

VIDA INTERNA PARTIDARIA Y JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

Raúl ÁVILA ORTIZ¹

1. *Nota introductoria*

La literatura profesional sobre partidos políticos y sistemas de partidos es extensa y rica, aunque quizá no tanto como debería corresponder para el caso de México². En general, sabemos de la importancia de los partidos para la sociedad y el Estado en la democracia moderna, en particular en el marco de la democracia representativa, y en todos los tipos de sistema de gobierno, sea presidencial, parlamentario o mixto. Sabemos de sus modelos, funciones clásicas y contemporáneas, de sus alcances y limitaciones, y de las percepciones contradictorias que producen en la ciudadanía, organizaciones civiles, medios de comunicación y opinión pública.³ Sabemos, cada

¹ Doctor en Derecho por la UNAM. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin. Servidor público, académico y consultor internacional

² Véase: Valdez Zurita, Leonardo, “¿Qué sabemos de los partidos políticos en México a principios del siglo XXI?”, en Reveles Vázquez, Francisco (coord), Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación, Gernika, UNAM-FCPyS, México, 2005, pp. 111-140.

³ Véase: Panebianco, Angelo, Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos, Alianza Editorial, Madrid, 1990; www.latinómetro.org;

vez más, sobre la relación circular e interactiva entre sistemas electorales, sistema de gobierno y sistema de partidos, y su contexto.⁴ Sabemos, quizá mucho menos de lo que debiéramos conocer, de la influencia de historia y cultura en su conformación y prácticas políticas reales de sus integrantes, sean simpatizantes o militantes y dirigentes. Y conocemos cada vez mejor la lucha no sólo política sino jurídica por avanzar y consumir la prolongada transición del estado de legalidad al estado de constitucionalidad, no sólo en México sino en el mundo occidental.⁵

Advertimos que esta transición, en la que ciudadanos y partidos políticos juegan un papel central, aún nos tomará tiempo y que encuentra en la calidad de la democracia y su impulso, desde y en la vida interna y externa de los partidos políticos, una de sus más nítidas expresiones.

En mi opinión, una ley de partidos políticos puede no ser indispensable en sí misma para incrementar la institucionalización y funcionalidad de la vida democrática constitucional de tan cruciales organizaciones políticas. Pero en casos específicos, sí podría significar una regulación más completa y eficaz para impulsar el cambio institucional y de la cultura jurídica y política del estado de legalidad al estado constitucional y democrático de derecho. Ese es el que ninguna persona o poder alguno pueda someter impunemente al Derecho a su voluntad arbitraria sino que, por el contrario, quede vinculada por sus valores y principios a la voluntad jurídica formal y sustancial de la soberanía popular.

En el caso mexicano, dada su naturaleza de estado federal, una ley general de partidos políticos, concurrentemente con otras

Montero, José Ramón, et.al, Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos, Fundación Alfonso Martín Escudero-Editorial Trotta, Madrid, 2007.

⁴ Véase: Sartori, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Alianza Editorial, Madrid, 1980; Nohlen, Dieter, "Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos en América Latina", en CAPEL (editor), Elecciones y democracia en América Latina, IIDH/CAPEL, San José, 1998.

⁵ Véase: Ferrajoli, Luigi, Democracia y garantismo, Editorial Trotta, 2ª edición, Madrid, 2010.

reformas al sistema electoral y de gobierno, podría coadyuvar al progreso en su proceso de institucionalización en clave democrática. Coadyuvar, ciertamente, porque también es conocido que sin una cultura social y política democrática, ni el mejor pacto constitucional o el más avanzado diseño institucional pueden rendir resultados positivos.⁶

En lo que sigue haré breve referencia a los antecedentes del sistema de partidos y su regulación en México, al específico tema del control de legalidad y constitucionalidad de la vida interna partidaria, y, por último, a la opción institucional relativa a la creación de una ley general de partidos políticos en México y su significación para el proceso constructivo de la democracia constitucional.

Me parece oportuno enfatizar que latinoamericanos y mexicanos debemos sentirnos muy orgullosos por haber aportado al desarrollo democrático comparado las instituciones electorales de las que ahora disponemos. Es bien sabido que el modelo latinoamericano de organización de elecciones y de justicia electoral es singular en el planeta y que no se parece en absoluto al de Europa continental o al de Europa insular; por supuesto, tampoco al del resto de Norteamérica, Canadá o Estados Unidos, o bien, al de alguna otra región del mundo.⁷

En el contexto de la tercera ola democrática de los últimos treinta años, según lo ha apuntado Daniel Zovatto, hemos contribuido al bagaje democrático de la humanidad mediante instituciones originales y normatividad especializada en materia electoral.

México ha jugado un papel sobresaliente en esta materia y hoy tenemos claro que contamos, por ejemplo, con un modelo comparativamente vanguardista de fiscalización de los recursos de los partidos políticos; un régimen avanzado aunque perfectible de transparencia electoral y otro de regulación de acceso a

⁶ Véase: Gringer, Steven y Daniel Zovatto (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA, IDEA Internacional, San José, Costa Rica, 2004.

⁷ Véase: Orozco Henríquez, Jesús, (Lead Author), *Electoral Justice. The International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, Sweden, 2010.

medios de comunicación electrónica. Todo ello en busca de preservar y actualizar garantías normativas para la realización de elecciones libres, auténticas, transparentes y equitativas.

Ahora bien, lo que no se debe perder de vista es que tales avances se deben en esencia a la voluntad y compromiso de los mexicanos, de los ciudadanos y políticos mexicanos, y de los propios partidos políticos, que en los últimos treinta años hemos provocado una transformación fundamental en el sistema político. No puede nombrarse de otra forma el haber logrado sustituir el modelo de democracia de partido hegemónico e hiper-presidencialismo por otro de democracia pluri-partidaria moderada y sistema presidencial acotado, y transformar el contencioso electoral, de plenamente político en sede legislativa a plenamente jurisdiccional en sede judicial.

No puede sino reconocerse que han sido políticos y partidos políticos, en el contexto de una sociedad cada vez más moderna y plural, los que han empeñado grandes esfuerzos de negociación, en condiciones y coyunturas con frecuencia difíciles y adversas; en materia socioeconómica, por ejemplo, para hacer que la regulación y el cambio jurídico del sistema político constitucional mexicano continúe avanzando en el horizonte de la democratización, así sea prolongada y en ocasiones lentamente.

En el tema de la regulación jurídica de los partidos políticos, protagonistas centrales de la nueva democracia pluralista, habrá que confiar en que la consabida y reconocida capacidad de diálogo, concertación y reforma, que caracteriza a los actores políticos mexicanos, mostrará una vez más su firme compromiso con los mejores intereses del país. El reto más difícil es quizá, progresar en la institucionalización, democratización y transparencia de sus propias organizaciones políticas.

2. Retrospectiva del sistema de partidos y su regulación en México.

En este punto cabe recordar que a lo largo de su vida independiente, México ha contado con partidos políticos y ha avan-

zado en forma progresiva, sobre todo en el siglo XX, en su regulación jurídica.

En efecto, durante el siglo XIX los partidos revestían la forma de corrientes de expresión y acción política colectiva sin documentos constitutivos y organización formal y perdurable. Es sabido que tuvimos sistema bipartidista (monárquicos y republicanos, centralistas y federalistas, liberales y conservadores), por momentos tripartidario (a aquéllos habría que sumar a los moderados), hasta antes del Porfiriato, y un partido casi único durante éste (liberales o científicos).

