

LOS DERECHOS DE LOS MILITANTES Y LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Juan MARTÍNEZ VELOZ

La democracia no está amenazada por el régimen de partidos sino por la orientación contemporánea de sus estructuras interiores: el peligro no está en la existencia misma de los partidos, sino en la naturaleza militar, religiosa y totalitaria que revisten a veces

Maurice DUVERGER

Es un hecho que a partir del escenario político producto de las elecciones federales de 2000 en nuestro país, las cuales dieron como resultado un creciente pluripartidismo, se ha revitalizado la discusión en el ámbito del análisis político y específicamente en la materia electoral.

El examen del nuevo escenario electoral mexicano (tanto a nivel federal, como estatal, municipal y en el distrito federal), nos permite visualizar la necesidad de contar con instituciones político-electorales acordes a las nuevas circunstancias del ejercicio del poder.

Hoy existe un Ejecutivo federal, que procede de un partido distinto al que por más de siete décadas detentó ese cargo; un Poder Legislativo con una mayoría partidaria distinta a la que pertenece el presidente de la República; quince gobernadores con filiación distinta al Partido Revolucionario Institucional; una decena de congresos locales donde se presenta el fenómeno de “gobierno dividido” y un porcentaje que alcanza el 20% de autoridades municipales en manos de partidos de oposición.¹

¹ Cfr., Berrueto Pruneda, Federico, “Reparto del Poder 2000”, *Revista Voz y Voto. Política y Elecciones*, núm. 96, nueva época, 15 de febrero de 2001, pp. 56-62.

En esta apretada síntesis no puede escapar la situación política de la concentración urbana más grande de nuestro país, el Distrito Federal, con un jefe de gobierno surgido de las filas del PRD; una mayoría en la Asamblea Legislativa distinta a la de esta fuerza política y siete autoridades delegacionales correspondientes al PAN.

Ante esta nueva realidad a que se enfrenta la reflexión política, nos encontramos obligados a repensar la integración de nuestras instituciones políticas y la forma como hasta ahora se han ido decantando sus relaciones y sus ámbitos de competencia.

Ante este creciente pluralismo resulta necesario entonces, empezar a hilvanar esa nueva gobernabilidad democrática teniendo como propósito esencial amalgamar los objetivos esenciales de la democracia a fin de evitar que de manera paralela se generen tensiones, conflictos o desajustes institucionales.

En tal sentido, el presente trabajo se enfocará, a la revisión de los diversos aspectos jurídicos que entraña la democracia interna de los partidos políticos así como su posibilidad de determinación y protección jurídica en el marco de una posible reforma legislativa.

Por lo que hace a la revisión y sanción de los actos internos de los institutos políticos, el problema posee estrecha relación con la vigencia del principio de legalidad trasladado a la vida íntima de los partidos y con la libertad de éstos para autorregularse. Esto es, los partidos políticos rigen su funcionamiento, organización y solución de conflictos internos, con disposiciones estatutarias que ellos mismos determinan y que están obligados a acatar. Al respecto, la ley otorga a la autoridad electoral una función de vigilancia del cumplimiento que otorguen los propios partidos a sus normas internas y, si se detecta alguna violación a las mismas, le faculta para imponerles una sanción fundamentalmente de carácter económico.

Sin embargo, en el terreno jurídico surge el debate, sobre todo cuando se aduce que una violación estatutaria puede llegar a afectar los derechos políticos de los militantes del partido, de modo que el centro de la cuestión está en determinar si la autoridad electoral puede intervenir en los asuntos internos de los partidos para restituir a los militantes el ejercicio de los derechos estatutarios que les sean violados. En este sentido, el investigador Ezequiel González Matuz afirma:

...en un caso extremo, pensando que uno de los fines del sistema jurídico es reducir los espacios de impunidad en la sociedad, cabe preguntarse: ¿puede corresponder a la autoridad electoral pronunciar la última palabra sobre procesos partidistas internos relacionados, por ejemplo, con la designación de dirigentes o candidatos, o ello debe quedar en el ámbito de la autodeterminación de los partidos políticos?²

