

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN EL ANÁLISIS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (1997-2007)”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

MAURICIO RODRÍGUEZ ALONSO

ASESOR:

DR. ALBERTO ENRÍQUEZ PEREA



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.

Agradecimientos

A Miriam y Sebastián por constituirse en mis motores de vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México que con su carácter público y gratuito me permitió concluir una de las metas más importantes que me he trazado.

A mi Madre por su singular cariño y por inducirme siempre a entender la vida de un modo distinto.

A mi Abue por estar siempre ahí donde la necesitaba.

A Liz por su eterna preocupación y por intentar a toda costa infundir en mi el sentido de la responsabilidad.

A Ticho por su apoyo invaluable en mi etapa formativa.

A mi disfuncional familia (Carlos, Lore, Gaby, Alex, Rodri, Paco, Monse, Katia, José Alberto, Beto, Javier y todos los demás).

A Alfredo del Valle Espinosa por su indeleble paso en mi vida.

A Gustavo Anzaldo Hernández por ser mi amigo y como amigo enseñarme.

A mi tutor, Dr. Alberto Enríquez Perea, por su paciencia.

A mis camaradas: Pablito, Teacher, Pedrito, José, Ivonne, Téllez, René, Chino, Chabela, Jordi, Corvo, Cuapio, Xavi, Oso, Cheche, Iván y Rico, por su amistad, pero sobre todo por su comicidad cotidiana.

ÍNDICE

Introducción.....	3
-------------------	---

Capítulo I

La vida interna en los partidos políticos

1. El partido político por dentro.....	9
2. Teorías sobre la organización interna de lo partidos políticos y su tendencia natural a la oligarquía	15
3. Implantación de la democracia interna.....	33
4. Intervención de instituciones electorales.....	47

Capítulo II

De la no intervención a la revisión plena de la vida interna de los partidos políticos por parte del TEPJF

1. Resquicios o lagunas legales en materia de democracia interna.....	54
2. Primeros casos y la no intervención en conflictos intrapartidistas por parte del TEPJF.....	60
3. Decantación de criterios	62
4. Revisión de Estatutos Partidistas (Caso del PVEM).....	66
5. Cambio de criterios y revisión plena de actos intrapartidistas.....	73

Capítulo III

Los conflictos internos de los partidos políticos en el análisis del TEPJF

1. Análisis de casos.....	84
2. Violaciones específicas a derechos de los militantes.....	86
3. Elección de dirigencias.....	92
4. Elección de candidatos.....	99
5. Modificaciones a documentos básicos.....	108
6. Efectos de criterios adoptados.....	113

Conclusiones	126
Bibliografía.....	139

EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ANÁLISIS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (1997-2007)

INTRODUCCIÓN.

La primera vez que leí una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que abordaba como tema de fondo, el conflicto interno de un partido político en el que un militante acusaba a los representantes de su partido, ante el órgano electoral, por alterar el orden de la lista de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional me surgió un especial interés y, derivado de ello, una serie de cuestionamientos. Entre tales cuestionamientos, los más importantes fueron el saber si una autoridad electoral puede y debe juzgar asuntos de esta índole. Hasta donde alcanzaba a entender, al interior de los partidos existía una especie de código que sólo puede ser descifrado y resuelto por los propios dirigentes.

A partir de dicho hallazgo personal, de manera casi instintiva, continué revisando los asuntos vinculados con el tema de la vida interna de los partidos políticos. Cada sentencia del Tribunal abordaba un nuevo conflicto interno. Se trataba de casos inéditos y que, en razón del desarrollo institucional, podían ser expuestos ante un órgano jurisdiccional electoral. Por tanto, me resultaba complejo comprender porqué si en gran medida la evolución democrática a la que se había arribado en el país tenía como uno de sus actores principales a los partidos políticos, no sucedía lo mismo al interior de esas organizaciones ciudadanas. Todo parecía indicar que la democracia había llegado, entre otros factores, gracias a distintos partidos políticos pero no había sido atravesado por ellos.

Bajo tal constatación, todo parece indicar que un problema añejo detectado por estudiosos de las ciencias sociales a principios de siglo se presenta en los partidos políticos de México. Me refiero a las tendencias oligárquicas en el seno de

los partidos políticos. En este sentido, lo que en su momento se identificó como tendencias oligárquicas por parte de líderes y dirigentes de los partidos políticos, tendencias como la dominación de los elegidos sobre los electores, dominación de los mandatarios sobre los mandantes y de los delegados sobre los delegadores, comenzó a evidenciarse en los partidos políticos mexicanos. Probablemente, en el caso de México, el asunto se había dejado de lado debido al desarrollo *sui géneris* de su sistema de partidos políticos. Una mirada veinte años atrás permitiría observar que una de las prioridades de las distintas reformas electorales realizadas de 1977 a 1996 consistía en implementar una genuina competitividad partidista, lo cual evidentemente se sobreponía al asunto de la vida interna de los partidos.

Lo cierto es que las asociaciones políticas en México -en general- siempre habían experimentado confrontaciones, divisiones y rupturas derivadas de las decisiones de sus líderes que, incluso, llevaba a los militantes o grupos opositores intentar y muchas veces a lograr la formación de otras opciones partidistas. No obstante, es a partir de la consolidación de un sistema competitivo de partidos y su consecuente crecimiento electoral, que las diferencias entre dirigentes y militantes se comienzan a presentar como un problema de segunda generación en cuanto al desarrollo democrático. El papel que jugaban los partidos políticos como demandadores de mayor democracia ante el entonces partido hegemónico, ahora era ocupado por el militante partidista quien a su vez pugnaba por la democracia al interior de los institutos políticos. Por consiguiente, resultaba ingenuo pensar que el militante, como una evolución casi natural, no buscara democracia en el seno de su propio partido. Esto se tradujo, en principio, en demandas internas para democratizar las decisiones de sus líderes y dirigentes al no ver satisfechas sus expectativas ante los órganos de justicia partidaria. Posteriormente, el militante tuvo que acudir a los órganos externos que se encargan de vigilar el funcionamiento de los partidos políticos.

El primer órgano externo al que acude el militante es el Instituto Federal Electoral (IFE) y, al no encontrar el resultado buscado —la restitución de su derecho—, recurrió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Este último órgano electoral comenzó a conocer de manera cautelosa tales asuntos. Para el militante -si pudiera describirlo de algún modo- el tema de la democracia interna en México y su revisión por parte de la autoridad jurisdiccional electoral ha sido un largo camino en el que ha logrado cosas que en un momento dado se hubieran considerado como utópicas.

A lo largo del presente trabajo se puede apreciar que desde 1997, algunos militantes acudieron a los órganos electorales federales para interponer sus demandas en torno a conflictos internos. De 2003 a 2007, y después de vencer muchas reticencias, cualquier militante que estimase vulnerado sus derechos podía acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para exponer su caso por un eventual abuso de las dirigencias partidistas. En este contexto y derivado de esa revisión sistemática de casos, me surgieron un par de preguntas: ¿Son acaso estas resoluciones del TEPJF un referente de las conductas antidemocráticas que despliegan actualmente en su seno las dirigencias y líderes de los partidos políticos? Si esto es así, la intervención de una autoridad como el Tribunal ¿representaba una solución o alternativa real a este añejo problema de la oligarquía? O mejor aún, ¿podría este tema ser objeto de una tesis de investigación?

Como puede apreciarse, los cuestionamientos resultaban de mayor alcance, pero ¿cómo vincular aspectos técnico-jurídicos como son las resoluciones de un órgano jurisdiccional con la ciencia política? Si bien es cierto que el fondo del asunto está vinculado con un tema de particular importancia para el ámbito de esta ciencia como lo son los partidos políticos; también la bibliografía respecto al impacto de esas resoluciones es escasa o, en tal caso, vinculada especialmente a lo jurídico.

El estudio de los casos se orientaba a las diversas interpretaciones que podrían darse o a la evolución de criterios jurídicos; no obstante, eran pocos los estudios que centraban su análisis en estudiarlos como fenómenos comprobables de lo que en su momento se definió como tendencias oligárquicas y, menos aún, sobre el impacto que en su conjunto tenían la adopción de esos criterios tanto en dirigentes y militantes como en el sistema político. Es por ello que con el presente trabajo pretendo aventurarme en esa tarea: Enriquecer el estudio de los partidos desde la visión de una institución vinculado con diversas teorías aplicables en la ciencia política como la democracia interna y el institucionalismo.

Nuestra hipótesis, en particular, sostiene que las resoluciones que ha emitido ese órgano jurisdiccional respecto a la vida interna de los partidos políticos en México son muestra de las conductas oligárquicas que despliegan las dirigencias o cúpulas partidistas y, por tanto, que constituye un factor de análisis que permitirá evaluar con objetividad la evolución que ha tenido el asunto de la democracia interna al ser expuesto ante el TEPJF.

Dicha afirmación supone algunos presupuestos: los partidos tienen una vida interna en la cual los dirigentes y líderes despliegan una serie de conductas que pueden considerarse como no democráticas y que, derivado de ello, se ha propiciado la intervención de una institución del Estado, como lo es el TEPJF, desencadenado una serie de efectos.

Debido a lo anterior, en el primer capítulo se expone lo que a mi parecer ocurre con la vida interna de los partidos políticos, las teorías que se han ensayado respecto a las conductas de los dirigentes partidistas y, sobre todo, los mecanismos que se han estudiado para su solución. En ese sentido, se desarrolla un apartado final en el que se exponen las dos caras de la moneda, las dos perspectivas respecto a la intervención o no intervención de instituciones del Estado para resolver las controversias intrapartidistas.

Posteriormente, en el segundo capítulo aludo principalmente a los antecedentes de la “democracia interna”, las bases u obligaciones legales de los partidos, así como las distintas fases por las que transitó la interpretación respecto a los conflictos internos de los partidos al ser expuestos ante el TEPJF.

Por último, se efectúa un análisis de las conductas que se han podido detectar a partir de los casos resueltos por el Tribunal. Específicamente establezco una tipología para abordar cada una de las especies que consideramos engloba este género.

Al respecto, es preciso señalar que, en general, el análisis de casos se circunscribe a asuntos planteados de 1997 a enero de 2008 en razón de que se puede hablar de un primer ciclo en cuanto a la evolución de casos relacionados con la vida interna de este órgano. Lo anterior es así, debido a que el primer caso fue promovido en mayo de 1997. Además, en tanto que derivado de la reforma constitucional publicada en noviembre de 2007, se modificaron diversos aspectos en relación con la intervención del TEPJF en aspectos internos de los partidos. Complementándose, en consecuencia, con la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada el 5 de febrero del presente año, con lo que dicha autoridad tuvo restringir su intervención hasta que hayan sido resueltos por las instancias partidistas. Únicamente, por su relevancia en cuanto a las conductas desplegadas, se ha incluido el análisis del expediente identificado con la clave “SUP-JDC-377/2008”, mismo que fue resuelto en junio de 2008.

Una vez expuestas las particularidades de diversos casos y a efecto de comprobar mi hipótesis, intento demostrar también la influencia que han tenido esos fallos tanto en militantes como en dirigentes partidistas. Con base en esto, en el “apartado de conclusiones” se asientan las afirmaciones que derivan de este trabajo de investigación, mismas que espero, sirvan para comprender de mejor manera el tema.

Para concluir esta introducción es preciso señalar que el trabajo pretende abonar al fortalecimiento de los partidos políticos como base de la democracia representativa y, en ese sentido, nuestra tesis implica una legítima preocupación por el proceso que han experimentado en su interior tales institutos políticos en poco más de diez años desde que se instaló un sistema competitivo de partidos. Mi aporte tiene el ambicioso propósito de generar en dirigentes y militantes de los partidos una seria reflexión en torno a las decisiones internas que se apartan de lo que puede estimarse “democrático” y que no sólo trastocan el funcionamiento adecuado del partido, sino que constituyen un serio déficit para el andamiaje democrático en el cual se encuentran insertos.

Finalmente, es indispensable dejar constancia de que la investigación aquí desarrollada hubiese sido un tanto más compleja de no haber sido por mi trabajo diario dentro de órganos electorales locales. Tanto mi estancia dentro de un órgano jurisdiccional electoral, como en uno de carácter administrativo electoral, me permitieron dar ese seguimiento al que hicimos referencia líneas atrás.

CAPITULO I. La vida interna de los partidos políticos

1. El partido político por dentro

En la actualidad, los partidos políticos son instituciones fundamentales para el desarrollo del sistema democrático contemporáneo. Están llamados a estructurar y transmitir la opinión pública, comunicar demandas a los poderes públicos, propiciar el control público del poder político y hacer que los ciudadanos tengan influencia en las decisiones públicas; además de propiciar la formación de las principales instituciones del país, protagonizar el reclutamiento de las élites dirigentes, colaborar en la integración y legitimación del sistema político en su conjunto y canalizar las protestas contra un sistema político determinado.¹

Tal vez, derivado de esa amplia gama de tareas que se han ido desprendiendo o reconociendo a los partidos políticos, a la fecha no existe una definición universalmente aceptada de lo que es un “partido político”; sin embargo, de las distintas definiciones que los estudiosos del tema han establecido² podemos identificar, al menos, tres rasgos fundamentales o coincidentes como son:

- Una organización de seres humanos, individuos o ciudadanos.
- Que tutela ciertos principios, ideas o afinidades.
- Se propone alcanzar el poder político; obtener votos; colocar mediante elecciones libres representantes en puestos gubernamentales.

En ese sentido, en mi investigación me interesa destacar la organización de ciudadanos como uno de los aspectos principales de todo partido político. En primer lugar es necesario hacer una distinción: cualquier partido político despliega necesariamente su acción en dos ámbitos: el externo y el interno.

¹ Pablo Oñate, “Los partidos políticos” en Rafael del Águila, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Trotta, 2000, p. 251.

² Véase, por ejemplo, las definiciones de Norberto Bobbio, Carl J. Friedrich, Max Weber, Hans Kelsen, E. Schumpeter, F. Epstein, Kenneth Janda, Joseph La Palombara, Angelo Panebianco y Giovanni Sartori.

Al exterior, su actividad se vincula con el sistema político, esto es, a su desempeño en las elecciones, en los órganos legislativos, como partido en el gobierno o su relación con otras organizaciones partidistas o, inclusive, su vinculación con la sociedad civil, entre otros aspectos.³

Al interior, se trata de verdaderos sistemas con vida propia: cuentan con conjunto de reglas y normas que delinearán el tipo de interacción que debe darse en su seno y en relación con el entorno en que se encuentran insertos. Eligen a sus representantes y dirigentes partir de un sistema electoral propio, reclutan militantes, cuentan con sus propios órganos de gobierno u organización internos.⁴

Al respecto, se afirma con razón, que el “partido político” es un sistema político en “miniatura” ya que cuenta con una estructura de autoridad, un proceso representativo, un sistema electoral y subprocesos para reclutar dirigentes, definir objetivos y resolver conflictos internos.⁵ En esencia, se trata de una dinámica, con sus propias complejidades, que involucra una extensa gama de intereses que se encuentran en una permanente disputa en pos de las decisiones trascendentes del partido y, como toda vida –por supuesto-, guarda sus costumbres y secretos que influyen directamente en su conducción.

Análisis recientes⁶ han distinguido que en el ámbito interno lo que compone al partido político es, por un lado, los individuos o grupos que integran el partido y, por el otro, las estructuras, normas y organismos creados para la toma de decisiones, el gobierno y la dirección de la organización. Todos los partidos, hasta los más pequeños, necesitan establecer un mínimo de estructuras y reglas que les permitan encuadrar a sus miembros y organizar las actividades que desarrollan,

³ Sobre el aspecto particular de los partidos políticos no se abundará demasiado debido a que no es objeto central de este trabajo.

⁴ Véase Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (Coords.), *Partidos Políticos de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 11-26.

⁵ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1992, pp. 95 y 96.

⁶ Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg, *Partidos Políticos de América Latina*, cit., p. 16

tomar decisiones acerca de propuestas políticas y estrategias electorales que le son propias. No obstante, aunque podemos coincidir en lo general, nuestra idea es —tomando como base el funcionamiento de los partidos políticos en México— que ese ámbito interno involucra tres y no dos componentes indispensables, a saber:

- 1) Líderes o grupos dirigentes
- 2) Militancia y afiliados,
- 3) Estructura y reglas formales.

La diferencia únicamente estriba en la separación entre líderes y militantes. Si bien es cierto que los líderes antes de serlo ostentan el carácter de militantes, también con el paso del tiempo desempeñan un rol dentro de las organizaciones partidistas que difiere diametralmente de las que desarrollan éstos. Los “líderes” o “grupos dirigentes” son el núcleo de elementos que toman las decisiones del partido y que se preocupan por la existencia y crecimiento del mismo. Al respecto, es preciso señalar que no es únicamente la cúpula formal de grupos dirigentes, o de las elites los que necesariamente están representados en los dirigentes del partido, sino en aquellos grupos que se encargan de tomar las decisiones y que, inclusive, para que cualquier asunto tenga un avance o consecución es menester que pase por el acuerdo de cuando menos la mayoría de éstos. Regularmente tienen el control de los principales puestos en los órganos de gobierno (ejecutivo y legislativo) y del partido. Las razones de su liderazgo y del peso de sus decisiones se miden en la actualidad más cuantitativa que cualitativamente. Es decir, que dependiendo del número de puestos que controlan en el partido, de diputados y servidores de los gobiernos en los que han logrado obtener el triunfo, se refleja su fuerza para incidir en las decisiones trascendentes del partido, así como la que logran reflejar en los procesos internos.

En cambio, la militancia, aunque puede adherirse a esos liderazgos, tiene en la materialidad otras funciones. A nuestro leal saber y entender, la militancia se conforma por los ciudadanos que formalmente pertenecen al partido y participan

en las actividades propias del mismo tanto en su organización como en su funcionamiento ya que cuentan con derechos y obligaciones. El “militante” es el adherente activo que vive con mayor intensidad su preferencia política, participa de modo regular en sus actividades, se postula en las elecciones internas, cubre las plazas de los órganos internos y participa como funcionario del mismo; además, dicho sea de paso, es distinto al “afiliado” pues tiene una mayor pertenencia a la organización.

Por otra parte, es cierto que pueden existir distintos tipos de militantes. Al menos distingo dos. Por un lado, aquellos que se encuentran en la organización partidista por *convicción* –que aunque se dude todavía los hay-, esto es, aquellos que se encuentran como militantes activos de la organización por la identidad de los principios que ésta tutela. Sobre ellos descansa el partido, se constituyen en cuadros y personal de la organización y actúan de facto como motor de los demás adherentes.⁷ Por otro lado, se encuentra el militante que se caracteriza por haberse adherido a la organización partidista no por sus ideales, sino por el auge o el avance que ha tenido determinado partido político y en ese crecimiento él ha obtenido una serie de beneficios.

El “afiliado”, en cambio, es el ciudadano cuya preferencia política es lo suficientemente fuerte para llevarlo a formalizar la condición de miembro del partido, pero su grado de actividad es de manera esporádica. Según sea el caso, el “afiliado” demanda primordialmente o incentivo de identidad, o bien incentivos selectivos cuya relación suele ser inversa. Dichos beneficios van desde tener un empleo dentro o fuera del partido hasta los que se adhieren para obtener provecho u utilidades como despensas, programas sociales focalizados o inclusive por la concesión de aspectos en los ámbitos legislativos y gubernamentales.

Hoy en día, en una entidad compleja como lo es un partido político, el tercer componente relativo a la estructura y reglas formales requiere la sujeción a un

⁷ Manuel Martínez Sospedra, *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Editorial Ariel, 1996, pp.48-49.

conjunto de bases para su organización, estructura y funcionamiento que incluyan: la división de labores, funciones y responsabilidades; creación de órganos o funcionarios con poderes de decisión y ejecución que no tienen todos los miembros; y la regulación de las relaciones con órganos distintos y entre éstos y los individuos.

En el caso de México, la estructura de los diferentes partidos políticos nacionales es similar en virtud de que supedita a la satisfacción de un referente legal: el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Dicho precepto establece que dentro de sus estatutos, los institutos políticos establecerán los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Además, entre sus órganos deberá contar, al menos, con una asamblea nacional o equivalente que será la máxima autoridad del partido; un comité nacional o equivalente que sea el representante nacional del partido, con facultades de supervisión y, en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas; comités o equivalentes en las entidades federativas; y un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de precampaña y campaña en los términos previstos por la propia codificación.

Aunado a estos órganos se encuentran los que se encargan de la organización de sus procesos comiciales internos y, consecuentemente, los de justicia partidaria. Tal base legal ha dado lugar a que en el fondo cada uno de los partidos políticos haya reproducido, con sus propias particularidades, el andamiaje del Estado. Los partidos políticos cuentan con una Asamblea o Congreso que es el órgano máximo de decisión y, como tal, es el que se encarga de aprobar, reformar e inclusive derogar sus normas fundamentales, así como de definir la línea política del partido, *mutatis mutandis*, se trata de una especie de Constituyente. Además, cuentan con un Consejo Político que algunas veces funge

de órgano legislativo ya que está conformado por los distintos dirigentes y representantes (legislativos) del partido los cuales, a su vez, son los que definen la política y la forma de organizarse, convocan a las elecciones e, incluso, ante ciertas eventualidades, nombran a su Presidente o Secretario sustituto; definen la áreas estratégicas con las que opera el partido y, al mismo tiempo, se hacen cargo del nombramiento de sus órganos internos (justicia partidaria, finanzas, elecciones).

De igual forma, para materializar sus decisiones los partidos políticos cuentan con un ejecutivo, esto es, con Comités Ejecutivos Nacionales y Estatales que se encargan de la representación del partido en sus respectivos ámbitos, así como de su dirección conforme a la línea política del partido. Se trata, en esencia, de órganos similares al Ejecutivo Federal y a los Gobernadores.

En cuanto a sus órganos o autoridades internas, los partidos políticos se hacen cargo de tareas específicas como son organizar elecciones de candidatos y dirigentes, y de la justicia partidaria que se encarga de resolver las controversias internas. Por disposición legal, todo partido político que cuenta con registro debe contar con un órgano de finanzas para la administración del financiamiento público y privado que reciben en su calidad de entidades de interés público.

Por lo tanto, desde una perspectiva formal, los componentes internos de un partido político son sus dirigentes, militantes y estructura organizacional; no obstante, la complejidad interna de un partido se deriva de la interrelación de estos tres factores. La forma que en cada partido organiza dicha interrelación determina su vida interna.

2. Teorías sobre la organización interna de los partidos y su tendencia natural a la oligarquía

La vida interna o interrelación entre los componentes de un partido político tiene sus códigos y costumbres muchas veces ocultos o, si se prefiere, poco claros. La organización de este tipo de asociaciones por tradición tiene como base prácticas y costumbres preponderantemente consuetudinarias. Los estatutos y reglamentos interiores no describen más que una pequeña parte de la realidad.

Un primer estudio sobre esa vida interna de los partidos fue el efectuado por Mosei Ostrogorski. En su estudio sociológico realizado en 1902 establece que los partidos políticos dada su imprevista entrada en la vida política rompen en alguna medida con el régimen electivo y un gobierno democrático, pues además de las tareas electorales, estos entes asumen otras en las que actúan como intermediarios entre el pueblo y el Estado. Con ello, considera Ostrogorski, los partidos políticos generan una pasividad social, eliminan la independencia de espíritu de los ciudadanos y provocan un formalismo político que da lugar a un gobierno mecánico y, por consiguiente, otorga la entrada a la corrupción en el sistema y al gobierno por parte de las elites del Estado con total arbitrariedad.⁸

A juicio de este autor, el peligro fundamental se encuentra en sus poderosas organizaciones permanentes. En efecto, los partidos políticos al contar con un modelo caracterizado por el mantenimiento de sus capas dirigentes, su autoperpetuación y la ausencia de participación interna “de abajo a arriba”, los partidos dejan de ser aquello para lo cual en principio deberían estar llamados en un Estado democrático: ser los canalizadores de demandas sociales desde el Estado-comunidad hacia el Estado-aparato. Cuando ese canal de comunicación se fractura, el sistema democrático en su conjunto se resiente, y los partidos pasan a generar intereses autónomos independientemente de la base social que los apoya.

⁸ José Ignacio Navarro, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp.100 y 101.

Sobre bases similares, el sociólogo Robert Michels⁹ realizó en 1911 una teoría general de la vida interna de los partidos y de los dirigentes partidistas. En lo que denominó la “ley de hierro”, el autor sostenía que 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 delegadores. “Quien dice organización dice oligarquía”. Según este autor, los partidos políticos en su quehacer cotidiano simulan un apego a los principios democráticos, sin embargo, la realidad es que a su interior las tendencias oligárquicas son una constante, tendencias entendidas como la primacía y la dominación de los dirigentes sobre el conjunto de la organización. En suma, los partidos tienden en forma natural a configurar modelos de carácter oligárquico.

Para el autor referido, las tendencias oligárquicas que se despliegan al interior de las organizaciones partidistas se explican por razones de tres tipos, a saber, razones técnico-administrativas, razones psicológicas y razones intelectuales.

En primer lugar, las razones de tipo técnico-administrativo ocurren por la necesidad que tiene todo partido político de contar con una organización desarrollada para lograr sus objetivos políticos y dirigir la lucha social de masas. Michels considera que, precisamente de esta necesidad, surge el principal peligro para la democracia interna de estas organizaciones. La consolidación de la organización producida con el paso del tiempo y el consiguiente desarrollo de la maquinaria del partido con el objetivo de atender a cada vez mayores y más específicas necesidades como la de supervivencia, conducen de forma inexorable al sacrificio de los principios democráticos a pesar de que en sus inicios tuviese por sincero objetivo defenderlos y potenciarlos.¹⁰

⁹ Robert Michels, *Los Partidos Políticos (Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna)*, Buenos Aires, Amorrortu editores.

¹⁰ José Ignacio Navarro, *Partidos políticos y democracia interna*, *op cit.* 108-109.

Desde esta perspectiva, a medida que aumenta la organización del partido disminuye el grado de democracia interna, es decir, aumenta el nivel de oligarquía. Ese crecimiento genera en el partido exigencias técnicas mayores de forma que ya no es posible gestionarlo sin adoptar un sistema de representación. Pero lo importante de dicho planteamiento es que considera a este hecho como una auténtica ley sociológica, inmutable y contrastable empíricamente. En esencia, sostiene Michels, si la democracia consiste en el gobierno propio de las masas de acuerdo con las decisiones de las asambleas populares, existen diversas circunstancias que se oponen a que ello pueda verificarse en la práctica y que favorecen la constitución de camarillas oligárquicas. Esto se debe, entre otras razones, a lo siguiente: 1) La patología de la multitud: la masa está continuamente expuesta a la sugestión y es fácilmente influenciada por los líderes y, 2) las masas soberanas son incapaces de adoptar las resoluciones más necesarias. Ello se demuestra en relación con la organización partidaria, sobre todo en los partidos de decenas de miles de simpatizantes como los partidos de masas, tipología propia de la época en que se inscribe la obra de Michels.

En estos casos, la toma de decisiones de manera directa por el conjunto de miembros de la masa es imposible por diversos factores tanto físicos -cómo y dónde reunir a esa multitud- como técnicos y administrativos. No es correcto suponer que la totalidad de la masa vaya a querer resolver directamente todas las controversias que puedan llegar a surgir. En consecuencia, surge la necesidad de la delegación, es decir, de que un grupo restringido de personas tome decisiones por la masa. En esa tarea, el principio democrático impone una serie de requisitos: influencia igual de todos en los asuntos públicos, universalidad del derecho de sufragio activo y pasivo, carácter electivo de todos los cargos, así como revocabilidad de éstos por la masa en cualquier momento.

En segundo lugar, las razones de tipo psicológico indican que las tendencias oligárquicas detectadas en las organizaciones complejas, especialmente en los partidos políticos, no sólo tienen su origen en circunstancias

dependientes de su propia dinámica —esto es, de la consideración de estos entes en cuanto centros de poder en competencia entre sí y necesitados de adaptación al entorno especialmente dinámico y complejo en el que se mueven—, sino que van a detectar, además, una serie de razones complementarias que explican tales tendencias, Estas razones obedecen, por un lado, a la psicología peculiar de las masas y,, por otro, a las mutaciones psicológicas que el ejercicio de las tareas directivas provoca en el reducido grupo dirigente y que tienden a consolidar y perpetuar su posición de privilegio. La suma de ambas clases de razones — focalizadas en los dos grupos antagónicos que componen todo el partido—, produce, en última instancia, una separación más acusada entre ambos y, por tanto, la disminución de la participación de la masa en la toma de decisiones dentro de la organización y el correlativo aumento del papel de los líderes. Algunas de las razones que sustentan lo anterior son las siguientes:

a) Consideración de los cargos como propiedad personal. Esto significa que quien durante un periodo de tiempo ha ostentado el cargo de delegado acaba considerándolo como propio, de tal manera que si se le niega la reelección amenaza con represalias, entre ellas, la renuncia.

b) La necesidad de liderazgo de gran parte de la masa ya que, a su juicio, son muy pocos los miembros de base de un partido político que tienen verdadero interés por las cuestiones partidarias, es decir, son indiferentes ante la multitud de asuntos que afectan la vida interna de la organización.

c) Las atribuciones morales a miembros del partido. Otro aspecto que distingue el autor es de carácter moral: la gratitud de la masa hacia quienes tienen puestos de responsabilidad en el partido. Esta gratitud, se manifiesta en la reelección continua de los líderes preexistentes, lo cual implica que el liderazgo tiende a perpetuarse.

En último lugar, se encuentran las razones de tipo intelectual. El autor vincula las razones intelectuales con el mayor grado de preparación técnica y cultural de los dirigentes frente a la masa—que se convierten así en insustituibles dentro del partido—. Para Michels, el liderazgo profesional es una consecuencia necesaria de la mayor complejidad organizativa del partido. A medida que la vida política se vuelve más compleja, se necesita que los que conduzcan la organización estén mejor preparados y posean mayor experiencia. Esta condición, a la larga, se traducirá en una división más acusada entre conductores y conducidos o, mejor aún, los conocimientos que los expertos poseen en cuestiones inaccesibles para la masa, los convierte cada vez más en sujetos insustituibles, lo cual constituye uno de los mayores peligros para la democracia en el interior de los partidos.¹¹

En suma, para Michels existe una contraposición natural entre la democracia y la organización. Al ser necesarios los liderazgos en una organización, éstos a su vez tienden a organizarse y a consolidar sus intereses provocando con ello gratitud de los conducidos hacia sus conductores y la inmovilidad y pasividad de las masas. Nuestro autor identifica lo anterior como un proceso que surgió de la diferenciación de funciones dentro del partido y que se completa con un complejo de cualidades adquiridas por los líderes al desprenderse de la masa: “En un principio los líderes surgen espontáneamente; sus funciones son accesorias y gratuitas. Pronto, sin embargo, se hacen líderes profesionales, y en esta segunda etapa del desarrollo son estables e inamovibles”¹².