En el siglo XX, se registra un esquema multipartidista entre 1910 y 1929 (liberales, conservadores o católicos, revolucionarios, constitucionalistas, socialistas y comunistas, entre otros), y un sistema de partido hegemónico desde 1929 hasta 1977 (Partido Revolucionario Institucional desde 1946 y sus precedentes de la década y media previa; Partido Acción Nacional desde 1939; y diversas organizaciones de izquierda, en general, poco competitivos).

A partir de 1977 hemos flexibilizado y reconstruido el sistema de partidos que se tornó plural y competitivo con tres partidos grandes (Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) --este último desde 1989--), tres medianos (Partido Convergencia (PC), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido del Trabajo (PT)), y de uno a tres pequeños (hoy, el Partido Nueva Alianza, (PANAL)).⁸

A diferencia de aquella historia, casi bicentenaria, ha sido sólo a partir de la entrada en vigor de la Ley Electoral Federal de 1946, la cual significó avanzar sustantivamente en la regulación de los partidos políticos, la organización federal de los comicios y el contencioso electoral en sede política, cuando comenzó la trayectoria hacia la institucionalización partidista.

⁸ Véase: Emmerich Isaac, Gustavo Ernesto, et.al, “Los sistemas de partidos políticos en la historia de México”, en Gimata-Welsh H. y Pedro F. Castro Martínez (coords.), Sistema político mexicano ayer y hoy, Miguel Angel Porrúa-Senado de la República, pp. 457-489, México, 2010.

En dicho transcurso histórico se identifican las leyes electorales de 1911, 1918, 1946, 1977 y la de 1990 con sus profundas reformas de los años 1996 y 2007. En esta ocasión no abordaré este tema en específico.⁹

3. *Vida interna y control judicial.*

Si la constitucionalización de los partidos políticos mexicanos y su regulación ulterior se registra a partir de 1977, la correlación entre control administrativo y jurisdiccional de su vida interna se remonta apenas a los últimos quince años, entre 1996 y 2010. De este periodo pueden distinguirse dos etapas: una que va de 1996 a 2007 que se caracteriza por la construcción jurisprudencial de esa correlación, y otra de 2007 en adelante cuando el legislador asume, consensa y regula en Constitución y leyes los términos de esa dinámica, a la que hay que agregar nuevos criterios interpretativos del tribunal electoral. Repasemos ahora esta evolución marcada, según lo ha hecho notar uno de los expresidentes del TEPJF, por diversos encuentros, desencuentros y tensiones.¹⁰

⁹ Véase: Reyes del Campillo, Juan F., “Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo”, en Atili, Antonieta (coord.), Treinta años de cambios políticos en México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006, pp. 67-109; Orozco Henríquez, J. Jesús, et.al, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel (coord.), Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, UNAM-IIJ, IDEA Internacional, México, 2008, pp. 579-639; Prud’homme, Jean-Francois, “El sistema de partidos”, en Loaeza Soledad y Jean-Francois Prud’homme (coords.), Instituciones y procesos políticos, Tomo XIV de la Colección en Línea: www.colmex.mx: “Los grandes problemas de México”, El Colegio de México, México, 2010, pp. 121-158.

¹⁰ Véase: Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, “Encuentro, desencuentro y tensiones entre las funciones legislativas y judiciales en materia electoral federal”, en Molina Piñeiro, Luis J, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manffer (Coords), ¿Polarización de las expectativas democráticas? México 2008-2009, Editorial Porrúa, UNAM-Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, COPUEX, México, 2009, pp. 629-646.

Ciertamente, desde 1946 la autoridad electoral administrativa federal otorgaba registro y daba seguimiento a los actos partidarios, pero se trataba de un modelo y actuación formales, que deben ser entendidos en el marco más amplio del sistema de partido hegemónico y concomitante estado de legalidad en que operaba.

Fue la reforma constitucional y legal de 1996, en plena transición democratizadora del sistema electoral federal mexicano, la que convirtió al Instituto Federal Electoral (IFE) en órgano constitucional autónomo, y erigió al tribunal electoral en tribunal constitucional haciéndolo formar parte del Poder Judicial de la Federación para controlar, salvo normas generales que quedaron reservadas, la exclusiva competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en funciones de tribunal constitucional, la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral. El sistema de control, a través de diversos medios impugnativos, incluía, sin explicitarlo pero sin cancelar la opción de manera expresa, la tutela judicial electoral de los derechos político-electorales de los militantes de los partidos políticos.

Desafortunadamente, al adecuar los medios impugnativos respectivos, el legislador ordinario incurrió en un error que dio lugar a la duda por parte de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, lo que hizo oscilar en dos sentidos, entre 1997 y 2007, sus criterios interpretativos y tesis jurisprudenciales conducentes.

Según se ha dicho, con la reforma constitucional de 1996 se creó el TEPJF, al cual se le asignaron facultades de control de actos y resoluciones de las autoridades electorales en la materia. En la fracción VI del artículo 99 del texto constitucional, al conferirle competencia para conocer de la violación de los derechos político-electorales de votar, ser votado y asociarse con fines políticos, el legislador constitucional no hizo referencia alguna a la expresión “autoridad” responsable, como sí lo hizo en los presupuestos procesales del resto de los medios impugnativos.

Dado que dicho artículo y fracción remitían a la ley secundaria, y el legislador ordinario dejó enunciado en el artículo 80 de

la ley procesal electoral (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), un supuesto normativo conforme al cual los actos o resoluciones que afectaran los derechos político-electorales de los ciudadanos debían provenir de una “autoridad”, en principio quedaban excluidos los partidos como autoridades susceptibles de violar derechos. Al no encajar sus actuaciones en el presupuesto procesal correspondiente, éstas no eran justiciables. La contradicción normativa era evidente y exigía decisión interpretativa jurisdiccional. Repasemos con más pausa ese decurso histórico, el cual ha sido estudiado con mayor detalle por colegas especialistas, tales como Castillo González, Orozco Henríquez, Vargas Baca, Córdova y Salazar, Terrazas Salgado, y más recientemente, González Oropeza y Báez, entre otros.

En una primera etapa, que corrió de 1997 a 2000, la Sala Superior del TEPJF construyó y sentó la tesis jurisprudencial en el sentido de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (JDC) era improcedente en contra de actos de los partidos políticos. Justificó esa proposición argumentando que, conforme al texto constitucional, dicho medio impugnativo suponía la existencia de un acto de autoridad electoral y no se mencionaba expresa o implícitamente si no a ésta y no a los partidos como sujeto pasivo de la relación procesal en dicho juicio. Lo anterior, no obstante que en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley Procesal Electoral, el legislador ordinario previó como “parte” en el referido medio impugnativo al partido político que hubiera realizado o emitido la resolución impugnada, ya que, concluyó el tribunal, se trató de una deficiencia de técnica legislativa, filtrada a la disposición legislativa aprobada, luego de que se hubiera modificado el proyecto original que sí los incluía como sujetos pasivos del mencionado juicio.

Esta primera etapa, debe hacerse notar, coincidió con la situación política nacional previa a la alternancia presidencial del año 2000, la cual generó desplazamientos de poder hacia las entidades federativas y los partidos políticos, que venían cobrando

cada vez mayor vigor y experimentaron intensa competencia interna y externa por el poder.

