

---

# **EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y DE LA LEGALIDAD EN LA VIDA INTERNA DE  
LOS PARTIDOS POLÍTICOS

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA 1

## **PRESENTACIÓN**

La democracia se construye a partir del diálogo, a partir de la posibilidad de intercambiar ideas, de confrontar diversos puntos de vista, de construir y reconstruir con palabras; por ello, la libertad de expresión es, sin duda, uno de los pilares del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, toda vez que es el germen de la pluralidad política, y con ella, de los sistemas de partidos, de la competitividad electoral, de la alternancia en el ejercicio gubernamental, en resumen, de la democracia.<sup>2</sup>

Desde hace más de veinte años se ha introducido la revisión judicial de las elecciones y se han garantizado judicialmente los derechos políticos en nuestro país, a través de una jurisdicción especializada que sólo América Latina ha desarrollado, pues la mayoría de los demás países resuelven los problemas electorales a través de los tribunales comunes. Esta mayoría de edad nos permite detenernos a visualizar el futuro de la nueva justicia electoral con la valiosa contribución de los legisladores en las etapas de reforma de Estado que periódicamente asumen.

---

1 Magistrado de Sala Superior, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2 En la Reunión Nacional de Juzgadores Electorales, llevada a cabo en Villahermosa, Tabasco, en septiembre de 2007, el autor presentó algunas ideas que ahora se hacen más explícitas en este trabajo, relativas a la reforma a la justicia electoral en México y el control de la constitucionalidad y la legalidad en la vida interna de los partidos políticos.

En estos años, se ha logrado garantizar judicialmente los derechos políticos. Hecho inusitado en nuestro país, si se toma en cuenta que antes de esta etapa de tribunales electorales no se había podido lograr una garantía judicial de los derechos políticos. Esto es uno de los mayores logros de la transición democrática, no sólo por la actividad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sino de todos los tribunales del país. Se trata de la protección de los derechos políticos, esos derechos que estaban olvidados desde hace más de 150 años, a partir de la polémica Iglesias-Vallarta y que, por diversas razones las cuales abarcan desde la inadecuada positivización hasta la interpretación judicial restrictiva, no tenían una protección jurisdiccional. Ahora la tienen gracias a esta jurisdicción especializada.

Hoy, la pregunta central no estriba en las razones del rezago histórico de los derechos políticos en México, sino en los nuevos desafíos de la justicia electoral. En ese sentido, debemos mirar hacia delante, plantearnos qué nos puede deparar una nueva justicia electoral y qué propuestas debemos formularnos en esta intercomunicación con los legisladores.

Durante la reforma electoral del año 2007, algunos legisladores han adelantado reformas importantes, como la presentada por el diputado Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, quien promovió una iniciativa para la expedición de una Ley Federal de Partidos Políticos el 31 de julio de ese año, en donde se dedica un capítulo completo a los militantes de los partidos, cuyo tratamiento es actualmente deficiente, en particular en lo que se refiere a sus derechos y obligaciones. Para la doctrina este tema no es novedoso y autores como Jaime Cárdenas lo han abordado desde 1992. El artículo 66 del proyecto referido, confiere a los militantes la obligación de "velar por la democracia interna de sus partidos", lo cual implica que deben asumir una posición proactiva para defender los elementos mínimos de la democracia en el seno de sus organizaciones políticas.

---

Este fenómeno no es sino una manifestación de un proceso global que, en latitudes europeas, ha recibido el nombre de fragmentación legislativa y que es resultado de la pérdida de la generalidad y abstracción de la ley que acompañó a los códigos omnicomprendivos del siglo XIX. Esto no es ajeno a nuestra tradición jurídica. Quizá estemos presenciando lo que ha pasado en nuestro país con las grandes codificaciones. El Código de Comercio, por ejemplo, se ha desmembrado en capítulos enteros para hacer leyes especiales. La madurez de una disciplina puede llegar a estos procesos. En lugar de concentrar principios, la complejidad de la materia muchas veces exige que se desagreguen esos capítulos en leyes particulares, con lo cual, aparecen, en materia electoral, iniciativas de leyes de partidos políticos como la que he señalado. Es de llamar también la atención que en esa iniciativa, además de regular a los partidos políticos, se crea un capítulo específico en materia de militantes. Los partidos políticos, como organizaciones, son una superestructura que se basa sobre la integración de los militantes, de los ciudadanos, y por primera vez, en dicha iniciativa se da un avance significativo, estableciendo un capítulo específico sobre los militantes. Lo anterior me parece que es un avance muy interesante de la legislación; se trata de una tendencia que debe ser observada con atención, al cumplir con los parámetros de un Estado Constitucional de Derecho, y, por tal motivo, debe ser reconocida.

Por otra parte, en un Estado Constitucional de Derecho los poderes judiciales no hablan sólo por sus sentencias. Si bien es cierto que cumplen con una serie de funciones inmediatas, como resolver en los casos concretos que son sometidos a su consideración, también lo es que su función en una democracia no termina en el expediente. Con sus decisiones, los tribunales, especialmente los constitucionales como los especializados en materia electoral, ayudan a la consolidación de la seguridad jurídica, a mutar a las sociedades, a permitir que el cambio social se produzca de manera pacífica y, consecuentemente, son los protectores de la estabilidad

pública y política.

