón. 22 de octubre de 2003.
2. Laguna Berber Mauricio. Desprestigio de partidos crea abstencionismo. Periódico la Crisis. Voz de la Calle. Agosto 2003.
3. Mariás Julián. La justificación de los partidos políticos. Periódico ABC. Madrid. Octubre 28 de 1993.
4. Plascencia Sánchez Alfredo. Retrograda la propuesta del PRI para acortar facultades del TEPJF, calificó Duarte Olivares. Periódico El Portal. Noviembre 4 de 2003.
5. Zarate Arturo. Buscan limitar la supervisión en partidos. Periódico El Universal. 1º de diciembre de 2003.

OTRAS FUENTES

1. Tesis Profesional de Andrea Sánchez Francisco José. Teoría y Marco Jurídico de los Partidos Políticos. Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1982.

DOCUMENTOS

1. Partido de la Revolución Democrática. Estatutos y Reglamentos. 1996.
2. Partido Acción Nacional. Estatutos Generales. Aprobado por la XIII Asamblea Nacional en sus Sesiones del 8 y 9 de diciembre del año 2001.

3. Partido de la Revolución Democrática. Estatutos Generales. Aprobado por el VI Congreso Nacional y Reformado por el VII Congreso Nacional celebrado los días 11 y 12 de mayo de 2002.
4. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. 11 de mayo de 1998.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución del Estado Libre y Soberano de México.
3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
4. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

JURISPRUDENCIA

1. Sala Superior. DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL. SE COLMA AL AFILIARSE A UN PARTIDO O AGRUPACIÓN POLÍTICA. S3ELJ59/2002. Tercera Época. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
2. Sala Superior. DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. S3ELJ25/2002. Tercera Época. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
3. Sala Superior. DERECHO POLITICO ELECTORAL. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SOLO FACULTA AL

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIEN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DE SU DERECHO VIOLADO. SUP-JDC-021/2000. Tercera Época. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4. Sala Superior. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. S3ELJ03/2003. Tercera Época. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
5. Tribunal Constitucional Español. Jurisprudencia STC 56/1995.