Es importante destacar que la teoría previamente señalada se formuló cuando aún no se democratizaban muchos de los sistemas representativos, de forma que en aquel momento apenas se produjo el surgimiento de partidos de masas, razón por la cual el tema de la democracia interna no era un asunto clave.

¹¹ José Ignacio Navarro, *Partidos políticos y democracia interna*, op. cit., pp. 103-107.

¹² Robert Michels, *Los Partidos Políticos (Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna)*, cit, pp. 188-191.

Aún así, lo anterior, constituyó un punto de partida para el estudio de las conductas de los dirigentes partidistas. En mi opinión, si bien es cierto que el análisis de Michels puede tener sus aristas en cuanto a la incompatibilidad de la organización con la democracia, no es menos cierto que las causas que dan origen a esa “oligarquización” no sólo prevalecen sino que se han agudizado o sofisticado. Por tanto, el problema central radica en que la transformación que experimentan los líderes no tiene una serie de limitantes para que así pudiera tener un cariz aceptablemente democrático.

Años más tarde en su obra *Los partidos políticos* (1951), Maurice Duverger comparte gran parte de las tesis de Michels. Duverger considera que pese a los intentos que realizan todos los partidos políticos de dotarse de una apariencia democrática, la realidad es distinta. Se detectan con facilidad tendencias a la oligarquización motivadas por la necesidad de la lucha política competitiva ya que un partido no organizado es débil y su supervivencia se encuentra en amenaza. En este sentido, para Duverger, la adopción por parte de un partido de formas autocráticas supone dotarse de una posición ventajosa frente a aquéllos que asumen formas democráticas. Ello explicaría por qué los partidos son reacios a organizarse de manera acorde con los principios democráticos.

De modo similar a Michels, tal autor considera que los partidos —en una táctica ciertamente hipócrita y que tiene por objeto atraerse la simpatía de las masas— siempre intentan aparentar que funcionan de manera democrática y enmascaran determinados procedimientos desviados de las reglas estatutarias.¹³

Así, Duverger distingue dos técnicas para que los partidos políticos ofrezcan una apariencia democrática: Las manipulaciones electorales (1) y, la distinción entre dirigentes reales y dirigentes aparentes (2).

¹³ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 164.

(1) La manipulación electoral es la más utilizada por los Estados de “la candidatura oficial”. Por ellos se introducen las manipulaciones distritales, las presiones administrativas, la falsificación de credenciales para votar y todos los demás elementos que sirven para distorsionar o alterar las elecciones. En el interior de los partidos políticos, donde las elecciones se llevan a cabo en un marco más estrecho, y la publicidad de las mismas es limitada, la falsificación de las elecciones puede ser más factible. En este tipo de elecciones suele utilizarse el “sufragio indirecto” (los dirigentes se eligen por delegados) como medio para prescindir de la democracia fingiendo aplicarla. También se realiza la presentación de los candidatos desde el centro como otra forma de manipulación electoral o, si se prefiere, la propuesta oficial donde sólo un candidato se registra convirtiéndose tal propuesta en mera ratificación o formalidad. En tal caso, es excepcional que los miembros de esos grupos se revelen en contra de la propuesta desde el centro: “la dificultad para concertarse para asegurar el éxito de la oposición eventual, la escasez de personalidades capaces de construirla, la abstención de la mayoría de los miembros en las reuniones, explica esta docilidad de los métodos autocráticos”¹⁴. Sin embargo, no se descarta que una sección se rebele en contra de las proposiciones del partido, “pero estos actos de indisciplina local son demasiado raros, demasiado fragmentarios y dispersos para poner en peligro el sistema”.¹⁵ De igual manera, la rebelión de la oposición no se hace dentro de una democracia real, sino, más bien, surge de una lucha de influencias entre varios dirigentes pertenecientes a la autocracia del partido.

La organización de las elecciones puede ser el corolario de la presentación desde el centro ya sea por medio de la falsificación del cuerpo electoral o bien, de la alteración de las votaciones. También es posible que se sume a ello la manipulación psicológica de los votantes, la cual consiste en trasladar a un personaje de peso que apoya abiertamente a los candidatos oficiales, pues su prestigio entre los miembros desempeña un papel considerable en sus votos.

¹⁴ Maurice Duverger, *Los partidos políticos, op cit.* pp. 164.

¹⁵ Maurice Duverger, *Los partidos políticos, op cit.* pp. 164.

(2) La diferencia sustantiva entre “jefes aparentes” y “jefes reales” radica en que los primeros son elegidos y los segundos designados. Los jefes aparentes tienen el poder teórico; mientras que los jefes reales lo ejercen o lo comparten con ellos. Los jefes reales proceden de la cooptación desde arriba y no de la elección.

En ocasiones se forman círculos alrededor de ciertas figuras del partido que tienen el efecto de aumentar la autoridad de esos hombres y darles una preponderancia no prevista por los estatutos. La dirección de los partidos tiende, por consiguiente, a tomar naturalmente una forma oligárquica. Una verdadera clase de jefes se constituye de una casta más o menos cerrada, de un círculo interior de difícil acceso. Este fenómeno se aplica tanto a los jefes aparentes como a los reales, a los dirigentes autocráticos como a los democráticos. Por lo tanto, la elección, en teoría, debería impedir el nacimiento de una oligarquía; aunque de hecho parece más bien favorecerlo.¹⁶

Duverger reconoce que al interior de los partidos se forman facciones. Entre las más conocidas están las llamadas “camarillas” que son pequeños grupos que se basan en la solidaridad personal para establecer su influencia. Se puede tratar de un clan formado alrededor de un líder y la clientela surgida de ese jefe monopoliza los puestos de dirección y reviste el carácter de una oligarquía. Las rivalidades entre camarillas son a menudo luchas en favor de la dirección del partido, pero el clan dominante es quién generalmente la ejerce.

Otra forma de oligarquía que refiere este autor es la oligarquía institucional formada por la burocracia. Los partidos políticos ligados a sindicatos u organizaciones tienen complejos sistemas de secciones. A su vez, los partidos pueden tomar el carácter de una oligarquía de tecnócratas. Al interior del partido, se crean escuelas de cuadros por las que hay que escalar si se quiere obtener un

¹⁶ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, op cit. pp. 172-204.

puesto de dirección¹⁷. Cuando la dirección de un partido toma el carácter de una oligarquía, señala Duverger, se plantean dos problemas importantes: el de la composición del círculo interior y el de su renovación. El primero consiste en medir la separación que hay entre la base del partido como masa homogénea y los miembros del círculo interior u oligarquía. El segundo tiene que ver con la renovación de ese círculo. La renovación se complica sobre todo en los casos en que la dirección del partido descansa en la nominación y la cooptación, porque las funciones directivas toman un carácter vitalicio; sin embargo, en los casos en que la oligarquía es elegida el problema del arraigo al poder no deja de ser un obstáculo para su reemplazo.

En general, existen dos obstáculos que se presentan para la renovación del círculo interior. La oposición de los cuadros subalternos (de los miembros del propio círculo interior) y la tendencia conservadora de la base (la masa de militantes). De este modo, la renovación se hace más factible en los partidos centralizados donde los dirigentes superiores tienen la facilidad de imponer cargos a sus sucesores o bien, en los partidos débilmente organizados debido a que los cuadros inferiores no son numerosos y puede darse la libre competencia.

Cabe señalar que en la evolución de los partidos políticos se observan dos elementos: a) el aumento de la autoridad de los dirigentes y b) la tendencia hacia formas personales de autoridad. Contrariamente a lo que parecería la institucionalización del poder devienen los factores antes citados. Parece ser que el surgimiento de los partidos autoritarios coincide con el de los partidos de masas. La vía del autoritarismo se refuerza por la necesidad de la eficacia, la disciplina partidaria y la homogeneidad de los grupos se convierte en regla para alcanzar el poder.

¹⁷ Señala Duverger que este mecanismo de cuadros no puede ser más perfecto más que en un régimen de partido único, "donde la selección de los jefes de partido se confunde con la de los cuadros políticos del Estado". op. Cit., p.186.

Por su parte, la disciplina en los partidos políticos, y su contraparte la represión, se ha establecido progresivamente por lo cual se han creado recursos y jurisdicciones para asegurarla.¹⁸ El desarrollo de la disciplina implica, también, “la homogeneidad del partido, la ausencia de fracciones y de tendencias”. De hecho, las instituciones disciplinarias y el sistema de purgas sirven para preservar la ortodoxia del partido y mantener una rigurosa unidad entre sus miembros. Sin embargo, el desarrollo de las fracciones no es un signo de la libertad de los miembros ni de un debilitamiento de la autoridad de los jefes, sino una manifestación de las divergencias de opiniones en el seno de la clase dirigente. En consecuencia, cada fracción representa, por sí misma, una estructura autoritaria. A lado de algunos jefes, agrupa a miembros del partido que han aglomerado a su alrededor y que someten generalmente a una disciplina parecida a la que existe en el seno de éste. El fraccionamiento no se produce en el nivel de las masas sino en el de los cuadros. Esto se traduce generalmente por una tentativa de los cuadros subalternos para suplantar a los cuadros superiores. Estas fracciones no constituyen oposiciones procedentes de la base sino oposiciones que vienen de la cima.¹⁹ Además, la disciplina hace posible la aglomeración de elementos distintos unos de otros y la conducción de tal base heterogénea.

En realidad, el análisis de Duverger no difiere del desarrollado por Michels, incluso podríamos afirmar que sus teorías se complementan. Ambas reconocen la tendencia de las organizaciones partidistas a la oligarquía, pero el segundo incorpora lo relativo a las divergencias entre las propias élites. Aspectos que no tocan específicamente los derechos de la militancia sino sólo el enfrentamiento que se dan entre los cuadros dirigentes o a los que aspiran a serlo.

Por su parte, Ángel Panebianco en su obra *Modelos de partido (1982)* no coincide con la tesis de Michels y Duverger. Él toma como el presupuesto que define las relaciones internas de los partidos políticos la “teoría de los incentivos”. A partir de esa base considera que los partidos, en cuanto asociaciones

¹⁸ En los sistemas de partido único, la exclusión constituye una pena grave porque supera el marco de comunidad del partido y puede tener consecuencias en la vida social y profesional del excluido.

¹⁹ Maurice Duverger, *Los partidos políticos, op cit.* P. 204.

voluntarias, y cuya participación por su intermediación no puede imponerse de forma imperativa, deben asegurarse por sí mismos distribuyendo una serie de incentivos o beneficios entre sus miembros. Los “incentivos colectivos” son aquellos que se vinculan a los ideales de solidaridad, identidad o ideología, y se distribuyen a todos los miembros de la organización en la misma medida. Los “incentivos selectivos” hacen referencia a otros valores como el poder, el status o elementos materiales., Para asegurar la participación, los partidos tienen que distribuir ambos tipos de incentivos de forma desigual.

Así, para tal autor, la “teoría de los incentivos selectivos” explica el comportamiento de las elites que compiten entre sí por controlar los cargos del partido o de los militantes que colaboran con la organización a la que pertenecen y no para sentir defendidos sus ideales políticos, sino para conseguir algo a cambio a modo de cargo dentro del partido o de carácter público. Sin embargo, esta teoría no sería válida para otro tipo de militancia que colabora con el partido de manera desinteresada, o para el electorado fiel que vota por un partido por su afinidad ideológica. Por ello, la organización del partido debe saber distribuir correctamente incentivos de ambos tipos si quiere evitar conflictos internos y garantizar su sobrevivencia. El partido es una organización que busca la propia supervivencia, equilibrando en su interior las demandas de una pluralidad de actores que trata de garantizar, por tanto, los intereses, generados y alimentados, por los intereses selectivos de la continuidad de la organización. En cuanto tal, el partido debe alcanzar un compromiso con su entorno, adaptarse de algún modo a él.

Al preguntarse cuál es el grado de libertad o autonomía que debe tener la cúpula dirigente para tomar decisiones, Panebianco hace dos precisiones de suma importancia. Por un lado, señala que toda decisión aparentemente imputable a un líder solitario es, en realidad, el resultado de una negociación entre la pluralidad de intereses que existe en el partido ya que casi nunca un líder actúa con carácter singular. Esta característica lo conduce a adoptar la expresión “coalición dominante” para identificar a quienes tienen el mando del partido. Así, las

decisiones organizativas son, en esta concepción, el producto de negociaciones en el interior de la organización basado en influencias recíprocas entre los actores. La llamada “libertad de elección” o de “acción” se halla, al menos, condicionada por la necesidad de mantener el equilibrio entre intereses divergentes y por las negociaciones que de ello se derivan en el seno de la coalición decisional.²⁰

En este sentido, el grado de libertad de elección que goza la coalición decisional mayoritaria lleva, desde su visión, a otro dilema crucial. Por un lado toda coalición de este tipo, junto a la limitación interna a la que hemos hecho referencia, nace de su misma esencia como coalición. Esta coalición debe conciliar intereses diversos la cual, a su vez, posee una limitación externa: debe tener en cuenta las exigencias propias de la organización en su funcionamiento cotidiano y debe anticiparse a las reacciones de sus adversarios. Estas limitaciones coartan en todo momento su libertad de maniobra. Por otro lado, la coalición -y cada líder en lo individual dentro de ella- debe esforzarse continuamente por ampliar su margen de maniobra. De hecho, existe un cierto grado de libertad de maniobra en la conjugación e interpretación de los fines de la organización, o en la gestión de las relaciones con otras organizaciones. En otros términos, un cierto grado de ductibilidad táctica y estratégica es absolutamente necesario para asegurar la supervivencia de la organización y, con ella, el mantenimiento de la estructura interna de poder ante las cambiantes condiciones ambientales. Si el margen de maniobra es muy restringido, la posición de la coalición ante todos los problemas organizativos se hace rígida. Al dificultar el ajuste a los cambios de situación, esta rigidez acabará por repercutir sobre la organización convirtiéndose en una amenaza para ella. Al mismo tiempo, la amenaza pondrá en movimiento procesos internos de rechazo y de contestación de los líderes.²¹

Como se puede apreciar, para este autor las relaciones al interior de los partidos políticos no son propiamente relaciones “dominado-dominante”, esto es,

²⁰ Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, p.48.

²¹ Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, cit, pp.49 y 50.

que los líderes en lo individual tengan en automático y a su libre albedrío un predominio ilimitado sobre los militantes, sino que también los militantes aprovechan su condición para obtener ciertos beneficios. Y, en efecto, como lo expuse en la primera parte de este trabajo, existen diversos tipos de militantes y algunos de ellos aprovechan su condición para obtener los beneficios; sin embargo, dos sinrazones no dan una razón. El hecho de que los militantes entren a ese juego no significa que tal maniobra se constituya en una base segura para que los líderes o la coalición dominante puedan, en aras de su libertad de decisión, adoptar determinaciones que se inscriben dentro de lo que podemos identificar como elementos antidemocráticos. Panebianco refiere que las élites del partido luchan entre sí por controlar los cargos del partido y, no obstante, esa lucha no puede darse, a mi parecer, ocultando ciertas posibilidades y derechos de la militancia. Lo que también demuestra la tesis de Panebianco es la existencia de ese grupo privilegiado que toma las decisiones trascendentes del partido que, si bien es cierto debe existir y operar para la supervivencia del partido, no es menos cierto que, como él mismo reconoce, debe tener ciertas limitantes.

Ahora bien, respecto a la tesis de Michels. Panebianco considera que difícilmente se pueden establecer leyes generales. Para este autor la forma en que se produzca ese equilibrio interno -al que ya hemos aludido antes- es algo que contribuye a definir la dimensión central de la estructura organizativa de todo partido. Esta dimensión de la estructura organizativa varía entre unos y otros partidos en función de una serie de factores pero, sobre todo, de la historia organizativa de cada uno y de las características de los ambientes en los que operan.²² Específicamente, Panebianco considera que la tesis de Michels señala que todo partido esta destinado a pasar de una fase originaria en la que la organización está enteramente dedicada a la realización de la causa a otra fase sucesiva en la que ocurre lo siguiente:

a) el crecimiento de las dimensiones del partido; b) la burocratización; c) la apatía de los afiliados tras el entusiasmo participativo inicial y, d) la voluntad de los

²² Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, cit, p. 53.

jefes de conservar el poder al transformar el partido en una organización en la cual el fin es la conservación de sí mismo. En este último caso, la supervivencia organizativa es “demasiado radical”, pero en el fondo reconoce que efectivamente por parte de los líderes existe una tendencia en esa dirección.²³

Invocando a Alejandro Pizzorno, Panebianco reconoce que en la fase inicial de un partido político prevalece la cooperación para la realización de un fin común, por lo cual se asume como una “asociación entre iguales”, pero, con el paso del tiempo, el partido deja de ser un sistema de solidaridad para convertirse en un sistema de intereses: “con la burocratización y la implicación progresiva en la rutina cotidiana, la organización se diversifica y crea sobre las cenizas de la igualdad inicial, nuevas desigualdades”²⁴

Sobre tal base, Panebianco expone las causas que en su perspectiva explican el desarrollo de mecanismos de ejercicio del poder dentro del partido. A su juicio, la teoría de Michels parte de observaciones “correctas”, pero parciales acerca de cómo se organiza el poder en el seno de los partidos políticos. , En su opinión, es necesario cambiar la perspectiva del análisis. Para este autor, las relaciones de poder al interior del partido obedecen a la teoría del intercambio, teoría según la cual ambas partes -dirigentes y militantes- dan y reciben algo a cambio. “Aunque se encuentren en una situación desigual y en la asimétrica en la misma a la hora de distribuir el objeto de intercambio para influir en el sentido del mismo a su favor. Esto a su parecer, supone que ninguna de las partes que intervienen en esa relación puede ejercitar sobre la otra un poder absoluto, sino que “siempre habrá límites y nadie podrá imponer su entera voluntad”.²⁵

De este modo y sobre lo expuesto por Panebianco resulta relevante para nuestra investigación el reconocimiento tácito de las tendencias que suelen desplegar las elites dirigentes. Como un aporte nuestro, señalo que tales

²³ Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, cit, p. 54.

²⁴ Ídem.

²⁵ José Ignacio Navarro Méndez, *Partidos Políticos y Democracia Interna*, cit. pp. 136 y 137.

conductas no necesariamente son ilimitadas sino que, también, tiene una especie de condicionamiento por parte del militante. Sin embargo, el problema quizá radique en que no nos dota de elementos para identificar esos límites. Más aún, me resulta difícil reconocer que ese intercambio —que en la mayor de las veces es desigual como bien lo reconoce Panebianco— sea algo natural de los partidos que justifique la adopción de tales medidas oligárquicas.

Ahora bien, en su crítica a la tesis de Michels, Panebianco aporta elementos que difícilmente pueden dejarse de lado en nuestro análisis. A diferencia de lo expuesto por Michels, Panebianco sostiene que el tamaño de los partidos no determina mecánicamente nexos causales, esto es, la relación entre *partido grande-heterogeneidad política grupo dirigente-dividido* y *partido pequeño-homogeneidad-unidad*. A su juicio no se puede establecer como un evidencia irrefutable que en los partidos grandes el nivel de participación sea más bajo que en los pequeños o, lo que es lo mismo, que éstos sean más democráticos que aquéllos.

Vinculado también con el problema del tamaño, Panebianco considera que éste tampoco es una determinante para el grado de burocratización de la organización partidista. En su opinión, esto solo sucede en un momento inicial de formación del partido: No obstante, la burocratización del partido continúa hasta cierto nivel a partir del cual un aumento en el tamaño del partido no se refleja en un aumento de la complejidad organizativa. Todo esto es cierto si tomamos como referencia a los partidos políticos mexicanos. La estructura de tales partidos, independientemente de su fuerza electoral, se encuentra determinada -como veremos líneas adelante- por la legislación. Por tanto, el hecho de crecer electoralmente difícilmente implica el necesario crecimiento de su burocracia.

Cabe agregar que una variable más analizada por Panebianco es la relativa a la variación del tamaño de los órganos internos del partido que producen variaciones significativas en su dinámica organizativa, Para el autor existe una tendencia global en la que los órganos ejecutivos -de dimensiones reducidas-

prevalecen sobre los deliberantes -de mayores dimensiones-, lo cual provoca la consecuente merma de la democracia interna que tiene, a su vez, como requisito *sine qua non*, la deliberación para la adopción de decisiones.

Del mismo modo, Panebianco otorga un papel relevante al sistema electoral interno. Esto se debe a que el sistema electoral interno es un elemento que puede desencadenar conflictos partidistas cuando no es un instrumento al servicio de la mejor representatividad de los distintos intereses y visiones que existen de dentro de un partido y, por el contrario, se torna en artificio en donde, dando una aparente formalidad democrática, busca perpetuar a los dirigentes en su poder y reducir a la mínima expresión a los disidentes de la línea oficial.²⁶

Sin duda, los enfoques de Panebianco son distintos a los expuestos inicialmente y, según se aprecie, puedan quizá resultar un tanto más complejos o realistas. Para los fines de mi investigación, tales enfoques confirman ciertos presupuestos respecto a la conducción de los líderes, además de poner el acento en un aspecto que para nosotros resulta fundamental y que para otros autores no entraña importancia alguna. Como se podrá observar, el sistema electoral interno constituye una de las herramientas para que los líderes controlen la renovación de dirigentes y candidatos.

Por otra parte, estudios más recientes coinciden en que en la actualidad no sólo es común que muchos dirigentes o líderes partidistas busquen permanecer mediante artilugios en los cargos partidistas²⁷ sino que, también, adoptan decisiones de manera excluyente sin tomar en cuenta las opiniones de sus militantes. Éstos últimos sólo son consultados para legitimar políticas y resoluciones previamente tomadas. Las élites controlan de manera férrea el poder, no facilitan la participación de todos los grupos en las definiciones programáticas o en la elección de los candidatos. Las bases de militantes carecen de mecanismos

²⁶ José Ignacio Navarro Méndez, *Partidos Políticos y Democracia Interna*, cit. p. 140.

²⁷ Al menos esto es aplicable al caso de México tal y como se podrá constatar en los capítulos subsecuentes.

para premiar o castigar a sus líderes en el caso de que éstos no cumplan promesas o programas de gobierno. Estos partidos se caracterizan por tener bajos niveles de democracia interna -con desarrollos organizativos y procesos decisionales poco participativos-, la cual no ha impedido cierta rutinización de los sistemas poliárquicos donde compiten.²⁸

Como se mencionó líneas atrás, en una entidad compleja como lo es un partido político, se requiere la sujeción a un conjunto de bases para su organización, estructura y funcionamiento que incluyan la división de labores, funciones y responsabilidades. Creación de órganos o funcionarios con poderes de decisión y ejecución que no poseen todos los miembros, así como de la regulación de relaciones entre órganos distintos y de éstos con los individuos. Estas relaciones, naturalmente, pueden constituirse en fuentes de conflicto que no ofrecen una solución simple a la normatividad del partido cuando ésta sea motivo de distintos criterios de interpretación y aplicación, o cuando se presentan “lagunas normativas” que llevan a la convicción de cada protagonista, puede tener la razón y que, por lo tanto, la posición del otro es incorrecta. En consecuencia, esto afecta a tal grado en sus derechos o funciones, que pueden surgir - de hecho surgen- grupos o élites de poder, o en su caso, *hombres fuertes* susceptibles de violentar la voluntad mayoritaria y transgredir las garantías existentes en favor de las minorías al margen de las reglas vinculantes para todos. Esto lo realizarían mediante interpretaciones sesgadas o por medio de la intimidación, la amenaza o la violencia que puedan propiciar la desvirtuación de los fines sociales, la frustración del propósito de plena realización de la mayor participación política posible de los asociados, y la restricción de las demás libertades fundamentales en que se cimenta dicha participación para que surja, en su lugar, una oligarquía partidista. En otras palabras, tales restricciones anulan la expectativa de los militantes que, en lugar de encontrar un refugio o trinchera para resistir y enfrentar

²⁸ Flavia Freidenberg, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en José Thompson y Fernando Sánchez, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, San José de Costa Rica, IIDH (en prensa), pp.91-141.

a quienes atropellan sus derechos fundamentales, sólo encuentran a otro opresor.²⁹

Por tal razón también se habla de sofisticación. En la medida que se desarrolla y extiende la vida de los partidos, se modifica y extienden a su vez tales prácticas de control por parte de los líderes. La tendencia es procurar un mayor control de cargos, dentro y fuera del partido, a través de la compra de conciencias, premios, y castigos a militantes según sea su comportamiento.

A pesar de que existen elecciones internas tanto de candidatos como de dirigentes y que, por esto mismo, pueda considerarse la existencia de un avance democrático; en ellas también existen manipulaciones del voto directo. En algunas ocasiones se elimina a los miembros poco favorables con respecto a los candidatos oficiales que tendrían derecho a sufragar, o bien se incluye a miembros afines que no deberían hacerlo. Incluso, a veces se organizan actividades imprevistas para eliminar a ciertos electores o se emplean para sabotear votaciones. Además, las manipulaciones electorales pueden darse en el mismo escrutinio.³⁰

En este sentido, resulta revelador que en la XVIII Conferencia de Protocolo de Tikal, celebrada en 2004, el tema central fuese la democracia interna de los partidos políticos. Al respecto, uno de los ejes de esta conferencia afirmaba que muchos partidos de la región -aunque es cierto que no sólo ellos- son organizaciones oligárquicas donde se adoptan decisiones de manera excluyente, con liturgias cesaristas, sin tener en cuenta las opiniones de los militantes en donde éstos sólo son consultados para legitimar políticas y resoluciones ya tomadas en círculos pequeños. En estos partidos, las élites controlan de manera férrea el poder, no facilitan la participación de todos los grupos en las definiciones programáticas o en la elección de los candidatos, y las bases militantes carecen de mecanismos para premiar o castigar a sus líderes si estos no cumplen con sus

²⁹ Leonel Castillo González, *Los derechos de la militancia partidista y su jurisdicción en los órganos electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 19-20.

³⁰ Gabriel Corona Armenta, "La renovación de las dirigencias nacionales en el PRD" en Francisco Reveles Vázquez (Coordinador), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*, México, Ediciones Gernika, pp. 73-86.

promesas electorales, sus programas de gobierno o simplemente sus compromisos internos. Esos partidos se caracterizan por tener bajos niveles de democracia interna, a pesar de repetir incansablemente su vocación democrática.³¹

En suma, todo parece indicar que fenómenos detectados el siglo pasado en partidos políticos europeos se reproducen hoy con algunas particularidades, al menos, en algunos partidos políticos latinoamericanos incluido entre ellos a México.

3. Implantación de la democracia interna

Como antídoto a la oligarquía que se experimenta en el seno de los partidos políticos, diversos autores³² han propuesto la implantación de la democracia interna en su organización y funcionamiento, así como la adopción de medidas tendentes a vigilar y exigir su cumplimiento y, consecuentemente, estar en condiciones de restituir a la militancia afectada en el goce de sus derechos partidistas.³³

En ese sentido, es importante señalar que en contraposición a la llamada “ley de hierro de la oligarquía” se han desarrollado teorías o tendencias democratizadoras. Éstas sostienen que no se debe adoptar de manera única dicha ley y que existe la posibilidad de que en el seno de los partidos se desarrolle una auténtica democracia intergrupal. Según estos análisis, a pesar de que en algunos momentos prevalecen las tendencias oligárquicas que se corresponden con las

³¹ Flavia Freidenberg, “Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos” en línea www.iidh.ed.cr/capel, conferencias dictadas en la XVIII Conferencia de Protocolo de Tikal, celebrada en La Romana, República Dominicana, 2004, pp.1-13.

³² Entre ellos se encuentran Flavia Freidenberg en “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto” *cit.*; Jaime Cárdenas Gracia en “Partidos políticos y democracia” *Cuadernos de Divulgación Democrática*, México, IFE, 1996 y Leonel Castillo González en *Los derechos de la militancia partidista y su jurisdicción en los órganos electorales*, *cit.*

³³ Leonel Castillo González, *Los derechos de la militancia partidista y su jurisdicción en los órganos electorales*, *op. cit.*, pp. 15-24.

circunstancias del momento, tampoco debe adoptarse de manera acrítica esa ley, aún a pesar de reconocer su importancia y valor.³⁴

A favor de la democratización pueden operar la honradez y capacidad de los líderes, así como la existencia de un cuerpo de funcionarios que conozcan su oficio y se esfuercen por servir desinteresadamente al partido. Sin embargo, sin los controles necesarios, la división del trabajo, las exigencias de una actividad de tiempo completo y el desarrollo de conocimientos especializados, conducen irremediablemente a la formación de una oligarquía.³⁵ No obstante, es indispensable preguntarse si los partidos están obligados en su interior a conducirse de manera democrática o, por el contrario, que al tratarse de asociaciones voluntarias de individuos, pueden adoptar todo tipo de decisiones para su autoorganización sin que éstas revistan su calidad.

En este trabajo sostengo que los partidos políticos tienen la obligación de conducirse democráticamente no sólo porque esto constituye un antídoto a la oligarquía, ni porque lo prescriba la ley. En nuestra consideración, que los partidos procedan de manera democrática significa que son piezas fundamentales del andamiaje democrático y, por ello, están llamados a articular por medio de sus programas y principios, las demandas de la sociedad o grupos sociales a efecto de que se reflejen en la formación del gobierno. De otro modo, sería prácticamente imposible dado lo complejo y extenso de las sociedades actuales un régimen democrático.

Dicho de otra forma, el sistema político se vería afectado si los sujetos o entes que hacen posible la democracia se encuentren viciados por déficits³⁶ de tal atributo. Las acciones que emprenden, ya sea en los órganos legislativos o

³⁴ Gabriel Corona Armenta, "La renovación de las dirigencias nacionales en el PRD" en Francisco Reveles Vázquez (Coordinador), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*, op. cit. pp. 77-80.

³⁵ Gabriel Corona Armenta, "La renovación de las dirigencias nacionales en el PRD" en Francisco Reveles Vázquez (Coordinador), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*, op. cit. pp. 77-80.

³⁶ José Ignacio Navarro, *Partidos políticos y democracia interna*, op. cit., pp. 38 y 39.

simplemente como posición ante una acción específica, no tienen un origen eminentemente democrático, y por esto mismo, solo algunos cuantos se sobreponen a la militancia y deciden unilateralmente. Es cierto que dentro de la naturaleza de los partidos está la de asociarse libre e individualmente, pero únicamente en favor de intereses que no pueden sobrepasar o contraponerse al Estado Democrático.