Este aspecto que de manera recurrente ha sido esbozado por diversos académicos en el proceso de identificación de los diversos temas de carácter electoral, ha coincidido en la necesidad de la inserción plena de procesos democráticos en la vida interna de los institutos políticos y asimismo su protección jurisdiccional.³

En tal virtud resulta necesario adentrarse en un tema por demás escabroso, es decir, el referido a la vida y prácticas internas de los partidos. Ya desde su primera edición en 1954, en su obra clásica el politólogo francés Maurice Duverger advertía sobre estas dificultades de la manera siguiente:

Hay que aventurarse, pues, en un terreno virgen especialmente difícil. La organización de los partidos descansa esencialmente en prácticas y costumbres no escritas; es casi enteramente consuetudinaria. Los estatutos y los reglamentos interiores no describen nunca más que una pequeña parte de la realidad: raramente se les aplica de manera estricta. Por otra parte, la vida de los partidos se rodea de misterios, no se obtienen fácilmente de ellos datos precisos, incluso elementales. Se está aquí en un sistema jurídico primitivo, donde las leyes y los ritos son secretos, donde los iniciados los desnudan hurañamente a la vista de los profanos. Sólo los viejos militantes del partido conocen bien los pliegues de su organización y las sutilezas de las intrigas que se anidan en ella.⁴

Casi medio siglo después el panorama no ha cambiado en lo absoluto de aquel que expresará el académico francés. Hoy en día, resulta un

² Cfr., González Matuz, Ezequiel, “Porvenir de la Ley Electoral”, *Revista Voz y Voto. Política y Elecciones*, núm. 93, 15 de noviembre de 2000, pp. 43-46.

³ Cfr., Ávila Ortíz, Raúl, “Temas para la investigación sobre nuevas reformas electorales federales en México”, *Revista del Tribunal Estatal de Elecciones del Estado de Veracruz*, México, 2001, pp. 17-27.

⁴ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 12.

hecho innegable la consolidación de los partidos políticos como elemento indispensable de los sistemas democráticos. Su inclusión a rango constitucional y en ocasiones su calificación como entidad de interés público en diversos países así lo comprueba. Sin embargo, este hecho se presenta como una contradicción al intentar adentrarnos y en consecuencia calificar el grado de democracia interna de este tipo de instituciones.

Como nos refiere Manuel García-Pelayo en su obra *El Estado de partidos*:

Ha tenido que pasar aproximadamente medio siglo —cuya experiencia ha ratificado las tesis de Ostrogorski y de Michels— para que por la vía jurídica se haya tratado en algunos países, de manera más o menos vaga o precisa, de neutralizar la “Ley de hierro de la oligarquía” intrapartidista. Aun dejando de lado la posible efectividad de tales medidas, se plantea el problema de en qué grado tal regulación es compatible con la *libertas* del partido para organizarse a sí mismo o, dicho de otro modo, hasta qué punto la *libertas* del partido frente al Estado es compatible con unas medidas para regular la libertad de los militantes en el seno del partido, sometiéndole a unos requisitos de organización y funcionamiento de los que están exentos las demás asociaciones.⁵

Así, Jaime Cárdenas Gracia, destacado constitucionalista mexicano nos refiere en su obra *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, lo siguiente:

Al lado de la imprescindibilidad y necesidad de los partidos en las democracias modernas, la realidad política nos sigue proporcionando estos datos ahí donde existe un sistema de partidos consolidados: férrea disciplina de los partidos hacia los parlamentarios; dependencia de los diputados a los grupos parlamentarios; elaboración de programas políticos y por tanto determinación de las decisiones políticas a cargo del partido; control casi absoluto del partido en la determinación de las listas electorales; monopolio de sanciones del partido hacia los afiliados; mandato imperativo de partido sobre los parlamentarios; tendencia a la oligarquización en el seno del partido; inclinación a sustraerse de los controles estatales; escasa regulación jurídica sobre el tema; desinterés ciudadano en la afiliación; afiliaciones colectivas; actitud de compromiso y de poca confrontación entre los partidos; configuración, en algunos

⁵ García-Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 61.

casos, de partidos de “todo el mundo”; pérdida de definición ideológica, desigualdad entre los partidos, y sobre todo de la lejanía de los ciudadanos y los centros de decisión política.⁶

Ante este escenario podemos establecer como una conclusión preliminar la antinomia que se presenta entre la existencia de los partidos políticos como asociaciones de individuos que se afirman en el discurso político como garantes y exigentes en consecuencia de la competencia democrática y sin embargo, en los hechos pueden llegar a presentar serios rasgos de autoritarismo en el desarrollo de su vida interna.