Seguramente, afrontando la nueva realidad jurídico-política, en lo que marcó la segunda etapa, de 2001 a 2007, la Sala Superior modificó dicho criterio al sostener que actos y resoluciones de los órganos partidarios podían ser susceptibles de control administrativo y/o jurisdiccional.

Mediante una tesis aislada, aprobada con un voto disidente de los siete magistrados integrantes de la Sala Superior en 2001, adelantaba que el Consejo General del IFE contaba con atribuciones para vigilar el cumplimiento de la normatividad electoral y, por tanto, debía conocer de infracciones a los estatutos en materia de elecciones internas e imponer las sanciones respectivas cuando un ciudadano presenta una queja o denuncia sobre aplicación de las bases de las correspondientes convocatorias.¹¹

Siguiendo esa línea interpretativa, la Sala transitó a validar una forma de control jurisdiccional que operaba en forma indirecta, es decir, mediante la impugnación en sede judicial de los actos de la autoridad administrativa electoral recaídos sobre actos partidarios. Así, en un segundo movimiento interpretativo, asumiendo un enfoque plenamente garantista, defendió que la tutela jurisdiccional de actos de los partidos políticos hacia su interior era procedente en vía directa ante el tribunal, en la medida en que se estuvieran violando derechos políticos electorales fundamentales, se tratara de actos definitivos e irreparables de los partidos políticos en contra de sus militantes o afiliados, y la justicia intra-partidaria no fuera idónea, eficaz y oportuna para su debida protección. Además, el tribunal fue ampliando el ámbito material de validez de actos y resoluciones de los partidos, susceptibles de control constitucional.

Así, entre 2000 y 2002, al construir la tesis jurisprudencial que podemos nombrar de “control indirecto”, la Sala Superior priorizó la garantía de los principios de constitucionalidad

¹¹ Véase: Tesis XCVIII/2001/, en www.trife.org.mx/jurisprudencia y tesis.

y legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, lo que, de acuerdo con el artículo 41 constitucional, determina la finalidad del sistema de medios de impugnación. Agudamente, desarrolló su razonamiento en el sentido de que la relación entre partidos políticos y autoridad administrativa electoral se basa en la buena fe, pero que la premura de esta última en la validación formalista de los actos podía llevarla a incurrir en error o incorrecta representación de la realidad, de tal suerte que era procedente revisarlos, y en su caso, invalidarlos y revertirlos.

Este enfoque interpretativo posibilitó el examen sustancial, por vía administrativa y jurisdiccional, de estatutos y elecciones internas de los partidos a efecto de verificar la licitud de sus actos y de los conducentes registros otorgados por la autoridad administrativa.¹²

En ese mismo tenor, en 2001, la Sala Superior dio otro paso al autorizar al IFE no sólo a imponer sanciones a los partidos que violaran los derechos político electorales de sus integrantes sino a restituir al afectado en el goce del derecho violado. Esta decisión interpretativa se articuló argumentando la naturaleza jurídico constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, el rango de orden público de la legislación electoral, y el alcance integral y directo de las competencias de la autoridad administrativa electoral como vigilante y aplicador de los mandatos constitucionales en la materia, favoreciendo el ejercicio de los derechos ciudadanos y evitando perjuicios a la sociedad. Al respecto, se elaboró una tesis relevante sustentada en el razonamiento de que el principio de legalidad debía ser indefectiblemente observado por los partidos y que era un deber cumplir con sus fines establecidos en las leyes, entre los cuales se encuentra el deber jurídico de respetar los derechos de los ciudadanos.

A la vez, destacó la responsabilidad del IFE en su función de vigilante de los partidos en el cumplimiento de sus fines y facultó expresamente a su Consejo General, máximo órgano de

¹² Véase: Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, pp. 281-283

dirección de esa institución, para sancionar al partido infractor mediante el llamado, desde entonces, “procedimiento administrativo electoral sancionador”, y para restituirlo, a través de ese mismo procedimiento —punto en el que no hubo consenso en el Pleno de la Sala— en el uso y goce del derecho violado, hasta el grado de restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida, al afirmar que sólo así quedarían acatadas cabalmente las normas reguladoras de esa clase de derechos.¹³

Ese mismo año, la Sala Superior definió en otra decisión interpretativa, convertida en tesis relevante, que la constitucionalidad de los estatutos de los partidos debía analizarse aun cuando hubieran sido aprobados por la autoridad administrativa en su versión original, en relación con sus modificaciones ulteriores, o bien, con motivo de su aplicación a un caso concreto, hipótesis en las que procedía el recurso de apelación diseñado para garantizar legalidad y constitucionalidad de todos los actos en materia electoral.¹⁴

A partir de 2002, y de allí hasta 2005 en que finalmente la Sala Superior aprobó una jurisprudencia por reiteración, se avanzaría todavía más en la trayectoria establecida para consolidar el control de la regularidad constitucional en la vida intrapartidaria, al fijar requisitos mínimos, no detallados en el código electoral federal (COFIPE), para calificar como democráticos los procedimientos para la integración y renovación de sus órganos directivos. Al respecto, luego de examinar la que denominó la doctrina de mayor aceptación en la materia y asumir sus coincidencias con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política del país, derivó que la forma de gobierno democrática comprende la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizarlos y la posibilidad

¹³ Véase: Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2000, en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 492 y 493.

¹⁴ Véase *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 562

de controlar a los órganos electos con motivos de sus funciones. Adaptando tales elementos al interior de la vida partidaria y sus fines constitucionales, concluyó en que tales requisitos mínimos debían ser:

- La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando 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;
- La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de afiliados del partido;
- El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades, así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad;
- La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho de elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio;

- 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, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia; y,
- Mecanismos de control de poder, 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 periodos cortos de mandato.¹⁵

En seguida, la Sala ensanchó aún más el cauce tutelar de los derechos de ciudadanos militantes de partidos políticos. Si ya había dado lugar al acceso indirecto a la jurisdicción estatal, entre 2003 y 2004, procedió a moderar su propio enfoque interpretativo sobre la oportunidad procesal para acceder a la justicia constitucional electoral sosteniendo que antes de acudir a los medios impugnativos disponibles para combatir actos intra-partidarios ante autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, tanto en ámbito federal como local, los ciudadanos debían agotar los medios de defensa internos de los partidos políticos a efecto de cumplir con el principio de definitividad, en el entendido de que la interposición de esos medios de defensa producía el efecto de que el acto o resolución impugnada quedara “sub judice”. El deber de los militantes de agotar el principio de definitividad era parte de la lógica constitucional y legal que obligaba a los partidos a incluir tales medios de defensa en sus estatutos a efecto de proteger sus derechos frente a actos de órganos o dirigentes de aquéllos, pero dicho deber quedaba a su vez condicionado a que:

- Los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos;

¹⁵ Véase la Jurisprudencia 3/2005, en www.trife.org.mx, Jurisprudencia y tesis.

- Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes;
- Se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente;
- Formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos políticos electorales transgredidos.

De faltar o no existir alguno de tales requisitos el gravamen procesal desaparece, tales instancias internas se tornan optativas y opera a través del *per saltum*, el acceso directo a las autoridades jurisdiccionales, para lo cual el quejoso habría de desistirse previamente de las instancias internas ya iniciadas y no resueltas aún, a fin de evitar duplicidades y posibles resoluciones contradictorias.