Bajo esta lógica cabría preguntarse si no existe una especie de dependencia entre partidos y democracia. En ese sentido, es preciso recordar que el ascenso de los partidos dentro de los sistemas políticos estuvo estrechamente vinculado al desarrollo de la democracia. Los partidos se han vuelto protagonistas indispensables de los regímenes democráticos- Por ejemplo, en el caso de México, actualmente están concebidos en la Constitución Política como entidades de interés público lo cual significa que no son simples asociaciones civiles. Por mandato de la Carta Magna estos tienen incluido dentro de su objeto social el desempeño de las siguientes actividades:

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- b) Contribuir a la integración de la representación nacional.
- c) Hacer posible que los partidos, en tanto organizaciones de ciudadanos, permitan el acceso de ciudadanos al ejercicio del poder público.

Para la realización de estos fines se les otorgan las prerrogativas de acceso de los medios de comunicación social, financiamiento público, exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas, etcétera. Además, tienen participación en prácticamente todos los órganos que conforman a la autoridad electoral administrativa e, inclusive, se les confiere la exclusividad para la postulación de candidatos a los cargos de elección popular.³⁷

³⁷ Leonel Castillo González, *Los derechos de la militancia partidista y su jurisdicción en los órganos electorales*, op. cit., pp. 15-16.

Formalmente, los partidos se han convertido en la expresión máxima a través de la cual los ciudadanos pueden intervenir en los asuntos públicos que involucran a la sociedad mexicana. Son protagonistas indispensables de los procesos electorales y tienen una importante como decisiva definición en el ámbito parlamentario, ejecutivo y electoral, tanto a nivel federativo como estatal. En muchas ocasiones las decisiones de importancia adoptadas en el Estado tienen su origen en una decisión previamente tomada en el seno de las organizaciones partidistas. En suma, todas las cuestiones relevantes del país pasan por los partidos y de ahí que sea un requisito *sine qua non* el criterio de una organización interna de carácter democrático.

En caso de que ocurra lo contrario estaríamos en una seria paradoja: los partidos demandan hacia afuera más y más democracia, sin que ello implique que tengan la intención de que atraviese la democracia por ellos. No obstante, esa idea nos lleva a otra serie de cuestiones que, para los fines que persigue este trabajo, resulta indispensable desentrañar: ¿Qué es la democracia interna? ¿Cómo puedo distinguir lo que es democrático de lo que no lo es?, ¿Cómo podría saber si los partidos observan en su seno una conducción democrática? ¿Cómo se mide?...

Es opinión común el reconocer que hasta la fecha no existen conceptos ni estándares universales de lo que podríamos considerar “democrático”. Solamente se han desarrollado teorías con distintos enfoques y formas de entender ese concepto. En consecuencia, resulta todavía más complejo pretender definir qué entendemos por democracia interna dado que se trata de una parte de ésta.

Por ejemplo, el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como obligación de los partidos políticos “*ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del **Estado democrático**, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos*. Asimismo se precisa que “*la declaración de principios*

*que deben formular los partidos políticos tiene que contener la obligación de observar la Constitución y respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, así como conducir sus actividades por la **vía democrática***". En este caso conviene cuestionar qué debemos entender por Estado democrático o por qué conducir sus actividades a través de vías democráticas.

A manera de referente es importante señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 3º, fracción II, inciso (a) que a la democracia hay que entenderla 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. Sin embargo, si trasladamos esa concepción al análisis de los partidos políticos podríamos pensar que el déficit democrático interno sería mayor al tratar de vincularlo como sistema de vida que debe ir enderezado al mejoramiento económico, social y cultural. Por ello es necesario revisar y proponer aproximaciones mínimas de lo que podemos considerar democrático o, más específico aún, a lo que nos referimos al invocar el concepto de "democracia interna".

Al respecto, se han desplegado o emprendido diversos estudios teóricos en ese sentido. Por un lado³⁸, se ha formulado una aproximación al concepto de "democracia interna" a partir de una derivación de la "teoría general de la democracia" para intentar señalar los elementos mínimos definibles de esta propiedad. A partir de esta forma de organización del poder político del Estado, se extrae la aproximación o idea común en torno a lo que es "democrático" o los componentes del mismo para así adaptarlos a la dinámica interna de los partidos.

En este modelo destacan los aportes de José Ignacio Navarro Méndez quien establece que, en el lenguaje común, la noción más aceptada del vocablo "*democracia*" es la concepción originaria. Esta concepción la entiende como "*el gobierno del pueblo*", concepción que es acorde con su la etimología de la

³⁸ Leonel Castillo González, *Los derechos de la militancia partidista y su jurisdicción en los órganos electorales*, op cit. pp. 15 y 16

palabra³⁹ y con la definición que proporciona cualquier diccionario. En la entrada del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se entiende por “democracia” a lo siguiente: “*Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno o Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado*”⁴⁰. Sin embargo, considero que dicha definición es tan amplia que no proporciona los caracteres suficientes para identificar algo como *democrático* en los hechos o, más aún, que el tema es tan disperso y debatible que la propia doctrina no ha logrado unificar una definición universal. Y esto a pesar de los múltiples intentos de diversos autores que han teorizado sobre la democracia -en diversas épocas y contextos⁴¹-, al grado de que, en palabras de Robert Dahl “*hoy el término democracia es como un viejo basurero de cocina, lleno de distintas sobras de dos mil quinientos años de uso casi continuo*”.⁴²

Después de revisar a distintos autores y las múltiples concepciones que da la doctrina política contemporánea de mayor aceptación, Navarro Méndez desprende las siguientes notas comunes sobre el término “*democracia*”:

- **Participación** de los ciudadanos en el **mayor grado posible**, sobretodo en los procesos de toma de decisiones.
- **Igualdad**, pues no podría tenerse como democrática una forma de organización que admita un trato desigual a los que se encuentran en igualdad de condiciones.
- **Control de órganos electos**, es decir, la posibilidad real de que los ciudadanos puedan, no sólo elegir a quienes van a estar al frente del gobierno,

³⁹ José Ignacio Navarro, *Partidos políticos y democracia interna*, op. cit. pp. 42 y 43.

⁴⁰ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Espasa, España, 2001, p. 744.

⁴¹ Desde Aristóteles y Platón hasta Robert A. Dahl, Luigi Ferrajoli, Norberto Bobbio, Michelangelo Bovero, Giovanni Sartori, entre otros, y desde la perspectiva de los regímenes liberales, socialistas, etc., al punto que se ha sostenido que el concepto debe extenderse a la integridad de la vida en sociedad. En este sentido, Alain Touraine, afirma que la democracia es “el régimen que reconoce a los individuos [...] y los estimula en su voluntad de vivir su vida, de dar una unidad y un sentido a su experiencia vivida.” Cfr. *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 274.

⁴² A. Dahl, Robert. *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, Alianza, México, 1991, p. 16.

sino de removerlos en aquellos casos que, por la gravedad de sus acciones, así lo ameriten.

- Garantía de **derechos fundamentales** por medio de instrumentos eficaces para hacerlos valer, consistentes en el establecimiento de **tribunales encargados de su tutela** y dotados de imparcialidad e independencia, así como de los **procedimientos** correspondientes. En los regímenes democráticos actuales, tal situación se refleja en la previsión de tribunales constitucionales y medios de control institucionales como el juicio de amparo, entre otros.⁴³

En otro orden de ideas, se encuentran los autores que no toman como base la teoría clásica de la democracia. Alois Schumpeter en su obra *Capitalismo, socialismo y democracia* redefine o replantea el concepto democrático en un sentido de lo que él considera realista.

Schumpeter parte de una crítica la definición clásica de la democracia. Considera que el error de esa definición radica en haberla identificado con nociones tan amplias como “gobierno del pueblo” o como el “régimen que se traduce en el bien común”. El problema con ello es que precisamente no existe un bien común unívocamente determinado en el que todos los involucrados puedan estar de acuerdo o pueda hacerse estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional. Lo cual a su parecer no quiere decir que algunos puedan querer cosas distintas del bien común sino al hecho mucho más fundamental de que, para los distintos individuos y grupos, el bien común ha de significar necesariamente cosas diferentes.

Incluso, aún cuando resultase aceptable para todos los involucrados un bien común suficientemente definido, esto no implicaría respuestas igualmente definidas para los problemas singulares. Un ejemplo que utiliza Schumpeter es el de la “salud”, que en esencia puede ser deseada por todos y, sin embargo, la

⁴³ José Ignacio Navarro Méndez, Partidos políticos y democracia interna, *op cit*, pp. 48 y 49.

gente puede discrepar en cuanto a la vacunación y vasectomía. En su opinión, los padres utilitaristas de la teoría democrática no vieron la importancia de esto simplemente porque ninguno de ellos consideró seriamente una modificación sustancial del cuadro económico ni de los hábitos de una sociedad burguesa. Por lo anterior, el concepto particular de “la voluntad del pueblo”, adoptado por los utilitaristas, se desvanece en el aire señala Schumpeter. Tal concepto presupone la existencia de un bien común claramente determinado y discernible por todos. Así, en contraposición a los románticos, los utilitaristas no tienen noción de esa entidad cuasi mística dotada de una voluntad propia, esto es, del llamado “espíritu del pueblo”. Los románticos derivaban ingenuamente su concepto de “voluntad del pueblo” de las voluntades particulares de los individuos. Y, a menos que exista un centro, el bien común hacia el cual graviten todas las voluntades individuales, no obtendremos ese tipo de *volonté générale naturelle*, al menos a largo plazo afirma Schumpeter. En su opinión, el centro de gravedad utilitarista unifica, por una parte, las voluntades individuales al pretender fundirlas por medio de la discusión racional en la voluntad del pueblo y, por otra parte, confiere poca participación a la dignidad ética pretendida exclusivamente por el credo democrático clásico. Este credo -considera el autor- no consiste simplemente en un culto a la voluntad del pueblo como tal, sino que descansa sobre ciertos supuestos acerca del objeto natural de esta voluntad, objeto que es sancionado por la razón utilitaria. Tanto la existencia como la dignidad de esta especie de voluntad general desaparecen tan pronto como nos falta la idea del bien común. Y ambos fundamentos de la teoría clásica se desmoronan en polvo inevitablemente.⁴⁴

Al desacreditar o evidenciar lo ambiguo del concepto clásico de la democracia, Schumpeter construye lo que él considera un concepto más realista. Después de repasar la naturaleza y contexto en el que se desenvuelven los individuos en política llega a la convicción de que el papel del pueblo dentro de una democracia es crear un gobierno o algún otro organismo intermediario, el cual

⁴⁴ Alois Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, (Tomo II), Barcelona, Ediciones Orbis, 1983, pp.304, 321-324.

crearía, a su vez, un ejecutivo nacional o gobierno. En consecuencia, Schumpeter establece a la “democracia” como un *método*. El método democrático es, a su vez, el sistema institucional que posibilita tomar decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo.⁴⁵ En suma, para Schumpeter el método democrático se circunscribe a lucha que existe entre líderes o caudillos para tener el respaldo de los votantes y adoptar las decisiones trascendentes del Estado.

Por otra parte, a juicio de este autor, la definición de la democracia como método es un gran avance frente a la teoría clásica. Con ella viene implícito un procedimiento que puede ser verificable: dependiendo del grado de participación o elección que tienen en un asunto determinado ciudadanos u órganos representativos se puede evaluar si la definición adoptada tuvo una “esencia democrática”. De igual manera, al incorporar a la definición de “democracia” el aspecto relativo a la competencia por el voto se da un reconocimiento tácito de la competencia por el caudillaje o de líderes, es decir, se rompe con ese presupuesto idealizado de que el electorado posee una iniciativa “natural” y reconoce, al mismo tiempo, al caudillaje como uno de los mecanismos esenciales de toda acción colectiva.

Precisamente vinculado con este último aspecto, el autor reconoce dentro de las características de su definición a la libre competencia y el libre voto. Ambos elementos los incluye bajo la consideración de que la democracia lleva implícitos a ambos en la competencia moldeada por los procesos electivos a través del voto. Los que, a su parecer, son los únicos de que dispone cualquier comunidad. Al mismo tiempo, establece que con tal definición se aclara la relación que existe entre la democracia y la libertad individual ya que, en principio, todo el mundo es libre de entrar en competencia por el caudillaje político. Presentándose al electorado, esta facultad se traduciría, en la mayoría de los casos, en una considerable cantidad de libertad de discusión para todos. Especialmente, en los

⁴⁵ Alois Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, op. cit., p.343.

casos normales, se traduce en una cantidad considerable de libertad de prensa por ejemplo.

Asimismo y como parte de los atributos que el autor encuentra a su teoría, establece que ésta lleva implícita la función que tiene una ciudadanía de crear un gobierno o un organismo intermedio para ese efecto y le otorga, también, la facultad de disolverlo. Esto no es mas que la aceptación que se tiene en un momento determinado y que, en otro, simplemente puede ser rechazado. Tal vez ese rechazo no se realice mediante una fiscalización exhaustiva, pero sí al momento de ser reelegidos.

Como última característica de su concepción, Schumpeter establece que el método democrático ilumina sobre lo que un momento parecía indeterminado, pues “quien acepte la teoría clásica de democracia y crea, en consecuencia, que el método democrático ha de garantizar que se decidan las cuestiones y se configure la política de acuerdo con la voluntad del pueblo, tiene que encontrarse con el hecho de que, aun cuando esa voluntad fuese innegablemente real y definida, la decisión por simples mayorías tergiversaría en muchos casos más bien que le daría efectividad”. En síntesis, para Schumpeter la democracia no significa que el pueblo gobierna de manera efectiva en alguno de los sentidos evidentes de las expresiones “pueblo” y “gobernar”. La “democracia” significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle, pero precisamente como el pueblo puede decidir sobre esto, también puede hacerlo por medios no democráticos. El autor considera necesario introducir otro criterio identificador del método democrático, a saber, la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado. Para Schumpeter puede expresarse un aspecto de ese criterio diciendo que la democracia es básicamente “el gobierno del político”.

La libre competencia, considera nuestro autor, implica un procesamiento más complejo en comparación con otro tipo de sistemas políticos. Lo anterior se

debe a que la eficiencia del gobierno democrático se queda atrás a causa de la pérdida de energía que impone a los dirigentes la incesante batalla que han de librar en el parlamento y fuera del parlamento. Lo cierto es que con la definición de Schumpeter, se introducen elementos que hoy son consustanciales al desenvolvimiento democrático: la competencia y el voto. Se podría afirmar que la mayor competencia esta identificada actualmente con mayor democracia y, a su vez, que esa mayor competencia asociada con el voto y los resultados genera la existencia de cada vez más líderes interesados en renovar o disputar a los actuales caudillos el poder que detentan.

Aplicando o tratando de conciliar esas ideas a nuestro objeto de estudio, tendríamos que la “democracia interna” para ser definible debe adoptar aspectos eminentemente procedimentales. La democracia interna, por tanto, es un conjunto de reglas de juego para determinar quién ejerce y cómo se ejerce el poder dentro del partido. Así mismo, la democracia interna ayuda a evitar que las tendencias naturales a la oligarquización de los órganos rectores del partido consigan marginar el parecer de la mayoría para favorecer el interés de la minoría dirigente, pues perdería su connotación democrática. Aunado a ello, el respeto a los derechos fundamentales, en el seno de los partidos, completa dicha visión.⁴⁶ La visión que hace las bases que dimanan de la teoría general de la democracia. Con la definición de Schumpeter, hoy en día, reconoceríamos que un elemento indispensable es la competencia interna entre las propias élites del partido y la forma en como los caudillos o líderes buscan atesorar el mayor número de fieles. Esto tiene una repercusión especialmente en lo relativo a los derechos del militante porque en esa lucha que libran tanto los lideres en el seno de un partido como el militante para poder aspirar a una candidatura o puesto de dirigente, se ve obligado a pertenecer a estos grupos. Un elemento que se desprende de esta teoría es robustecer en ese sentido la independencia del militante y regular o establecer hipótesis que salvaguarden esa independencia.

⁴⁶ Leonel Castillo González, *Los derechos de la militancia partidista y su jurisdicción en los órganos electorales*, cit., pp. 76 y 77.

En esta tesitura se agrupan dos tipos de elementos para la definición mínima de la democracia interna. Primero, se consideran los relacionados con el aspecto organizativo, es decir, aquéllos que determinan cómo se estructura internamente el partido, cuál es ese proceso de gestación de las decisiones y qué papel tienen los afiliados en este ámbito. Este primer grupo de elementos deriva de la noción formal del concepto de democracia interna. En el concepto de democracia interna se pueden distinguir dos manifestaciones: en primer lugar, aquellas exigencias que permiten un grado razonable de participación posible a los afiliados en el proceso de toma de decisiones; y, en segundo lugar, aquéllas otras que determinan un cierto nivel de control político sobre las decisiones adoptadas por los dirigentes. Por otro lado, se consideran elementos relativos al respeto de los derechos fundamentales de los afiliados al interior del partido. Este grupo de elementos viene a enlazar con la concepción material de la noción de democracia interna.⁴⁷

Dentro del primer grupo mencionado, la participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones, se logra con un carácter electivo de los cargos directivos del partido garantizándose, además, su periodicidad y carácter libre. Entre otros aspectos se debe privilegiar lo siguiente: el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones para proveer dichos cargos directivos; la garantía de facilidad de constitución de corrientes; la ampliación sucesiva del carácter representativo y electivo de los órganos de decisión de la organización, así como su carácter fundamentalmente colegiado; adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones; conversión de la Asamblea General en el principal centro de decisiones al representar la voluntad del conjunto de afiliados; fomento de instrumentos de democracia directa; participación de los niveles inferiores del partido en el proceso de elaboración de listas electorales o designación de candidatos a cargos públicos; regulación a través de los Estatutos de las relaciones entre el partido a nivel nacional y las diferentes subunidades

⁴⁷ Leonel Castillo González, *Los derechos de la militancia partidista y su jurisdicción en los órganos electorales*, cit. pp. 78-94

territoriales; fomento del pluralismo interno y la ampliación de la participación de los afiliados en la contribución del sostén financiero.

En el segundo grupo de elementos relativos a la exigencia del respeto de derechos fundamentales, los afiliados, en el seno del partido al que pertenecen, contemplan la necesidad de contar con un catálogo de derechos que posee cada afiliado, distinguiendo entre ellos a la libertad de expresión, crítica y opinión; la posibilidad de crear corrientes; acceso a los cargos del partido y a formar parte de las listas electorales en condiciones de igualdad; obtener información respecto a las actividades del partido; el respeto a principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios partidistas; libertad de acceso al partido político y libre salida del mismo; y creación de la figura del defensor del afiliado.

Por último, en lo concerniente a los elementos relativos a la exigencia del control político sobre los dirigentes, se contempla la posibilidad de establecer restricciones como, por ejemplo, el endurecimiento de las causas de incompatibilidad entre varios cargos dentro del partido o entre éstos y cargos públicos, o bien acortar la temporalidad e imposibilidad de repetición en los mismos. Este análisis constituye una base en torno al cúmulo de aspectos que contempla o debe contemplar la democracia interna y que, sin duda, será un eje para el desarrollo de nuestro trabajo; sin embargo, es necesario complementar el análisis con una serie de valores que se pueden desprender de experiencias recientes y que comienzan a ser incorporados dentro de los estudios en torno al tema materia de esta investigación.⁴⁸

Cabe señalar que la cuestión no es algo simple. No se reduce a la existencia de elecciones de candidatos y procedimientos para garantizarlos. No basta contar con un manual de procedimientos para así poder definir o, más bien, desentrañar lo que implica la democracia interna y, en su caso, lo que se hace

⁴⁸ Me refiero específicamente al trabajo de Flavia Freidenberg, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en José Thompson y Fernando Sánchez, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, cit., (en prensa).

para nunca arribar a ella. El asunto es más complejo. En particular, me refiero al modo en que los partidos toman sus decisiones tanto respecto al procedimiento empleado para este fin como a la transparencia del mismo y, el grado de inclusión de los actores en dicho proceso para evaluar si en realidad son indicadores de los niveles de democracia interna que una organización partidista tiene.⁴⁹

Un partido puede hacer elecciones para elegir candidatos, pero al continuar siendo un dirigente el que controla las decisiones claves del mismo; es este mismo quien define sus metas y negocia con otras agrupaciones sin contar con la opinión de los militantes. O bien, no permitir la representación de diversos grupos en los órganos de gobierno intrapartidistas. Es más, existe la posibilidad de que de las minorías tengan representación en las instancias de decisión, pero sus mecanismos de control interno no son efectivos para garantizar el respeto a los derechos de los militantes.

A menudo suele suceder que para la elección de dirigentes, que si bien participan diversos contendientes, la realidad ha puesto de manifiesto que tanto el aparato del partido como hombres fuertes del mismo se inclinan por alguno de los candidatos, lo que incide en el resultado de la contienda. Del mismo modo, acontece que las autoridades del propio partido no tienen la capacidad para organizar el proceso interno y, por ende, no pueden garantizar la transparencia y certeza de los resultados, situación que se traduce en un caos y que difícilmente puede ser identificado o reconocido como democrático por el simple hecho de ser realizado mediante un procedimiento electivo.

En consecuencia, sólo se pueden tomar como referentes positivos de la democracia interna, aspectos como la selección de dirigentes, la participación de los niveles inferiores del partido en el proceso de elaboración de listas electorales o designación de candidatos a cargos públicos; el respeto a los derechos de la

⁴⁹ Freidenberg Flavia, "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto", en José Thompson y Fernando Sánchez, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, cit., (en prensa).

militancia, entre otros. Siempre y cuando estén revestidos de ciertas formalidades o, de lo contrario, sería a fin de cuentas lo mismo que señalaba Michels en su estudio: una apariencia democrática con una realidad eminentemente oligárquica.

4. Intervención de instituciones electorales

Las consideraciones precedentes nos conduce directamente a un nuevo cuestionamiento: ¿Quién puede velar porque se cumplan las bases de la democracia interna y que tales bases se encuentren revestidas de cierta formalidad? Y en el caso que tengan que ser vigiladas, quien sería ¿Las propias autoridades partidistas o un ente externo, es decir, una autoridad del Estado?

En México, por ejemplo, para ciertos actores la intervención de una institución en la vida interna de los partidos implicaría una vulneración a sus derechos de asociación. Una muestra de esa posición es el criterio que en seguida se cita:

“...Los partidos como asociaciones de ciudadanos, deben contar con un marco libre de acción, es decir, sin interferencia del poder, con el propósito de hacer efectiva la garantía de asociación reconocida a todos los individuos...”

...Y sobre esa base sostenía que quien debe decir el derecho interno en los partidos políticos o su equivalente a quién debe interpretar los estatutos de los partidos y garantizar los derechos de sus miembros, el Tribunal Electoral ha considerado en varios casos que esto corresponde a la autoridad electoral administrativa y, consecuentemente, al propio Tribunal como garante de la legalidad, a su juicio esa posición jurídica atenta contra el derecho de asociación. El derecho de ingreso o el de ser elegido para cargos internos o permanecer en tal o cual cargo es de carácter estrictamente interno, es decir, lo da o no lo da el estatuto.

En el Estado democrático ninguna autoridad puede recibir el mandato de resolver sobre el carácter democrático de tal o cual procedimiento en una asociación libre de individuos, pues la democracia adquiriría con tal pretensión, un carácter despótico.

...Pueden existir injusticias dentro de los partidos y que éstos han llegado a registrar como candidato a quién no había sido nombrado, sin que los órganos de control asuman su responsabilidad y fallen en justicia, pero la

injusticia no es exclusiva de los partidos políticos sino que la podemos observar en fallos de de autoridades del Estado. Por ello, es mejor que sean los partidos los que cometan sus propias injusticias a que éstas sean producto de la acción de las autoridades del Estado...”⁵⁰

Desafortunadamente, como se podrá constatar líneas más adelante, las autoridades del partido -más que las autoridades externas- se encuentran en muchos de los casos sujetas al control de las cúpulas partidistas; mientras que sus integrantes no garantizan la independencia e imparcialidad que se requieren cuando se demanda, por ejemplo, la violación por parte de las cúpulas dirigentes a alguno de los derechos del militante. Situación que en parte fue compartida por legisladores de diversos partidos que participaron en la discusión y aprobación de la reforma constitucional electoral de 2007.⁵¹

Desde nuestra óptica, tal consideración no representa una solución real al problema de la confrontación entre oligarquía y democracia, pues como lo han señalado propios Magistrados de la Sala Superior del TEPJF, “los partidos deben reflexionar, de cara a la reforma comicial, sobre su régimen estatutario para determinar si realmente funcionan sus esquemas disciplinarios internos. Deben definir si tienen verdaderos tribunales de solución de conflictos internos y exigirles que lo conformen verdaderamente personas independientes, imparciales, de frente al propio instituto político y a la militancia para que puedan con las exigencias mínimas del marco constitucional y legal.”⁵²

En ese sentido, la doctrina reconoce que resulta más factible la aprobación de la participación de un órgano externo en contextos de alta institucionalización del sistema de partidos y de las instituciones electorales. A condición de que,

⁵⁰ Pablo Gómez, “El Estado frente a los partidos políticos”, en *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, (Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso de Tribunales y Salas Estatales Electorales) pp. 136-138.

⁵¹ Esto último se detalla en el último capítulo de este trabajo.

⁵² *El Economista*, julio 28 de 2008, p.62.

efectivamente, el organismo electoral asuma el rol de un árbitro y no como un actor con intereses creados que beneficia sólo a un candidato y, ello, a diferencia de otros esquemas en los que no está clara la imparcialidad del órgano electoral. Al respecto, un cuestionamiento nodal consiste en saber si realmente los dirigentes o cúpulas de los partidos mexicanos tienen voluntad política ahora que ya se han consolidado como opciones electorales que, aunque adopten medidas democráticas al interior de sus organizaciones, ello implica una disminución de su influencia. Es precisamente ahí donde entran en juego las instituciones que, al hacer parte del proceso democratizador un mecanismo incierto, deviene, entonces, como en el caso de México, en ciertos períodos de autoritarismo. Se puede tener una voluntad inicial hacia todo lo democrático; sin embargo, eso puede variar con el paso de los años. Con un mayor grado de control dentro de un partido que ha logrado mayor número de cargos y, por ende, de prerrogativas, esa idea inicial hacia lo democrático probablemente ya no sea tan cómoda. En esa tesitura, la institución está para hacer prevalecer esos valores iniciales.

La transición democrática, afirma Adam Przeworski, requiere satisfacer dos condiciones: 1) el desmantelamiento del antiguo aparato del poder autoritario, y 2) las nuevas fuerzas políticas optan por instituciones democráticas como marco en el cual competirán por la realización de sus intereses. Estas instituciones, tratando de favorecer sus intereses, tendrán no sólo que desmantelar el antiguo régimen, sino deberán crear simultáneamente condiciones que les favorezcan en el sistema político recién establecido. Por consiguiente, el problema de la democratización no consiste únicamente en provocar la caída de un régimen autoritario, sino también en establecer un compromiso entre las fuerzas que se han aliado para derrocar dicho régimen. De otra manera, la alianza antiautoritaria entrará pronto en una segunda fase en la que los miembros más débiles serán “purgados”, y se establecerá así un nuevo sistema autoritario.⁵³

En consecuencia, el compromiso entre las fuerzas sólo puede ser

⁵³ Adam Przeworski, “La democracia como resultado contingente de conflictos”, en *Constitucionalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 89-110.

respetado por instituciones que, conforme a su desempeño, ofrecen una garantía razonable de que los intereses empeñados en ese acuerdo original no serán afectados de manera adversa con el curso de los años, o con el advenimiento de la competencia democrática. Si esto ocurre, el desarrollo democrático queda empeñado no sólo a un compromiso sustantivo sino a uno de índole institucional. Al respecto, un marco institucional apropiado podría dar la garantía virtual de que una de las fuerzas, por el hecho de obtener la mayoría de los votos en un contexto democrático, pretenda imponer su voluntad sobre la del resto de las fuerzas minoritarias.

Trasladando lo anterior a nuestro objeto de estudio, los partidos políticos convinieron inicialmente en el desarrollo de ciertas normas vinculadas a aspectos internos como la elaboración de sus estatutos, la elección de candidatos y dirigentes que observen ciertas reglas democráticas, además de convenir en la creación de instituciones que se encarguen de velar por el cumplimiento de sus obligaciones. Desafortunadamente, con el paso del tiempo, las fuerzas políticas que convinieron tales reglas se olvidan pronto de ellas y comienzan a inobservarlas suscitando, por consiguiente, que los militantes acudan ante las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de sus obligaciones. Bajo ese contexto, la institución no ha hecho más que preservar lo que en su oportunidad acordaron las fuerzas políticas.

Hoy día se ha demostrado que las instituciones poseen la capacidad de moldear la conducta individual y de reducir la incertidumbre que domina gran parte de la vida social.⁵⁴ De tal suerte que las instituciones juegan un rol fundamental en procesos donde la calidad democrática o la exigencia de que ésta sea mayor procede como un fenómeno en constante evolución, fenómenos que constituyen, al menos, la lógica de lo adecuado o de lo que debe ser. Por ello sus decisiones tienen más peso y legitimidad que las que podría adoptar una de las partes en conflicto o disputa. Por su parte, las instituciones reducen la incertidumbre por el

⁵⁴ Guy Peters, B. *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa editorial, 2003, p. 207 y 208.

hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria o, mejor aún, constituyen las reglas del juego, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.⁵⁵

Desde el ámbito de lo formal, no cabe duda que conforme al artículo 99 de nuestra Ley Fundamental, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral es el TEPJF. Por lo tanto, la TEPJF es una institución legalmente reconocida que tiene en su esfera de competencia la resolución de los medios de impugnación en materia electoral, tanto los vinculados a revisar la legalidad de los actos de la autoridad como el control constitucional de los mismos. Específicamente, aquellas resoluciones que remiten al tema de esta investigación y a los relacionados con una posible violación a los derechos políticos electorales. Sin embargo, en este trabajo lo que nos interesa demostrar es el peso institucional más allá de lo dispuesto legalmente.

Actualmente, diversas teorías de la ciencia política han llegado al convencimiento de que la política depende más de la sociedad que de factores económicos o leyes para definir su existencia. Esta tendencia teórica se vincula con la valorización de las decisiones y por lo que ellas producen en el individuo. El actuar dentro de una estructura institucional implica el asumir compromisos con valores diferentes de los personales. Así, la toma de decisiones es prospectiva y, por tanto, no se puede saber lo que será beneficioso en el futuro ya que se opera bajo el velo de la ignorancia. Por esa razón, al emplear definiciones o criterios de demarcación es mejor apoyarse en criterios institucionales.⁵⁶

La realidad es que si entendemos a la institución más allá de la estructura formal y legal que posee, podemos convencernos de que la verdadera esencia no está en lo que dice la ley respectivamente, sino en los efectos que ésta produce en el individuo. En la actualidad, la palabra “institución” se utiliza libremente y con

⁵⁵ Douglass North, *Instituciones, cambio institucional, y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 13-14.