Por ello, la interpretación judicial de los tribunales adquiere una importancia capital en el Estado Constitucional, debiendo transformarse no sólo en un instrumento eficiente para consolidar la certeza jurídica, sino incluso para ir más allá: conseguir que dichas interpretaciones se conviertan en leyes. El mejor escenario, es sin duda, que los tribunales electorales obtengan la facultad constitucional para iniciar leyes o reformas en la materia. ¡Qué mejor que el legislador pueda seguir con detenimiento la jurisprudencia de los tribunales electorales y que los tribunales la capacidad para iniciar leyes en esta materia!<sup>3</sup>

Es importante el diálogo entre legisladores y juzgadores, una interacción que no es práctica común en nuestro medio. Los tribunales electorales han coadyuvado a través de la interpretación de los principios constitucionales, así como de la legislación electoral y la regulación partidista aplicable en los asuntos de su competencia. En ambos casos, los tribunales son fuentes confiables para identificar las lagunas y deficiencias de las leyes y pueden, a través de su jurisprudencia, presentar opciones de modificaciones legales para mantener actualizada la legislación en materia electoral. Los partidos políticos, por su parte, han transitado de su proscripción en el siglo XIX a su legalización en el siglo XX. Ahora la democracia del siglo XXI radica en consolidar la democracia interna de los partidos políticos.

---

3 Una Magistrada de Perú, quien visitó en el segundo semestre de 2007 al Tribunal Electoral, se extrañaba que en México los Magistrados y los tribunales no tuvieran esa capacidad de iniciativa, la cual ya se ha logrado en América Latina para todos los Magistrados y tribunales de sus respectivos países. Es indudable que los tribunales electorales pueden coadyuvar, a través de la interpretación de los principios constitucionales en materia electoral, para desahogar posibles contradicciones o deficiencias en las leyes electorales, sea por vía de interpretación judicial o porque el legislador retome la jurisprudencia y la convierta en ley. Como podrá advertirse, las propuestas y los cruces de las funciones legislativa y jurisdiccional encuentran un punto en común que solamente se puede llevar a cabo y fortalecer, a través de diálogos y de reuniones de esta naturaleza.

---

Lo que desde los orígenes constitucionales se denominó Poder Electoral, depositado en el pueblo elector, ahora lo forman los mismos ciudadanos organizados en partidos, que constituyen entidades de interés público, pero con la influencia de un poder político que, como tal, debe estar sujeto a las mismas garantías constitucionales de cualquier institución pública, como el principio de división de poderes o la revisión judicial de sus actos, entre otras instituciones aplicables.

De la misma manera, los partidos políticos nacionales deben adecuarse al sistema federal mexicano, reconociendo autonomía a los comités directivos municipales y estatales respecto de los nacionales, para evitar la centralización innecesaria en la selección de candidatos y toma de decisiones locales. Algunas disposiciones estatutarias de partidos políticos ya han consagrado ese principio federalista. Sobre todo, los partidos políticos nacionales deben observar mecanismos de descentralización en todas las etapas de actividades partidistas.

El Estado de Derecho debe igualmente respetarse. Los estatutos de los partidos políticos son actos de aplicación de las leyes y de la Constitución, por lo que los tribunales electorales pueden analizar la regularidad o conformidad de la reglamentación partidista con la Constitución y las leyes y, en su caso, como se ha venido haciendo desde 1999, declarar nulas las disposiciones estatutarias y reglamentarias contrarias a la Constitución y a las leyes correspondientes.

En la doctrina, la democracia interna de los partidos políticos ha considerado los siguientes elementos

Mecanismos de selección de candidatos (Duverger, 1992)

Protección de los derechos de los afiliados

Participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista (Flores Giménez, 1999)

Elección de dirigencias y responsabilidades de los órganos partidistas (Michels, 1980)

Disciplina de los miembros en el Poder Legislativo (Duverger, 1951)

Financiamiento partidista (Von Beyme, 1986))

Definición del programa partidista (Stammer, 1980)

Métodos de rendición interna de cuentas (Maravall 2003), y

Participación de minorías y sectores sociales sobrerrepresentados.<sup>4</sup>

En este marco destaca la vocación del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) para ampliar el control de la legalidad y constitucionalidad; el militante es el primer actor garante de dicho control, ya que el juicio de revisión constitucional (JRC) permite que partidos ajenos puedan impugnar violaciones estatutarias de otros partidos.

En las entidades federativas, además de la conformidad con las constituciones estatales, se deben también contemplar los usos y costumbres, las candidaturas independientes, el fortalecimiento de los medios de impugnación, así como procedimientos ágiles en los actos y resoluciones de los partidos políticos.

## EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Se ha considerado como un principio fundamental del Estado de Derecho que todo acto de autoridad esté sometido a medios de control interno y externo que eviten el abuso y la violación de derechos de los individuos. En particular, destacan en estas medidas el control jurisdiccional, por el cual todos los actos de autoridad están sujetos a una revisión de su constitucionalidad y legalidad por parte de tribunales previamente establecidos. El concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo ha sufrido diversos cambios en el tratamiento de la jurisprudencia desde su primera definición en la tesis de 1919, que la caracterizó como toda persona que disponga de

---

4 Flavia Freidenberg, "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto", en: *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, San José de Costa Rica, 2006, pp. 95-96.