El escaso desarrollo, tanto académico como jurisdiccional, del tema en México, puede explicarse como una consecuencia de la preocupación primordial que ha ocupado la democratización a nivel macro del sistema político mexicano, en demérito de los aspectos internos de los partidos. Sin embargo, una somera revisión desde la perspectiva del derecho comparado, nos permite concluir que el grado de avance en otros sistemas jurídicos tampoco es alentador, pues no se localizan medios que permitan la protección jurisdiccional de los derechos de los militantes en otras latitudes.⁷

Así, Leopoldo Martínez Herrera nos refiere que en la literatura política de nuestro país resulta por demás extraño y es considerado como una rareza cualquier texto que trate con cierta seriedad y sistematización el tema de la democratización interna de los partidos, ello tal vez suceda por las siguientes razones:

- 1) La juventud de un verdadero sistema de partidos en México, no ha permitido la proliferación de una amplia e intensa vida partidaria, la cual una vez desarrollada, sin duda que llegaría atacar los temas vitales de dichas organizaciones políticas, tales como su papel y función en la vida política nacional, el grado de influencia en el diseño del modelo de país, así como el grado de autocrítica que han asumido los militantes respecto a la vitalidad y vigencia de su propio partido.

⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 14.

⁷ *Idem.*, en donde se estudia, entre otros, los sistemas electorales de Alemania, Francia, España, Italia, Portugal e Inglaterra.

- 2) Dado también a que el tema de la democracia como modelo político resulta de reciente inserción en el debate nacional, la derivación de este tema hacia los pasillos interiores de las organizaciones políticas resultaba poco menos que imposible ya que una primera etapa de este debate se centró hacia la definición del modelo y los contornos de la democracia a nivel teórico y macro; en este sentido la postergación de los argumentos en pro de una democratización interior de los partidos se quedó atrapada en la perspectiva teórica; en el sentido real la práctica democrática interna aparece así con una palidez sorprendente cuando no confusa e impracticable en el seno de la mayoría de los partidos políticos mexicanos.⁸

Coincidimos entonces con la afirmación de Leopoldo Martínez Herrera:

Esto quiere decir que los valores y los principios democráticos que coadyuvan a estructurar un modelo teórico de la democracia y que a nivel prescriptivo aparecen en los fundamentos constitucionales de un país, difuminan y permean a los partidos políticos incluso, de alguna manera, los sobredeterminan puesto que aquéllos no pueden contravenir las prescripciones constitucionales; pero ello no se puede quedar allí, sino que los principios y valores de la democracia deberán constituir un marco de acción en donde se desarrollen, promuevan y garanticen los derechos de los militantes.⁹

En este mismo sentido se expresa Jaime Cárdenas Gracia, consejero del IFE:

La democracia interna es una de las cuestiones determinantes para la vida democrática, no exclusivamente de los propios partidos, sino de un país. Tal democracia va más allá de la que se practica al nivel de las instituciones y los órganos del Estado: pretende configurar una democracia integral que se verifique en el aparato estatal pero también en el plano de la sociedad y de sus organizaciones, por lo menos en las más relevantes como los mismos partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, etcétera. Para calibrar la democracia interna es preciso considerar al menos cuatro elementos:

⁸ Martínez Herrera, Leopoldo y González Reynoso, Fernando, *La política en Baja California*, Baja California, Edit. Busca Libros, 1998, p. 43.

⁹ *Idem*.

el nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido; la organización y los procedimientos internos; las corrientes en el seno de la organización y los órganos de control de su vida interna.¹⁰

DESARROLLO JURISDICCIONAL DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MILITANTES

Al continuar adentrándonos en este tema consideramos indispensable en la discusión de la agenda político electoral, además de brindar nuestra opinión particular, es conveniente analizar los criterios emanados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver diversas controversias que se inscriben en el ámbito de la democracia interna de los partidos políticos.