⁵⁶ Guy Peters, B. *El nuevo institucionalismo*, *op. cit.*, pp.34, 35, 41,42 y 207-220.

una precisión muy limitada ya que significa muchas cosas. Desde una estructura formal como un Parlamento hasta entidades amorfas como la clase social.⁵⁷ Para los efectos de nuestro trabajo, entendemos por “institución” a aquello que a partir de sus atribuciones legales, logra desarrollar y establecer procedimientos que adquieren valor y estabilidad, esto es, que trascienden la norma. Dicho de otro modo, una “institución” es el conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Lo previamente dicho se vincula directamente con la regularidad, con el actuar de la institución mediante el establecimiento de mecanismos que logran trascender las acciones que están orientadas hacia la lógica de lo adecuado. En este caso, se crean regularidades en el comportamiento humano o en la conducta individual, en mayor medida de lo que se lograría sino las hubiera.

Ahora bien, es menester señalar que otro aspecto medular del funcionamiento institucional es el relativo a la medición y verificación. En este sentido se debe iniciar una labor de interpretación de los fenómenos que determinan a las instituciones para medir así sus efectos y, sobretudo, si realmente los resultados se inscriben en la lógica de lo adecuado. Al mismo tiempo, en el procedimiento habitual de la institución debe evaluarse el cambio; entendiendo este último como la forma en que la institución, al enfrentarse a una problemática inédita, debe contar con un cúmulo de respuestas que evitan, a su vez a quien acude a ellas, que se aparte del conjunto de reglas existentes. Esto se logra a través de un proceso de aprendizaje. Las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y, posteriormente, entran y funcionan para adaptarse a ellas. La mutación del entorno constituye, entonces, un conjunto de oportunidades para la institución, así como también una amenaza para las pautas de comportamiento establecidas. Esto no descarta el hecho de que la institución no actué o interprete de manera incorrecta las señales del cambio.

Por último, cabe insistir que un factor adicional consiste en analizar cómo

⁵⁷ Guy Peters, B. *El nuevo institucionalismo*, op. cit., pp. 49-50.

interactúan los sujetos involucrados con el actuar institucional. Es decir, debe haber un mecanismo a través del cual la institución moldee el comportamiento de los individuos, y otro para que éstos sean capaces de formar y reformarlas.

CAPÍTULO II

De la no intervención a la revisión plena de la vida interna de los partidos políticos por parte del TEPJF

1. Resquicios o lagunas legales en materia de democracia interna

En México, la legislación electoral ha impuesto ciertas obligaciones a los partidos para su funcionamiento democrático interno; sin embargo, el problema radica en que no existen mecanismos eficaces para verificar si realmente se satisface esa condición. Por ejemplo, a partir de la Ley Electoral de 1946⁵⁸ a los partidos políticos se les impone la obligación de contar con un sistema para la elección de candidatos. En la práctica, como es de esperarse, eso no necesariamente sucede, ya sea porque los candidatos son designados por los líderes del partido o porque simplemente no se contaba con candidatos.

La reforma política de 1977 incorporó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los partidos políticos y estableció como parte de sus obligaciones el *“promover la participación política del pueblo, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio al poder público”*. Con ello se dio sentido y congruencia a la soberanía popular y al sistema democrático representativo que se consagran en los artículos 39 y 40 de la propia Ley Fundamental.⁵⁹ En ese contexto, se le daba un papel fundamental a los partidos pero, a su vez, les imponía deberes relacionados con los derechos del ciudadano.

La ley reglamentaria de esa misma reforma constitucional -la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE)- también dispuso la obligación de los partidos políticos de llevar a cabo sus actividades por la vía democrática y que sus estatutos establezcan procedimientos de afiliación, derechos y obligaciones de sus miembros; además de mecanismos internos para

⁵⁸ Antonio García Orozco, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, México, Adeo Editores, 1991, p. 244.

⁵⁹ Javier Orozco Gómez, *El derecho electoral mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1993, pp.36-39.

renovar sus dirigencias y las formas que deben revestir los actos para la postulación de sus candidatos.⁶⁰ No obstante, aunque legalmente se fijaron previsiones tendentes a democratizar la vida interna partidaria, lo cierto es que no existían medios para constatarlo.

A pesar de ello, hasta 1994, el Partido Revolucionario Institucional, sobreponiéndose a lo establecido en la legislación, mantenía la práctica de que la elección del candidato presidencial recaía en un solo hombre: el titular del ejecutivo federal en funciones o, mejor dicho, lo que popularmente se llegó a conocer como “el dedazo”.⁶¹ Además de nombrar a su sucesor, el privilegio del titular del Ejecutivo se extendía también a la designación de los candidatos a puestos de elección en los ámbitos federal y estatal quienes, al contar con la predilección del presidente, obtenían el apoyo unánime de los afiliados al Partido Revolucionario Institucional. En el ámbito municipal, el privilegio de la designación correspondía a los gobernadores de los Estados.⁶²

Esta forma de designar el candidato presidencial dio origen dentro del propio Partido Revolucionario Institucional (PRI) al surgimiento de una corriente denominada “Corriente democrática” en 1987, cuya finalidad era, antes de la postulación del candidato presidencial, introducir tesis democráticas en ese partido para lograr así cancelar la práctica por parte del titular del Ejecutivo de imponer a su sucesor. La estrategia emprendida por esta corriente consistía en postular un precandidato propio que, aún cuando se trataba de un sacrificio debido a la dificultad que existía para registrarlo -pues estatutariamente debía contar con el apoyo de al menos dos sectores del partido- permitiría aglutinar apoyos y desarrollar el trabajo de democratización interna del partido. Cuauhtémoc Cárdenas fue el nombre sugerido para asumir la precandidatura de esta nueva corriente. A su vez, el mismo señalaba: “Tenemos interés en participar en todo

⁶⁰ Antonio García Orozco, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, op. cit., p. 298.

⁶¹ Para mayor detalle sobre este tema véase a Pablo González Casanova en su obra *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Ediciones ERA, 2002, pp. 34-61.

⁶² Adriana Borjas Benavente, *Partido de la Revolución Democrática: Estructura, organización y desempeño público. 1989-2003* (Tomo I), Ediciones Gernika, 2003, p.154.

aquello que sea de trascendencia para el país. No estamos actuando en contra de personas ni a favor de nadie. Nos interesa que todo el proceso de la vida pública sea democrático. **La selección de candidatos a presidentes municipales, diputados, gobernadores y presidentes de la República son procesos que, entre más democráticos sean, mayor fortaleza darán a nuestro sistema y a nuestro partido**".⁶³

Del mismo modo, para el caso de la oposición en la elección presidencial de 1976, tanto el Partido Acción Nacional (PAN) como los representantes de la izquierda no presentaron candidato a esa contienda. En el caso del PAN, derivado de un conflicto interno entre doctrinarios y pragmáticos, habrían de provocar una crisis profunda en el partido, precisamente cuando se trató de presentar candidato a la Presidencia para 1976.⁶⁴

Una situación similar sucedió internamente con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el proceso electoral de 1991. Al realizar las elecciones internas -abiertas a todo aquel que quisiese sufragar en ellas- para elegir candidatos de mayoría a la Cámara de Diputados en 81 distritos, los comicios no se realizaron porque sólo había un precandidato inscrito. En otros 45 comicios tampoco ocurrió debido a la ausencia de aspirantes. Y aún cuando las elecciones se realizaron, en los 51 distritos restantes los resultados fueron impugnados, lo que derivó en la anulación de 16 procesos. Ante tal escenario, la decisión de candidaturas pendientes fue asumida por la directiva nacional del Partido a través del Colegio Nacional Electoral.⁶⁵ Es decir, se intentó el proceso democrático pero bajo las propias condiciones del partido, así como lo inédito del ejercicio —ya que fue el primer ejercicio intentado por un partido político— hacían de complejo a imposible el cumplimiento del dispositivo legal.

⁶³ Adriana Borjas Benavente, *Partido de la Revolución Democrática: Estructura, organización y desempeño público. 1989-2003* (Tomo I), cit. pp. 166-169.

⁶⁴ Octavio Rodríguez Araujo, "Los partidos políticos en México" en Carlos Sirvent, *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2002, p.31

⁶⁵ Adriana Borjas Benavente, *Partido de la Revolución Democrática: Estructura, organización y desempeño público. 1989-2003* (Tomo I), cit., p. 389.

Las disposiciones vinculadas con ese tópico no sólo se mantuvieron sino que gradualmente fueron robustecidas. Con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), además de las bases constitucionales enunciadas, se estableció como obligación a cargo de los partidos políticos *“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, así como, cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos”*⁶⁶. Se precisó también que la declaración de principios de los partidos debía *“contener la obligación de observar la Constitución y respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, así como conducir sus actividades por la vía democrática”*. Sobre el particular, conviene destacar la previsión referente a los elementos mínimos de democracia interna que debían reunir los estatutos de estas asociaciones políticas. Algunos de ellos son:

a) El procedimiento para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones, entre los que no deben faltar los de participar, personalmente o por medio de delegados, en asambleas y convenciones, y el poder ser integrantes de los órganos directivos.

b) Los mecanismos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos, además que entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con una asamblea nacional, como principal órgano decisor del partido político, un comité nacional y su equivalente en las entidades federativas, y un órgano encargado de su administración.

c) Las normas para la postulación democrática de sus

⁶⁶ Así lo dispone el artículo 38 desde 1996 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

candidatos.

d) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, con lo cual se acoge un régimen disciplinario que sancione aquellas conductas de unos militantes que vulneren derechos de otros.

Sobre estas bases generales, los partidos políticos han formulado sus normas internas. Cada uno determinó, o determina con cierta periodicidad y conforme a su propias particularidades, las formas cómo habrá de dirigirse la organización y el funcionamiento, así como cuándo elegir a sus candidatos y dirigentes, cuáles serán sus autoridades, de qué manera se plantearan sus inconformidades, entre otras. En otras palabras, cada partido acuerda de manera libre las reglas que, en teoría, habrán de regir su vida interna y la limitante que significa el ajustarse a las bases que establece la ley que tutela los principios democráticos.

Por lo tanto, mientras el PRI regula lo relativo a su estructura y órganos, señalando sus sectores, organizaciones, un catálogo de derechos y disposiciones particulares que favorecieron candidaturas de mujeres y jóvenes; el PRD delinea también aspectos semejantes, pero de forma particular reglamenta la existencia de corrientes ideológicas internas e incorpora las llamadas acciones de clase. Las acciones de clase se traducen en cuotas de género, cuotas juveniles y en ciertos representantes indígenas. Por su parte, el PAN elige únicamente mediante convenciones a sus candidatos y sólo contempla para las listas de representación proporcional lo relativo al género. Como puede constatar, cada partido político, conforme a su propia y especial naturaleza, aterriza los principios democráticos y estructurales.

Sin embargo, no existía posibilidad de constatar si realmente esas obligaciones de carácter democrático eran cumplidas. Habían resquicios, lagunas

o interpretaciones que poco ayudaban a que un ente electoral o jurisdiccional del Estado revisara su efectivo acatamiento. Desde nuestro punto de vista, esto se debía a tres razones fundamentales:

1) En antaño, el militante que veía transgredidos sus derechos dentro de la organización partidaria o, inclusive, los derechos que le asisten como ciudadano, no tenía la posibilidad de acudir a alguna instancia del Estado porque las autoridades no intervenían en los asuntos internos de los partidos políticos. Hay que recordar que por más de un siglo, los derechos político-electorales carecieron en México de tutela jurisdiccional, pues en la normatividad no existía algún medio de defensa para su preservación en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, posteriormente, la ley, se inclinaron por la improcedencia del juicio de amparo en esta materia.⁶⁷ En aquel entonces se hablaba del peligro de politizar con este tipo de asuntos las decisiones de la Suprema Corte.

2) Derivado del punto anterior, las autoridades -incluidas las electorales- no ejercitaban atribuciones en esa materia o simplemente era un tema que no merecía atención. Prueba de ello era que el Instituto Federal Electoral tenía la atribución de declarar la procedencia⁶⁸ de los documentos básicos de los partidos políticos y, difícilmente, se pronunciaba en torno a ellos. El IFE validaba sus contenidos sin reparar en los vicios que eventualmente podían tener. Por tal razón, no fue sino hasta que los propios militantes acudieron ante las instancias jurisdiccionales que el asunto comenzó a ser objeto de un verdadero análisis y, por consiguiente, se inició una nueva corriente interpretativa.

⁶⁷ Leonel Castillo González, *Los derechos de la militancia partidista y su jurisdicción en los órganos electorales*, op. cit., pp. 107-116.

⁶⁸ Desde el Código Federal Electoral, en su artículo 45, fracción XI se disponía la obligación de los partidos políticos de comunicar a la otrora Comisión Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos. Para 1996, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales era más específico todavía, en su artículo 38 inciso I) se disponía la obligación de los partidos políticos de comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. De acuerdo con ese mismo dispositivo las modificaciones no surtirán efecto hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. Es preciso mencionar que el artículo y texto no se modificaron aún y cuando el 14 de enero de 2008 fue publicado un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3) Una tercera razón que resulta pertinente considerar es que, para hablar del tema de la democracia interna, necesariamente es un presupuesto la existencia de partidos políticos. Durante los años setenta a noventas, las acciones de la clase política se encaminaban hacia la construcción de un sistema competitivo de partidos y las reglas electorales para lograrlo; consecuentemente, soslayaban como un asunto de segunda generación el relacionado con el análisis de la vida partidaria.

Las discusiones se centraban, entonces, en una legislación que contenía limitaciones para el desarrollo de un sistema competitivo de partidos. Hay que recordar que desde 1946, en cinco elecciones federales sucesivas -las de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976- no se registró un solo partido político nuevo. Cuatro partidos compitieron en el escenario electoral: PRI, PAN, PPS y PARM, y en lo que toca a las elecciones presidenciales, el PARM y el PPS apoyaron al candidato del PRI (en 1964, 70 y 76).⁶⁹

A nuestro parecer, tales razones impedían constatar si realmente las bases establecidas, tanto legal como estatutariamente, eran respetadas por las cúpulas partidistas. Amparadas en ello, éstas tenían una manga ancha y discrecional para tomar decisiones al margen de los derechos del militante, inclusive por encima de éstos últimos sin que existiera autoridad o mecanismo alguno para revertirlas.

2. Primeros casos y la no intervención en conflictos intrapartidistas por parte del TEPJF

El camino para llegar al convencimiento acerca de la necesidad de que un ente jurisdiccional como el TEPJF analizara las decisiones de cúpulas o élites partidistas que vulneraran los derechos del militante no fue fácil. En realidad de 1997 a finales de 2003, el tema atravesó por diversos estatus muchas veces contradictorios para, finalmente, arribar a una intervención plena. Es preciso

⁶⁹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y arena, 2000, p. 95.

indicar que, con la reforma constitucional electoral de 1996, dentro del sistema de medios de impugnación en materia electoral se introdujo el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. A pesar de que se podría interpretar que era el mecanismo idóneo para demandar todo lo que afectaba a su propia denominación, en lo relativo a la calidad de militante de una asociación política tuvieron que vencerse muchas reticencias.

En principio, la Sala Superior del TEPJF interpretó que dicho medio de impugnación no era procedente contra actos de los partidos políticos, aún cuando vulnerara los derechos de sus militantes ya que, en su opinión, estas entidades no pueden asimilarse a una autoridad; por consiguiente, no existía el presupuesto que justificara la procedencia de la tutela jurisdiccional. Bajo este contexto es preciso señalar que, en materia electoral, la Ley del Sistema de Medios de Impugnación sí contemplaba a los partidos políticos como partes, es decir, como la autoridad responsable de violar derechos de sus militantes⁷⁰. Empero, el TEPJF consideró que lo anterior constituía una deficiencia de técnica legislativa porque, aunque en un proyecto preliminar había sido considerado, en el proyecto definitivo se quitaron preceptos fundamentales que hacían mención a los partidos políticos. La TEPJF concluyó que era más lógico pensar que la pretensión del legislador fuese que, en la contención, participara solamente un ciudadano y una autoridad.

Tal circunstancia se presentó, a propósito de un juicio promovido por dos ciudadanos (Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate y Jorge Manuel Carmona Espinosa) que solicitaban a una de las Juntas Ejecutivas del Instituto Federal Electoral su registro como fórmula de candidatos a diputado federal, ante la omisión del representante de su partido y el indebido registro de otra fórmula de candidatos por parte del Comité Ejecutivo Nacional.⁷¹

Al respecto, la Sala Superior precisó que el juicio se instituyó

⁷⁰ Véase el artículo 12 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

⁷¹ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-12/97, Dirección URL: www.trife.com.mx (sistema de consulta de sentencias).

exclusivamente para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en relación con el actuar de la autoridad, sin que ello tuviese cabida dentro de la ley rectora del sistema de medios de impugnación en materia electoral, o que algún elemento permitiese su procedencia contra un partido político.

Como se puede deducir, la negativa se sustentaba más en aspectos de forma que de fondo. La base sobre la que se fundaba radicaba en que, dentro de los sujetos pasivos que contemplaba la ley y que podrían ser susceptibles de vulnerar los derechos de un militante, no se encontraban los actos de los partidos o sus dirigencias.⁷² A nuestro entender, ese criterio más que una razón o argumento de peso constituía un candado para no reconocer una realidad que permanecía sin posibilidad de ser revisada: la eventual violación por parte de las dirigencias a los militantes cuando sus pretensiones no eran afines a sus intereses y que, no obstante, en la práctica constituía una muestra palpable de que actuaban como autoridad.

3. Decantación de criterios

Afortunadamente para el desarrollo democrático, el militante no declinó en su intento para que el TEPJF interviniera en los conflictos intrapartidistas, sino que hábilmente utilizó en sentido contrario el razonamiento que había esgrimido la Sala Superior para no entrar a la solución de tales controversias, y prácticamente la obligó a pronunciarse sobre aspectos que concernían a la vida interna de los partidos. Resulta ilustrativo, dos casos cuyos pormenores se citan enseguida:

En el proceso electoral federal del año dos mil para renovar el Senado de la República, un militante (Elías Miguel Moreno Brizuela) promovió el juicio para la

⁷² A propósito de este caso la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la tesis cuyo rubro es: *JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.*

protección de los derechos político electorales⁷³ en contra del acuerdo del Instituto Federal Electoral. En este acuerdo se otorgó el registro de la lista de candidatos a Senadores de la República por el principio de representación proporcional de su partido que había integrado la Coalición Alianza por México. En esencia, el militante argumentaba como agravio que se violentaban sus derechos ya que conforme a los estatutos del partido y el convenio de la coalición que se había convenido para ese proceso, a él debía corresponderle en la lista el lugar número cinco e, inexplicablemente, había sido colocado en el séptimo lugar. En este asunto se advierte en forma clara que para evitar que el juicio no se declarara improcedente, el militante esperó a que se actualizara el acto de autoridad — acuerdo del IFE— para así poder combatir una vulneración a sus derechos por parte de la dirigencia partidista, pero eso no quitaba su connotación de una circunstancia interna del partido. Con este propósito, se amparó en que el COFIPE disponía como obligación de los partidos políticos que los candidatos que presenten partidos y coaliciones debían ser resultado de una elección acorde con los principios estatutarios de cada partido. Para decirlo en términos coloquiales, el TEPJF no tuvo opción, y aunque precisó en su ejecutoria que jamás intervenía en cuestiones internas de los partidos políticos, su labor se circunscribe a analizar que los actos de autoridad electoral concuerden con la Constitución y a la legalidad. Lo cierto es que, materialmente, sí intervino en el caso.

En su resolución reconoció que para considerar un acto legal, éste debía ser producto de una voluntad libre y carente de vicios; pues de lo contrario, sería una falsa representación de la realidad. Conforme a esa base, consideró que de acuerdo con el procedimiento previsto en los Estatutos del partido y, posteriormente, de la Coalición que integró el mismo, correspondía al militante el lugar que reclamaba en la lista de senadores, ordenando, en consecuencia, la modificación del orden de prelación de la lista de fórmulas de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional.

⁷³ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-037/2000 (en línea), Dirección URL: www.trife.com.mx (sistema de consulta de sentencias).

El segundo caso involucra a dos militantes (Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez) del Partido del Trabajo. Ambos acudieron en octubre de 1999 ante el IFE para presentar una denuncia contra su partido por haberlos expulsado sin observar los procedimientos previstos en sus Estatutos. Específicamente, señalaban que la instancia facultada para establecer las responsabilidades a la que éstos se hacían acreedores, era la Comisión Estatal de Garantías y Controversias. Y, en el supuesto de la expulsión definitiva, debía ser ratificada por el Consejo Político Nacional y la Comisión Ejecutiva Nacional, siendo esta última la que emitió el dictamen de expulsión. Al respecto, el Consejo General del IFE resolvió en dos sentidos diversos.

Por un lado, consideró improcedentes las quejas presentadas por los militantes contra del Partido del Trabajo en lo relativo a la reposición del procedimiento y la restitución en el uso y goce de sus derechos político-electorales como ciudadanos. Por el otro, declaró parcialmente fundadas las quejas presentadas en contra del partido, principalmente en aquello que se refiere a las violaciones estatutarias. Por tanto, se le sancionó con una multa de ciento cincuenta días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.⁷⁴

Al no obtener el resultado deseado, los militantes impugnaron la determinación ante el TEPJF teniendo ya el presupuesto del acto de autoridad. La Sala Superior de ese organismo llegó a la conclusión de que el Partido del Trabajo no observó el procedimiento previsto en sus propios estatutos para imponer a los militantes como sanción la expulsión. En razón de ello, al no haber observado el derecho genérico de afiliación, y el específico de afiliación de los denunciantes, el TEPJF consideró que no sólo se debió aplicar una sanción sino también declarar la nulidad del dictamen de expulsión por haber inobservado el trámite dispuesto en sus propios estatutos.

⁷⁴ Es preciso señalar que las multas que se imponen a los partidos políticos se descuentan de las propias ministraciones de financiamiento público que son proporcionadas por el IFE.

En ese contexto, la Sala Superior ordenó reponer el procedimiento interno del partido político y restituir el uso y goce de sus derechos político-electorales a los impugnantes. Asumiendo esta consideración en su relación de pertenencia al Partido del Trabajo con todos los beneficios y prerrogativas inherentes a la pertenencia, sin perjuicio de que el propio partido político pudiera instaurar o no un nuevo procedimiento.⁷⁵

Ambos casos nos muestran la trascendencia de la intervención del TEPJF en asuntos vinculados con la vida interna. Lo que subyace en el fondo es que los partidos políticos suelen olvidar con frecuencia que están compuestos por ciudadanos, y el hecho de que éstos hayan decidido incorporarse a uno u otro con la calidad de militantes, no sólo realiza la intención expresa de votar a su favor en las elecciones constitucionales, sino de hacer un ejercicio pleno de sus derechos político electorales dando así, justificación al andamiaje democrático representativo que nos rige y que de otro modo carecería de sentido. A partir de estos casos y con el criterio establecido por la Sala Superior comenzaron a promoverse otros que tomaban la misma base. Los militantes acudían, en primera instancia, ante el IFE, y esperaban la contestación o resolución de esta autoridad para, en contra de ésta, acudir ante el TEPJF. Esto provocó que de algún modo se fuese abriendo el conocimiento de diversos tópicos relacionados con la vida interna de los partidos políticos y que fuesen materialmente revisados por una autoridad estatal. Aspectos como el conocimiento de la información que detentan los partidos, la elección de dirigentes y candidatos, entre otros, comenzaron a ser materia de estudio y revisión por parte de los organismos jurisdiccionales.

Esta evolución de criterios traería como consecuencia lógica no sólo una inmersión en la vida interna de los partidos políticos, sino también una evolución en el análisis de la normatividad y de los usos y costumbres de líderes.

⁷⁵ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-021/2000 (en línea), Dirección URL: www.trife.com.mx (sistema de consulta de sentencias).

4. Revisión de Estatutos Partidistas (El Caso del PVEM)

En el 2003 se presentó ante el TEPJF un caso que resulta emblemático no sólo por su connotación jurídica sino por sus implicaciones políticas. De algún modo vendría a evidenciar esa tendencia natural a la oligarquía de algunos líderes o cúpulas partidistas, pero lo más importante es que hizo manifiesto que el TEPJF había entrado directamente a analizar la vida interna de los partidos políticos.

Sobre la base de que sólo podían impugnarse actos de autoridad, un militante (José Luis Amador Hurtado) del Partido Verde Ecologista de México acudió a la Sala Superior del TEPJF a promover dos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En el primero impugnó⁷⁶ la negativa del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de entregar copia certificada del registro de los órganos directivos nacional y estatales de su partido, así como de los documentos que acreditan el procedimiento legal del nombramiento de los mismos bajo el argumento de que no acreditó ser militante y tampoco formar parte de los órganos de dirección de la organización partidaria.

La Sala Superior del TEPJF justificó las razones del enjuiciante al considerar que conforme a los principios fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente como son los derechos de votar, el derecho de ser votado y el derecho de asociación y afiliación tienen como principal fundamento promover la democracia representativa. Por lo tanto, el hecho de que el ciudadano tenga una información básica relativa a los partidos políticos constituye un prerequisite para ejercer la libertad de asociación y afiliación.

En suma, la TEPJF concluyó que todo ciudadano, en ejercicio de sus derechos de asociación política y de afiliación, cuenta con atribuciones para estar

⁷⁶ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-117/2001 (en línea), Dirección URL: www.trife.com.mx (sistema de consulta de sentencias).

informado sobre determinados aspectos básicos o fundamentales de los partidos políticos, pues se trata de entidades de interés público y, por tanto, ordenó al IFE proporcionar la información requerida por el peticionario.

Junto con el oficio de contestación del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, en el que se le informa la integración de la Comisión Ejecutiva Nacional y de las Comisiones Ejecutivas Estatales con las que cuenta su partido, así como las actas de asambleas nacional y estatales que soportan el registro de dicha información, el militante promovió un segundo juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Específicamente, el ciudadano logró controvertir diferentes tipos de irregularidades cometidas por las dirigencia del partido. Por un lado, combatía la forma como había sido convocada la Asamblea Nacional; además de incluir la omisión de la misma en el periodo de registro y requisitos para las candidaturas, la falta de quórum en el registro de 22 Comisiones Ejecutivas Estatales y la simulación de actos, entre otras cosas. Por el otro, solicitaba la supuesta ilegalidad del registro de los integrantes de las Comisiones Ejecutivas Nacional y Estatales del Partido Verde Ecologista de México porque ésta se realizó sin tomar en cuenta que las personas registradas fueron electas sobre la base de procedimientos irregulares. Estos procedimientos se produjeron debido a que algunos actos desarrollados por las referidas asambleas se sustentaron en disposiciones estatutarias contrarias a la ley.

Para salvar lo relativo a la procedencia —el acto de autoridad que hemos señalado—, el militante lo vinculó con el registro de dirigentes que estaba obligado a efectuar el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, así como la declaración de procedencia de los estatutos partidistas que está obligado a efectuar autoridad cuando los mismos se modifican. Sobre el primer grupo de agravios manifestados por el militante, se consideró que no había aportado pruebas idóneas y suficientes por lo que no se entró a su análisis de fondo. No obstante, en lo que se refiere al segundo aspecto -el relativo al registro de integrantes de las Comisiones Ejecutivas nacionales y estatales ante el Director

Ejecutivo- el demandante documentó cómo diversas disposiciones de los Estatutos desembocaban en una concentración autoritaria del Presidente del Partido contrarias a la ley y que, estas mismas, se sustentaban en los siguientes argumentos:

El artículo 10 de los Estatutos establece que solamente los integrantes de la Comisión Ejecutiva Nacional y presidentes de las Comisiones Ejecutivas de los Estados tienen derecho a voz y voto en la asamblea nacional. Con lo cual prácticamente se impedía a los militantes del partido político el poder participar personalmente o por medio de delegados en las deliberaciones de las asambleas. Con este procedimiento, argumentó el impugnante, la participación de los militantes en la celebración de la Asamblea Nacional se supeditaba a la obtención de un nombramiento por parte del Presidente del partido. Esto se debe a que los titulares de las secretarías que integraban la Comisión Ejecutiva Nacional eran nombrados por el Presidente del Partido en conformidad con los propios Estatutos.

Lo mismo sucedía con la convocatoria a la propia Asamblea, en razón de que ésta debía ser formulada por el Presidente (quien a su vez presidía la Comisión Ejecutiva Nacional). Dicha convocatoria debía estar firmada por el presidente. La Asamblea Nacional se consideraría legalmente instalada si estaban presentes, por lo menos, el Presidente Nacional del Partido y la mayoría del total de los miembros de la Comisión Ejecutiva Nacional, así como la mitad de los Presidentes de las Comisiones Ejecutivas Estatales. La validez de las resoluciones de dicha asamblea estaba supeditada a la presencia del Presidente de la Comisión Ejecutiva Nacional. Con ello, concluía el promotor del juicio, se limitaba y coartaba cualquier acción de las Asambleas Nacionales y Estatales, en virtud de que éstas solamente se conformaban por las personas que el presidente del partido nombrara en el caso de la Nacional, o aprobara en el supuesto de las estatales.

El militante sostenía, también, que con tales disposiciones se dejaba al arbitrio de una persona la celebración y validez de una Asamblea. Aunado a esa

concentración por parte del presidente del Partido, se reclamaba de igual manera que en los Estatutos no se preveía el plazo en que habrían de concluir el desempeño de sus cargos los titulares de los órganos directivos de dicho partido; por consiguiente, el desempeño de tales órganos se tornaba por tiempo indefinido o de manera vitalicia, lo que en su concepto era conculcatorio de cualquier principio básico de democracia.

La demanda del militante no sólo ponía en evidencia una eventual condición oligárquica con que se conducía su partido en los hechos, sino que tal situación se veía también reflejada a través de su propia normatividad interna. Para ser precisos, la oligarquía se había formalizado y se volvía la norma en las relaciones internas de esa asociación partidista. Más aún, se evidenciaban dos aspectos sobre los que resulta fundamental reparar. En primer lugar, la práctica común por parte del IFE de considerar la aprobación y reforma de los Estatutos Partidistas como un asunto de mero trámite, es decir, sin un análisis serio por parte de la Dirección Ejecutiva encargada de esta tarea. En segundo lugar, la necesidad de que una autoridad jurisdiccional conociera este tipo de asuntos, pues se trataba propiamente de una función interpretativa de las normas internas. Es obvio suponer que en las controversias éstos últimos sostenían una cosa y el militante otra, como sucedió en el caso enunciado. Y fue de ese modo tal y como lo entendió o asimiló la Sala Superior del TEPJF. Aunque seguía sosteniendo que no intervenía en la vida interna de los partidos; empero, al entrar a diseccionar el caso materialmente lo hizo y terminó por darle la razón al militante inconforme.