---

la fuerza pública “en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen”. 5

La fuerza ha dejado de ser el único elemento definitorio del concepto de autoridad, para definir a la autoridad como aquélla que, con base en una norma legal, le faculte para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.<sup>6</sup>

Aunque esta tesis sostiene que la autoridad para efectos del juicio de amparo debe contar con el carácter de un órgano del Estado, que afecte la esfera jurídica de un gobernado y que no se entablan entre autoridades,<sup>7</sup> la misma jurisprudencia reconoce a órganos autónomos, que no son parte del Estado, pero que sin embargo, gozan de un reconocimiento especial en la ley, desempeñando una función pública con financiamiento público, como autoridades, incluso para efectos del juicio de amparo, como lo son las universidades públicas.<sup>8</sup>

---

5 Tesis número 300. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, Segunda parte, p. 519: “AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”.

6 Tesis aislada XXVII/1997 Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V*, Febrero 1997. p. 118. “AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DE GOBERNADO.” A. R. 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996.

7 Tesis 2ª Sala XXXVI/99. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX*. Marzo 1999. p. 307: “AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES”. Contradicción de Tesis 71/98. 19 de febrero de 1999. (No constituye jurisprudencia).

8 Tesis aislada XI/2003. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII*. Mayo 2003. p. 239: “AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE”. A. R. 337/2001. Alejandro Echavarría Zarco. 30 de enero de 2002. De la misma manera Tesis 12/2002. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV*. Marzo 2002. p. 320: “UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA

Desde el año 2003, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación ha considerado procedente el juicio de protección de los derechos político-electorales de los militantes de los partidos políticos contra violaciones a tales derechos en que las dirigencias de dichos partidos pudieran incurrir,<sup>9</sup> exceptuando así la implícita marginación del Tribunal en el desahogo de estos asuntos en la Ley General de Medios de Impugnación de 1996.

De esta manera, los partidos políticos son considerados autoridades, para efectos de los medios de impugnación electoral, pues son entidades de interés público, cuya intervención en los procesos electorales está regulada mediante ley y que desde su registro, funcionamiento, financiamiento, fusión y registro de candidatos están sometidos a las normas del Estado, por lo que son parte en los procedimientos electorales siendo equiparados a las autoridades administrativas en el artículo 12 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación y teniendo legitimación y personería en todos y cada uno de los medios de impugnación que se instrumentan de esa ley.

De manera adicional, la reforma política del 6 de diciembre de 1977 caracterizó a los partidos políticos como entidades de interés público, según se establece en el artículo 41 constitucional. En la novena época de la jurisprudencia se han emitido cinco tesis sobre los partidos políticos como entidades de interés público. De esta manera, la tesis firme del Pleno de la Suprema Corte 40/2004 confirma las obligaciones que los partidos políticos deben cumplir con respecto al

---

DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DE JUICIO DE AMPARO". Contradicción de tesis 12/2000. 8 de febrero de 2002.

9 SUP-JDC 84/2003. Serafín López Amador contra actos de la Comisión de Procesos Internos del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. Magistrado encargado del engrose: Leonel Castillo González. 28 de marzo de 2003. Lo mismo se repitió en el precedente SUP-JDC 92/2003. Estas resoluciones interrumpieron la tesis de jurisprudencia S3ELJ 15/2001 publicada en la Revista Justicia Electoral 2002, Suplemento 5. p.p. 19-20.

---

artículo constitucional antes referido

1. Ser un medio para promover la participación democrática del pueblo;
2. Contribuir a la integración de la representación política;
3. Hacer posible el acceso del pueblo al ejercicio del poder público.

Otra tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte, la 146/2005, se refiere a la obligación de los partidos políticos de cumplir con las reglas de transparencia y acceso a la información sobre la obtención, manejo y destino de los recursos públicos y privados.

La última tesis referida contiene también la constitucionalidad de la regla que establece que el acceso a los cargos de elección popular debe ser a través de los partidos políticos, legitimando así la constitucionalidad de las leyes que no prevén candidaturas independientes.

La tesis aislada de la Segunda Sala XXII/98 determina que las entidades de interés público no deben tratarse como asociaciones privadas ni constituyen órganos de Estado.

De la misma manera, la Sala Superior ha emitido por lo menos 16 tesis con relación a los partidos políticos como entidades de interés público, de las cuales seis son tesis de jurisprudencia. La tesis S3ELJ 15/2005 confiere a los partidos la obligación de conducirse legalmente en el manejo y disposición de sus recursos, como consecuencia de su naturaleza de interés público. De la misma manera, la tesis S3ELJ 22/2004 excluye a los partidos políticos como titulares de la libertad de culto, por lo que no podrán someterse a asociaciones religiosas, en virtud de que dicha libertad es propia de individuos y no de entidades de la importancia de los partidos políticos, cuya acción se refiere a la promoción democrática del pueblo.<sup>10</sup> (Ver tesis

---

<sup>10</sup> En tal virtud, la máxima de que los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido expresamente en la ley no se aplica de la misma manera a los partidos políticos (Tesis S3ELJ 15/2004): “Se puede concluir que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor

S3ELJ 04/2003 y S3ELJ 14/2000). Este carácter les ha reconocido la facultad para deducir acciones tuitivas de intereses difusos contra actos preparatorios de las elecciones (Tesis S3ELJ 15/2000).