La Sala justificó tales determinaciones interpretativas en la naturaleza constitucional de los partidos como entidades de interés público vinculados a finalidades democráticas que los hacen indispensables en los procesos electorales e intensifican los derechos fundamentales de carácter político de los ciudadanos que deciden participar a través de ellos. Naturalmente, la interacción interna partidaria puede generar violaciones de derechos político-electorales de los militantes que deben ser defendidos ante los órganos directivos de los partidos a través de una jurisdicción equivalente a la propiamente exclusiva del Estado, la cual pasa a jugar un papel de última instancia. En consecuencia, la instrumentación de tales instancias internas debe apegarse a los mandamientos constitucionales y legales establecidos para la jurisdicción estatal y pueden ser revisados por la autoridad administrativa electoral antes de que entren en vigor, lo que coloca a los estatutos partidarios en un rango superior respecto a los de otras asociaciones.

La obligación de los partidos de establecer tales instancias internas genera a los militantes la carga de agotarlas antes de acudir a la jurisdicción estatal, a efecto de garantizar a los partidos, al máximo posible, su libre capacidad de auto-organización,

pero asegurando, a la vez, el respeto irrestricto de los derechos individuales de sus miembros y dejando a salvo su propio derecho garantizado de acceder a la jurisdicción, lo que el legislador advirtió al precisar que las leyes podían prever que tales instancias se regularan en los estatutos partidarios.¹⁶

Esta reorientación jurisprudencial fue perfeccionada cuando la Sala Superior, entre 2003 y 2005, por una parte, incluyó entre los presupuestos procesales de procedencia del JDC las violaciones intra-partidarias a los derechos de los militantes, bifurcando las vías para combatir infracciones e imponer sanciones, de un lado, y restituir en el goce y ejercicio de derechos políticos, de otro, y, además, al precisar que los medios impugnativos intra-partidarios debían agotarse antes de acudir a la instancia jurisdiccional, aun cuando el plazo para su resolución no estuviera previsto en la reglamentación del partido.

En relación con el primer ajuste interpretativo, admitió la procedencia del juicio siempre que no existieran medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de los derechos político-electorales de militantes o ciudadanos vinculados directamente con los partidos y mediante la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Justificó esta tesis señalando que el artículo 17 constitucional, relativo al acceso a la justicia, no establece excepción respecto a conflictos internos partidarios al aplicar o interpretar su normatividad interna; que el derecho internacional suscrito por México le obliga a establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, incluidos los político-electorales; que el artículo 41, fracción IV, de la Constitución garantiza tales derechos sin limitar la protección respecto a los actos intra-partidarios; que el legislador tuvo como propósito crear un sistema integral de justicia electoral para controlar jurisdiccionalmente todos los actos electorales; que el artículo 99, fracción V, --a diferencia de lo que sostuvo ori-

¹⁶ Véase: Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 65.

ginalmente-- extiende la protección a los actos "...de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos...", lo que también se extrae de diversos enunciados de la ley procesal electoral, incluido el otrora apreciado como defecto técnico legislativo del artículo 12, apartado 1, inciso b), en que se les menciona como sujetos pasivos de la relación procesal, "...enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario"; que el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución que el procedimiento administrativo sancionador; que de no proceder así, entonces la garantía constitucional prevista para proteger esos derechos se reduciría dejando una laguna; se distinguiría allí donde el legislador no lo hizo; las resoluciones de los partidos se convertirían en definitivas e inatacables, calidad sólo propia de las resoluciones del tribunal electoral, en el entendido de que deben agotarse las instancias internas partidarias, aun cuando falten disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar juicios en los que el partido sea sujeto pasivo, "...pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal".

En relación con el segundo, complemento del anterior e integrador de jurisprudencia firme que confirmó el cambio de criterio interpretativo, la Sala esgrimió la justificación consistente en que las instancias intra-partidarias debían agotarse aun cuando no existiera norma interna alguna del partido político respecto a plazos para resolver las controversias, supuesto en que tales resoluciones debían ser acordes con las fechas y etapas procesales internas de selección de candidatos, pero siempre que fueran "... aptos para modificar, revocar o nulificar los actos y resoluciones

contra los que se hagan valer”, lo que haría injustificable acudir al *per saltum*.¹⁷

En este punto, cabe hacer el comentario de que la descrita trayectoria interpretativa de la Sala Superior generó diversas opiniones y polémicas en el espacio público, académico y político, más aun en un tiempo en que dicho órgano, límite de control constitucional, resolvió diversos asuntos en forma dinámica y creativa.¹⁸

Al respecto, conviene detenerse a recordar que, además de diversas nulidades de elecciones locales --a través de la construcción de la controvertida “causal abstracta”-- para conformar ayuntamientos o poderes ejecutivos, la Sala Superior estableció la corresponsabilidad de los partidos políticos con sus integrantes y otros sujetos externos en la comisión de ilícitos; facultó al IFE para actuar con poderes sustanciales en su labor fiscalizadora mediante el levantamiento de la reserva en la averiguación previa en el ámbito penal y los secretos bancario, fiduciario y fiscal, lo que redundó en los casos luego conocidos como “Amigos de Fox” y “Caso PEMEX”, en los que se impusieron las multas más elevadas de la historia electoral mundial a partidos políticos;

¹⁷ Véase los textos completos en: Terrazas Salgado, Rodolfo, “Los conflictos internos de los partidos políticos y la justicia electoral”, en Molina Piñeiro, Luis J., José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manffer (coords.), *¿Polarización de las expectativas democráticas? México 2008-2009*, Editorial Porrúa, UNAM-Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, COPUEX, México, 2009, pp. 173-175; González Oropeza y Báez; *Jurisprudencia 5/2005* en www.trife.org.mx *Jurisprudencia y tesis*.

¹⁸ Véase: Cárdenas Gracia, Jaime F., “Republicanism and democracy interna en los partidos políticos”, Castillo González, Leonel, “Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción”, Woldenberg, José, “Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos. Nuevos retos de la autoridad electoral”, Orozco Henríquez, J. Jesús, “La garantía judicial de la democracia interna de los partidos políticos”, Gómez, Pablo “El estado frente a los partidos políticos”, en Varios autores, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, TEEM, TEPJF, IFE, IEM, UNAM-IIJ, PNUD, Morelia, México, 2002, pp. 29-52.

o bien, determinó que los congresos locales son autoridades materialmente electorales cuando integran a los órganos electorales y, en el desacato al cumplimiento de sus sentencias, llegó incluso a seleccionar a los consejeros correspondientes conformando el órgano electoral de una entidad federativa.

Asimismo, sentó jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información pública en materia electoral con motivo de procedimientos de integración de órganos directivos de los partidos y su registro; revocó un acuerdo del Consejo General del IFE a efecto de que diera a conocer los sueldos mensuales o ingresos de una dirigencia partidaria favoreciendo el derecho fundamental en lugar del formalismo de que los partidos no eran sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en vigor a partir de 2002; declaró satisfecho el derecho de asociación político electoral mediante la afiliación de un ciudadano a un solo partido o agrupación política; sostuvo que de ninguna disposición constitucional se desprende la exclusividad de los partidos para postular candidatos sino que, más bien, ésta es una competencia reservada al legislador secundario o de base constitucional y configuración legal; o bien, creó el procedimiento administrativo sancionador especial en contra de violaciones partidarias con motivo de propaganda ilegal a efecto de inhibirla y revertir sus efectos.