Después de desentrañar lo que puede considerarse democrático de lo no democrático, circunscribirlo al caso de los partidos y concatenarlo con una interpretación de diversas disposiciones Constitucionales y legales se demuestra que distintos artículos de los Estatutos del partido carecen de elementos democráticos a los que debe sujetarse en tanto ostenta la calidad de entidad de interés público.

En la sentencia se consideró que la Asamblea Nacional es la autoridad suprema del partido por lo que debería constituirse con todos o, en su caso, con la mayoría de los miembros de del partido; o bien, integrarse con delegados o representantes de sus miembros para que pudieran participar, aunque de manera indirecta, en la toma de las decisiones. Y no como sucedía hasta ese momento en el que la Asamblea Nacional se integraba únicamente con miembros de la Comisión Ejecutiva Nacional, que por regla general, se constituye de siete personas⁷⁷. Dichas personas son las únicas que tienen voz y voto, es decir, que sólo ellas en su calidad de miembros y dirigentes del partido pueden participar activamente -deliberar y discutir- en la toma de decisiones.

Esta situación, concluyó el Tribunal, denotaba el incumplimiento del elemento democrático que tiene que ver con la participación, en el mayor grado posible, de los miembros del partido. Hasta antes de este fallo, los miembros del partido no tienen oportunidad de participar de manera directa ni indirecta en la toma de decisiones. Por otra parte, quedo en evidencia que, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos del Partido, el presidente de la Comisión Ejecutiva Nacional estaba facultado para convocar a la Asamblea Nacional por lo menos cada cuatro años, o cuando así lo considerara necesario, sin que ello implicara, en caso de negativa de aquél, la posibilidad de que los miembros del partido la convocarla de manera extraordinaria, aún cuando surgiese un asunto de trascendental importancia.

Al respecto, no es difícil de imaginar que la Sala Superior consideró que los Estatutos en análisis carecían del elemento democrático de participación en virtud de que, al no establecerse posibilidad alguna de que los miembros del partido, pudiesen convocar a la Asamblea Nacional, surgiera un asunto de trascendental importancia. Lo cual hacía nugatorio el derecho de las minorías. Además, la Sala

⁷⁷ Se trata de el presidente de tal comisión quien a su vez presidía el partido, el respectivo titular de las secretarías de organización, de la acción electoral, de finanzas, de comunicación social, de acción comunitaria, ecología y medio ambiente, así como con el titular de la Comisión Ejecutiva Estatal de cada una de las entidades federativas (treinta y dos)

Superior censuró que dentro de los derechos de los miembros del partido establecidos no se contemplara que éstos estuvieran facultados a participar personalmente, o por medio de delegados en las asambleas y convenciones, situación que patentiza el incumplimiento del principio democrático de participación.

Del mismo modo se puntualizó que aún cuando estaban previstos como derechos de los miembros de dicho partido, la facultad de poder ser electos para integrar los órganos de dirección del mismo y ser propuestos como candidatos a los cargos de elección popular en los Estatutos, no se preveía mecanismo alguno para hacer realidad el ejercicio de esas prerrogativas. Por el contrario, el ordenamiento estatutario refería que el presidente del partido, junto con los integrantes de la Comisión Ejecutiva Nacional quienes en su mayoría estaban designados por el propio dirigente partidista, decidían sin tomar en consideración a los miembros partidistas quiénes, a su vez, integraban los órganos de dirección y las personas que serían postulados para contender en las elecciones.

La Sala Superior sostuvo que el esquema anterior se repite respecto a los órganos de dirección del partido a nivel estatal y municipal. Esto se debe a que los Estatutos del Partido disponen de las instancias y órganos directivos del partido estatales y municipales que tienen en su ámbito territorial, las mismas facultades, atribuciones y obligaciones que las correspondientes a nivel nacional. En ese contexto, dichas instancias y órganos deben aplicar, en su ámbito territorial, los procedimientos definidos para la integración y renovación de los órganos directivos nacionales. Se consideró, también, que los Estatutos del partido adolecen de otro de los elementos de democracia interna ya que no preveía un mecanismo que permitiera controlar el poder dentro de dicho instituto político.

Dicha institución puntualizó que el ordenamiento estatutario no previno el tiempo específico en el cual los dirigentes debían ejercer el cargo. Lo cual, sostuvo

el TEPJF, contrariaba el funcionamiento democrático de los partidos, en virtud de que con tal omisión se corría el riesgo de monopolizar la toma de decisiones y hacer nugatorio el derecho de los miembros del partido a ocupar cargos directivos .De igual forma, hizo manifiesto que la toma de decisiones en tal instituto político dependía, en gran medida, del Presidente Nacional de ese partido político. Así, como bien lo señaló el militante inconforme, el Presidente centraliza la toma de decisiones, ya que, aunado a la falta de participación de los miembros del partido en los Estatutos, se condicionaba la validez de las decisiones asumidas en la Asamblea Nacional y en la presencia del Presidente de la Comisión Ejecutiva Nacional -quien presidía también al partido .

La centralización en la toma de decisiones se extendía a los órganos estatales, pues de acuerdo con lo previsto en los estatutos, para que las asambleas estatales fueran válidas era necesario que en el momento de su celebración estuviesen presentes dos delegados nombrados por la Comisión Ejecutiva Nacional quienes, como ya se vio, nombraba el Presidente Nacional del Partido.

En este caso, el TEPJF ordenó al Consejo General del Instituto Federal Electoral que ordenara al Partido Verde Ecologista de México para que, en los términos establecidos en sus disposiciones estatutarias vigentes y en el plazo de sesenta días, modificara dicho ordenamiento a efecto de hacerlo acorde con lo determinado en la resolución. Todo lo razonado, además de evidenciar que efectivamente los Estatutos del Partido no reunían los elementos básicos para considerar que en ellos se preveían procedimientos democráticos para la renovación de los órganos directivos, también marcó el derrumbe de aquella idea sutil, consistente en que los órganos del Estado no debían entrar a juzgar o a revisar la legalidad de los actos partidistas. Tal y como lo referíamos líneas arriba, esa tendencia natural a la oligarquía no sólo se presentaba en los actos del o los dirigentes sino que se plasmaba, incluso, en sus ordenamientos internos sin que el militante tuviera posibilidad de revertirlo.

En consecuencia, los primeros hallazgos habían sido reveladores para la autoridad jurisdiccional. Lo encontrado en estos años puso de manifiesto una lista de tendencias y conductas de las élites partidistas que requerían de un contrapeso que sólo podía establecerlo el TEPJF.

5. Cambio de criterios y revisión plena de actos intrapartidistas

Entre febrero y marzo de 2003, la Sala Superior al resolver los juicios para la protección de los derechos políticos-electorales identificados con las claves SUP-JDC-807/2002 y SUP-JDC-084/2003 habría de formalizar dos criterios que serían fundamentales para facilitar a los militantes acudir ante esta instancia en caso de considerar vulnerados sus derechos.

En el primero de los juicios invocados, el criterio se sustentó a partir de un escrito presentado por una militante (María del Refugio Berrones Montejano) del PRI que solicitaba la intervención del Consejo General del Instituto Federal Electoral para declarar la nulidad de la sesión extraordinaria de su partido, celebrada el 13 de Abril en el Estado de San Luis Potosí, por considerar que se infringió la normatividad del partido en el proceso interno convocado para la designación de sustitutos de Presidente y Secretario General del Consejo Directivo Estatal.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó su resolución. En ella decretó el sobreseimiento en el asunto porque el demandante no agotó las instancias impugnativas establecidas en la normatividad del partido político. En contra de esa determinación, la militante promovió un juicio para protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Superior del TEPJF. Lo relevante del fondo del asunto es el criterio asumido en este caso por la autoridad

jurisdiccional, que consistía en dictaminar la obligatoriedad de agotar las instancias internas de los partidos políticos.

Anteriormente, la propia Sala había interpretado que los únicos medios impugnativos que debían de agotarse antes de ocurrir a los emanados de la legislación electoral, eran los establecidos y regulados de manera formal y directa, por los ordenamientos provenientes del Poder Legislativo Federal, o por las legislaturas de los Estados, con lo que se excluían las instancias contenidas en la normatividad interna de los partidos políticos. Sin embargo, en un viraje interpretativo, la Sala arribó a una nueva conclusión que, palabras más palabras menos, abrió la posibilidad de que el militante pudiese acudir directamente ante ese organismo jurisdiccional bajo ciertos supuestos.

En su nueva interpretación, la Sala Superior llegó a la conclusión de que las instancias impugnativas previstas en la normatividad interna de los partidos políticos, a favor de su membresía, debían agotarse previamente por los militantes como requisito de procedibilidad. Esto era para que los partidos estuviesen en condiciones de ejercer las acciones impugnativas fijadas y reguladas por la legislación electoral, ante autoridades administrativas o jurisdiccionales, en defensa de los derechos político-electorales que se estimaron conculcados. Estas condiciones pueden darse siempre y cuando:

1. Los órganos partidistas encargados de su conocimiento y decisión estuvieran establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos.
2. Se garantizara suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes con medidas tales como: a) una duración amplia en el cargo, b) la irrevocabilidad de su nombramiento, durante el tiempo para el que fue dada, salvo casos de

responsabilidad, c) Prohibición para desempeñar simultáneamente otro cargo incompatible en el partido.

3. Respetar en el procedimiento establecido todas las formalidades esenciales del debido proceso legal, exigidas constitucionalmente.
4. Que formal y materialmente resultaran eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos políticos transgredidos, de manera adecuada y oportuna. Esto es, que el tiempo y el procedimiento necesarios para su tramitación y resolución no produzcan la consumación irreparable de las infracciones, haciendo nugatorios o mermando considerablemente tales derechos.⁷⁸

Estas condiciones debían cumplirse, más aún en el caso de que la dilación de trámites concretos inherentes a un proceso partidario interno, o la prolongación innecesaria de los que estuvieran en curso, pusiera en peligro la restitución de los derechos afectados a favor del demandante. El demandante podía desistirse de esa instancia y acudir a la jurisdicción, a condición de que la circunstancia enunciada estuviera acreditada plenamente porque, de otra forma, se propiciaría el riesgo de que surgieran resoluciones contradictorias al existir dos procedimientos pendientes de resolver respecto del mismo problema jurídico.

Para llegar a la conclusión anterior se tuvo en consideración que de acuerdo a lo previsto en la Constitución Federal, los partidos políticos son concebidos como entidades de interés público en razón de los fines que ésta les confiere y, para cuya realización, el Estado tiene la obligación de otorgarles prerrogativas. Incluso, el Estado tiene la exclusividad para postular candidatos. En

⁷⁸ Este criterio se sostuvo, además de la resolución señalada, en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-JDC-1181/2002 y SUP-JDC-005/2003 derivando así en la tesis jurisprudencial MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (en línea), Dirección URL: www.trife.com.mx (sistema de consulta de jurisprudencia y tesis relevantes).

ese contexto sus propias circunstancias los erige en protagonistas indispensables de los procesos electorales, lo que les otorga un *estatus* de relevancia frente a otros sujetos, aspecto que la legislación reconoce y que, por lo mismo, ordena el establecimiento de un conjunto de medios de impugnación a favor de los ciudadanos. Una vez establecido el mandato en donde se señala que entidades deben ser regidas por postulados democráticos y dentro de los cuales resulta indispensable la institución de medios efectivos y eficaces de defensa.

Como se puede apreciar, se trataba de un criterio vanguardista que materialmente rompía aquellos mitos de la no intervención en asuntos partidistas, pues aunque se podía considerar que obligaba al militante a agotar los mecanismos de defensa internos; lo cierto es que para ello estableció una serie de presupuestos tales como el establecimiento previo de autoridades intrapartidistas; la garantía de imparcialidad e independencia de quienes integraran los órganos de justicia partidaria; el respeto al debido procedimiento y, tal vez el más importante, la oportuna resolución del asunto planteado. La razón que justifica lo anterior es una práctica común era alargar o dilatar la solución de las controversias con la finalidad de que el acto reclamado se consumara de modo irreparable y, en vía de consecuencia, fuera imposible restituir al agraviado en el goce del derecho afectado. Así, era obvio que el Tribunal daba su lugar a los partidos, pero también a los militantes ya que reconocía esa posibilidad que tenían de establecer medios de defensa e instancias para dirimirlos internamente y, con ello, establecer la posibilidad de que con estos instrumentos se pueda remediar la violación de los derechos políticos de los militantes., Y, en el caso de que esto ocurriera, restituirlos en el goce de sus derechos sin necesidad de acudir de inmediato a los tribunales.

Sin embargo, eso sólo sería posible con la serie de presupuestos ya enunciados, lo que materialmente daba una garantía pronta y expedita al militante, una suerte de licencia para que, en caso de considerar que tales condiciones de

procedencia eran observadas en franco detrimento de sus derechos, acudiera directamente ante la Sala Superior.

El segundo cambio de paradigma que se observó en el análisis del TEPJF a la vida interna de los partidos políticos, y que vino a ser colofón de esta constante evolución de criterios que había venido adoptando desde 1997, fue el asumido en la sentencia SUP-JDC-084/2003 promovido Serafín López Amador. Mediante esa ejecutoria, el TEPJF interrumpió la tesis de jurisprudencia que establecía la improcedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos de los partidos políticos. Probablemente no era el caso en sí mismo sino la realidad imperante lo que importaba., El tema de la democracia interna y su revisión por parte del TEPJF cobraba día a día mayor relevancia. Los militantes conocían el camino. La instauración de autoridades electorales autónomas tenía sus propios efectos que, a su vez, eran difícilmente controlables por parte de las cúpulas partidistas. Sostener el criterio de no intervención y la no procedencia del juicio, con todo lo efectuado, hubiese sido insostenible.

Las razones jurídicas o legales que se expusieron para el cambio de criterio hicieron posible la convicción de que dicho juicio, en caso de ser procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos, era susceptible de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes y, por extensión, de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos. Las razones fueron las siguientes:

En primera instancia, que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece excepción alguna respecto de los conflictos que se puedan presentar entre órganos o ciudadanos vinculados a un partido político con motivo de la aplicación e interpretación de la normatividad legal y estatutaria aplicable, amen de la existencia de normatividad internacional que contiene la obligación del Estado, de contar con un medio accesible para defender

los derechos humanos; derechos entre los que se inscriben, desde luego, los derechos político-electorales.

Asimismo, el artículo 41, fracción IV, de la Ley Superior determina que, en materia electoral, una de las finalidades del sistema de medios de impugnación consiste en garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, el derecho de votar y ser votado, y el derecho de asociación sin limitarlo respecto de los actos de los partidos políticos. Ello 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 todo los actos concernientes a la materia.

El párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del TEPJF, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación únicamente a los actos de autoridad. En tanto que la fracción V, que es la base constitucional del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dispone su procedencia para combatir actos y resoluciones que violen los derechos ya citados, claro está, sin hacer referencia o alusión alguna a que su autoría corresponda sólo a las autoridades. Esto nos conduce a concluir que también quedan incluidos los actos emitidos por entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos. De igual manera ocurre con los partidos políticos como de sus órganos y dirigentes que, en tanto entidades de interés público, se enfrentan a los individuos que forman la militancia.

La afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos tiene la finalidad de optimizar y potenciar el ejercicio de sus derechos fundamentales sin escatimar ninguna de las partes de su contenido. Los ciudadanos nunca se separan de sus titulares sino, por el contrario, la entrada al partido los dimensiona a su mayor magnitud posible, pues se incrementan y robustecen con los que se adquieren al interior de los partidos que se hacen constar en los estatutos y demás disposiciones internas.

En consonancia con lo señalado, el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tampoco limita la impugnación, a actos de autoridad, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. La única condición que dispone es que se alegue violación a este tipo de derechos. Por su parte, el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia. En el “artículo 12, apartado 1, inciso b)” de la Ley General destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona como tales a los partidos políticos. Esta ley enuncia que tales consideraciones deben surtir necesariamente efectos jurídicos conforme al postulado del legislador racional, ya que no existen elementos fehacientes y contundentes para justificar que sólo se trata de un descuido del legislador. En la relación jurídica originada por los derechos político-electorales del ciudadano vinculados a un partido político, el ciudadano contrae el deber jurídico de respetarlos; mientras que los términos de esa relación deben estar tutelados por la jurisdicción porque, de otra forma, se crearía una laguna dejando impune su violación.

Tal interpretación resultó más funcional que aquélla que consideró la restitución del goce de los derechos político-electorales del ciudadano cuando se diese el caso de que fueran violados por un partido político. A lo cual añadió que esto correspondía hacerlo al Instituto Federal Electoral a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Además, si se tiene en cuenta lo reducido de los plazos en materia electoral, se hubiera mantenido la interpretación orientada a estimar la improcedencia del juicio previamente señalado. Se reduciría sin justificación alguna, la garantía constitucional prevista para la protección de este tipo de

prerrogativa ciudadana y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace. Esto fue producto de el haberse aceptado en que se deben agotar las instancias internas de los partidos políticos antes de acudir a la jurisdicción estatal. El hecho de mantener la improcedencia que las resoluciones emitidas por éstos tendrían la calidad de definitivas e inatacables. Característica que, en materia electoral, únicamente reúnen las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Todo esto no fue obstáculo para la solución planteada. El hecho de que en la legislación no exista la disposición procesal expresa respecto a los juicios en los que el partido político es sujeto pasivo, ello no implica que se puedan aplicar por analogía los establecidos para otros medios de impugnación e, inclusive, los principios generales de derecho procesal.⁷⁹

Con esta situación, prácticamente se dejó atrás la idea de que los partidos no emitían actos de autoridad, pues materialmente sí lo hacían y eso quedaba demostrado en diversas decisiones adoptadas por sus respectivas dirigencias. Pero más allá de lo jurídico, lo significativo era que se aceptaba que los dirigentes podían realizar acciones que vulneraban derechos de su militancia.

Apreciado en su justa dimensión, podemos afirmar, desde un punto de vista más político que jurídico, que todas esas disposiciones y principios legales que llevaron al cambio de criterio del TEPJF existían desde 1996; es decir, que estaban vigentes cuando se promovió el primero de este tipo de juicios (1997). No obstante, empero, la decisión asumida en aquel entonces fue diametralmente opuesta.

En este caso diversas circunstancias pudieron haber influido. Es menester recordar que a raíz de la reforma constitucional del 1996 se modificó sustancialmente la naturaleza, organización y funciones del Tribunal. Siendo que los efectos de sus resoluciones no eran obligatorios. A partir de esta reforma se le

⁷⁹ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-084/2003 (en línea), específicamente en las hojas 2 a la 6 y el punto resolutivo primero, Dirección URL: www.trife.com.mx (sistema de consulta de sentencias).

dieron facultades a dicha institución para tomar decisiones vinculantes, definitivas e inatacables, y pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación.

Para 1997, fecha en que se planteó el primer asunto invocado, el Tribunal tenía menos de un año de funcionamiento conforme a sus nuevas características, es decir, no se encontraba consolidado y, al tomar una decisión de ese tipo que repercutía en toda la clase política, probablemente hubiese provocado una reacción inmediata. Lo cierto es que se trataba de una nueva institución que estaba en vías de desarrollo, con el nada fácil reto de vencer las reticencias de para justificar su creación, justificar lo oneroso de su existencia y mostrar que no sería solamente comparsa de las decisiones gubernamentales. Se trata, pues, de los efectos institucionales a los que ya hemos hecho referencia.

Para 2002 y 2003, con la ventaja que daba el haber sacado adelante dos procesos electorales y con una serie de criterios que habían llevado a la anulación de procesos electorales en los Estados, se podían tomar decisiones de mayor envergadura. También el conocimiento de estos casos se daba cada vez más en un proceso evolutivo de entendimiento, en una verdadera restricción legal. Cada uno de los casos planteaba un nuevo tema a desentrañar, un “no cerrar los ojos” ante injusticias que se presentaban con todos los elementos o pruebas posibles.

En suma, se trataba de una nueva realidad que provenía del desarrollo democrático previamente alcanzado y que aún se encontraba por desarrollarse. Expulsiones de militantes que tenían como única razón ciertas diferencias de opinión con el dirigente, la elección de la dirigencia o de los candidatos, etc, todo ello en función del atropellamiento de la ley y de los estatutos partidistas. Mejor dicho, normas a modo, entre otros.

Cada día el problema iba en ascenso. A lo largo y ancho del país, las élites nacionales y estatales de los partidos —que también las hay— recurrían a todo tipo de prácticas conscientes de que para el militante era un camino sinuoso y

llo de tempestades, el acudir a una instancia jurisdiccional para salvaguardar sus derechos, por lo que constituía una necesidad el conocimiento pleno de los actos y decisiones de las cúpulas partidistas. También, se podría interpretar que la revisión hacia los actos partidistas por parte de la Sala Superior del TEPJF, se entendieran en un momento determinado, como un límite para el poder creciente que venían ejerciendo las dirigencias y cúpulas de los partidos. Y que eso era lo que le correspondía como institución de la democracia: retroalimentarse de los asuntos planteados por los militantes e ir abonando el terreno para su adecuado cauce. En caso contrario, de haberlos ignorado o no atendido, estaría prácticamente socavando el sistema democrático representativo.

Ahora bien, todo esto procede de manera gradual no porque el Tribunal haya trazado una ruta en tal sentido, sino porque era también parte de un contexto particular. Es decir, en 1996 apenas hablábamos de una reforma integral en materia electoral, al menos como parte de ese fenómeno de prueba y error. En cada una de las reformas que le precedieron, se hablaba de que por fin una reforma venía a cubrir los rezagos en materia electoral. Era la última parte de un proceso cuyo inicio se venía construyendo desde los años setenta y que, como los anteriores procesos, tenía efectos autónomos.

Sin duda, uno de esos efectos, fue conocer la vida interna de los partidos políticos a través de las propias instituciones que se habían creado para sostener la democracia, de la mano del propio desarrollo externo. Es decir, el fenómeno de la vida intrapartidaria directamente se observa repercutido por el desarrollo que la propia asociación política tenía como sujeto electoral. A mayor competencia partidista, mayor será la dinámica interna. En este punto lo rescatable es que el Tribunal fue evolucionando en sus criterios ahondado en esa nueva dinámica interna hasta llegar al cambio paradigmas. Con ello abrió una puerta de par en par y pavimentó un camino que había dejado de ser sinuoso, lo que trajo como consecuencia lógica, una creciente recurrencia por parte de militantes. Además produjo un especie de efecto domino ya que en varias legislaciones locales fue

incorporado el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para resolver asuntos que tuvieran que ver con actos de las dirigencias locales abriendo así, una extensa gama en torno a los asuntos vinculados con la democracia interna. Esto último será objeto de análisis en el siguiente capítulo.

Capítulo III

Los conflictos internos de los partidos políticos en el análisis del TEPJF

1. Análisis de casos

La puerta abierta por el TEPJF y empujada por militantes de partidos significó un cambio de paradigma tanto para la propia autoridad como para los partidos y los militantes. Se trató de una nueva forma o redimensionamiento de los derechos del militante y de los límites que tienen los líderes y dirigentes. La apertura trajo consigo un incremento natural en la interposición de los asuntos relacionados con la vida interna de los partidos políticos. Tan solo vale decir que en el periodo que va de marzo de 2003 -fecha en que se interrumpió el criterio de la no intervención- al 2004, la interposición de juicios para la protección de los derechos político-electorales se incrementó de 684 a 1001 casos. Para 2005 la cifra fue de 915. Y en 2006 se disparó a 2,444 casos; en tanto que en 2007 alcanzó los 2,583. De 2006 a 2007, 76 de cada 100 asuntos correspondieron a juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. De un total de 2,713 medios de impugnación resueltos al momento de rendir su informe 2006-2007 la Presidenta del TEPJF informó que 2,278 correspondieron a juicios de protección de los derechos político-electorales y, de esos casos, 1,853 se relacionan con conflictos surgidos al interior de los partidos políticos, es decir, el 81.3% del total de este tipo de juicios y el 62% del total de asuntos recibidos por la Sala Superior.⁸⁰

A su vez, ese incremento de los asuntos también ha significado una basta exposición y variación de las conductas que despliegan las cúpulas y líderes de cada partido. Con la marcada diferencia de que ahora, ante la eventual inconformidad de las decisiones de los dirigentes por parte de los militantes, éstos pueden ser ventilados ante una institución —TEPJF— que, al mismo tiempo, cuenta con facultades legales para ordenar la restitución de los derechos de la militancia.

⁸⁰ Informe de labores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2006-2007, en línea www.trife.org.mx/transparencia/informes/informe_2007.pdf.

En este contexto, las resoluciones que ha emitido tal órgano jurisdiccional respecto a la vida interna de los partidos políticos en México son una clara muestra de las conductas antidemocráticas que despliegan las dirigencias o cúpulas partidistas en México. Esto opera como un factor de análisis que nos permitirá constatar nuestra hipótesis de trabajo.

Desde nuestro punto de vista, las sentencias son un referente válido. Mi intención es demostrarlo a partir de un análisis de los distintos casos planteados y resueltos. Por supuesto, eso no significa que analizaremos todos y cada uno de ellos a detalle, porque además de correr el riesgo de asumir una tarea titánica, podríamos desviarnos de nuestro objetivo fundamental que es la evidente necesidad de perfeccionar el sistema político nacional a través de medidas democratizadoras de los sujetos que por antonomasia participan en los comicios. Es por ello que he decidido adoptar un mecanismo selectivo que va de un análisis cuantitativo a uno cualitativo. En primer lugar, parto de la totalidad de los casos y procedo a identificar aquéllos en los que se le ha otorgado la razón —aunque sea en parte— a los militantes o ciudadanos inconformes. Posteriormente, establezco una especie de tipificación de conductas que derivan del examen de los casos planteados y confirmar así que estos constituyen un parámetro real de las prácticas antidemocráticas desplegadas por las dirigencias partidistas.

Uno de los aportes fundamentales es que la calificación respecto a cada una de las conductas desplegadas por líderes y dirigentes que se apartan de lo que se puede considerar democrático no sólo es producto de una afirmación de un militante o denunciante, sino que al tramitarse en forma de juicio presupone la decisión favorable en torno a cualquiera de los anteriores. Esto deriva de una valoración objetiva que cobra especial relevancia en el análisis de las conductas contrarias a lo que en este trabajo he identificado como “democracia interna”.

De noviembre de 1996 a enero de 2008, se promovieron ante el TEPJF un total de 4,747⁸¹ asuntos vinculados con la vida interna de los partidos políticos. De tales asuntos, se han declarado fundados o parcialmente fundados 1,073 casos, es decir, se ha dado, al menos en alguna medida, la razón al militante. De los juicios declarados fundados o parcialmente fundados, se puede afirmar que existen cuatro grandes géneros que han trascendido al análisis del TEPJF y que se expondrán en los siguientes apartados.

2. Violaciones específicas a derechos de los militantes.

Todo ciudadano cuenta con una serie de derechos o garantías individuales consagradas constitucionalmente. Entre otros derechos se tiene principalmente el derecho a votar y ser votado, el derecho a la libertad de expresión y la información, así como el disfrute de las llamadas garantías individuales en los términos señalados en los artículos 1º al 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En algún momento a estos derechos se les llegó a interpretar que perdían parte de su vigencia o bien, de que entraban en una especie de parálisis al momento de integrar al partido político -al menos así lo interpretaban sus dirigentes. En el seno de algunas asociaciones políticas, el hecho de sostener una opinión contraria a la de los líderes o la simple solicitud de información acerca de cuadros dirigentes eran aspectos impensables. Dentro un Estado que se precia de “democrático” e inserto en un sistema competitivo de partidos, tales derechos le otorgan sentido al régimen y, lejos de perderse al entrar a una organización política, éstos se robustecen.

⁸¹ Estos datos se obtuvieron mediante solicitud de transparencia formulada en la página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Solicitud formulada el 21 de enero de 2008, misma a la que se le dio el número de folio 02979.

Lo mismo sucede para el caso de las prerrogativas que se otorgan a militantes a través de sus normas estatutarias. En efecto, todos los partidos establecen en su normativa interna un catálogo de derechos que, en muchos de los casos, son atropellados o vulnerados por los líderes. Es sobre esa base que desarrollo el presente apartado.

De los 1,073 casos fundados, 196 correspondieron a violaciones acreditadas de derechos ya sea de tipo constitucional o estatutario. Las violaciones más frecuentes de dirigentes para con los militantes se asocian, en orden de importancia, según los 196 casos con omisiones de órganos partidistas. Esto con el fin de resolver los medios de impugnación que son planteados para combatir sanciones o bajas de la organización; suspensiones de derechos o expulsiones injustificadas no seguidas mediante un procedimiento; así como la falta de atención de solicitudes de información, o remociones injustificadas de los cargos partidistas y exclusión de militantes en los consejos estatales al no convocarlos por ningún medio.

En ese sentido, y para los efectos que pretendo demostrar, a continuación destaco distintas conductas que se pueden acreditar derivados de los casos analizados y resueltos por el referido órgano jurisdiccional.

Tenemos, por tanto, que una de las prácticas más recurrentes es la expulsión de militantes sin observar las más mínimas formalidades establecidas en su propia normatividad, o bien, formalidades asumidas por órganos del partido no competentes. En este caso se pudo constatar que en la expulsión de militantes no se observó el procedimiento previsto en sus propios estatutos, pero si nos detenemos a observar las causas que en cada uno de estos expedientes quedaron consignadas para justificar esas decisiones, las mismas resultan reveladoras para los efectos que aquí pretendo demostrar.

Por ejemplo, en la sentencia contenida en el expediente SUP-JDC-021/2002 se aprecia las razones que la Comisión Ejecutiva Nacional del Partido del Trabajo esgrimió para expulsar a dos militantes que habían incurrido en conductas que se consideraban irregulares. En concreto, las posiciones sostenidas por uno de ellos *“en el congreso estatal en su carácter de diputado”*; por usar los medios de comunicación para dirimir contradicciones internas al *“haber mantenido una actitud permanente de divisionismo y de suplantación de las comisiones ejecutivas de dos municipios”*. Con base en tal argumentación, la Comisión Ejecutiva Nacional del partido concluyó que había elementos suficientes para aplicar a dos militantes la expulsión definitiva de esa organización.

Como se puede apreciar, las razones del ente partidista no son suficientes para sustentar la expulsión. Las causas expuestas, más que cualquier otra cosa, reflejan la diferencia de opiniones de los militantes, pero no la diferencia de acciones que afectan de modo trascendente el funcionamiento del partido. Es menester señalar que en el presente caso se dio la razón a los militantes porque su expulsión no siguió el procedimiento establecido en los estatutos del partido. Al no observar y respetar sus propias normas, concluyó la Sala Superior del TEPJF, se vulneró el derecho genérico de asociación y el derecho específico de afiliación de los afectados; por tanto, resultó indiscutible que esa decisión debía anularse. Razón por la cual, dicho órgano jurisdiccional determinó reponer el goce de sus derechos político-electorales en su aspecto de pertenencia al partido político. Con todas las prerrogativas inherentes a esa cualidad y salvaguardando la potestad que asiste al propio partido político de instaurar un nuevo procedimiento.