Los partidos políticos tienen igualmente compromisos para cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que les impone su carácter público, con las restricciones permitidas en las leyes respectivas (S3ELJ 58/2002).

Aunque antes del año 2003, el tratamiento del juicio de protección de derechos sólo podía sustanciarse contra actos de autoridad electoral, a semejanza del juicio de amparo que sólo procede contra actos de autoridad, el abandono de tales precedentes se debió a una argumentación del tribunal referido con base en los siguientes derechos fundamentales

El derecho a la jurisdicción que garantiza el artículo 17 constitucional, lo cual implica que los tribunales están expeditos para la administración de justicia;

La determinación del artículo 41 constitucional, fracción IV, que prescribe que los medios de impugnación electoral deben proteger los derechos políticos del ciudadano, entre los que se encuentra el de afiliación;

La amplitud del artículo 99 constitucional, fracción V, que a diferencia de las anteriores fracciones del mismo artículo, establece que no se requiere que sean actos de autoridad los que motiven las impugnaciones dentro del procedimiento de juicio de protección de derechos;

La optimización de los derechos políticos del ciudadano cuando forma parte de un partido político, por lo que no pueden considerarse disminuidos sus derechos por la membresía a un partido político; 11 realización de las tareas que les confió la Constitución, ni contravengan disposiciones de orden público".

11 La resolución antes citada menciona, al referirse a los derechos políticos de los ciudadanos, que "la entrada al partido los dimensiona a su mayor magnitud posible, pues se incrementan y robustecen con los que se adquieren al interior de los partidos". En otra parte de la resolución antes mencionada, Leonel Castillo asevera que los derechos políticos no se reducen para el ciudadano o militante,

---

El artículo 79 de la Ley General de Medios de Impugnación Electoral confirma el carácter genérico del juicio de protección de derechos político-electorales sin sujetarlo exclusivamente a los actos de autoridades; en dicho artículo se hace valer el juicio de protección contra violaciones al derecho de afiliación libre e individualmente a

al derecho de emitir libremente su voto el día de la jornada electoral, sino que iba desde el derecho a participar en la postulación de candidatos, al respeto del sufragio emitido, hasta el de ocupar el cargo para el que fue electo. El ejercicio de estos derechos implica no sólo con mayor o menor amplitud el ejercicio ciudadano como elector y/o militante, sino también el ejercicio de otros derechos fundamentales, de ahí la tesis de jurisprudencia S3ELJ 29/2002 (Visible en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005 TEPJF. p. 97-99), que determina: “Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos” (p. 98). La resolución continúa manifestando que los derechos fundamentales, desde el de afiliación hasta las demás garantías individuales involucradas, no se ven sacrificados o disminuidos con la afiliación partidista, “ni entran en estado de somnolencia o catalepsia al interior de los partidos, sino que la suma de fuerzas e inteligencias que la asociación representa, los dimensiona a su mayor potencia, y los dota de mayores garantías, dentro y fuera de la organización”. Por otra parte, en su obra Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 17 y 18), Castillo reitera “Nadie debe escatimar el amplio y rico contenido de esos derechos fundamentales en materia política (votar y ser votado) pues éstos no se reducen a emitir libremente el voto el día de la jornada electoral o a que otros lo hagan a su favor, sino que comprenden desde el derecho a participar en la postulación de candidatos, al respeto del sufragio emitido (que cuente y se cuente) hasta el de ocupar el cargo para el que resulten electos, en las condiciones óptimas de libertad, para lo cual deben permanecer incólumes los demás derechos humanos que permiten hacer realidad dicha situación , como son los de petición, de expresión y manifestación de las ideas, de reunión, a la información, etc. Ya que éstos no se separan jamás de aquéllos, y menos se ven sacrificados o disminuidos con la afiliación partidista (.....).

los partidos políticos;

El artículo 12, apartado 1, inciso b) de la misma Ley de Medios de Impugnación considera a los partidos políticos como sujetos pasivos de dichos medios;

El juicio de protección de derechos posee una naturaleza garantista ya que permite la suplencia de la deficiente argumentación en la expresión de los agravios, por lo que es superior a otros medios ante la autoridad administrativa electoral cuyas funciones son sancionadoras y que, por lo tanto, resultan más formalistas; en esta forma, los militantes de los partidos pueden hacer valer sus derechos ante la autoridad jurisdiccional;

Los partidos políticos cumplen una función constitucional de la mayor importancia, como lo es la de hacer posible la forma republicana de gobierno, a través de las obligaciones que le marca la Constitución en el artículo 41, fracción II: la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, la de contribuir a la integración de los representantes populares ante los órganos de gobierno y la de hacer posible el acceso de los ciudadanos en el ejercicio del poder estatal, por lo que sus actos no pueden escapar del escrutinio judicial; y