En su Informe Anual 2005-2006, rendido ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el entonces Presidente del TEPJF dio cuenta de que el criterio aperturista de la Sala Superior, a favor del control de legalidad y constitucionalidad de la vida intra-partidaria, estaba generando un aumento importante de los juicios de protección de los derechos político electorales del ciudadano hasta alcanzar el 81.8% de incremento respecto al año anterior. En el Informe del año siguiente, 2006-2007, se reiteró que dicho medio impugnativo mantenía su curva ascendente, pues no sólo el 81% de los juicios de aquel tipo correspondía a conflictos intra-partidarios sino que casi el 70% de todos los juicios resueltos por la Sala Superior eran de esta índole.

Los conflictos intra-partidarios tenían su origen en todas las entidades federativas del país. La tendencia se mantuvo consistente pues al siguiente año, 2007-2008, no obstante que ya se había aprobado la nueva reforma constitucional y legal en materia electoral, se reportó que casi el 80% de los asuntos resueltos estaban en el mencionado renglón y de ellos, el 71% correspondía a conflictos intra-partidarios, en el entendido de que el mayor número, por mucho, provenían del PAN (1958), 51 del PRI, 217 del PRD, 4 del PT, 1 del PC y 64 del Partido Social Demócrata. Los rubros más impugnados resultaron ser el derecho de afiliación, elecciones de dirigencias nacionales, estatales y municipales, y selección de candidatos.¹⁹

En ese contexto, mediante las reformas electorales de 2007-2008, los partidos políticos y sus representantes legislativos, con la conformidad del Presidente de la República, quien promulgó y publicó las reformas, acordaron introducir en la Constitución y la normatividad reglamentaria, entre otras, una serie de medidas reguladoras precisamente en el tema de la relación entre organismos electorales y partidos políticos, en particular en lo relativo a su vida interna.

Al respecto, los legisladores, en la exposición de motivos de la reforma constitucional, y más tarde en la ley secundaria, señalaron que la creciente judicialización de la vida partidaria era un fenómeno indeseable y negativo, la cual propiciaba una espiral de controversias judiciales en virtud de la interpretación por parte del TEPJF a los estatutos partidarios, lo que se apartaba del sentido de la reforma constitucional y la legislación de 1996, y agregaron que debía legislarse para perfeccionar la obligación de los partidos de proteger con eficacia los derechos de sus militantes.

Asimismo, apuntaron que aquel fenómeno contradecía el sentido de los partidos como organizaciones de ciudadanos unidos por una misma ideología, programa y reglas convenidas entre todos, y que no debían ser convertidos de entidades de interés

¹⁹ Véase: www.trife.org.mx, Informes de labores.

público a entes públicos ubicados en la esfera estatal. Reconocieron la insuficiencia de la legislación en materia de procedimientos sancionadores respecto a conductas ilícitas partidarias, pero advirtieron que tales lagunas no debían ser llenadas por los organismos electorales pues sus normas invadían la esfera de competencia del Poder Legislativo y producían más impunidad.

En consecuencia, procedieron a corregir las deficiencias. Insertaron un último párrafo en la Base I del artículo 41 constitucional, conforme al cual prescribieron que “Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

Además, adicionaron un párrafo a la fracción VI del artículo 99 del propio texto constitucional, la cual fija la competencia del TEPJF para conocer las impugnaciones de actos y resoluciones violatorias de derechos político electorales de los ciudadanos, y había sido parte del bloque normativo interpretado en años previos por la Sala Superior en los términos que ya se han descrito. Dicho párrafo ahora establece 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, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables.

En congruencia con tales disposiciones constitucionales y considerando la jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del TEPJF, incorporaron al COFIPE, en el artículo 27, los criterios mínimos relativos al carácter democrático de los procedimientos para integrar y renovar sus órganos directivos, así como sus facultades y funciones:

- I. Una asamblea nacional o equivalente, que será la máxima autoridad del partido;

- II. 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;
- III. Comités equivalentes en las entidades federativas; y
- IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y gastos anuales, de precampaña y campaña a que se refiere este Código;

Asimismo, se ajustó el inciso g) del citado artículo para precisar que:

Las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. Las instancias de resolución de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita.

En conexión con lo anterior, en el Capítulo Sexto del COFIPE, dentro del mismo Libro y Título relativo a los partidos políticos, se desplegó una serie de disposiciones relativas a sus asuntos internos.

Al efecto, en atención a la reserva de código prevista en la Base I del artículo 41 constitucional, se definió el ámbito material de validez de la expresión “asuntos internos” al delimitar que “...comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en este Código, así como en el Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección”. De inmediato, se reitera en un párrafo subsecuente la limitación a la intervención de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales en tales asuntos internos, en términos de la normatividad aplicables. En seguida, se enunció la lista correspondiente a los asuntos internos:

- La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
- La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
- La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
- Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, y
- Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupan a sus afiliados;

En un párrafo final, se determinó que las controversias relacionadas con tales asuntos deben ser resueltas por los órganos establecidos en los estatutos partidarios, los que deben resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Y, para disipar dudas, se reiteró que: “Sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa, los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal Electoral”.

En el artículo 47 se incluyó una advertencia al Consejo General del IFE en el sentido de que, para declarar la procedencia constitucional y legal de los documentos básicos de los partidos deberá atender “...el derecho de los partidos para dictar las normas y procedimientos de organización que les permitan funcionar de acuerdo con sus fines”.

También se fijaron reglas más precisas para efectos de la posible impugnación, pues el derecho de impugnar los estatutos se reservó a los afiliados y se fijó el plazo de catorce días naturales, luego de la fecha de su presentación ante el Consejo General, para la declaratoria respectiva y se ordenó a este órgano resolver las impugnaciones al emitir la resolución referente a la declaratoria, en el entendido de que si ésta se emite y transcurre aquel

plazo sin que se presenten impugnaciones, entonces los estatutos quedan firmes.

Se agregó que luego de que, en su caso, el tribunal electoral llegara a resolver impugnaciones interpuestas en contra de aquella declaratoria, "...los estatutos únicamente podrán impugnarse por la legalidad de los actos de su aplicación".

De igual forma, se insertaron reglas precisando que los partidos deben comunicar al IFE, en no más de diez días luego de ser aprobados, los reglamentos que emitan, cuya conformidad con normas legales y estatutarias debe revisar y asentar en el libro respectivo. Se facultó al IFE para verificar, en diez días a partir de haber sido notificado, la congruencia entre cumplimiento de procedimientos previstos en la normatividad interna partidaria y el registro de integrantes de los órganos directivos, lo que desemboca en el registro respectivo, en una prevención para que el partido en cinco días exprese lo que a su derecho convenga, en caso de errores u omisiones, o en una resolución, debidamente fundada y motivada estableciendo un plazo para que el partido reponga le elección o designación de sus dirigentes.

En coherencia con lo anterior, en la ley procesal electoral se prescribió a las autoridades electorales competentes que, al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos de los partidos políticos, deberían considerar la conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la auto-organización de los partidos políticos (Artículo 2.2).