Estimamos que la perspectiva que nos brindan los criterios elaborados a través de la resolución jurisdiccional de controversias electorales, resulta de una enorme utilidad al colocarnos, en la mesa de elaboración de conclusiones teóricas y asimismo proyectos de reformas legales.

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

Así lo previene la tesis relevante, cuyo rubro es “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Es improcedente contra actos de partidos políticos”.¹¹

¹⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, IFE, 1996, pp. 37 y 38.

¹¹ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Es improcedente contra actos de partidos políticos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-012/97. Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate, 27 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.

Sin embargo, puede afirmarse que este criterio se ha ido decantando con posterioridad ya que de manera reciente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha aceptado que en algunos casos específicos y bajo determinadas circunstancias, resulta procedente la protección jurisdiccional a favor de militantes afectados en sus derechos.

Así, se determinó en el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado bajo la clave SUP-JDC-037/2000,¹² en el cual se reclamaba el acuerdo del Consejo General del IFE, mediante el cual se aprobó el registro de la lista de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional, que presentó la coalición denominada “Alianza por México”, por considerar que la lista presentada no correspondía al resultado del procedimiento de selección interna del PRD y de la citada coalición, con apego a los estatutos de ambos, cuyas normas debían ser acatadas por el propio partido político, así como por las coaliciones, por imperativo del artículo 38, apartado 1, inciso e) del Cofipe, en donde se establece como obligación de los partidos políticos nacionales, “cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos”.

En tal sentido, la sala superior, determinó que para que el registro de candidatos realizado por el Consejo General del IFE, se lleve a cabo válidamente, resulta necesario que se satisfagan todos los requisitos que fija la ley para tal efecto, así como que concurren los elementos sustanciales para que los candidatos que se presenten puedan contender en los comicios y, en su caso, asumir el cargo para el que se postulan.

Así, el Tribunal Federal concluyó que cuando algún ciudadano con legitimación e interés jurídico impugna el acto de registro de uno o varios candidatos, y sostiene que los mismos no fueron elegidos conforme a los procedimientos estatutarios del partido o coalición que los presentó, lo que está haciendo en realidad es argüir que la voluntad administrativa del Consejo General del IFE que dio lugar al registro es producto de un error provocado por el representante de la coalición, al haber manifestado en la solicitud que los candidatos fueron electos conforme a los estatutos correspondientes, es decir, que la voluntad administrativa en

¹² Los datos de identificación de esta resolución son: Expediente SUP-JDC-037/2000; Actor: Elías Miguel Moreno Brizuela; Autoridad Responsable: Consejo General del IFE; Magistrado Ponente: Leonel Castillo González; Secretario: José Herminio Solís García.

cuestión se encuentra viciada por error, y que por tanto, el acto electoral debe ser invalidado.

Asimismo, en el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en el expediente identificado con la clave SUP-JDC-021/2000,¹³ la Sala Superior se adentró en lo que pudiéramos considerar un acto netamente interno de los partidos políticos, al calificar como irregular un procedimiento de expulsión de militantes.

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

Así, el incumplimiento por parte de un partido político de su deber jurídico de respetar el derecho de los ciudadanos de afiliarse a los partidos políticos, en su aspecto de potestad de pertenecer a un instituto político con todos los derechos inherentes a esa pertenencia, impone al IFE el deber de exigir al partido político infractor, una conducta que coincida con el proceder prescrito por el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Cofipe, es decir, que observe esa norma incumplida, como medio para lograr la finalidad de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, de manera completa y directa.

Por tanto, —determinó la Sala Superior—, en el supuesto de que un partido político incumpla con su deber jurídico de respetar el derecho genérico de asociación y el específico de afiliación de los ciudadanos, el IFE queda constreñido a dictar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho político-electoral violado, restableciendo las cosas al Estado que guardaban antes de la infracción cometida.