Los partidos políticos están siendo considerados como sujetos de derechos y obligaciones como cualquier persona moral de interés público.<sup>12</sup>

Aunado a lo anterior, la regulación y fiscalización de los partidos políticos como entidades de interés público los hace susceptibles de someterlos al debido proceso legal, ya que desde su registro, proceso de integración de dirigentes, proceso de selección de candidatos y, en general, la aprobación de sus estatutos y reglamentos están sometidos a la ratificación y aprobación de las autoridades electorales, cuyos

<sup>12</sup> El diputado local del PRI en la LXI Legislatura del Congreso de Chihuahua, César Cabello Ramírez, propuso en el Seminario Internacional de Acceso a la Información en el Derecho Constitucional Comparado (junio de 2007), organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información se incluyera a los partidos políticos porque: "son el embrión de cualquier entidad pública y como consecuencia de ello, deberían de ser sometidos al escrutinio público de forma íntegra y cabal."

---

actos, todos, están sometidos igualmente al proceso jurisdiccional respectivo.

En diversos juicios, entre los que está el SUP-JDC-913/2007, se ha solicitado a la Sala Superior del Tribunal Electoral que declare la inconstitucionalidad de artículos de los estatutos y reglamentos de los partidos por los propios militantes, en virtud de que, en su opinión, limitan sus derechos como el de ser votado en razón de que imponen una carga desigual a los militantes, excediendo con ello los requisitos previstos legalmente.

En varias ocasiones el Tribunal Electoral se ha declarado incompetente para entrar al estudio de la constitucionalidad de los preceptos estatutarios, argumentando que entre otras causas, las disposiciones son de carácter heteroaplicativo pues a efecto de hacer procedente y necesaria su observancia, es indispensable que exista un acto concreto de aplicación que afecte derechos de quien pretenda participar en tal procedimiento, como lo es la negativa recaída a la solicitud de registro respectiva por parte de los militantes y la exclusión de los mismos del listado de precandidatos presentado por el Comité Ejecutivo Nacional a la Comisión Política Permanente para su sanción. La sentencia se basa para ello en la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P/J55/97 cuyo rubro es “Leyes Autoaplicativas y Heteroaplicativas. Distinción basada en el concepto de Individualización Acondicionada”.

Como podemos observar, el problema radica en dilucidar si los preceptos impugnados de inconstitucionales son de carácter autoaplicativo o heteroaplicativo para los militantes del citado partido político. Para explicar lo anterior, se hace mención a la diferencia que existe entre leyes autoaplicativas y heteroaplicativas.

Por leyes autoaplicativas entendemos toda disposición de observancia general que por sí misma produce efectos frente algunos de sus destinatarios al iniciarse su vigencia, ya que genera, en perjuicio de una o varias personas, una situación jurídica permanente en relación con la formación, modificación, transformación o extinción

de un derecho sin requerir acto posterior de aplicación.

Las leyes heteroaplicativas son todas aquellas disposiciones de observancia general, supeditadas a que el particular haga o deje de hacer algo con relación a las mismas, es decir, se requiere de un acto ulterior de autoridad. Estas leyes no se pueden combatir en la vía constitucional por su sola entrada en vigor, sino que el primer acto de aplicación de dicho ordenamiento es requisito para la procedencia del medio de impugnación correspondiente.

En diversos casos se ha enfatizado que la mayoría de las disposiciones estatutarias de los partidos tienen el carácter de autoaplicativo para cualquier militante que se encuentre en el supuesto previsto en el citado precepto, porque imponen requisitos adicionales con respecto a los demás aspirantes a ocupar cargos de elección popular que pretenden ser postulados por el principio de representación proporcional, por ejemplo, y que consiste, en que dichos militantes tuvieron que haber concluido el ejercicio de su encargo anterior, en caso de haber sido postulados por dicho principio para acceder a registrarse para obtener una nueva postulación a un cargo de elección popular por el mismo principio.

Lo anterior es así, porque poniendo un ejemplo, el artículo 166 fracción XVI del Estatuto del Partido Revolucionario Institucional,<sup>13</sup>

13 **Artículo 166.** El militante del Partido que pretenda ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos políticos;
- II. Satisfacer los requisitos exigidos por los ordenamientos electorales aplicables a los comicios constitucionales de que se trate;
- III. Ser militante y cuadro, habiendo mostrado lealtad pública con la Declaración de Principios y el Programa de Acción, así como observancia estricta en los Estatutos del Partido;
- IV. Acreditar la calidad de cuadro en actividades partidarias;
- V. No haber sido dirigente, candidato ni militante destacado de partido o asociación política, antagónicos al Partido Revolucionario Institucional,
- VI. Estar al corriente en el pago de sus cuotas al Partido, lo que se acreditará con documentos expedidos por la Secretaría de Finanzas;
- VII. Protestar cumplir las disposiciones del Código de Ética Partidaria;
- VIII. Mostrar una conducta pública adecuada y no haber sido condenado por delito intencional del

---

tiene vigencia desde su publicación y surte efectos para todos sus militantes ya que los obliga a que cumplan con el requisito

