

II.

LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL HASTA 2007

En 1977, con la denominada “reforma política”, se incorporaron al texto del artículo 41 constitucional las bases sobre las que se debía estructurar el régimen de partidos políticos, calificándolos de “entidades de interés público”.³ Se “constitucionalizaron” así los partidos políticos. Sin embargo, antes de esa inclusión en el texto constitucional, los partidos políticos habían sido regulados legalmente a partir de 1911, y específicamente se habían dispuesto diversas normas en torno a temas que, en un momento dado, se pudieron haber considerado relacionados con su vida interna.

Para hacer un recuento muy panorámico, sólo de la legislación electoral posrevolucionaria, baste precisar que en el capítulo X de la Ley para la Elección de Poderes Federales, del 2 de julio de 1918, denominado precisamente De los Partidos Políticos, no se incluyeron prescripciones relacionadas con aspectos del funcionamiento estrictamente interno de los partidos, a diferencia de lo que sucedió en la Ley Electoral Federal, del 7 de enero de 1946, cuyo capítulo II denominado también De los Partidos Políticos, prescribió en su artículo 25, fracciones I, III y IV, que los estatutos de los partidos determinarían *necesariamente* un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones; un sistema de sanciones para sus miembros que falten a “los principios morales o políticos del partido”, y la distribución de funciones, obligaciones y facultades entre los diferentes órganos del partido, respectivamente.

³ Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Análisis de la reforma política*, México, UNAM, 1980, p. 17.

De lo anterior se sigue que la ley electoral de 1946 ya contemplaba los grandes temas de la vida interna de los partidos: elección de candidatos, imposición de sanciones a militantes⁴ y funcionamiento ordinario de los órganos internos. Si bien la referida Ley Electoral Federal fue reformada el 21 de febrero de 1949, en torno al tema que interesa a este trabajo, las modificaciones fueron menores.

En la Ley Electoral Federal, del 4 de diciembre de 1951, a las prescripciones ya contenidas en la ley electoral de 1946, el artículo 30, fracción I, de la nueva ley precisó que si bien en los estatutos de los partidos se determinaría necesariamente un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostuviera en las elecciones constitucionales, dicho sistema de elección no podía consistir en actos públicos que se asemejaran a las elecciones constitucionales. Se mantuvieron en sus términos las prescripciones relacionadas con las sanciones aplicables a los miembros del partido que faltaren a “los principios morales o políticos” del mismo y las funciones, obligaciones y facultades de los diferentes órganos del partido.

La Ley Electoral Federal del 5 de enero de 1973, incluye en su artículo 22, fracciones II, III, IV y V, las prescripciones en torno a que los estatutos de los partidos políticos establecerían los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros, los sistemas de elección interna para la renovación de sus cuadros dirigentes y para la selección de candidatos, (reiterándose al respecto la prohibición de que tales sistemas de elección se asemejen a los comicios constitucionales), las funciones,

⁴ En el SUP-RAP-011/2001, fallado el 19 de abril de 2001, la Sala Superior sentó las bases para la tesis 121/2001, de rubro MILITANTE O AFILIADO PARTIDISTA. CONCEPTO, en la que se precisó que la acepción “militante” o “afiliado” contenida en los artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se refiere a “los ciudadanos mexicanos que formalmente pertenecen a un partido político, quienes participan en las actividades propias del mismo instituto ya sea en su organización o funcionamiento, y que estatutariamente cuentan con derechos, como el de ser designados candidatos a un puesto de elección popular, y obligaciones, como la de aportar cuotas”.

obligaciones y facultades de los diferentes órganos del partido y las sanciones aplicables a los miembros que infringieran las disposiciones internas.

Por su parte, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, del 28 de diciembre de 1977, estableció lo siguiente:

Artículo 25. Los estatutos establecerán:

I. ...

II. Los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros;

III. Los procedimientos internos para la renovación de sus dirigentes y las formas que deberán revestir los actos para la postulación de sus candidatos, mismos que podrán ser públicos;

IV. Las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos [...]

V. Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas.⁵

En el artículo 32 del Código Federal Electoral, del 12 de febrero de 1987, se prescribió que los estatutos de los partidos políticos establecerían los procedimientos de afiliación, así como los derechos y obligaciones de sus miembros (fracción II); los procedimientos internos para la renovación de sus dirigentes y la integración de los órganos partidistas, así como sus respectivas funciones, facultades y obligaciones (fracción III); las normas para la postulación de sus candidatos (fracción IV), y las sanciones aplicables a los miembros que infringieran las disposiciones internas (fracción VI).⁶

Al respecto, es importante precisar que a partir de 1977, la vigilancia de que las actividades de los partidos políticos se desarrollaran con apego a la ley y de que cumplieran con las obligaciones a que estaban sujetos fue competencia de la Comisión

⁵ García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, México, Industrias Gráficas Unidas, 1989, p. 298.

⁶ *Op. cit.*, p. 323.

Federal Electoral; antes de ese año, tal función recaía en la Secretaría de Gobernación. Ya en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del 15 de agosto de 1990, se prescribió en el artículo 23, párrafo 2, que el Instituto Federal Electoral vigilaría que las actividades de los partidos políticos se desarrollaran con apego a la ley.