Además, se colocó en forma expresa y contundente como causal de improcedencia de los medios impugnativos el no haber:

agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, o por las normas internas de los partidos, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales o las determinaciones de estos últimos, en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado, salvo que se considere que los actos o resoluciones del partido político violen derechos político electorales o los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o

dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimientos que dejen sin defensa al quejoso. (Artículo 10).

Asimismo, se introdujeron los ajustes respectivos en la regulación del medio impugnativo específico, el cual se ha venido refiriendo.

En este punto cabe hacer notar que, virtud a los propios precedentes judiciales y a innovaciones incorporadas al texto constitucional en el año 2007, en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y organización de archivos, en el Capítulo Quinto del Título Primero del Libro Segundo del COFIPE, relativo a los partidos políticos, se incrustaron una serie de obligaciones de éstos últimos en materia de transparencia y acceso a la información pública, facultando al IFE para reglamentarlas, lo cual también es materia de control de legalidad y constitucionalidad.

Tampoco debe perderse de vista, así sea tangencialmente, las importantes innovaciones que en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, el acceso a medios electrónicos de comunicación, liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, y procedimientos y sanciones para diversos sujetos del Derecho Electoral, incorporó la reforma electoral 2007-2008.

En el marco de las previsiones legislativas mencionadas, la Sala Superior ha continuado, virtud a las propias disposiciones legislativas aprobadas, las consabidas limitaciones del lenguaje y a la dinámica propia del juego político democrático, su labor interpretativa en la materia.

Así, al año siguiente de la entrada en vigor de la reforma constitucional electoral, la Sala Superior aprobó una jurisprudencia en el sentido de que el derecho de petición conforme a la Constitución impone a todo órgano o funcionario de los partidos políticos el deber de responder en plazo breve a los militantes dado que aquél es un principio superior y la ley procesal electoral equipara a los institutos políticos con autoridades del Estado

para efectos de la procedencia de los medios impugnativos en la materia.²⁰

Luego, al interpretar la nueva fracción VI del artículo 99 constitucional, en relación con el artículo 17 constitucional y el 27, incisos a) y g) del COFIPE, la Sala sentó jurisprudencia en términos de que si bien los ciudadanos deben agotar las instancias intra-partidarias antes de acudir a la jurisdicción del tribunal, este requisito o condición en el fondo tutela el debido proceso legal a efecto de reparar oportuna y adecuadamente las violaciones inherentes al acto o resolución combatido. De modo que si el órgano partidario responsable de tramitar y resolver la instancia impugnativa indebidamente deja de hacerlo, viola el debido proceso y se extingue, por excepción y bajo ciertas condiciones, la carga procesal de agotarlos y se puede acudir directamente a la vía constitucional pues se imposibilita la finalidad restitutoria plena inherente a tales procesos impugnativos.²¹

En otra tesis, la Sala ha dispuesto que el transcurso del plazo para efectuar el registro de una candidatura no necesariamente causa su irreparabilidad en la medida en que la designación de determinada persona en esa calidad está sujeta al análisis y aprobación del órgano administrativo electoral y, en su caso, al análisis de constitucionalidad y legalidad que realice el órgano jurisdiccional electoral competente, de tal suerte que si se violó el debido procedimiento intra-partidario de selección de un candidato y ha transcurrido el plazo para solicitar el registro, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en la Ley Procesal Electoral, pues el acto impugnado no se ha consumado de modo irreparable y el acogimiento de la pretensión podría hacerlo factible.²²

En otra decisión que ha sentado un importantísimo precedente en el tema que nos ocupa, la Sala, al evaluar la legalidad de la reglamentación emitida por el Consejo General del IFE en

²⁰ Véase: www.trife.org.mx, Jurisprudencia 5/2008.

²¹ Véase: www.trife.org.mx, Jurisprudencia 9/08.

²² Véase: www.trife.org.mx, Jurisprudencia 45/2010.

materia de transparencia y acceso a la información pública de los partidos políticos, concluyó que es una obligación de éstos publicar, antes del inicio del proceso electoral federal 2012, el padrón de militantes, al considerar que los datos que éste incluye no alcanzan a vulnerar el principio de confidencialidad o privacidad de las personas, también protegido por la Constitución y las leyes.

Además, la Sala ha afirmado que ante la omisión de la resolución de un conflicto intra-partidario procede el juicio para la protección de derechos político electorales del ciudadano sin necesidad de agotar el recurso interno al partido, pues se viola el debido proceso; que las contrapartes en dicho juicio pueden promover conjuntamente en su recíproco favor el incidente de inejecución de sentencia; que la tutela del derecho de petición intra-partidario debe ampliarse de modo que las dirigencias deben responder en breve plazo; que el derecho de audiencia en conflictos intra-partidarios debe ser garantizado; que las normas reglamentarias de los partidos políticos pueden contener vicios de inconstitucionalidad, no obstante la validez formal del estatuto del que deriven; o bien, y esto conviene subrayarlo, que haya abierto la procedencia del juicio de revisión constitucional al adaptar el concepto de “determinancia” a la impugnación de actos de autoridad vinculados con elecciones de dirigentes de partidos, pues, en sentido amplio, aquéllos y éstos tienen injerencia corresponsable con autoridades electorales en la organización de las elecciones constitucionales, ello aun cuando no haya dado inicio el proceso comicial

No puede dejar de advertirse que en el año 2008-2009, después de la reforma, 13,823 o 63.5% de los casos resueltos por el tribunal electoral --lo que desde 2007-2008 incluye a las salas regionales que se tornaron permanentes y son competentes para conocer de juicios relativos a conflictos intra-partidarios-- correspondió al JDC, y que de ellos 1391 fueron conflictos intra-partidistas, pero también se observa que, en procesos electorales locales, sólo el 2.6% de las impugnaciones se refieren a ese tipo de controversias.

Pero para el año 2009-2010, el Informe de Labores de la Presidencia del TEPJF menciona que dos de cada cinco juicios ciudadanos están relacionados con algún conflicto de ese tipo; 1427 de 2879 o el 49,6% de los casos resueltos por el tribunal son juicios ciudadanos y, de ellos, 528 corresponden a vida interna, en particular sobre conflictos por dirigencias partidistas (58%), selección de candidatas (30%), sanción a militantes (5%), otros (5%) y derecho de afiliación (2%). El PAN continúa incidiendo lo más (40%), el PRD (39%), el PRI /18%) y otros (3%).²³

Cierro aquí, sin pretensiones de exhaustividad, este decurso histórico reciente sobre la relación entre justicia electoral y vida interna partidaria, que refleja una dialéctica compleja con muchos significantes para diversos actores y destinatarios, pero que sin duda ha representado avances en el proceso de fortalecimiento y modernización de los partidos políticos. Sus contenidos y trayectoria invitan a volver a la pregunta: ¿Es pertinente una ley específica de partidos políticos para México?

4. *Hacia una ley general de partidos políticos para México.*

Sostengo, según lo he anunciado al inicio de este texto, que resulta pertinente dar el paso hacia la creación de una ley de partidos políticos en México. No es, por supuesto, una idea nueva, pero sí podría serlo su carácter “general”. Para ahorrar espacio, a continuación dejaré apuntados una serie de argumentos iniciales en respaldo de esa proposición.