---

orden común y/o federal, o en el desempeño de funciones públicas;

**IX.** Presentar un programa de trabajo ante el órgano de Partido que corresponda;

**X.** Para los casos de Presidente de la República, Gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal se requerirá acreditar la calidad de cuadro, dirigente y haber tenido un puesto de elección popular a través del Partido, así como diez años de militancia partidaria;

**XI.** Acreditar su conocimiento de los Documentos Básicos del Partido con el apoyo de los cursos de capacitación y formación política que impartirá el Instituto de Capacitación y Desarrollo Político A.C. y sus filiales estatales y del Distrito Federal;

**XII.** Para el caso de integrantes de ayuntamientos, jefes delegacionales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los congresos de los estados, deberán comprobar una militancia de tres años; tener una residencia domiciliaría que cumpla con la exigencia establecida en la legislación correspondiente. Se exceptúan del requisito de residencia domiciliaría a quienes desempeñen un cargo o una comisión del Comité Ejecutivo Nacional, de un Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal, cargo de elección popular o cargo público.

En caso de candidaturas de jóvenes a integrantes de ayuntamientos, deberá acreditar una militancia de un año;

**XIII.** Para candidatos a cargos de elección popular por mayoría relativa, solicitar licencia de cualquier puesto de dirigencia partidaria ejecutiva territorial del nivel correspondiente o superior al de la elección, de representación popular o servidores públicos de mando medio o superior, al momento de la presentación de la solicitud de registro como aspirante o como precandidato en el proceso de postulación, según sea el caso, misma que deberá mantener al menos hasta la conclusión del correspondiente proceso interno;

**XIV.** Para senadores y diputados federales:

- a) Acreditar una militancia de cinco años en los términos de lo que establecen estos Estatutos.
- b) Acreditar la calidad de cuadro o dirigente.
- c) Tener una residencia efectiva no menor a tres años en la entidad federativa correspondiente.

Se exceptúan del requisito de residencia efectiva quienes desempeñan un cargo o una comisión del Comité Ejecutivo Nacional, un cargo de elección popular, o desempeñen un cargo público federal.

- d) Para las candidaturas de jóvenes se deberá acreditar una militancia de tres años o comprobar su participación en una organización juvenil del Partido; y

**XV.** Para candidatos a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional se requerirá haber concluido el ejercicio de su encargo anterior, en caso de haber sido postulado por el mismo principio.

*Documentos básico*, Partido Revolucionario Institucional, *Estatutos*, p. 270-272. Estatutos aprobados por la XVIII Asamblea General de Delegados del PRI, quedando registrados ante el IFE, según resolución de su Consejo General de fecha 12 de diciembre de 2001.

mencionado, generando con ello perjuicio a los militantes desde que inician el trámite de su registro para ser postulados candidatos, porque el propio Comité Ejecutivo Nacional y el órgano respectivo encargado de revisar que cumplan con los requisitos establecidos en la normatividad partidaria, podrían desechar sus solicitudes al no cumplir con este requisito, además de que se verían afectados al limitar su derecho de solicitar licencia en su cargo para buscar dicha postulación.

Por otra parte, el contenido de este tipo de disposiciones establece una discriminación con respecto a los demás militantes que buscan ser postulados y que ocupan un cargo de elección popular por mayoría relativa, sin establecer las razones del por qué unos militantes si deben cumplir con dicho requisito y otros no, si en los dos casos ejercen cargos de elección popular, así como tampoco se les permite renunciar al ejercicio de su cargo para buscar dicha postulación porque aún en estas condiciones estarían impedidos para solicitar su registro.

Como podemos observar, la individualización no se encuentra condicionada a circunstancia alguna, pues desde la entrada en vigor de la norma se conmina a los militantes que se encuentran en este supuesto a que se cumpla con el citado requisito, sin que sea indispensable un acto posterior y concreto de aplicación para que se pueda generar alguna afectación a su esfera jurídica. La disposición impugnada establece un requisito que les es aplicable, desde que tiene vigencia, a los militantes que ejercen actualmente cargos de elección popular por el principio de representación proporcional, misma que deben cumplir antes de que tengan la intención de buscar la postulación.

De lo mencionado, podemos concluir que con la entrada en vigor de ciertas normas estatutarias, se puede afectar la esfera jurídica de los militantes, pues los vincula al cumplimiento de una obligación, como es la de concluir el ejercicio de su cargo público cuando fueron postulados por el principio de representación proporcional para

---

buscar nuevamente ser candidatos a ocupar un cargo por dicho principio, sin que les dé la oportunidad de solicitar licencia o renuncia a su cargo.

En otro ejemplo del mismo Partido, el 194 de su Estatuto,<sup>14</sup> éste también se considera con carácter autoaplicativo porque es claro que con la entrada en vigencia de la citada disposición, la Comisión Política Permanente ejerce atribuciones y facultades conforme a lo previsto en la norma estatutaria; esto es, dicho órgano cumple con funciones relacionadas con la sanción a las propuestas de listado de propietarios y suplentes a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional desde el momento en que entra en vigor el precepto impugnado y por lo tanto afecta directamente a los militantes que buscan ser postulados por el citado principio. Por lo anterior, la norma controvertida no puede considerarse como heteroaplicativa, porque como se dijo, regula la esfera jurídica de los militantes desde el momento en que tienen el derecho a ser postulados y votados; es decir, en relación con las disposiciones del Estatuto del Partido Revolucionario Institucional, los efectos de éstas se generan de manera inmediata, en un mismo momento; esto es, de modo concomitante desde el momento en que la norma partidaria, en sí misma, al materializarse, genera el derecho y sus consecuencias.