Así mismo, se ha observado que en algunos asuntos existen casos que corresponden a la esfera estatal conforme a sus propios estatutos y que, algunos casos, sin el debido procedimiento, han determinado a expulsar a militantes por una causa distinta a la que tuvo como fundamento el inicio del procedimiento.⁸²

⁸² Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída a los expedientes SUP-JDC-015/2002 y SUP-JDC-018/2002.

Bajo este contexto, también se aprecia una violación a los derechos de la militancia que conforma los órganos partidistas. Quedó acreditado que cuando un órgano encargado de la justicia partidaria en una entidad federativa resuelve de modo distinto, o de una forma que no es compartida por los órganos nacionales, estos proceden a la destitución de los militantes en funciones que adoptaron esa decisión.⁸³

De la misma manera, al ser una determinación común la expulsión de militantes, otra práctica que pudo ser detectada es que éstas se realizan sin una exposición clara de los motivos o razones por las que se considera que procede este tipo de sanción y no otra. Evidentemente, la expulsión de la organización partidista constituye el grado máximo de sanción y, por tanto, cuando se decide que un militante debe abandonar el partido es porque la conducta en verdad lo amerita y, esto sólo puede evaluarse a través de ciertos parámetros. En caso contrario, se podría interpretar que es la salida más simple que tienen los líderes o dirigentes para deshacerse de los miembros que sostengan posiciones distintas a las suyas tal y como aconteció en algunos de los casos revisados.

Regularmente los estatutos partidistas consignan un catálogo de supuestos de los actos que pueden considerarse de indisciplina y que; por ende, son sujetos a sanción. Entre las sanciones se contempla la expulsión, expulsión que sólo puede aplicarse después de agotar ciertos presupuestos. Al respecto, es común que las dirigencias, al calor de una situación concreta, estimen colmada dicha hipótesis. Por ejemplo, se enlistan como hechos acreditados (declaraciones a medios de comunicación impresos y colocación de pancartas con leyendas calificadas de ofensivas para dirigentes del partido), y de ahí se realiza un salto para considerar que elementos procede la expulsión.⁸⁴

⁸³ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-015/2002.

⁸⁴ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-447/2004.

Situado en la hipótesis de la expulsión, se puede observar que en distintos procesos de renovación de dirigencias locales y nacionales se producen enfrentamientos. El enfrentamiento se traduce no en una simple confrontación de ideas o de proyectos sino en una creciente violencia que suspende o excluye a los militantes que no forman parte de las corrientes de los grupos dirigentes.⁸⁵ Aunado a ello, como una práctica efectuada por parte de los órganos dirigentes o de los encargados de la justicia partidaria, se ha observado que las resoluciones que adoptan para la expulsión de militantes son comunicadas de manera parcial. Es decir, se comunican al militante los puntos resolutiveos en el que se decreta su baja, pero no así de las consideraciones que se tuvieron para arribar a esa determinación.⁸⁶

Del mismo modo queda acreditado que al celebrar sesiones de trabajo de sus consejos estatales los órganos directivos no convocan a la totalidad de integrantes y, con ello, se conculca el derecho de afiliación de los actores. Esto priva a quienes no fueron debidamente notificados de participar en forma activa en los asuntos internos de su partido coartando así, la posibilidad de aportar ideas, debatir, y en su caso, persuadir sobre un sentido distinto de los acuerdos concertados, así como votar las determinaciones. En tal caso la violación a estos derechos no se subsana por las cuestiones formales exigidas para la integración de *quórum* de una sesión, sino que al quedar demostrado que la convocatoria no fue comunicada o notificada en forma eficaz y eficiente a los consejeros integrantes, ese proceder redundaría en la inasistencia de un alto porcentaje de los integrantes. Por tanto, lo que queda claro es que potencialmente se inhibe el debate deliberativo que dota de legitimidad a las decisiones adoptadas por los órganos colegiados de carácter democrático.⁸⁷

⁸⁵ Aunque son un número considerable de casos que se enmarcan en esta hipótesis, podemos destacar las sentencias recaídas a los expedientes SUP-JDC-695/2004, SUP-JDC-975/2004 y SUP-JDC-377/2008.

⁸⁶ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-949/2004.

⁸⁷ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-040/2007.

En este contexto, se pueden verificar dos prácticas recurrentes que violentan los derechos de la militancia. En un primer momento, la negativa de las dirigencias estatales y nacionales a entregar la información requerida por militantes.⁸⁸ En estos más de diez años, militantes y ciudadanos han formulado diversas solicitudes respecto a diferentes temas que involucran a las dirigencias partidistas. Aspectos tales como la conformación de los órganos directivos de su partido; el sueldo que perciben, conocimiento de las razones para iniciar auditorias a los órganos estatales o municipales, entre otros temas, han sido objeto de solicitud pero a su vez de negativa. En el mayor de los casos, las dirigencias no han otorgado la información

Sin embargo, las resoluciones que en ese terreno ha dictado el TEPJF rompen con ese mito de que los partidos no están obligados a proporcionar información a militantes y ciudadanos ya que se ha establecido que los partidos políticos son entidades de interés público y que la información en poder de cualquier entidad es pública, salvo las excepciones legales.

Bajo este tenor se ha reconocido que como parte de su derecho fundamental de asociación política, en particular, el derecho de afiliación político-electoral, el militante tiene derecho a conocer la información contenida en los registros públicos relativos a los partidos políticos. Lo anterior encuentra su razón de ser en el deber del Estado de garantizar el derecho fundamental a la información. En consecuencia, la información acerca de los partidos políticos, en principio, debe ser pública, salvo el caso de la información que se considere confidencial o restringida, así como la que pueda vulnerar derechos de tercero.⁸⁹

Por otro lado, una circunstancia recurrente consiste en que, cuando un militante acude a los órganos internos de justicia partidaria para impugnar decisiones que considera que afectan a sus derechos, éstos dilatan su resolución

⁸⁸ Aunque existen un número significativo de sentencias en este sentido, resultan ilustrativas las recaídas a los expedientes SUP-JDC-050/2005, SUP-JDC-150/2007 y SUP-JDC-2433/2007.

⁸⁹ Véanse las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaídas a los expedientes SUP-JDC-127/2002 y SUP-JDC-128/2001.

a tal grado que en algunos de los casos el militante ya no puede encontrar la restitución de sus derechos, pues el acto de inconformidad resulta irreparable. Lo anterior se efectúa violando los plazos establecidos en la normativa interna del partido conculcando sus derechos político-electorales.⁹⁰ En algunos casos, el militante, al ver en riesgo la restitución de su derecho, ha acudido directamente ante al Sala Superior del TEPJF y ésta ha ordenado que se emita la resolución correspondiente en un plazo perentorio.

3. Elección de dirigencias

Como vimos en el capítulo anterior, una de las obligaciones de los partidos políticos en México, según lo dispuesto por el artículo 27 del COFIPE, es la de prever los *“mecanismos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos”*. Empero, no basta con que se prescriba en la ley ni en la norma estatutaria del partido para que esto se haga realidad. Esta obligación entraña la realización de un proceso electivo que bien puede ser abierto a la militancia o bien realizado mediante una convención u asamblea.

En la actualidad esos procedimientos electivos son escenario de serias disputas entre los grupos y corrientes de partidos grandes y pequeños. Elección de dirigentes municipales, nacionales o hasta juveniles, son campo fértil para medir fuerzas al interior del partido, pero, también, para que dirigentes, líderes y personajes del partido busquen acrecentar su fuerza y poder así tener una mayor influencia en las decisiones que adopte el partido.

Respecto a este tema, el TEPJF le ha dado la razón a militantes inconformes en 588 casos. De estos casos las conductas más recurrentes por

⁹⁰ Véanse las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaídas a los expedientes SUP-JDC-120/2006, SUP-JDC-065/2007, SUP-JDC-311/2007 y SUP-JDC-1185/2007.

parte de los dirigentes partidistas en cuanto a la elección de dirigencias son los siguientes:

- a) Omisiones por parte de los órganos facultados de resolver los medios de impugnación internos que se plantean respecto a la elección de algún tipo de dirigente.
- b) Que se efectúen de manera injustificada sustituciones de los comités ejecutivos estatales o municipales por delegaciones nombradas por la dirigencia nacional.
- c) Conforme al estatuto partidista los acuerdos para entrar en vigor requieren de la ratificación del órgano nacional y si se omite realizar esta acción, se excluye o se les niega el derecho a participar en los procesos de elección de dirigentes.
- d) La suspensión de los procesos de actualización de padrones de militantes con el fin de evitar que puedan participar en la elección de dirigentes.

En lo que se refiere a casos concretos, podemos destacar las siguientes conductas. Para el caso de los partidos que toman sus decisiones a través de asambleas. Primero municipales, después estatales y por último nacionales, es decir, en que la regla estatutaria establece una especie de fases que hacen posible cierta lógica democrática, se ha observado que los dirigentes municipales intentan celebrar asambleas sin comunicar a la totalidad de integrantes o consejeros que integran la Asamblea Municipal.

En uno de los casos se pudo acreditar que el Comité Directivo Municipal no hizo del conocimiento de la militancia la convocatoria a la Asamblea Municipal en la cual se eligieron a los delegados numerarios a la Asamblea Nacional Extraordinaria de su partido, a la Asamblea Estatal y a los candidatos a Consejeros Estatales. Ante una decisión de esa relevancia, en el contexto del partido político la importancia de una adecuada notificación de la convocatoria para la reunión de órganos partidarios se debe comunicar a todos los integrantes

de esos órganos. Se debe comunicar con la oportunidad debida, a través del medio previsto para ese efecto y con el propósito de que tengan conocimiento del lugar, día y hora de celebración de la sesión, asamblea o convención, así como de los asuntos que serán tratados en ella y de los documentos relacionados con tales asuntos. Así podan estar en aptitud de asistir a la reunión y participar en forma activa en la deliberación y decisión de los acuerdos que allí se adopten.

La importancia de las sesiones de los órganos colegiados partidarios señala que la adopción de decisiones debe ser de la manera más democrática posible, lo cual sólo se logra si todos los integrantes de esos órganos son convocados para participar en las sesiones respectivas. Esta es condición indispensable para lograr la participación total de los integrantes del consejo o, al menos, la más amplia posible, con el fin de que pueda existir el análisis y debate necesario de los asuntos a decidir. Esto implica que en la convocatoria no se debe excluir indebidamente a alguno de sus miembros porque, además de que se incumple el objetivo relativo a la toma de decisiones democráticas del partido, se conculcan los derechos de los integrantes del órgano, en cuanto a que con ello se les priva del derecho a debatir, a tomar decisiones y a elegir a los integrantes de los órganos directivos del partido.⁹¹

Al estar vinculadas las asambleas municipales, estatales y nacionales, el hecho de que en la primera se haya incumplido con una adecuada integración, impacta al resto de los órganos deliberativos y, por consiguiente, sus decisiones están afectadas por un vicio de origen, es decir, por la decisión del dirigente municipal de no comunicar a la totalidad de los integrantes de la Asamblea Municipal lo cual afecta todo el andamiaje para el funcionamiento democrático del partido. Este funcionamiento que podríamos distinguir de abajo hacia arriba, desde el municipio hasta la esfera nacional, ha provocado la movilización de elites u “hombres fuertes” de los partidos, pues al ser un eslabón para la toma de decisiones trascendentes del partido, pone en riesgo su proyecto para controlar al

⁹¹ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-2426/2007.

partido. Para explicar lo anterior me remito a un ejemplo que quedó consignado al resolver el expediente SUP-JDC-377/2008.

El máximo órgano de decisión de un partido es la asamblea nacional o equivalente. Esta se encarga de decidir los aspectos fundamentales del partido tales como: aprobar y reformar sus estatutos, dirigir la política del partido, convocar para definir las candidaturas a cargos de elección popular nacional, entre otros aspectos. Por ello su conformación no es un aspecto menor.

Cada partido define su conformación, sin embargo, una lógica que prevalece en todos los partidos es que en cada uno de los estados se elegirán proporcionalmente a sus representantes. Así, en cada entidad federativa se celebra una Asamblea para elegir a los representantes a la Asamblea Nacional. En el caso que nos concierne, se trata de la Asamblea del Distrito Federal. Si el número de consejeros por estado se encuentra determinado por el número de distritos electorales federales, entonces en el caso del Distrito Federal serían 27 consejeros.

El día que se celebró la Asamblea, dos grupos se disputaban tales cargos. Uno de esos grupos tenía una adherencia manifiesta con el presidente del partido. En el desarrollo de la sesión comienzan a tener desencuentros. El grupo plenamente identificado con el Presidente del Partido desata una serie de hechos violentos en contra de sus opositores provocando con ello que se suspendiera la sesión.⁹²

⁹² "Porrisismo en la socialdemocracia" *Enfoque*, Suplemento de *Reforma*, Número 731, de 6 de abril de 2008, en las páginas 12 y 13; En este reportaje se describen los antecedentes de Efrén Sánchez alias el "Nana" como dirigente operativo del Frente de Estudiantes Politécnicos, conocido porro que lo mismo ha trabajado para el PRI que para el PRD; el 30 de noviembre de 2005 participó en un grupo que pegaba carteles de Jesús Ortega en el Casco de Santo Tomas; el 10 de diciembre de 2005 acudió al zócalo a la toma de protesta de Andrés Manuel López Obrador como candidato presidencial del PRD; el 23 de febrero de 2006 fue con sus contingentes a una manifestación de vagoneros y pasilleros de la Línea 8 del Metro en el Zócalo de la Ciudad; el 17 de abril de 2006 aparece detrás del Ex candidato Priista Roberto Madrazo en una reunión del Ex candidato con egresados politécnicos en el Hotel Marriott; el 30 de agosto de 2006 fue encargado de la logística de la toma de protesta de la honorable porra oficial del IPN; el 16 de noviembre de 2006 se encargó del acarreo de jóvenes para la inauguración del Congreso Nacional Politécnico; el 19 de marzo "El Nana" es identificado como uno de los involucrados en los disturbios ocurridos el 16 de marzo pasado, en una asamblea del partido Alternativa Socialdemócrata celebrada en el Distrito Federal. "El Nana", acompañado de

De acuerdo con las probanzas examinadas por el Tribunal, se pudo acreditar que los hechos violentos continuaron fuera del lugar en el que se realizaba la Asamblea. Esto provoca que se reanude la sesión sin la presencia de un número considerable de uno de los grupos que eran opositores al del Presidente del partido. En consecuencia, los 27 representantes electos para integrar la Asamblea Nacional resultan del grupo del Presidente, mismo que desencadenó los hechos violentos. Aunado a ello, un aspecto que llama particularmente la atención, es que en la Asamblea Nacional los puntos que habrían de desahogarse serían, entre otros, la ratificación de estatutos aprobados por la Primera Asamblea Federada Extraordinaria de 12 y 13 de mayo de 2007 en cumplimiento a las resoluciones del Instituto Federal Electoral.

De igual modo, se ratificarían diversas reformas estatutarias y se realizaría la elección y toma de protesta de integrantes de diversas comisiones como las de Justicia Partidaria, Vigilancia y Rendición De Cuentas, así como la Elección De Órganos de Dirección y la de los integrantes del Consejo Político-Nacional. En suma, concluye la sentencia, que lo sucedido en la Asamblea del Distrito Federal no sólo buscaba el contar con 27 delegados afines, sino eliminar a los grupos opositores en la Asamblea Nacional para así adoptar decisiones que permitirán a la postre un control absoluto del partido.

Al respecto, el TEPJF se circunscribió a señalar que los partidos y sus integrantes están obligados a conducir sus actividades por medios pacíficos y democráticos y, por tanto, deben abstenerse de recurrir a la violencia o a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar o impedir el funcionamiento regular

otro porro apodado el Shoker, vuelve a aparecer el día que Pérez Correa recién electo dirigente de Alternativa Socialdemócrata en el Distrito Federal toma protesta. Dentro del mismo reportaje hay otro titulado "Pide Alberto Begné resguardar vídeos"; el cual habla de un escrito dirigido a Luís Ramos Sequeyro quien es Director General del Crowne Plaza Hotel de México, por medio de la cual precisan que las únicas personas con el poder legal para realizar las solicitudes de los vídeos son Alberto Begné Guerra y Guadalupe Villaseñor Villalobos, al día siguiente de recibir este oficio el encargado del departamento jurídico del Hotel envió una carta a una militante que solicitaba los vídeos, negándoselos.

de los órganos de gobierno. En este sentido, la causal de nulidad de asamblea prevista en la norma partidista citada no sólo protege distintos bienes jurídicos como son la libertad en la participación política de los afiliados sino también la integridad y seguridad física de los mismos, razón por la cual, en determinadas circunstancias, el conjunto de actos violentos que generen presión u hostigamiento a los participantes y que ataquen cualquiera de los bienes jurídicos invocados, es razón suficiente para anular la asamblea al contrariar los medios pacíficos y democráticos que deben caracterizar las actividades partidistas.

De diversas disposiciones del COFIPE se precisó que los partidos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y democráticos y que se rechaza enfáticamente a la violencia como medio para imponer decisiones. Se entiende que una de las finalidades principales de los partidos políticos es la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, es decir, a través de la participación libre, pacífica y razonada, y que, por esto mismo, son los medios civilizados por excelencia para regular las relaciones sociales entre individuos.

En suma, el legislador exige que la vida interna y externa de los partidos sea modelo de conducta para los ciudadanos, de tal manera que su vida interna sea ejemplarmente pacífica. En caso contrario, en lugar de promover la participación democrática del pueblo sería fuente de inspiración para la comisión generalizada de actos violentos.

Esta obligación es aplicable a toda clase de actos partidistas, entre las cuales se incluyen las asambleas. Las asambleas son el cauce ordinario por el cual los integrantes de un partido se reúnen para realizar acuerdos, fijar políticas, establecer normas de organización y participar en general en las actividades del partido. Razones por las cuales, insisto, el TEPJF decretó la nulidad de la Asamblea impugnada y ordenó realizar una nueva, al actualizarse la causal prevista en el artículo vigésimo séptimo transitorio del Reglamento de la Comisión

Nacional Autónoma para la Elección de Órganos de Dirección de este partido. Así, como efecto en cadena, el TEPJF anuló la Asamblea Nacional del partido al considerar que estaba viciada de origen.

En otro tipo de asuntos, al TEPJF han trascendido aspectos vinculados no sólo con la elección de dirigentes nacionales o estatales, sino que también han sido objeto de análisis la elección de dirigencias juveniles. En el caso de un partido político, la elección del Secretario de Acción Juvenil constituyó el detonante de la disputa interna por el control del partido. En dicho proceso quedaron denunciadas las distintas presiones que fueron objeto de los contendientes por parte de uno de los dirigentes que ostentaba un cargo dentro de la administración pública federal y, así mismo, por parte del dirigente nacional del partido. En este caso, después de 45 días, el Comité Ejecutivo Nacional determinó no ratificar el resultado de la elección y en consecuencia anularlo.⁹³

Inconforme con esta decisión, el dirigente juvenil que obtuvo el mayor número de votos impugnó ante el TEPJF hizo valer como argumento que el Comité Ejecutivo Nacional no tenía atribuciones y que, de acuerdo con sus estatutos y normas complementarias, tenía que ratificar la elección de Secretario Juvenil. Lo cierto es que el Presidente de ese partido consideraba que “no hubo un respeto a la autonomía de los jóvenes en sus procesos internos. Hubo una suplantación de su autonomía desde diversas instancias y eso no lo podemos avalar. Si la mayoría del CEN lo acepta, yo fijo mi posición. No voy a avalar ese proceso”.

Por su parte, una de los contendientes declinó a participar después de ser sometida, aseguró, a presiones e intimidaciones de diversos militantes provenientes del partido.⁹⁴ Finalmente, el TEPJF revocó la resolución de veinte de agosto de dos mil siete, emitida por el Comité Ejecutivo Nacional de ese partido

⁹³ Para profundizar véase *Proceso* (Semanao de información y análisis) número 1608, 26 de agosto de 2007, pp. 24-26.

⁹⁴ *Proceso* (Semanao de información y análisis) número 1608, 26 de agosto de 2007, pp. 24-26.

relativo a la no ratificación de los resultados de la Asamblea Juvenil, al considerar que el referido órgano político no tenía facultades para calificar el resultado del procedimiento electivo de Secretario Nacional de Acción Juvenil.⁹⁵

Otro aspecto que muestra con claridad la conducción de los dirigentes estatales partidistas y su control férreo, es el caso de que después de resuelto un asunto, las dirigencias en los estados han llegado al extremo de evadir el cumplimiento de los fallos cuando se ha tratado de la elección de dirigentes. Por ejemplo, en un caso se ordenó a la responsable que emitiera una convocatoria para elegir al nuevo presidente de su Comité Directivo Estatal y, lejos de ello, se comunicó al TEPJF que, en razón de que el Consejo Estatal es el facultado para designar al presidente, ya había concluido su periodo. Esta institución emitió una convocatoria para elegir a los miembros de ese órgano partidario. Es claro que con tal acto no puede considerarse que dé cumplimiento a lo ordenado ya que sólo se delimitaba a la emisión de la convocatoria para la elección del presidente del comité por parte del Comité Ejecutivo Nacional, sin que para ello tuviera que hacerse otra convocatoria que solamente dilataría a la designación ordenada.⁹⁶

4. Elección de candidatos

La elección de candidatos es uno de los actos que mayor controversia genera al interior de los partidos políticos. Como lo veíamos en los apartados precedentes, una obligación legal de los partidos políticos es la de disponer en sus estatutos lo relativo a la postulación democrática de sus candidatos. Y en efecto, todos los partidos prevén reglas democráticas para la elección de candidatos. El problema radica precisamente en que a nivel nacional, estatal y municipal los Estatutos son, en muchos casos, ignorados o suplantados por acuerdos cupulares.

⁹⁵ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-1475/2007.

⁹⁶ Véase el incidente de inejecución de sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-252/2004.

De los 1,073 casos en que se ha dado la razón al militante, 281 corresponden a aspectos vinculados con la elección de candidatos. Como subespecies de este tipo de conductas, podemos destacar lo siguiente: cancelación injustificada de registros de precandidatos; modificación del orden o de los integrantes de las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional; cancelación o aplazamiento de elecciones internas en las que habrán de definirse candidaturas para cargos de elección popular; sustitución de candidatos sin que éstos lo hayan consentido; suspensión de los derechos de precandidatos que obtuvieron el triunfo en el proceso interno; el no agotamiento de las fases previstas en la convocatoria para elección de candidatos; elección de candidatos mediante procedimientos poco ortodoxos *v.gr.*, las encuestas; eliminación a militantes del padrón de afiliados para evitar que puedan ser postulados a cargos de elección popular; omisión para resolver los recursos relacionados con la elección de candidatos, y el caso de las elecciones internas en donde un candidato obtiene su triunfo después de acudir a las instancias internas y, a su vez, no es debidamente registrado ante los órganos electorales.

De los elementos previamente señalados existen diversas regularidades que nos permiten agruparlos en dos partes. Por un lado, se encuentran los que se vinculan con la intervención específica de las dirigencias nacionales para el nombramiento de candidatos. Por ejemplo, la exclusión de las listas por el principio de representación proporcional. Conforme a las normas estatutarias se integra una lista con un orden ascendente y, al momento de registrarla ante la autoridad electoral, se modifica con la consecuente exclusión de una o varias fórmulas.

En el apartado anterior se exponía el caso que dio lugar a la integración del expediente SUP-JDC-037/2000. Un caso similar se presentó para 2003 en el expediente identificado con la clave SUP-JDC-367/2003, claro está con ciertas particularidades. Veamos el caso.

Un militante acudió a registrarse ante su partido como candidato a diputado por el principio de representación proporcional, específicamente en la fórmula 17. Según su argumentación, entre el periodo de su designación y su registro formal ante la autoridad electoral, hizo públicas diversas manifestaciones en torno a la conformación de las listas de representación proporcional de su partido, lo cual, en esencia, motivo su exclusión de las listas.

Cabe señalar que aunque en la resolución del expediente no se pudo comprobar que lo dicho haya sido la razón para sustituirlo, lo cierto es que el partido sí lo sustituyó bajo el argumento de que no había entregado su documentación para poder ser registrado. Empero, el impugnante presentó diversas pruebas a fin de acreditar que él había acudido en tiempo y forma a presentar su documentación. En este caso, el TEPJF concluyó que el militante tenía razón y que el partido lo había excluido injustificadamente de la lista mencionada, por lo que ordenó subsanara tal violación, previa comprobación de los requisitos atinentes.

En lo que se refiere a procedimientos de elección de candidatos, especialmente en aquellos procedimientos en los que por presentarse ciertas eventualidades es necesario que el Órgano Ejecutivo Nacional nombre al candidato, se ha observado que aún cuando se convoca a los distintos militantes interesados, la designación se da sin establecer mayor precisión de las causas, razones o motivos que le orillaron a esa decisión, circunstancia que por sí sola causa afectación a la esfera de derechos de los interesados.

Más aún, que en este tipo de casos se ha podido confirmar que las dirigencias para justificar su actuación refieren documentales (como dictámenes) que nunca fueron puestos al conocimiento de los interesados e, incluso, puestos bajo la tutoría de la autoridad electoral.⁹⁷

⁹⁷ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-1612-2007.

Otra práctica que ha sido revocada por el TEPJF radica cuando las dirigencias nacionales pretenden controlar el proceso de selección de candidatos a puestos de elección popular local, específicamente, la elección de diputados por el principio de representación proporcional. Y esto a pesar de que los órganos estatales han desarrollado el procedimiento estatutario para el nombramiento de las fórmulas de candidatos., La dirigencia nacional ha pretendido desconocer lo anterior bajo el argumento de que el Presidente del Partido así lo ha ordenado.⁹⁸

Por otra parte, otro tema expuesto a la consideración del Tribunal y que amerita especial atención, es el relativo a la decisión que tomó el Consejo del Distrito Federal de un partido. Decisión en el sentido de reservar el cien por ciento de candidaturas a diputados locales y jefes delegacionales para elegirlos mediante encuesta vinculatoria. Tal determinación fue informada a los militantes mediante un comunicado publicado en un diario. Sólo dos razones se podrían derivar de esa determinación: por un lado, que el órgano de la entidad consideró que con ello se evitarían los conflictos internos que recurrentemente surgen en este tipo de procedimientos y, por el otro, que se quiso asegurar que los candidatos escogidos tuvieran cierto reconocimiento entre la ciudadanía.⁹⁹

Esta determinación implicaba una evidente violación a los estatutos del partido ya que no se preveía a la encuesta como un procedimiento de elección de candidatos. Aunado a ello, habría que cuestionarse si con ese tipo de determinaciones no se está vulnerando una de las vertientes del derecho de afiliación de votar y ser votado que tiene todo ciudadano. Además, es preciso destacar que, aunque estos aspectos quedaron acreditados, el TEPJF determinó revocar la resolución del órgano electoral local que ordenaba, a su vez, dejar sin efectos la determinación del partido bajo el argumento de que el conjunto de actos que sería necesario realizar servía para reponer el procedimiento. De manera factible se concluía que en el mejor de los casos, tres días después de fenecer el

⁹⁸ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-1543/2007 Y ACUMULADOS.

⁹⁹ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JRC-044/2003.

plazo para registrar candidatos, la reparación ya no sería temporal y materialmente factible. Sin embargo, en mi opinión, quedó evidenciada la violación flagrante por parte de la dirigencia estatal del partido.

Otro asunto que no resulta de menor importancia analizar, es el relativo a la imposibilidad de registrar como candidato a un cargo de elección popular al cónyuge, en este caso el cónyuge de un gobernador. El dilema en este caso radica en que si bien puede ser de carácter ético el problema, lo que a nosotros nos interesa destacar es estrictamente el problema de los derechos que tiene un militante. Es decir, que si por tener una relación con quien ocupa el ejecutivo local, el mismo no puede aspirar a sucederlo en el cargo.

Un ejemplo de lo anterior es el caso revisado por el TEPJF en la sentencia SUP-JDC-422/2004. La esposa del gobernador del Estado de Tlaxcala acreditó su militancia partidista y haber participado como precandidata en el proceso interno de selección de quien sería postulado por su partido político para la renovación del titular ejecutivo estatal. En este proceso interno de selección, la ciudadana resultó triunfadora y le fue otorgada la correspondiente constancia de mayoría. Sin embargo, los resultados fueron cuestionados por los distintos precandidatos que participaron.

Al resolver las impugnaciones planteadas en contra de los resultados del procedimiento interno de selección del candidato a gobernador, la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del Partido determinó anularlo y revocar la constancia de mayoría otorgada a la candidata ganadora, se insiste, esposa de quien ostentaba la calidad de gobernante. Como consecuencia, el Comité Ejecutivo Nacional de su partido celebró convenio de convergencia electoral con cuatro organizaciones sociales para postular candidato a gobernador. En este convenio se **decretó la suspensión del procedimiento interno de selección**. Así, por medio de esta base, el comité emitió el acuerdo por el que designó otro candidato a gobernador de Tlaxcala.

La militante que se vio afectada con esa determinación, impugnó ante el TEPJF, al considerar que estaba viciada por el error que generaron los presidentes de los comités ejecutivos nacionales de los partidos políticos coaligados al proponer a un candidato diferente al que debió ser postulado, pues el registrado no es quien resultó ganador en el procedimiento interno. La enjuiciante cuestionó también el convenio de convergencia electoral con organizaciones sociales y, el consecuente acuerdo en el que se designó como candidato a otro militante por estimar que trasgredía la normatividad estatutaria y generaba incumplimiento al convenio de coalición. En opinión de la afectada, la base sobre la cual debió realizarse la selección de candidato y la solicitud de registro respectivo por la coalición era errónea y, como no ocurrió de este modo, tales actos conculcan su derecho político-electoral de ser votado ya que ella fue seleccionada en el proceso interno.

Aún así, lo cierto es que conforme a las declaraciones¹⁰⁰ de los líderes nacionales de uno de los partidos involucrados, la razón fundamental para desconocer el triunfo de la militante era su relación con el gobernador, relación que probablemente le acarreó una ventaja sobre el resto de los competidores. Pero bajo este contexto nos preguntamos ¿es ésa una razón suficiente para desconocer el derecho de votar y ser votada?

Por su parte, el entonces Gobernador consideró que su cónyuge tenía derecho a participar e, inclusive, tuvo un rompimiento con la dirigencia de su partido. Además, el TEPJF falló en contra y determinó que los partidos políticos coaligados precisaron claramente, que el candidato común sería electo en el proceso interno de selección y que, a la fecha del convenio de coalición, se estaba realizando el partido.