Un muy bien trabajado estudio, promovido por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), y publicado en 2006, identifica que institucionalización, democracia interna y transparencia son tres factores clave para fortalecer y continuar con el proceso de modernización de los partidos políticos en América

²³ Véase: www.trife.org.mx, Informes de Labores, 2008-2009 y 2009-2010.

Latina.²⁴ Aunque no puedo descender aquí al detalle, los partidos políticos mexicanos están a medio camino en su proceso de fortalecimiento y modernización, y, en perspectiva comparada, se ubican a media tabla, en el entendido de que las democracias de mayor calidad en la región son precisamente las tres cuyos partidos políticos se hallan más consolidados: Uruguay, Costa Rica y Chile.

Desde luego, no basta con diseñar y operar fría y mecánicamente cambios normativos para elevar el promedio en términos de indicadores. La cultura política es igual de importante para la maduración del proceso, pero es claro que si los partidos políticos están instalados en “el cuarto de máquinas” del proceso democrático mexicano, el trípode institucionalización-democracia internatransparencia parecieran hélices del motor que propulsa el sistema partidario mexicano. Reconozcamos que su factura es reciente. Por ello, esa trilogía debe complementarse, más allá de lo que se ha regulado en el COFIPE y la normatividad partidaria, con los contenidos constitucionales y legales correspondientes a financiamiento y fiscalización, acceso a medios y liquidación de los partidos sin registro. Esos temas, y otros más, que hoy rebasan 100 artículos de dicho código, deberían conformar una ley general de partidos.

Con una ley de partidos, el mensaje simbólico para los sujetos políticos y sociales coadyuvaría a enriquecer la cultura política democrática de los mexicanos en la medida en que se haría más visible y comprensible el papel que los partidos políticos, instrumentos esenciales de la democracia constitucional, juegan en la vida cotidiana. Formalmente, al estar integradas a un código tan extenso, aun cuando unificado y compacto en la regulación de la materia electoral sustantiva, las normas que informan hoy su Libro Segundo pasan desapercibidas para el ciudadano medio, quien ignora, entre otras cosas, la organización, funciones y fines

²⁴ Véase: Sánchez C., Fernando F. y José Thompson (eds.), Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, Democratización y Transparencia; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, USAID, Serie Cuadernos de CAPEL, No. 50, San José, Costa Rica, 2006.

básicos de los partidos políticos. El impacto favorable también alcanzaría a los propios políticos y las memberships partidarias.

En perspectiva comparada hay, al menos, indicios y evidencia en el sentido de que la especificidad de una ley de partidos refleja una condición de mayor madurez política de sociedad civil y sociedad política, en el entendido de que el contra-argumento, en el sentido de que esas leyes tienen poca efectividad o que hay países que están ponderando codificar su legislación electoral, no son suficientes, simplemente por razones contextuales, para obviar el intento en México.

En el estado federal mexicano sería recomendable construir una ley general de partidos políticos, la cual debería desarrollar principios, reglas y garantías normativas para los tres ámbitos espaciales de validez: federal, estatal y municipal, propios de nuestra bicentenaria organización política, característica federalista que sólo compartimos con Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y Venezuela, en el continente americano. Hay que evaluar con rigor, sobre todo los casos de los estados federales sudamericanos, entre los cuales Argentina presenta un modelo de legislación electoral complejo o yuxtapuesto, parecido al mexicano, en tanto que Brasil y Venezuela mantienen un esquema nacional o unificado para todas sus elecciones, federales o locales.

En México, la opción institucional de una ley de partidos supondría una razonable apertura para crear, registrar, organizar y poner a funcionar más fluidamente, y en su caso coaligar, fusionar y extinguir, partidos políticos y otras organizaciones políticas en los tres referidos ámbitos territoriales de validez normativa. El sistema ganaría en coherencia, funcionalidad y efectividad.

La ley general de partidos políticos debería regular con precisión y claridad el llamado “estatuto del afiliado”, garantizando plenamente sus derechos fundamentales en tanto miembro del partido. Regular derechos sustanciales y los propiamente procedimentales, es decir, de un lado, libertad de expresión, petición, información, entrada y salida del partido, del otro, los relativos al debido proceso legal, lo que comprende una justicia intra-parti-

daria con garantías idóneas de acceso, oportunidad e imparcialidad, además del defensor de los derechos de la militancia, del otro. No sólo derechos, también deberes que, en su cumplimiento ético institucionalizado, hacen del ciudadano un político profesional y no un oportunista o político de ocasión.

La ley debería ser lo suficientemente flexible para que en todos los ámbitos se desenlazara de manera adecuada el nudo de la relación entre militantes, partidos y autoridades electorales: el equilibrio entre política partidaria, cultura política y derechos constitucionales de los afiliados, cuya tutela administrativa y judicial ya ha alcanzado consenso entre nosotros pero sigue en busca de ese justo medio o balance tan difícil de lograr y que toca las fibras de la libertad de asociación política y la organización partidaria bien arraigada, funcional y estable. Habría, asimismo, que tomar una decisión final sobre el tema de las candidaturas independientes y pensar respuestas a preguntas prácticas sin duda difíciles que tienen que ver precisamente con la vida interna y los parámetros del estado constitucional.²⁵

La opción de los partidos locales y municipales, sin incurrir en el error de mayor fragmentación del poder²⁶ sino en su apropiada apertura y reorganización, debe encontrar estímulos institucionales a efecto de alentar la inclusión y participación ciudadana en el sistema de partidos y no en otro tipo de redes informales y hasta ilícitas. Se trata de conciliar, en todo caso, la nueva razón civil que pasa por movimientos sociales y otros actores, con la razón política y jurídica a favor de la democracia constitucional mexicana, pero no caer en la fascinación de la anti-política.

²⁵ Véase: Woldenberg, José, "Los nuevos retos de los partidos mexicanos", en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación*, Gernika, UNAM-FCPyS, México, 2005, pp. 97-110.

²⁶ Véase para el caso comparativo de la Región Andina: Roncagliolo, Rafael, "Los partidos políticos: Entre la crisis y el cambio", en Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (eds.), *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, IDEA Internacional, Asociación Civil Transparencia, Lima, Perú, 2007, pp. 11-18.

Sería muy relevante reconsiderar los principios de representación intra-partidaria a efecto de que se alinearan o corrigieran desfases entre geografía político-electoral, estructura social y pluralismo cultural hacia adentro y hacia afuera de los partidos y sus dirigencias. Habría que avanzar más decididamente, desde los ámbitos locales, en las políticas preferentes de igualdad de géneros, edades y otros criterios no discriminatorios en la representación política dentro de los partidos, a la vez que alentar la contraloría social, asociativa, vecinal y comunitaria del poder de los propios partidos, además de la formación y capacitación temprana para forjar liderazgos cualitativos y competitivos.

El uso regulado de las nuevas tecnologías de la información, la difusión en vivo de actos y actividades partidarias, y la máxima publicidad a la vida interna organizada de los partidos deben ponerse al servicio de la información, educación y pedagogía política del ciudadano de a pie. Urge romper la amarga paradoja de la democratización basada en partidos políticos fuertes, pero sin que la mayoría ciudadana conozca y comprenda qué son y cómo funcionan realmente estas organizaciones de ciudadanos políticos. Que las conozcan con sus grandes virtudes y sus tristes vicios, a los que tampoco podrán sentirse ajenos, pero que habría que enriquecer y superar en la auto-reflexión, la discusión y el debate transversal.