Así, podemos valorar que ciertas disposiciones estatutarias, con su entrada en vigor surten efectos en la esfera de los derechos político-electorales de los militantes y, por lo tanto, pueden ser impugnadas desde el momento en que se aprueben y tengan vigencia, sin necesidad de esperar a que se actualice el primer acto de aplicación, en razón de que en el presente caso, el supuesto normativo se actualiza de manera inmediata, en un mismo momento.

Por ello, debe considerarse que corresponde al Tribunal Electoral

---

<sup>14</sup> **Artículo 194.** En los casos de candidatos a puestos de elección popular, por el principio de representación proporcional, el Comité Ejecutivo Nacional, previa sanción de la Comisión Política Permanente, hará el registro respectivo ante las autoridades electorales competentes. *Documentos básico...*, *Op. cit.*, p. 277.

del Poder Judicial de la Federación ejercer el tipo de control que en una democracia debe ejercer el máximo órgano judicial en materia electoral, sobre los estatutos de los partidos políticos. En efecto, estimo que los partidos al ser entidades públicas deben sujetar su actuar a reglas que eleven al máximo espectro, los derechos de sus afiliados. Por ello, cuando una disposición de un estatuto vulnera un derecho político, por su simple vigencia, no debería descartarse el estudio de su constitucionalidad bajo el argumento de que no existe aún el primer acto de aplicación que afecte al militante. Ello, aún más, cuando se trata de un afiliado que con el fin de observar la reglamentación de su partido y a fin de evitar una negativa que conoce anticipadamente, se abstiene de realizar el acto prohibido en los estatutos de su partido para propiciar el acto que le serviría de base para impugnar un acto concreto de perjuicio.

Confirmo aquí la vocación de los tribunales a ser garantistas y provocar con ello la evolución de los criterios hasta ahora sostenidos. La protección de los derechos políticos no se lleva a cabo a través del juicio de amparo pues la protección de las prerrogativas del ciudadano corresponde a otras jurisdicciones especializadas, como la electoral, donde confluyen intereses difusos y acciones colectivas. El ciudadano y sus derechos políticos no obedecen a intereses individuales ni patrimonialistas, sino a intereses del ciudadano como elector, militante, dirigente partidista, integrante de un órgano electoral, candidato o autoridad electa para un puesto popular que son sustancialmente distintos a la defensa de las garantías que se protegen a través del juicio de amparo.

Sin embargo, la experiencia de 160 años de protección a través de la jurisdicción de amparo, abruma a la incipiente experiencia de protección de derechos políticos que apenas cumple veinte años; si bien debemos orientarnos en los principios del amparo, no podemos seguir aplicando las concepciones de interés jurídico del siglo XIX sólo cuando haya una afectación personal y directa del ciudadano, sino que en particular debemos garantizar los derechos de los ciudadanos

---

en sus múltiples facetas y de preservar a los partidos políticos como entidades de interés público encargados de la democracia en nuestro país, cuidando de que la legalidad de los estatutos y reglamentos de los partidos políticos esté acorde con el Estado de Derecho.

### PRINCIPIO DE LEGALIDAD PARTIDISTA

Como se ha mencionado, de acuerdo a los artículos 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1o, 27 y 38, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos son entidades de interés público y, como tales, la legislación que integra el sistema jurídico mexicano en la materia es de orden público, por lo tanto, en aras de ello, los estatutos de los institutos políticos deben garantizar los derechos y obligaciones de sus miembros, para que en condiciones de igualdad participen en su vida interna, en tanto que, los institutos políticos deben establecer en sus estatutos procedimientos democráticos que garanticen una verdadera participación de sus miembros, es decir, la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones.

En relación con este último, la Sala Superior ha sostenido la Jurisprudencia S3ELJ03/2005, visible en las páginas 120 a 122 de la Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, cuyo rubro y contenido señalan

“ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS. El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para

integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3 Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares de gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite.

Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano, la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales.

De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del Código Electoral

---

Federal, los siguientes: 1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisorio del partido, que 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; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garantice 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 los afiliados del partido; 3. 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; 4. La existencia de procedimientos de elección donde se garantice la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que puede realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5. 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 6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de períodos cortos de mandato.”

Asimismo, los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, se rigen por la calidad que tienen como instituciones de orden público; en principio, aplica para ellos la regla vigente para los gobernados, que se anuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público.