Precisamente en el referido Cofipe de 1990, se prescribió en el artículo 27, párrafo 1, incisos *b*, *c*, *d* y *g*, que los estatutos de los partidos políticos establecerían, respectivamente:

- Los procedimientos para la afiliación libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones; entre los derechos que debían incluir los estatutos partidistas se prescribe expresamente el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones y el de poder ser integrante de los órganos directivos.
- Los procedimientos *democráticos* para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos.
- Las normas para la postulación *democrática* de sus candidatos.
- Las sanciones aplicables a los miembros que infringieran disposiciones internas y *los correspondientes medios y procedimientos de defensa*.

Se aprecia claramente ya un salto cualitativo en las prescripciones anteriores:

- Si bien la legislación electoral federal previa en todo momento hizo alusión a que los estatutos debían contener procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de los militantes, la ley electoral de 1990, por primera ocasión prescribe que la afiliación debe ser *libre y pacífica*.
- Se incluyen ya dos derechos mínimos con los que debía contar todo militante de cualquier partido político nacional:

- a) el derecho a participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones partidistas, y b) el derecho a “poder ser integrante de los órganos directivos”.
- En consonancia con lo anterior, el Cofipe de 1990 prescribe que los procedimientos internos para la integración y renovación de los dirigentes debían ser *democráticos*, e igualmente *democráticos* debían ser los mecanismos de postulación de candidatos. Este calificativo se incluye por primera ocasión en dicho año.
 - Igualmente por primera vez, se incluye en la legislación electoral federal la prescripción de que los partidos políticos debían establecer medios y procedimientos de defensa de los militantes cuando éstos fueran sancionados.

En el artículo 27, párrafo 1, inciso *b*, del Cofipe de 1996, se adiciona, como consecuencia de la respectiva reforma constitucional, que la afiliación a los partidos políticos deberá ser, además de libre y pacífica, *individual*; el sentido de esta prescripción legal lo ofrece el texto del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución: “Quedan prohibidas la intervención de organización gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos políticos y cualquier forma de afiliación corporativa”.⁷ En lo demás se mantuvo lo prescrito por el referido Cofipe desde 1990. Por lo que se refiere a la reforma electoral de 2007-2008,

⁷ *Cfr.* SUP-JDC-2665/2008, resuelto el 1o. de octubre de 2008 por mayoría de cinco votos, en el cual se confirmó la improcedencia del otorgamiento de registro como partido político nacional a la agrupación política “Rumbo a la Democracia”, lo cual había sido decidido por el IFE porque, entre otras razones, se acreditó que tanto el Sindicato Nacional de Trabajadores de Autotransportes, Similares y Conexos de la República Mexicana como la Unión de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Actividades, Similares y Conexos de la República Mexicana realizaron actos de afiliación corporativa a favor de la citada agrupación. Para un comentario en torno al precedente SUP-JDC-514/2008, antecedente del SUP-JDC-2665/2008, en el cual la Sala Superior revocó la decisión del IFE, *cfr.* Kurczyn Villalobos, Patricia, *El registro como partidos políticos nacionales. Intervención sindical en la conformación de nuevos partidos políticos*, México, TEPJF, 2009.

ha quedado ya precisado lo prescrito por el artículo 46 del renovado Cofipe.

Como se puede apreciar claramente, ya en 1996 la legislación electoral federal les exigió a los partidos políticos nacionales que en sus estatutos se prescribiera un contenido normativo mínimo: 1) normas de afiliación libre, pacífica e individual; 2) un par de derechos básicos de los militantes; 3) procedimientos *democráticos* para la integración y renovación de dirigentes y para la selección de candidatos a puestos de elección popular, y 4) medios y procedimientos de defensa de los militantes.

Lo anterior antecede a la definición que de “asuntos internos de los partidos políticos” hace el Cofipe reformado en 2008, partiendo del texto constitucional; sin embargo, es preciso analizar la manera en que las sentencias de la Sala Superior del TEPJF moldearon la intervención de las autoridades del Estado en la vigilancia de tales prescripciones legales; en caso contrario se corre el riesgo de descontextualizar las afirmaciones del dictamen de la Cámara de Senadores ya citado.

No obstante, es oportuno concluir que cuando la ley prescribe las características de la creación de partidos, su filiación y selección de candidatos, tal como se ha aludido, el legislador lejos de intervenir en los asuntos internos de dichas organizaciones políticas, lo hace en función de que son entidades de interés público, instrumentales de principios constitucionales, sino porque también está regulando los derechos fundamentales de afiliación y asociación; objetivos que justifican plenamente que sea el legislador y no los partidos políticos mismos quienes lo hagan.

Pero una vez aceptada esta conclusión, podemos reflexionar igualmente en que una vez definido por el legislador el contenido mínimo de los estatutos respecto de los aspectos fundamentales, ya el partido no requiere necesariamente repetir dichos aspectos, puesto que ya están definidos en la ley, y la jerarquía menor de los estatutos y reglamentos partidistas hace innecesario que se confirme en su texto lo que ha sido reservado por la ley.