¹⁰⁰ “Revira el PRD: debe irse Sánchez Anaya”, periódico El Universal, 22 de julio de 2004.

En este caso y después de una revisión puntual, el Tribunal aludido, consideró que la voluntad consignada en el convenio de coalición era claro. De acuerdo a lo ahí previsto se designaría como candidato común, a quien resultara triunfador en el proceso interno de selección de uno de los partidos coaligados; por tanto, el cumplimiento a lo pactado se daría sólo si la coalición postulaba a quien ostentara esa calidad.

Y aunque el resultado fue puesto en entredicho, la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia del partido decretó la nulidad del procedimiento de selección y revocó la constancia de mayoría. Tal situación fue superada por una ejecutoria del TEPJF en la que ordenó revocar la determinación del órgano interno del partido, declarar la validez del procedimiento de selección y confirmar el otorgamiento de esa constancia. En términos de lo convenido por la coalición, la selección del candidato debía realizarse mediante votación directa.

Conforme con el Reglamento General de Elecciones y Consultas del partido, el procedimiento relativo se integra con las etapas de preparación, jornada, resultados, calificación y resolución de las impugnaciones que, en su caso, se presenten. De este modo se acreditó que la designación del candidato sustituto no se realizó de este modo, sino mediante un acuerdo emitido en cumplimiento al convenio de convergencia electoral; esto es, que su propuesta fue consecuencia de un acto jurídico distinto al previsto en el convenio de coalición. En consecuencia, concluyó que como la propuesta de registro de candidato al cargo de Gobernador de Tlaxcala que formuló la coalición “Alianza Democrática” se sustentó en el acuerdo que derivó del convenio de convergencia electoral y no del proceso interno de selección, tal postulación se alejó de lo pactado en el convenio respectivo.

En razón de lo anterior, se determinó confirmar la asignación de la constancia de mayoría otorgada por el comité del servicio electoral de dicho instituto político a favor de la militante (cónyuge del gobernador), al haber

resultado triunfadora en el referido proceso de selección interna. Por tanto, es inconcuso que le asistía el derecho a ser registrada como candidata a la gubernatura del Estado de Tlaxcala, y participar en la campaña que se desarrolló con motivo del proceso comicial de dicha entidad como abanderada de esa coalición.¹⁰¹

En otro caso expuesto ante el TEPJF se pudo detectar que las dirigencias estatales o municipales omiten o aplazan la celebración de convenciones para la elección de candidatos. En algunos casos ese diferimiento se da, inclusive, después de haber expedido la convocatoria que precisa todas las fases del procedimiento de elección. Específicamente, cuando un partido político decide elegir a sus candidatos por medio de convención de delegados, se trata de un proceso de elección “cerrado” que debe estar revestido de ciertas formalidades. Tales formalidades deben reunir las condiciones necesarias para poder llevar a cabo la elección. Si por alguna razón el órgano interno encargado del proceso comicial no dota de esos elementos, se ponen en riesgo los derechos de los militantes. Esto quiere decir que las Comisiones de Procesos Internos no proporcionan las cédulas de identidad de los Delegados Electorales, los documentos y demás materiales electorales a utilizarse el día de la jornada. Su aplazamiento sólo podría justificarse por hechos extraordinarios y ajenos a la voluntad de sus organizadores como el que no se haya reunido el quórum necesario para sesionar, o que su falta de celebración haya sido atendiendo a órdenes de alguna autoridad electoral o, por último, que alguna etapa anterior del proceso se hubiese visto afectada. De aquí se infiere que es posible la implementación de la siguiente por citar algunos ejemplos.

No obstante, si la falta de ejecución dependió de una aparente falta de coordinación y logística entre las Comisiones Municipal y Estatal de Procesos Internos encargadas de la organización y desarrollo del proceso comicial, esto no debió acontecer dado que entorpeció de manera flagrante la conclusión del

¹⁰¹ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-422-2004.

proceso de selección del candidato de su propio partido. Es obvio que se causa un perjuicio a todos los actores políticos involucrados y del propio proceso electoral local en la entidad.

Dentro de los asuntos de conocimiento del Tribunal se ha podido constatar que dirigentes partidistas inhiben la libre intervención de militantes en los procedimientos democráticos internos y se les impide la lectura de sus propuestas y discurso. No obstante, esto constituye la garantía misma del derecho de participación y deliberación. Se trata, pues, de uno de los actos esenciales para generar que los miembros tomen una decisión suficientemente informada, sobre todo, al conocer quiénes participan en los procesos internos y cuáles son sus propuestas con la consecuente posibilidad real de condicionar el resultado de la votación. Esto, a su vez, representa una de las condiciones de las elecciones libres y auténticas.

De hecho, la ubicación de este tipo de conductas ha llevado al Tribunal a la anulación de una elección por infracciones cualitativas a los derechos de participación de los afiliados a un partido. Efectivamente, en la ejecutoria que recayó al Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC 952/2007 se determinó revocar una convención municipal en la que se seleccionó al candidato a Presidente Municipal de Chicontepec, Veracruz. El registro de dicho candidato ante el Instituto Electoral Veracruzano, actualizó una violación cualitativa de una trascendencia tal que afectó el resultado de la elección. Es decir, que el Tribunal ha considerado que una violación cualitativa puede traer como consecuencia la nulidad de una elección partidista, con independencia de que, en principio, la afectación material visible sólo parezca incidir en algo menor.

Por último, otra práctica que se ha presentado en lo referente a la elección de candidatos consiste en que, aun cuando por parte de los órganos de justicia partidaria se ha resuelto la calidad de precandidatos electos en el proceso interno

de postulación a favor de determinados ciudadanos, su representación ante la autoridad federal electoral ha omitido dar cumplimiento a esa determinación. Esta omisión ocurre al registrar a otros ciudadanos que no son reconocidos por alguna autoridad interna.

En otras palabras, en el caso de una coalición el representante por determinación propia no adopta las medidas necesarias para el registro de los ciudadanos que habían obtenido su triunfo al acudir al órgano interno de justicia partidaria, inacción que vulnera los derechos de los interesados y los lleva a plantear tal circunstancia ante el Tribunal. Este órgano determinó ordenar a la Comisión Coordinadora Nacional de la coalición que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de que le sea notificada esta sentencia, recabe la documentación necesaria para estar en condiciones de formular a través del representante de la coalición ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, la solicitud de registro vinculando para tal efecto al Consejo General del Instituto Federal Electoral.¹⁰²

5. Modificaciones a documentos básicos

Aunque se trata de casos en menor número, ocho para ser precisos, la modificación a los estatutos partidistas o decisiones relacionadas con los documentos básicos de los partidos políticos resultan ser de los más trascendentes, ya que constituyen las reglas internas con que habrán de conducirse los dirigentes y militantes al interior de la organización.

De acuerdo a los casos revisados, el más emblemático de todos ellos es el que da cuenta de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México. En este asunto, la intención del dirigente del partido consiste en tener a través de ese

¹⁰² Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-687-2006.

ordenamiento el control absoluto de las decisiones que se tomaran al seno del mismo.

También ocurre que se da otro supuesto. Este supuesto consiste en que se aprueban ordenamientos del partido por entes que no están facultados para ello. Para la elaboración y reforma de la norma estatutaria el COFIPE establece en su artículo 27 una serie de bases a las que deben sujetarse todos los partidos políticos tales como las características que habrán de distinguirlos, procedimientos de afiliación, derechos y obligaciones, mecanismos para la integración y renovación de sus órganos, normas para la postulación democrática de su miembros y el catálogo de sanciones de sus integrantes entre otros aspectos.

En el caso del Partido Verde Ecologista de México, las prácticas referidas se relacionaron con que el máximo órgano de decisión del partido se dispuso a que se integrara por un reducido número de miembros que, a su vez, habían llegado a su cargo por decisión del Presidente. Se impedía o ignoraba toda posibilidad de que los miembros del partido tuviesen derecho a participar personalmente, o por medio de delegados en las Asambleas y Convenciones. Del mismo modo, aún cuando están previstos como derechos de los miembros de dicho partido el poder ser elegidos para integrar los órganos de dirección del partido y ser propuestos como candidatos a los cargos de elección popular, en los Estatutos no se previa mecanismo alguno para hacer realidad el ejercicio de estas prerrogativas.

Por el contrario, los estatutos referidos evidencian que el Presidente del Partido, junto con los integrantes de la Comisión Ejecutiva Nacional quienes en su mayoría fueron designados por dicho dirigente partidista, eran los que tomaban las decisiones sin tomar en consideración a los miembros del partido. Estos miembros del partido son los integrantes de los órganos de dirección, así como a aquellos quiénes se postularán para contender en las elecciones. Con la agravante de que

este esquema se repetía en los órganos de dirección del partido a nivel estatal y municipal.

Cabe añadir que otro aspecto que se estableció fue el relativo a que los estatutos no preveían el tiempo específico en el cual los dirigentes debían ejercer los cargos partidistas, es decir, que se asomaba la posibilidad de ser perpetuos. De igual forma, se evidenció que las decisiones asumidas en la Asamblea Nacional requieren la presencia del Presidente de la Comisión Ejecutiva Nacional (quien preside también al partido) en dicha asamblea. La centralización en la toma de decisiones se extiende a los órganos estatales. Para que las asambleas estatales sean válidas, es necesario que en el momento de su celebración estén presentes dos delegados nombrados por la Comisión Ejecutiva Nacional a quienes nombra el presidente nacional del partido.

Lo anterior dio lugar a la emisión de un criterio jurisprudencial por parte de la Sala Superior del TEPJF en el que complementó lo dispuesto por el COFIPE respecto al contenido de los Estatutos Partidistas, específicamente, en lo que entraña lo *democrático*. Dada su trascendencia resulta pertinente transcribir los aspectos esenciales de su contenido. La tesis establece que para que los **estatutos de los partidos políticos puedan considerarlos democráticos es necesario que se garantice:**

1. La deliberación y participación de los ciudadanos en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular.

2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro.

3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación.

4. Control de órganos electos que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite.

Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano una forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, su igualdad en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones.

Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales. Por tal motivo de lo anterior se infiere que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al “artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del código electoral federal” los siguientes:

i. La asamblea o algún órgano equivalente como principal centro de decisiones del partido. Esta deberá conformarse con todos los afiliados, y cuando esto no sea posible, de un gran número de delegados o representantes debiéndose establecer las formalidades para convocarla tanto ordinariamente por los órganos de dirección como extraordinariamente por un número razonable de miembros. La periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente.

ii. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados como el garante del mayor grado de participación posible tales como el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; así como el establecimiento de procedimientos disciplinarios con las garantías procesales mínimas. Asimismo como un procedimiento previamente establecido, el derecho de audiencia y

defensa, la tipificación de las irregularidades como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación, resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores a quienes se asegure independencia e imparcialidad.

iii. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos. Se pueden realizar mediante el voto directo de los afiliados, mediante el voto indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio.

iv. La adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes. , Efectos sin que se exija la aprobación por mayorías elevadas, excepto las de especial trascendencia, y mecanismos de control de poder como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de períodos cortos de mandato.¹⁰³

Estas bases delimitan un concepto que, a primera vista, parece in delimitable: lo que entrañaba la democracia interna en cuanto a los documentos básicos. El acopio de experiencias por parte de la Sala Superior del TEPJF y su vinculación con las distintas teorías de la democracia dieron como resultado una serie parámetros que, en términos prácticos, constituyen herramientas o guías para las dirigencias partidistas que redundan en beneficio de la militancia. Si bien es cierto que se trata de enunciados generales, también lo es que clarificaban las seis bases fundamentales que deben contener los estatutos. Por ejemplo, se refirma a la Asamblea u órgano equivalente como un ente en el que deben

¹⁰³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, pp. 120-122.

encontrarse representadas todas las expresiones del partido; aunado a que deben existir ciertas formalidades para su funcionamiento. Es por ello, que le llamamos bases, debido a que a partir de ella el partido deberá prever su normativa conforme a sus particularidades cumpliendo, al menos, estos dos aspectos: la forma como integra su Asamblea y las particularidades para realizarla (convocatoria).

Lo mismo sucede respecto al reconocimiento de derechos ya que los distintos partidos, además del catálogo en el que éstos se reconocen, están obligados a observar los mecanismos relativos a procedimientos disciplinarios con las garantías procesales mínimas desahogados por las autoridades partidistas. Esto implica que los líderes deben conducirse con autonomía inhibiendo con ello juicios sumarios o las expulsiones al vapor de militantes por sostener posiciones diversas a la de aquellos.

Por mi parte, no podría afirmar que es el espíritu del propio artículo 27 del COFIPE; sin embargo, sí podría reconocer que dicha interpretación es necesaria para la nueva dinámica interna que experimentaban los partidos políticos mexicanos, pues como se analiza en el siguiente apartado, esto tuvo una seria repercusión en el sistema de partidos.

6. Efectos de los criterios adoptados por el TEPJF

Llegados a este momento ¿podríamos afirmar que existe algún efecto de los criterios adoptados por el TEPJF en dirigentes y militantes? Sin duda respondería que sí. Aunque no necesariamente todos esos efectos son positivos. Dentro de estos últimos podemos observar como, para los militantes, la intervención de un ente externo dotado de ciertas características —especializado en materia electoral encargado de velar por la legalidad y con independencia del control de las fuerzas políticas— ha significado un cauce para exponer posibles violaciones a sus

derechos como militante.

Esta recurrencia no fue casual, sino que derivó de que el militante encontró en la intervención del TEPJF determinaciones que reconocían las constantes violaciones por parte de los líderes y dirigentes. Situación que era improbable al seno de las organizaciones partidistas. Con solo cotejar las cifras a que hemos hecho referencia en el primer apartado de este capítulo, se puede tener por cierto el efecto que ha tenido la intervención del TEPJF en los militantes. Incluso, en la actualidad, al interior de los partidos políticos los militantes utilizan como recurso de presión ante dirigentes el acudir ante el TEPJF para reclamar la violación de sus derechos. Y eso sucede tanto para la elección de dirigentes y candidatos como por expulsiones de militantes e, inclusive, por negativas de información.

Así, por ejemplo, en la elección interna del Partido Acción Nacional para elegir al titular de la Secretaría de Acción Juvenil, los jóvenes que obtuvieron su triunfo amagaron a la dirigencia nacional que en caso de no reconocerse su triunfo por parte del Comité Ejecutivo Nacional acudirían ante el TEPJF.¹⁰⁴

Del mismo modo, cuando se trata de derechos de afiliación, los militantes anuncian ante los medios de comunicación su decisión de acudir ante el TEPJF por la suspensión o expulsión de la organización partidista. En el caso de un senador que fue suspendido por ocho meses de sus derechos como miembro del Partido de la Revolución Democrática, anunció públicamente su decisión de acudir ante TEPJF para recurrir dicha determinación.¹⁰⁵ Es más, cuando se trata de asuntos de definición política dentro del partido, que a criterio de los militantes pueda ir en contra de los principios, programas o línea política que tutela el partido se plantea el acudir ante el TEPJF.¹⁰⁶

Por tanto, a partir del análisis y desarrollo de criterios por parte del Tribunal

¹⁰⁴ "Líder Juvenil de AN electo amaga con ir ante tribunal", *El Universal*, 21 de agosto 2007, p. 11.

¹⁰⁵ Sergio Sarmiento, "Recurso al TEPJF", *Reforma*, Columna *Jaque Mate*, 12 de septiembre de 2007, p.14.

¹⁰⁶ "Pretenden impugnar resolutivos del PRD", *Reforma*, Primera Sección, 21 de agosto de 2007, pp. 2 y 9.

existe un cambio en el militante; hoy, de manera natural, acude a esta institución ante las decisiones de sus dirigentes que estiman pueden vulnerar sus derechos fundamentales. Si a esa naturalidad por acudir ante Tribunal, sumamos que al menos en una cuarta parte se le ha dado la razón, tenemos que la solución a este problema de la falta de democracia interna ha encontrado un campo fértil para salvaguardar los derechos del militante lo cual es concordante con nuestro régimen democrático. En lo que se refiere a los dirigentes, se pueden desprender distintos efectos. En general, a partir de ciertos valores, el TEPJF durante este periodo logró como institución constreñir las conductas de los líderes y dirigentes partidistas que iban en contra de una lógica democrática. Probablemente el ejemplo más elocuente es el relativo a la elaboración de los Estatutos partidistas. En la actualidad un referente obligado para los partidos son los criterios que ha emitido el TEPJF —específicamente la tesis invocada la final del capítulo anterior—.

En 2003, por ejemplo, cuando el Partido de la Revolución Democrática organizaba su VIII Congreso Nacional a través de de la Subcomisión de Estatutos se afirmaba en un diagnóstico presentado por uno de sus integrantes:

“Si bien los partidos no son la nación y tampoco son el Estado; en realidad se han constituido en intermediarios privilegiados entre el Estado y la sociedad, tanto que algunos autores hablan de Estado de partidos, más que de Estado de ciudadanos para la época actual.

Al respecto es bueno recordar la importancia de los partidos, para dimensionar la discusión sobre la reforma del PRD. En relación a cualquier otra organización de la sociedad los partidos son instituciones privilegiadas porque:

- se financian con cargo al erario público
- tienen mayor acceso a los medios de comunicación
- ejercen el monopolio en la definición de candidaturas al poder legislativo y ejecutivo.
- generan las elites gobernantes
- son intermediarios protagónicos de las demandas entre sociedad y Estado.
- son casi la única vía de participación de los ciudadanos en la vida política nacional.

Esta importancia de los partidos ha llevado a su regulación por parte del Estado. Se discuten los límites de esa regulación, pero no la regulación misma. No sólo tienen una fuente constitucional, sino legal. En algunos países existen incluso leyes de partidos. Estos son más que simples asociaciones por su proximidad a la órbita de influencia del poder del Estado. Ciertamente son asociaciones libres, pero ello no les otorga autonomía para definir sus reglas; ellas deben atender a las funciones dentro de un Estado democrático. **La sanción del TFE (sic) en contra del PVEM para que reponga el proceso de elección de sus dirigentes es un buen ejemplo de tutela democrática a los derechos de los afiliados. La reforma a nuestro Estatuto debe partir de esa realidad jurídica existente. Por ejemplo, ¿pasaría la prueba de una demanda ante el Tribunal la diferencia entre afiliado y militante? ¿Por qué mejor no plantear diversos grados de participación de los afiliados en lugar de diversas categorías de participantes?**

Si el PRD quiere trazarse el horizonte de un partido moderno y democrático, y entonces contribuir a la democratización del país, el espíritu de su reforma hacia el VIII Congreso tendría que contemplar el mínimo común denominador de un sistema democrático:

- definir con claridad las reglas en torno a quién ejerce el poder; como se accede a las direcciones; en qué forma se ejerce ese poder; de qué manera esas reglas garantizan el respeto a los derechos de los afiliados y también de qué manera se restituyen esos derechos frente a eventuales violaciones. Entre estos derechos se encuentran:

- igualdad de oportunidades en la competencia interna
- acceso a la información
- voto secreto directo y/o indirecto
- libertad de expresión
- derecho de crítica
- libertad de asociación en torno a tesis o ideas

” 107
...

Lo anterior demuestra que los criterios del TEPJF fueron un detonante hacia la discusión de la democracia al interior de los partidos políticos. La percepción hacia los fallos del Tribunal por parte de los líderes fue, al menos, de reflexión y de sopesar, si realmente al seno de su organización esos criterios eran observados. Consecuentemente, en la toma de sus decisiones procuraban observar esos

¹⁰⁷ “Notas para la discusión sobre la reforma del PRD” Documento presentado por Rosa Albina Garavito Elías ante la Subcomisión de Estatutos como parte de los trabajos de la Comisión Organizadora del VIII Congreso Nacional, 6 de octubre de 2003.

criterios —aunque no siempre lo lograban— lo que sin duda repercutía en un mayor grado de democracia interna.

Lo mismo sucede en la elección de dirigentes y candidatos. Si bien se pudiera considerar que en tales procesos los líderes tratan de imponer su voluntad, también es cierto que lo hacen observando sus normas estatutarias o efectuando interpretaciones de ellas. Esto significa que se hace a partir de normas, reglas, y no de manera unilateral como pudimos confirmar que sucedía anteriormente.

En ese sentido, la intervención del Tribunal ha constituido un freno a la imposición de parte de los líderes respecto a la militancia. Aún, cuando siguen prevaleciendo prácticas de los grupos dirigentes para inhibir los procesos democráticos, se ha experimentado un avance. En la actualidad se sigue la elección de candidatos mediante proceso abierto o convenciones, inclusive, se busca previo a la elección llegar a acuerdos entre las corrientes o grupos del partido. Tal vez de los casos revisados, el más ilustrativo sea el juicio identificado con la clave SUP-JDC-535/2005 en el que los líderes tenían un claro interés porque la presidencia del partido no recayera en la Secretaría General. En consecuencia, en un mismo día desahogaron la elección del nuevo presidente, - pero tratando de cumplir las hipótesis establecidas en su normatividad- para así evitar que el TEPJF declarara ilegal la renovación de la dirigencia del partido por no respetar el procedimiento establecido en su estatuto.

Es por esta razón que se producen los efectos positivos. No obstante, la intervención del Tribunal también ha tenido otro tipo de efectos que no necesariamente podemos calificar de positivos. Una muestra de ello son los intentos de diferentes partidos y legisladores por desconocer las atribuciones del TEPJF.

El cinco de noviembre de 2002 ante el Senado de la República, la senadora del Partido Verde Ecologista de México, Sara Isabel Castellanos, presentó una

iniciativa de reformas al COFIPE y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para impedir que las autoridades electorales pudiesen intervenir en los conflictos internos de los partidos políticos.¹⁰⁸ Con el argumento de fortalecer la autonomía de los partidos políticos y los sistemas de justicia partidista, la iniciativa proponía que los propios partidos fueran quienes resolvieran, en definitiva, cuestiones sobre los temas de afiliación, suspensión y expulsión de sus miembros, elección, designación y remoción de dirigentes, y postulación de candidatos a cargos de elección popular.,Dejándose perfectamente establecido en la ley, la limitante de que **ninguna autoridad externa pueda modificar, revocar o dejar sin efectos los actos y resoluciones definitivas tomados por las organizaciones políticas en estas materias.** Y se establecía: “será atribución exclusiva de los órganos internos de los partidos políticos, interpretar sus estatutos y los instrumentos normativos que de éstos deriven para efectos de su aplicación interna, y resolver sobre peticiones de restitución de derechos de sus miembros”, evitando así, que la autoridad administrativa o jurisdiccional electoral realice tales actos de interpretación. Lo anterior, en razón de que se corre el riesgo de que un órgano externo, por la vía de la interpretación o apreciación de las normas internas de un partido político, asuma decisiones que deben corresponder en exclusiva a la organización de ciudadanos.¹⁰⁹

Cabe señalar que, aunque la iniciativa no prosperó, en su momento, constituyo un primer intento de los dirigentes partidistas por evitar la intervención del TEPJF. Intervención que ayudo a restarle facultades en este terreno y por concentrarlas en las cúpulas partidistas. A diferencia de cómo se entendía en la primera parte, esto es, como un fenómeno que había venido a contribuir al desarrollo de la democracia interna, las cúpulas en uso de ese control que tienen

¹⁰⁸ Diario de los debates, Legislatura LVIII, Año III, 5 de noviembre de 2002, *Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*; y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, presentada por la senadora Sara Isabel Castellanos.

¹⁰⁹ Diario de los debates, Legislatura LVIII, Año III, 5 de noviembre de 2002, *Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*; y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, presentada por la senadora Sara Isabel Castellanos. .

en los órganos legislativos comenzaron a discutir esa intervención.

Un efecto reciente que desafortunadamente sí prosperó y que da muestra del interés que ha tenido para las dirigencias el tema de la intervención del TEPJF, es la reciente reforma electoral constitucional y legal. Con la reforma constitucional electoral publicada en noviembre de 2008, se estableció un nuevo tercer párrafo a la Base Primera del artículo 41 Constitucional en el que se dispuso que “Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.” Asimismo, derivado de esta enmienda constitucional, se reformaron los artículos 99 y 116 de nuestra Ley Fundamental. En el primero se precisó que al TEPJF le corresponde resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica, para tomar parte en los asuntos políticos del país en los términos señalados por la propia Constitución y las leyes. Precizando, además que para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, **deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas** y, por consiguiente, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables.

En el caso del artículo 116, se establecen las bases a que deben sujetarse las Constituciones y leyes estatales. En su fracción IV, inciso f) se estableció que las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen. Y en la exposición de motivos de esa reforma, se señaló que “a fin de delimitar los ámbitos de competencia de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos a lo que señalen expresamente la Constitución y la ley. Lo anterior es de aprobarse a la luz de la experiencia que se ha vivido en la década transcurrida

desde la reforma de 1996, marcada por la creciente y muchas veces injustificada judicialización de la política partidista.”¹¹⁰

En concordancia con lo anterior, la exposición de motivos del nuevo COFIPE publicado el 14 de enero de 2008 proscribió que: “se perfecciona el régimen de derechos y obligaciones de los partidos políticos; se definen los ámbitos que constituyen su vida interna, en relación con la norma constitucional de que las autoridades electorales solamente intervengan en tales asuntos en los términos que señale la ley. Con esta medida se reconoce y fortalece el carácter de los partidos como organizaciones de ciudadanos a los que une una misma ideología, un programa y unas normas de vida interna –plasmadas en los respectivos Estatutos– en los que se plasma su derecho a la organización conforme a sus fines y el debido respeto que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, deben guardar ante los actos y decisiones internas de los partidos”.

Por otro lado, en el propio COFIPE se establecieron los derechos que los afiliados a los partidos podrán hacer valer ante los órganos internos competentes, así como las previsiones para asegurar que dichos órganos resuelvan las controversias internas conforme a procedimientos y dentro de plazos que garanticen a todos los militantes poder acudir, una vez agotadas las instancias internas, ante el Tribunal Electoral.¹¹¹

Para hacer efectiva la reforma constitucional y legal, el primero de julio de 2008 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual "se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de

¹¹⁰ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, y de gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, número 2341-I, viernes 14 de septiembre de 2007.

¹¹¹ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, *Dictamen de la comisión de gobernación, con proyecto de decreto que expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, número 2401-V, martes 11 de diciembre de 2007.

Impugnación en Material Electoral" que entró en vigor al día siguiente de su publicación. En su artículo 10 dispuso como una causal de improcedencia el no agotar las instancias previas entendidas éstas como las instancias partidistas.¹¹² Si bien es cierto que no queda vedado de manera definitiva la intervención de los órganos electorales como se propuso en 2002, no menos cierto es que se establece un filtro ineludible para los militantes. Y, de que de acuerdo a lo aquí investigado, no hace sino dilatar y concentrar en las dirigencias la tramitación de las controversias o violaciones derechos a los militantes

Como puede apreciarse uno de los problemas estructurales en materia de democracia interna es que las autoridades partidistas no garantizan independencia y, derivado de ello, en un gran número de casos no resuelven a tiempo lo requerido o bien, resuelven en el límite con el fin de que la autoridad externa ya no pueda pronunciarse sobre el fondo. De ahí que el criterio establecido por el TEPJF –criterio relativo al hecho de que cuando las instancias internas no garantizan un actuar adecuado y ponen en riesgo la posible restitución de derechos hacen factible que el militante acuda de modo directo ante el TEPJF, sea un criterio que viene a paliar una necesidad y, al mismo tiempo, garantizar los derechos del militante. Hoy como un efecto negativo derivado de la reciente reforma electoral esa situación ya no es posible.

En la actualidad, para que un militante pueda acudir directamente ante el TEPJF debe, por un lado, agotar las instancias internas de los partidos políticos y, por el otro, cuando no están en posibilidad de hacerlo por cuestiones de tiempo o porque las instancias internas no garantizan la independencia para la adopción de su determinación, es requisito *sine qua non* demostrarlo.

Sobre el primer aspecto, el relativo a agotamiento de las instancias internas, al resolver el expediente identificado con la clave SUP-JDC-140/2008 promovido

¹¹² En la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-474/2008, se precisó que deben agotarse previamente los medios de defensa previstos en la normativa interna de los partidos políticos, los cuales deben desahogarse antes de acudir a los medios de impugnación regulados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

por Miguel López García en contra del informe del procedimiento de afiliación, certificación y elección de representantes de los Comités de Acción Política a las Asambleas Estatales, en diversas entidades federativas, entre otras, la relativa al Estado de México emitido por la Comisión Nacional Autónoma para la Elección de Órganos de Dirección del Partido Alternativa Socialdemócrata, se desechó de plano el juicio promovido al considerar que no se había satisfecho el requisito de procedibilidad relativo a la definitividad por no haber agotado las instancias intrapartidistas.

En la sentencia se estableció “literalmente” que: un imperativo constitucional, antes de acudir ante esta Sala Superior, es necesario que el demandante deba agotar las instancias internas del partido previstas en la normativa de Alternativa Socialdemócrata y así impugnar los actos que emitan los órganos de ese partido político, mismos que él o los interesados consideren violatorios de sus derechos político-electorales. Al efecto se tuvo que al agotar los medios intrapartidistas de defensa, constitucional y legalmente, como una carga procesal y un requisito de procedibilidad. Proceso indispensable para ocurrir a la jurisdicción del Estado, en defensa de sus derechos político-electorales, pues el deber jurídico impuesto a los partidos políticos de instrumentar medios de defensa internos para sus militantes, se traduce en la correlativa carga para éstos de acudir y agotar tales instancias antes de ocurrir a la jurisdicción del Estado. Ello con la finalidad de conseguir el objetivo de garantizar, al máximo posible, la capacidad auto-organizativa de los partidos políticos en ejercicio de la más amplia libertad, sin dejar de asegurar, al mismo tiempo, el respeto irrestricto a los derechos político-electorales de todos y cada uno de sus miembros. Dejando a salvo la garantía esencial que representa para éstos la jurisdicción del Estado, derecho que es irrenunciable.¹¹³

En cuanto a la posibilidad de acudir por la figura jurídica del *per saltum*, también derivado de las enmiendas legales, el TEPJF ha establecido nuevos criterios. En efecto, en la sentencia dictada al expediente ST-JDC-52/2008, a

¹¹³ Véase la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SUP-JDC-140-2008.

propósito de un juicio promovido por las ciudadanas Carolina Erendira Uribe Romero y María Del Sol Lemus Arias en contra del resolutive emitido por la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática por el que ordena el registro de la Planilla a Síndicos y Regidores por el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, para contender por la Coalición "Alianza Democrática" en la elección constitucional que se celebrará el día nueve de noviembre del año en curso en la citada entidad federativa.