A partir de la lectura de estas resoluciones podemos observar como en esta materia, se empieza a construir una línea de interpretación al interior de los tribunales electorales por la cual los derechos de los militantes, en algunas circunstancias, pueden obtener la protección jurisdiccional, aspecto que estimamos podría consolidarse a través de la reforma electoral respectiva.

¹³ Los datos de identificación de esta resolución son: Expediente SUP-JDC-021/2000; Actores: Jesús López Constantino y Miguel Angel Zuñiga Gómez; Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral; Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata; Secretaria: Aurora Rojas Bonilla.

En tal virtud, estimamos que dada la complejidad del tema, debe en primera instancia establecerse con claridad a nivel constitucional cuales son los derechos fundamentales que deben de gozar los ciudadanos que se integren a una organización política.

Este aspecto nos remite de manera necesaria no sólo a establecer la viabilidad de una reforma de carácter constitucional, sino también a contemplar la posibilidad de expedir una ley de partidos políticos, en la cual se desarrolle con toda acuciosidad y de manera específica los derechos de los militantes y las garantías mínimas con que se cuenta en algún tipo de procedimiento interno, los cuales podrían ser los siguientes:

- 1) La participación directa, o por medio de representantes en la asamblea general, y en todos los órganos del partido.
- 2) El tener derecho a ser elector, tanto activa como pasivamente.
- 3) La periodicidad en los cargos; el respeto al principio mayoritario en las decisiones.
- 4) La garantía a la libertad de expresión.
- 5) El derecho a la afiliación.
- 6) El derecho a la información sobre cualquier asunto.
- 7) El derecho a formar corrientes de opinión.
- 8) El derecho al establecimiento de una cláusula de conciencia para los legisladores a efectos del mandato imperativo.
- 9) La transparencia en el financiamiento; entre otros.

Respecto a la organización y funcionamiento interno, deberían ser tomados en cuenta, principalmente los métodos de selección de candidatos y de dirigentes; que las medidas de sanción o de expulsión se diriman conforme a los principios de legalidad y de audiencia generalmente previstos en las Constituciones occidentales y la independencia más amplia a las organizaciones locales de los partidos.

Por lo que hace a las corrientes internas, éstas deben estar garantizadas, sin que se pueda negar el derecho a su creación y funcionamiento. Los controles externos a los partidos son indispensables, las legislaciones debieran prever los medios de impugnación necesarios para que los militantes y simpatizantes hagan efectivos sus derechos y los procedimientos estatutarios.

Podemos afirmar en consecuencia, que en nuestra democracia se empieza a consolidar un sistema de partidos más abierto y competitivo que responde al carácter plural de la sociedad mexicana, con organismos

electorales caracterizados por su profesionalización, imparcialidad y transparencia en la conducción de los procesos electorales. Ante este claro panorama se presenta la necesidad de complementar el ejercicio democrático a través de mecanismos de democracia interna al interior de los partidos políticos. Debe evitarse así la contradicción de que el ciudadano, que goza de dicho carácter a plenitud frente al Estado, en el ámbito político al integrarse a una fuerza política y definirse como militante de la misma, goce de una ciudadanía restringida a su interior.

Para finalizar, nos permitimos citar al respecto una reflexión del politólogo mexicano Lorenzo Meyer:

Hoy, cuando lo urgente es la consolidación del nuevo régimen democrático que finalmente nos hemos dado tras un largo proceso de luchas, el conjunto de los partidos políticos con registro no ha estado a la altura de sus responsabilidades. Ahora bien, y pese a sus muchos defectos y escasas virtudes, ni México ni ningún otro país que aspire a considerarse moderno, puede prescindir de los partidos políticos, que son elementos clave, *sine qua non*, para llevar adelante la tarea de ligar sistemáticamente a la sociedad con la autoridad. Por otro lado, modificar los partidos existentes o dar vida a nuevos que sean efectivamente representativos y funcionales para la democracia, es hoy un proceso lento y difícil, pero impostergable y sin alternativa.¹⁴

¹⁴ Meyer, Lorenzo, “Demagógicos, deshonestos y dilapidadores pero necesarios”, *Reforma*, jueves 24 de enero de 2002, p. 15 A.