Patrimonio --no patrimonialismo--, finanzas, activos y pasivos, deben regularse con mayor precisión y detalle en tanto que transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas deberían convertirse no sólo en obligación institucional sino en cultura cotidiana, sin excepciones, sobre todo en un tiempo en que poderes fácticos y redes ilícitas del crimen presionan a las instituciones políticas para capturarlas en su beneficio.

5. *Breve reflexión final.*

Ya se ha dicho que no hay democracia sin partidos y tampoco partidos sin democracia. Es urgente tomarnos a los partidos

en serio, no menos que a los derechos y deberes ciudadanos, si no deseamos protagonizar experiencias de decadencia y caducidad que bien sabemos motivan el ascenso de personalismos autoritarios que suelen lanzar al abismo de la proscripción a los propios partidos. El sentido es incrementar y cualificar la legitimidad democrática de los partidos, la política y los políticos; de la ciudadanía política, categoría que nos alcanza a todos, porque de ello depende la legitimidad de la democracia constitucional que sociedad y Estado debemos seguir edificando, no destruyendo. Hemos avanzando en institucionalización, democracia interna y transparencia partidaria a través de la Política, el Derecho y la Justicia Constitucional. Estos instrumentos deberían privilegiarse para dar el siguiente paso.

FUENTES DE INFORMACIÓN
CONSULTADAS Y RECOMENDADAS

- ALCÁNTARA, Manuel y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 2001, 3 volúmenes.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., “Republicanismo y democracia interna en los partidos políticos”, en Varios autores, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, TEEM, TEPJF, IFE, IEM, UNAM-IIJ, PNUD, Morelia, México, 2002, pp. 29-52.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, “Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción”, en Varios autores, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, TEEM, TEPJF, IFE, IEM, UNAM-IIJ, PNUD, Morelia, México, 2002, pp. 53-88.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Colección Legislaciones; TEPJF, México, 2008.
- Compilación Oficial. *Jurisprudencia y tesis relevantes*. Jurisprudencia, TEPJF, México, 2005.
- Compilación Oficial. *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*. Tesis relevantes, TEPJF, México, 2005.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Legislaciones, TEPJF, México, 2009.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte, “Reflexiones sobre el régimen de partidos políticos en México: ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?”, en Serrano Migallón, Fernando (coord.), *Proceso electoral 2006*, Editorial Porrúa-UNAM-Facultad de Derecho, México, 2007, pp. 171-189.

- DALTON, RUSSELL J. y Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- DIAMOND, Larry y Richard Gunther (eds.), *Political parties and democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2001.
- EMMERICH ISAAC, Gustavo Ernesto y Jorge Canela Landa, “Los sistemas de partidos políticos en la historia de México”, en Gimete-Welsh H. y Pedro F. Castro Martínez (coords.), *Sistema político mexicano ayer y hoy*, Miguel Angel Porrúa-Senado de la República, pp. 457-489, México, 2010.
- FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y garantismo*, Editorial Trotta, 2ª edición, Madrid, 2010.
- FREIDENBERG, Flavia, *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos políticos de América Latina*, IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia, Lima, 2003.
- _____, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, FCE, México, 2008, pp. 627-661.
- GRINGER, Steven y Daniel Zovatto (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA, IDEA Internacional, San José, Costa Rica, 2004.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar (coord.), *Partidos políticos: Democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IJ-UNAM, México, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1991.
- MENA KEYMER, Carlos Eduardo, *Rediseño de partidos políticos en América Latina*, Serie Cuadernos de CAPEL, No. 45, IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1999.

- MONTERO, José Ramón, Richard Gunther y Juan J. Linz (editores), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Fundación Alfonso Martín Escudero-Editorial Trotta, Madrid, 2007.
- NOHLEN, Dieter, “Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos en América Latina”, en CAPEL (editor), *Elecciones y democracia en América Latina*, IIDH/CAPEL, San José, 1998.
- _____, *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, UNAM-IIJ, México, 2003.
- _____, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, México, 2004.
- Offerlé, Michel, *Los partidos políticos*, Lom Editores, Santiago, 2004.
- OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando, “Encuentro, desencuentro y tensiones entre las funciones legislativas y judiciales en materia electoral federal”, en Molina Piñeiro, Luis J, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manffer (Coords), *¿Polarización de las expectativas democráticas? México 2008-2009*, Editorial Porrúa, UNAM-Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, COPUEX, México, 2009, pp. 629-646.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “La garantía judicial de la democracia interna de los partidos políticos”, en Varios autores, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, TEEM, TEPJF, IFE, IEM, UNAM-IIJ, PNUD, Morelia, México, 2002,
- _____, “Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico”, en *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Biblioteca Jurídica Virtual, www.juridicas.unam.mx/publica/rev/const, México, Número 13.

- _____ (Lead Author), Electoral Justice. The International IDEA Handbook, International IDEA, Stockholm, Sweden, 2010.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús y Carlos Vargas Baca, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel (coord.), Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, UNAM-IIJ, IDEA Internacional, México, 2008, pp. 579-639.
- PANEBIANCO, Angelo, Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos, Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- PAYNE, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand, La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, BID/IDEA, Washington D.C., 2003.
- PRUD’HOMME, Jean-Francois, “El sistema de partidos”, en Loaeza Soledad y Jean-Francois Prud’homme (coords.), Instituciones y procesos políticos, Tomo XIV de la Colección en Línea: www.colmex.mx: “Los grandes problemas de México”, El Colegio de México, México, 2010, pp. 121-158.
- REYES DEL CAMPILLO, Juan F., “Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo”, en Attili, Antonieta (coord.), Treinta años de cambios políticos en México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006, pp. 67-109.
- RONCAGLIOLO, Rafael, “Los partidos políticos: Entre la crisis y el cambio”, en Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (eds.), La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos, IDEA Internacional, Asociación Civil Transparencia, Lima, Perú, 2007, pp. 11-18.
- SÁNCHEZ C., Fernando F. y José Thompson (eds.), Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, Democratización y Transparencia; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, USAID, Serie Cuadernos de CAPEL, No. 50, San José, Costa Rica, 2006.

- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “Los conflictos internos de los partidos políticos y la justicia electoral”, en Molina Piñero, Luis J., José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manferrer (coords.), *¿Polarización de las expectativas democráticas? México 2008-2009*, Editorial Porrúa, UNAM-Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, COPUEX, México, 2009, pp. 145-180.
- SCHATTSCHEIDER, E.E., “Party Government”, Farrar and Rinehart, New York, 1942.
- VALDEZ ZURITA, Leonardo, “¿Qué sabemos de los partidos políticos en México a principios del siglo XXI?”, en Reveles Vázquez, Francisco (coord), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación*, Gernika, UNAM-FCPyS, México, 2005, pp. 111-140.
www.latinobarometro.org
- WOLDENBERG, José, “Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos. Nuevos retos de la autoridad electoral”, en Varios autores, *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, TEEM, TEPJF, IFE, IEM, UNAM-IIJ, PNUD, Morelia, México, 2002, pp. 13-26.
- _____, “Los nuevos retos de los partidos mexicanos”, en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación*, Gernika, UNAM-FCPyS, México, 2005, pp. 97-110.
- ZOVATTO, Daniel (coord.), *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM-IIJ, IDEA Internacional, México, 2008.