En este caso, las ciudadanas invocaron la vía del *per saltum* al considerar que se ponían en riesgo sus derechos. Empero, la Sala Regional en este caso consideró que no era aplicable, puesto que la opción de eludir el agotamiento de las instancias partidistas sólo se da en casos excepcionales en que los ciudadanos se consideren afectados por las determinaciones de las autoridades intrapartidarias. Los ciudadanos pueden acudir directamente ante la instancia de justicia federal, para lo cual es evidente que no harán valer algún medio de impugnación ante cualquiera de los órganos de justicia partidista, lo que en principio no aconteció.

Al respecto, resulta pertinente señalar un criterio reciente de la Sala Superior al dictar la sentencia al expediente SUP-JDC-1124/2008 mismo en el que se expuso que, por regla general, las instancias o medios de impugnación intrapartidarios son suficientes e idóneos para restituir al recurrente en el goce del derecho transgredido, y sólo cuando a través de ellos no consiga la modificación, revocación o anulación del acto impugnado, y la satisfacción del derecho reclamado, se acuda a los medios excepcionales o extraordinarios como lo es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. A través de este juicio resulta factible analizar la constitucionalidad y legalidad de los actos reclamados para su resolución por el órgano terminal en la cadena impugnativa.

Conforme con el mismo criterio, los militantes quedan relevados de cumplir con esa carga y están autorizados para acudir *per saltum* ante el TEPJF. Las

condiciones para acudir consisten: a) cuando los órganos partidarios encargados de su conocimiento y decisión no estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos; b) cuando no garanticen suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes; c) cuando no se respeten en el procedimiento establecido todas las formalidades esenciales del debido procedimiento legal, exigidas constitucionalmente, y d) cuando no sean formal y materialmente eficaces para restituir a los demandantes en el goce de sus derechos políticos-electorales transgredidos en forma adecuada y oportuna. Es decir, que el tiempo y el procedimiento necesarios para su tramitación y resolución hagan irreparables las infracciones haciendo nugatorios o mermando considerablemente tales derechos.

En esos casos, el actor queda exonerado de agotar los medios de impugnación previstos en la normatividad partidista, pues su agotamiento previo se traduciría en una amenaza seria para los derechos sustanciales que aduce tener, porque los trámites para su resolución y el tiempo necesario para llevarlos a cabo pueden implicar la merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones y de sus efectos y consecuencias.

En el ámbito de lo práctico para el militante existe un camino más complejo al que prevalecía antes de la reforma constitucional electoral de 2007. Hoy, de nueva cuenta, se obliga al militante a acreditar una serie de supuestos, pues cuando las instancias partidistas dilatan la resolución de su asunto, éste debe acudir a demandar esta situación ante el TEPJF. Dicha autoridad no puede resolver en torno al fondo del asunto sino que a lo que más aspira es a que pueda llegar a fijar un plazo perentorio para que el órgano interno emita su resolución.¹¹⁴ O en su defecto, cuando el órgano partidista tiene conocimiento de que el militante ha promovido un juicio por su tardanza, éste emite la resolución correspondiente dejando sin materia la resolución y orilla al militante a promover una nueva

¹¹⁴ Véase la sentencia de la Sala Regional de Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente ST-JDC-52/2008.

impugnación.¹¹⁵ En consecuencia, la defensa de un derecho se convierte un procedimiento tortuoso y agotador.

¹¹⁵ Véase la sentencia de la Sala Regional de Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al expediente SG-JDC-19/2008.

CONCLUSIONES.

Derivado de nuestro análisis hemos podido confirmar que las conductas oligárquicas que, en su oportunidad, fueron detectadas por distintos teóricos que se adentraron en el estudio de los partidos políticos, hoy se actualizan en el funcionamiento cotidiano de los partidos políticos mexicanos. Una forma de comprobarlo es por medio de los casos expuestos ante el TEPJF.

Conforme a la lógica de nuestra investigación, el partido político en su vertiente interna posee cierta complejidad. Se trata de un verdadero sistema en el que confluyen dirigentes, militantes, afiliados, estructura organizacional y normas internas para su funcionamiento. Es decir, se trata de un sistema con vida propia en el que de manera regular se presenta un problema central que constituye un serio déficit para la lógica democrática representativa: las conductas oligárquicas por parte de los líderes y dirigentes del partido.

En esencia, tales conductas se traducen en una dominación o imposición por parte de los líderes, dirigentes u hombres fuertes de los respectivos partidos políticos sobre el resto de los miembros que se encuentran dentro de la organización. Si bien es cierto que los partidos políticos son organizaciones que tienen por objeto desarrollar y defender la democracia, no menos cierto es que en los hechos que hemos podido constatar se convierten en un freno de la misma.

Sin duda alguna, todos los partidos políticos requieren de líderes y dirigentes para su organización, desarrollo y subsistencia; sin embargo, y a diferencia de lo que sostenía Michels al señalar que éstos son incompatibles con la democracia, podemos afirmar que para preservar su función y hacerla concordante con lo democrático es indispensable que tengan límites y que, en caso de duda, tales límites sean sometidos a la consideración de un ente externo como el TEPJF.

En este orden de ideas y conforme a la revisión que hemos efectuado, podemos concluir que no se puede hablar de oligarquía en todas las decisiones que adoptan los líderes y dirigentes porque, de ser el caso, caeríamos en el extremo de la parálisis del partido. Empero, sí se puede hablar de oligarquía cuando las opiniones o decisiones de los líderes disienten de los militantes en las decisiones trascendentes del partido. Y, lógicamente, dentro de esta esfera se encuentran violaciones de derechos fundamentales, manipulaciones o desviaciones para la elección de candidatos y dirigentes, y determinada elaboración de estatutos para concentrar el poder en los hombres fuertes del partido. Cada uno de ellos con sus propias especies.

Sin duda, muchas de estas prácticas se dan como consecuencia natural del desarrollo que han experimentado los partidos políticos en México, es decir, en la medida que han ido creciendo no sólo de tamaño, sino electoralmente. O como en el casos de los partidos pequeños que han logrado mantener su registro, esto los ha llevado a consolidar su organización dando como resultado el desarrollo de distintos liderazgos nacionales, estatales y municipales. Por ello afirmo que precisamente por ese desarrollo -en lo que se refiere a la elección de dirigentes- se ha podido comprobar que los nuevos y viejos liderazgos buscan no perder el control obtenido sino acrecentarlo.

Por ejemplo, con el fin de lograr la elección de representantes estatales o municipales afines ante los órganos nacionales, los respectivos dirigentes desarrollan distintos tipos de artilugios que van desde celebrar asambleas sin comunicar a la totalidad de integrantes, o consejeros que en su defecto, despliegan actos de violencia a fin de inhibir la libre elección de representantes.

Por otra parte, en correlación con el ejercicio de tareas directivas se puede afirmar que, en efecto, los grupos dirigentes tienden a intentar consolidar y perpetuar su posición de privilegio. Sin duda, el caso más elocuente es el caso del

Partido Verde Ecologista de México, en el que el líder del partido pretendió a través de las reformas a sus estatutos el control absoluto del partido. Aspectos como elección de candidatos y dirigentes eran potestad de un selecto grupo de dirigentes que, a su vez, dependían del presidente. Para cualquier tipo de acuerdo era necesaria la presencia del presidente. Aunado a ello, los cargos partidistas, incluido el del presidente, no tenían un periodo específico de duración.

También como lo establecen los teóricos aquí revisados, una práctica de la cual se pudo dar fe, es la relativa a la presentación de los candidatos o dirigentes desde el centro del partido. En efecto, un número por demás significativo respecto a las conductas desplegadas por líderes y dirigentes partidistas es el relacionado con el nombramiento de delegaciones estatales y municipales en sustitución de las electas.

En esta tesitura, en lo que se refiere a candidatos se puede hablar de la resistencia por parte de los dirigentes nacionales a no permitir el desarrollo normal o estatutario para la elección de candidatos. Ya sea mediante mecanismos poco ortodoxos como puede ser una encuesta, o mediante una intervención flagrante en la elaboración de las listas de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional. Lo cierto es que el dirigente busca influir, en algunos casos, por el simple hecho de que el candidato o fórmula electa sostiene opiniones distintas a las de él o por no pertenecer a su grupo selecto.

Esta situación orilla al militante, en muchas de las veces, a formar parte de las llamadas corrientes, camarillas, pequeños grupos que se basan en la solidaridad y no en las capacidades o derechos de influencia. Con ello, se monopolizan los puestos de dirección y el mayor número de candidaturas. La anterior tendencia oligárquica se asocia con el ejercicio de los derechos. Ante la diferencia de opiniones –tal y como se vio en el último capítulo-, el solicitar información simplemente cuando un órgano estatal resuelve en un sentido distinto

al nacional, los dirigentes optan por la expulsión de aquéllos sin observar un procedimiento mínimo de democratización.

Sin embargo, un aspecto que deriva también de esta investigación, y que no debe dejarse de lado, es que el propio peso que ha adquirido el TEPJF en la resolución de este tipo controversias relacionadas con la democracia interna ha rebasado a los militantes en lo individual y comenzado a ser el campo en el que las elites del propio partido utilizan para la disputa por las dirigencias o por las candidaturas.

Tal y como lo menciona Duverger “cada fracción representa en sí misma una estructura autoritaria: agrupa, al lado de algunos jefes, a miembros del partido que han aglomerado a su alrededor y que someten generalmente a una disciplina parecida a la que existe en el seno del partido mismo. El fraccionamiento no se produce en el nivel de las masas, junto en el nivel de los cuadros: traduce generalmente una tentativa de los cuadros subalternos para suplantar a los cuadros superiores. Estas fracciones no constituyen oposiciones procedentes de la base, sino oposiciones que vienen de la cima.” O si se prefiere, lo que Panebianco distinguía como la “teoría de los incentivos” en que las propias elites del partido participan para controlar los cargos del partido.

Mejor aún, lo que Schumpeter identifica como la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado. A nuestro parecer, el fenómeno de confrontación entre las élites de un propio partido tiene como uno de sus detonantes fundamentales, la vulneración de determinados derechos. Y en el fondo, como bien distingue Duverger, se trata de una búsqueda por incrementar el poder de la fracción, grupo o corriente ya sea a través de cargos o recursos en el propio partido o esencialmente en la obtención de candidaturas. Lo que sin duda en el futuro puede marchitar el desarrollo que se ha alcanzado a partir de la intervención del TEPJF, porque precisamente esas élites al integrar los órganos

legislativos podrían amagar o presionar a los miembros que integran la propia autoridad.

Ahora bien, retomando el tema de la oligarquía, se ha considerado como un mecanismo de solución para erradicar tales conductas -según lo que se pudo observar en la primera parte-, el implantar la democracia interna. Empero, tal ideal no puede surgir de la organización partidista misma.

Precisamente de los casos revisados se pudo verificar que una práctica común es el control por parte de los dirigentes de las autoridades partidistas, incluso, esta situación dio lugar a la emisión de un nuevo criterio en el que se dispone que cuando las autoridades internas no garantizan la independencia, se puede acudir directamente ante el TEPJF. Y ése es el problema de la oligarquía: la omnipresencia de líderes dentro del partido. Y a éstos mismo es a quien menos favorecería aquella implantación.

Por otro lado, sería un error de nuestra parte pretender establecer una fórmula perfecta para la solución del problema enunciado ya que una segunda vertiente de éste es que los líderes, como parte de la evolución misma de las sociedades, varían sus conductas en este terreno. Mayor sofisticación con el mismo efecto: control de líderes sobre militantes. Es decir, que existe una especie de desarrollo en los medios para lograr el control, así que, difícilmente podríamos aventurar una propuesta que pudiera contribuir de manera determinante a implantar la democracia interna, pues se tendría que trabajar en factores que van más allá de lo jurídico o lo político, y que se asocian más con el individuo y sus patrones emocionales. O en su defecto, contar con una máquina del tiempo o un instrumento de predicción que nos permitiera conocer las conductas futuras que habrán de desplegar líderes y dirigentes en el futuro.

Aún así afirmo que, derivado de nuestro análisis, hemos arribado a la conclusión de que un mecanismo eficaz para ir abonando en el desarrollo de la

democracia interna es más factible con la intervención de las instituciones. En lo particular, las instituciones que los propios actores políticos han creado para darle certidumbre al desarrollo democrático. Este es el caso del TEPJF.

En mi opinión, el desarrollo o implantación de la democracia interna a la que se refieren diversos teóricos, ha tenido resultados más eficaces en nuestro país a partir de que el TEPJF comenzó a dirimir las controversias suscitadas al seno de los partidos políticos. Probablemente no es lo ideal, pero en el caso de México es el mecanismo que mejores resultados ha dado.

En ese sentido, es preciso recordar que la creación de instituciones especializadas y autónomas, con cúmulo de atribuciones, son el resultado de un esfuerzo de diversas fuerzas y actores por naturalizar y consolidar la democracia en nuestro país. Así pues, el establecimiento de tales instituciones hace posible el proceso democratizador también en los propios partidos. La razón que lo justifica va dando lugar a garantías razonables de que los intereses de los diversos actores no se verán afectados de forma extremadamente negativa, o en favor de sólo una de las partes.

Al respecto, si nos preguntáramos ¿son las instituciones la salida para consolidar el desarrollo democrático en lo que se refiere al funcionamiento democrático de los partidos políticos? Sin duda, respondería sí. Especialmente, en este momento por el que atraviesan los partidos en México, se considera que es uno de los pocos mecanismos efectivos.

Inicialmente, los partidos convinieron el desarrollo de ciertas normas en aspectos internos tales como la elaboración de sus estatutos, o bien que la elección de candidatos y dirigentes observen ciertas reglas o bases democráticas y, a su vez, acuerdan también la creación de instituciones que se encarguen de velar por el cumplimiento de las obligaciones de estos entes.

Desafortunadamente, con el paso del tiempo, las fuerzas políticas —los partidos— que convinieron dichas reglas se olvidan de ellas, y comienzan a inobservarlas en función de sus intereses inmediatos. Suscitando que los militantes acudan ante las instituciones encargadas de velar por el cumplimiento de sus obligaciones. De ahí que la institución no ha hecho más que hacer prevalecer lo que en su oportunidad acordaron las fuerzas políticas para el funcionamiento democrático de los partidos políticos en su interior.

No obstante, de aquí se deriva un segundo cuestionamiento ¿cualquier tipo de institución reconocida legalmente podría entonces atender este tipo de diferendos? Respondería que no. Para que ello sea posible es necesario entender la institucionalidad en un sentido más amplio. Dentro de la lógica de los líderes por conservar y controlar sus espacios de poder dentro de las instituciones partidistas, un fenómeno recurrente, hoy en día, es que esos mismos líderes tratan de influir en las instituciones externas. Influir en su conformación, en su presupuesto, en sus reglas de funcionamiento a través de los órganos legislativos. Esto trae como consecuencia que las autoridades electorales actúen sin independencia y respondiendo, no a lo que debe ser o, si se prefiere, a lo que se puede entender como democrático, sino a línea marcada por cada uno de los dirigentes u hombres fuertes de los partidos.

Por tal razón debemos comprender la institucionalidad en un sentido más amplio. Sostengo que el TEPJF, al menos en el periodo analizado, sí es una salida o un mecanismo más efectivo que de algún modo ha permitido el desarrollo de la democracia interna, pero ¿desde qué parámetros lo determinamos?

Durante este periodo, se puede concluir que el TEPJF logró institucionalizar ciertos valores para constreñir las conductas de los líderes y dirigentes partidistas que iban en contra de una lógica democrática. Su papel fue determinante en este tema porque entendió que ante un preponderante rol de los distintos líderes partidistas debían existir contrapesos reales para darle sentido al funcionamiento

democrático del Estado. Dicha acción la hizo con decisiones imparciales y resistiendo la presión que en su momento pudieron haber ejercido esos hombres fuertes de los partidos.

El TEPJF ha podido establecer una especie de regularidad en las conductas de líderes, dirigentes y militantes que probablemente no existiría de no haberse desplegado el análisis sobre este tipo de asuntos por parte del Tribunal. De manera gradual, fallos y criterios del TEPJF han influido en líderes y dirigentes al momento de adoptar decisiones que trastocan la esfera de derechos de los militantes.

Para el caso de los líderes, actualmente las reformas a documentos básicos han dejado de ser asuntos de mero trámite. En el seno de los partidos se fijan como contorno de acción, los criterios que en ese sentido ha adoptado ese órgano jurisdiccional.

Igualmente sucede para la elección de dirigentes y candidatos. Si bien pudiera considerar que en esos procesos los líderes tratan de imponer su voluntad, también es cierto que hay una tendencia favorable (a lo que entiendo por democrático) para observar sus normas estatutarias o efectuando interpretaciones de ellas. Esto es, se hace por medio de éstas y no de manera unilateral como pudimos mostrar lo que sucedía anteriormente. Un ejemplo de esto —aunque no deja de ser cuestionable—es el caso analizado en el juicio SUP-JDC-535/2005 en el que una parte de la cúpula dirigente de un partido tenía un claro interés en que ante la ausencia definitiva de su Presidencia, ésta no recayera en quien en ese momento ocupaba la Secretaría General conforme los disponían sus Estatutos. Lo anterior los llevó a que en un solo día desahogaron la elección de un nuevo presidente imposibilitando así la llegada de la Secretaría del Partido. Pero lo interesante es que lo hicieron tratando de cumplir las hipótesis establecidas en su normatividad, para así evitar que el TEPJF diera marcha atrás a la renovación de la dirigencia del partido por no respetar el procedimiento establecido en su

estatuto.

Incuestionablemente, a partir del análisis del TEPJF se da un cambio que se traduce en evolución. Lo anterior es así porque ha representado la posibilidad para que las diferentes interpretaciones que se dan en el seno del partido en torno a un tema puedan ser canalizadas y encontrar un punto de definición sin que necesariamente implique la ruptura o la división del partido, tal y como solía suceder en otros momentos de la historia política mexicana.

Se trata de una evolución porque para el militante o el ciudadano, hoy de manera natural acude a esta institución y no sólo eso, sino que, al menos en un 30 por ciento de los casos resueltos, se le ha dado la razón. Esa cuestión no sólo es trascendente porque existe una institución que pueda salvaguardarla sino porque a su vez impacta en el seno del partido y la lógica oligárquica que muchas veces se apodera de los líderes.

Precisamente después de cerca de diez años de evolución, podemos hacer un recuento del cumplimiento de obligaciones de los partidos políticos en materia de democracia interna y de las instituciones encargadas de velar por su cumplimiento, esto es, evaluar los frutos que ha tenido proceso democratizador que convinieron las distintas fuerzas políticas. Así, tal vez sin imaginárselo (velo de la ignorancia), esas fuerzas políticas establecieron originalmente los acuerdos sustantivos no sólo para el desarrollo de la democracia entre partidos sino que las bases establecidas alcanzaron de manera limitada para iniciar el desarrollo de la democracia al interior de los partidos.

Probablemente esto ocurre si los actores y partidos que se encargaron de diseñar las reglas originales que dieron lugar al establecimiento de ciertas obligaciones relacionadas con la democracia interna, así como el establecimiento de un juicio para la protección de los derechos político-electorales a través del cual el militante contaría con un medio para acudir al TEPJF. Este órgano desarrollaría

toda una corriente interpretativa para el análisis pleno de estos asuntos y, tal vez, las habrían borrado de inmediato de los textos legales.

Una muestra de ello son las modificaciones aprobadas en noviembre y enero pasado al artículo 41 constitucional y al COFIPE a efecto de limitar la intervención del Tribunal, bajo el argumento de evitar la judicialización de los conflictos partidistas. Hoy sigue vigente el juicio, sin embargo, solamente puede intervenir hasta que el asunto haya sido resuelto por las instancias internas de los partidos.

Finalmente, los legisladores —que a su vez se inscriben dentro de esos grupos dirigentes y cerrados de los partidos políticos—no soportaron esa evolución. Si el asunto hubiese sido analizado con una lógica democratizadora y se hubiese entendido después de medir y verificar las conductas detectadas que lejos de afectar, la intervención de las autoridades electorales habrían constituido un cauce que a su vez le da sentido a la democracia representativa. Una lógica de adecuados contrapesos en favor de un sistema que tiene como fin el desarrollo democrático.

En este caso los militantes encontraron un espacio para exponer sus problemáticas y las decisiones unilaterales de sus líderes. Conforme al último informe de labores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de un total de 2,713 juicios resueltos, 2,278 correspondieron a juicios de protección de los derechos político-electorales y de estos 1,853 controversias recibidas se relacionan con conflictos surgidos al interior de los partidos políticos, lo que representa el 81.3% del total de los JDC's y el 62% del total de asuntos recibidos por la Sala Superior el TEPJF.

Esta realidad insoslayable pone de manifiesto el cambio experimentado en materia de democracia interna en nuestro país. La evolución de criterios del TEPJF trajo consigo una mayor confianza por parte de los militantes, pero también

un mayor cuidado de líderes y dirigentes que se traducía en una nueva lógica o una lógica más esperanzadora en materia de democracia interna, que desafortunadamente fue interrumpida por éstos últimos.

Lo anterior no quiere decir que el militante no cuente aún con esa posibilidad; no obstante, ahora se ve obligado a agotar ciertos presupuestos para llegar a la restitución de sus derechos, lo cual no es lo ideal. Se podría cuestionar si esas determinaciones influyeron en el actuar individual de militantes y dirigentes. Eso queda fuera de toda duda.

Los militantes, como lo he mencionado de forma reiterada, encontraron un espacio para exponer de manera seria la eventual violación a sus derechos. Mientras que los líderes se vieron obligados a acatar los fallos de la autoridad y a entender la naturaleza de cada uno de ellos y de lo que implicaba la nueva realidad partidista. Situación que no hubiese sido posible sin la intervención de una institución.

Como se puede verificar a lo largo del desarrollo del trabajo, la intervención del Tribunal no derivó únicamente de las disposiciones legales. Incluso, podría afirmar que su intervención estuvo precedida de un ejercicio de prueba y error, de un ejercicio deliberativo que tiene como guía lo que debe ser en un sistema democrático.

En consecuencia, la intervención de una institución en conflictos intrapartidistas se debe dar cuando ésta reúne ciertas características: 1) que se trate de un órgano que en virtud de su especialización y desarrollo pueda alcanzar la suficiente autonomía e independencia que le permitan actuar en la lógica de lo adecuado; y 2) que dicha intervención tenga como sustento una posible violación a las normas vinculantes o derechos fundamentales del ciudadano. El fondo de la legitimidad adquirida hoy por el TEPJF para resolver los conflictos internos y avanzar el terreno que avanzó radicó, principalmente, en estos aspectos.

Además, desde mi punto de vista, su intervención generó un sano equilibrio porque se presentó en el momento de pleno de crecimiento de las distintas cúpulas partidistas. Ciertamente es que para arribar a esta situación, en México la institución ha evolucionado y fragmentado paradigmas para así, adaptarse a una nueva realidad. Pero dicho cambio se ha reflejado en la solución de un problema que, confrontado con las propuestas teóricas que fueron desarrolladas en antaño, resulta más efectivo y con repercusiones más profundas que abonan a una mayor democracia.

Sin duda, sería deseable que la democracia interna se fomentara dentro de las propias organizaciones partidistas; no obstante, esto resulta muy complejo en la práctica, de ahí que resulte una fórmula efectiva la experimentada en nuestro país.

Finalmente, es pertinente señalar que la democracia interna es vista por muchos como una solución para todos los males del partido y no necesariamente es así, es una pieza del engranaje que hoy resulta indispensable, pero no es la única. Los partidos políticos y sus dirigentes deberán entender que como engranaje, tal vez, la mayor democracia interna repercutirá a la postre en una mayor conexión e identificación con su militancia, lo que probablemente pueda traducirse en una mayor articulación de los intereses ciudadanos. Pero sus tareas son bastas y diversas. El primer paso entraña un cambio fundamental de los partidos políticos mexicanos que, en la actualidad, parecen estar atrapados en el diseño de políticas para ganar adeptos y elecciones. Pero no para gobernar. Lo que sin duda constituye uno de sus principales males.

La “democracia” o “lo democrático” al estar indisolublemente asociado a las decisiones de las sociedades, entrañan un continuo cambio. No son un mecanismo estable con un fin perpetuo, sino que se trata de algo inherente al desarrollo humano, a la evolución, por ello su fortalecimiento o debilitamiento

depende de los individuos que en aras de la representación se encargan de tomar las decisiones que habrán de trascender o afectar a una colectividad. Es por esta razón, y conforme a lo que aquí he expuesto, que cuando los líderes adoptan decisiones para el fortalecimiento de la democracia éstas deben de estar salvaguardadas por instituciones que se sitúen por arriba de los vaivenes políticos. Que comprendan que el actor primario de todo sistema político es el individuo y no un partido, o una élite de partido.

Bajo este orden de ideas es preciso señalar que el ciudadano, como ha quedado de manifiesto en el presente trabajo, no decline sus derechos, que no reduzca su participación a las jornadas electorales, que en todo momento y en los breves espacios haga un pleno ejercicio de sus derechos políticos, pues de otro modo no tendría sentido el sistema democrático que nos rige.

BIBLIOGRAFÍA.

Libros y ensayos

- Alcántara Manuel y Freidenberg Flavia (Coords.), *Partidos Políticos de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Aline Hémond y David Recondo (Coordinadores), *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*, México, Instituto Federal Electoral, 2002.
- Almond Gabriel A. et. al., *Diez textos básicos de ciencia política*, “La clase política”, Barcelona, Ariel, 2001.
- Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, *La reforma electoral de 1996 (Una descripción general)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- _____, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y arena, 2000.
- Borjas Benavente, Adriana, *Partido de la Revolución Democrática (Estructura, organización y desempeño público: 1989-2003 (Tomo I y II)*, México, Gernika, 2003.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, México, IFE, 1996 (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática).
- _____, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

- Castillo González, Leonel, *Derechos de la militancia partidista y su jurisdicción en los órganos electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.
- Corona Armenta, Gabriel, “La renovación de las dirigencias nacionales en el PRD” en Reveles Vázquez, Francisco (Coordinador), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*, México, Ediciones Gernika. 2004.
- Del Águila Rafael (Editor), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Trotta, 2000.
- Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- _____, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1996.
- Eco Umberto, *Cómo se hace una tesis*, Barcelona, Gedisa Editorial, 2005.
- Elster Jon y Slagstad Rune, *Constitucionalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Esparza Martínez, Bernardino, *Crisis democrática en los partidos políticos*, México, Cárdenas Editor, 1999.
- Freidenberg Flavia, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en José Thompson y Fernando Sánchez, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL), (en prensa).

- García Orozco Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, México, Adeo Editores, 1991.
- González Casanova Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Ediciones ERA, 2002.
- Gunther Richard, Linz Juan y Montero José Ramón, *Partidos Políticos. Viejos conceptos nuevos retos*, Oxford University Press, Editorial Trotta, publicado en inglés en 2002 y traducido en 2007.
- Guy Peters, B. *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa editorial, 2003.
- Hernández, Martínez Ma. Del Pilar (Coord.), *Partidos Políticos: Democracia interna y financiamiento de precampañas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002 (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional).
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL), *Diccionario Electoral*, Tomo II, Costa Rica, Edit. CAPEL, 2003.
- Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Editorial Ariel, 1996.
- Michels Robert, *Los Partidos Políticos (Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna)*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Navarro Méndez, José, *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

- North Douglass, *Instituciones, cambio institucional, y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006
- Orozco Gómez Javier, *El derecho electoral mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1993.
- Panebianco, Angelo, *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos*, México, Alianza Editorial, 1993.
- Reveles Vázquez, Francisco, *El PAN en la oposición. Historia básica*, México, Ediciones Gernika, 2003.

_____ (Coordinador), *Partido Revolucionario Institucional. Crisis y refundación*. México, Ediciones Gernika, 2003.

- Sartori Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1992.
- Schumpeter Alois, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, (Tomo II), Barcelona, Ediciones Orbis, 1983.
- Sirvent, Carlos (Coord.), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- Tribunal Electoral del Distrito Federal, *Temas electorales*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, México, 2002, (Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso de Tribunales y Salas Estatales Electorales).

_____, *Autoridades Electorales y el Derecho de los Partidos Políticos en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

_____, *Justicia Electoral* (Revista), Vol. V, No. 7, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1996.

- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

Obras legislativas.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, febrero 2002.
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, marzo de 1997.
- *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, y de gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2341-I, viernes 14 de septiembre de 2007.
- *Dictamen de la comisión de gobernación, con proyecto de decreto que*

expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2401-V, martes 11 de diciembre de 2007.

Resoluciones administrativas, judiciales y criterios jurisprudenciales.

- Resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal recaída al expediente IEDF/CAP/RIN/001/2003 Y ACUMULADOS.
- Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral recaída a los expedientes JGE/QJIOC/CG/025/2001 y acumulados.
- Sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vinculadas con la vida interna de los partidos políticos que actualmente se relacionan con un total de 4,747 expedientes de Juicios de Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, Recursos de Apelación y Juicios de Revisión Constitucional Electoral. Destacan en ese sentido las siguientes: SUP-JDC-012/97, SUP-JDC-006/99, SUP-JDC-009/2000, SUP-JDC-021/2000, SUP-JDC-037/2000, SUP-JDC-132/2000, SUP-JDC-133/2000, SUP-JDC-242/2000 SUP-JDC-117/2001 SUP-JDC-127/2001, SUP-JDC-128/2001, SUP-JDC-192/2003, SUP-JDC-109/2003, SUP-JDC-144/2004, SUP-JDC-361/2004, SUP-JDC-364/2004, SUP-JDC-628/2003, SUP-JDC- 633/2003, SUP-JDC-133/2004, SUP-JDC-63/2005, SUP-JDC-128/2005, SUP-JDC- 80/2007, SUP-JDC-145/2005, SUP-JDC-212/2005, SUP-JDC-323/2005, SUP-JDC-324/2005, SUP-JDC-372/2005, SUP-JDC-446/2005, SUP-JDC-483/2005, SUP-JDC-484/2005, SUP-JDC -834/2005, SUP-JDC-886/2005, SUP-JDC- 231/2006, SUP-JDC-388/2006, SUP-JDC-1658/2006, SUP-JDC-1728/2006, SUP-JDC-15/2007, SUP-JDC-82/2007, SUP-JDC-203/2007, SUP-JDC-213/2007, SUP-JDC-1612/2007, SUP-JDC-1554/2007, SUP-JDC-1124/2007, SUP-JDC-963/2007, SUP-JDC-635/2007, SUP-JDC-1251/2006.

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

Periódicos y revistas.

- *El Universal*
- *El Economista*
- *La Jornada*
- *Proceso*
- *Reforma*

Ligas

- Instituto Federal Electoral, www.ife.org.mx.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Estadística, <http://www.trife.org.mx/todo2.asp?menu=10>.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL), www.iidh.ed.cr/capel