El anterior criterio jurisprudencial está respaldado igualmente por la doctrina nacional y extranjera. La Sala Superior ha fijado criterios específicos que redundan en los elementos de la anterior tesis. De esta manera se ha resuelto lo siguiente

Las infracciones a las normas estatutarias de afiliación y de procedimiento en la selección de candidatos provocan la sanción al partido político (SUP-RAP 33/200. PRD),<sup>15</sup> pero sí pueden ser impugnadas por los militantes del propio partido y no por otro partido político distinto;

La Asamblea es la institución básica de participación de los afiliados a un partido, por lo que ésta no puede reducirse a una Comisión Ejecutiva Nacional (SUP-JDC 21/2002 y 28/2004. Partido Verde Ecologista);

La reforma a los instrumentos normativos de los partidos debe hacerse con la participación e integración debida de los órganos facultados para tal propósito (SUP-JDC 9/2007. PRI);

La libertad de organización que tienen los partidos políticos debe ejercerse en el marco de la ley y no es un derecho absoluto. Las autoridades de los partidos políticos no pueden durar indefinidamente, aunque lo permitan los Estatutos reformados (SUP-JDC 355/2005 y acumulados. PRI);

La facultad de autorizar o, en su caso, objetar previamente el registro de candidaturas locales por parte del Comité Ejecutivo

---

15 Tesis S3EL 098/2001. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 523 y 524.

---

Nacional de un partido es una facultad discrecional que requiere estar debidamente fundada y motivada en los términos de los estatutos correspondientes (SUP-JDC 803/2003. Convergencia);

Los estatutos de los partidos pueden ser objeto de control de la constitucionalidad de sus disposiciones por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, a pesar de que dichos estatutos o su modificación hubieran sido aprobados por la autoridad administrativa (SUP-RAP 18/1999; SUP-JDC 26/2005. PRI, y SUP-JDC 1728/2006. PAN.); 16

Los partidos políticos pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos para impugnar actos en las diversas etapas del proceso electoral (Tesis Jurisprudencia S3ELJ 10/2005);

Los partidos políticos están sometidos a la obligación legal de transparencia en el tema de la obtención, manejo y destino de recursos públicos y privados que reciben para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña (Tesis del Pleno de la SCJN 146/2005);<sup>17</sup>

Los partidos políticos nacionales tienen la obligación de sujetarse a la normatividad local cuando participen en procesos electorales locales (Tesis de Pleno de la SCJN 4572002);

La implementación de medios internos de defensa obedece a la obligación de los partidos políticos, (Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 564-5). La sustitución total de un órgano partidista puede implicar la afectación de derechos de sus integrantes y, por lo tanto, es impugnabile. La reposición de un cargo partidario puede traducirse en la afectación

---

<sup>16</sup> Tesis S3EL.025/1999. *Revista Justicia Electoral* 2000. Tercera Época, Suplemento 3, p. 45. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005* p. 562. La Declaración de inconstitucionalidad produce la anulación de las disposiciones estatutarias (Tesis S3EL 11/2001. La impugnación de inconstitucionalidad de los Estatutos de un partido político puede impugnarse en abstracto por otros partidos políticos o por los militantes ante los actos de aplicación (Tesis S3ELJ 55/2002. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 124.5.)

<sup>17</sup> En el Seminario Internacional de Acceso a la Información en el Derecho Constitucional Comparado, César Cabello Ramírez señaló que el legislador federal no ha incluido a los partidos políticos como sujetos obligados en esta materia.

de los derechos individuales como militantes.

En relación con lo expuesto, es aplicable la jurisprudencia S3ELJ 15/2005, consultable en las páginas 212 a 213 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, cuyo rubro y contenido señalan:

“PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS. Los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, constituyen parte de la sociedad y se rigen, en principio, por la regla aplicable a los gobernados, que se enuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido. Este principio no es aplicable respecto a lo previsto en disposiciones jurídicas de orden público, pero además, la calidad de instituciones de orden público que les confiere a los partidos políticos la Constitución General de la República y su contribución a las altas funciones político-electorales del Estado, como intermediarios entre éste y la ciudadanía, los conducen a que el ejercicio de esa libertad ciudadana de hacer lo permitido por la legislación en los supuestos que no está expresamente regulado como prohibido en normas de orden público, no pueda llegar al extremo de contravenir esos magnos fines colectivos con sus actos, sino que en todo caso, su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública, primordialmente, en razón de ser prioritaria en relación con sus fines individuales; así pues, se puede concluir que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público. Sin embargo, como no son órganos del Estado tampoco los rige el principio de que sólo pueden hacer lo previsto expresamente por la ley.”

A la luz de lo que la jurisprudencia reproducida informa en

---

materia de derecho de asociación y el papel que los ciudadanos como militantes protagonizan en la vida interna de los partidos políticos, cabe señalar que como tales contraen obligaciones frente al partido político, cuyo cumplimiento les arroja beneficios en sus esferas de derechos político-electorales relacionados de manera fundamental con la prerrogativa de votar o ser votado para ocupar cargos partidistas o aquéllos de elección popular de carácter constitucional y legal, pues contrario a esta premisa, en efecto, operan en perjuicio del militante y éste tiene la carga de soportar sus consecuencias, al extremo de constituir causales de nulidad impugnables ante las instancias cuasi jurisdiccionales del instituto político y los órganos jurisdiccionales propios del sistema de administración de justicia electoral estatal, ya sean federales o locales. 18

Por otra parte, si bien los estatutos de los partidos así como el sistema de medios de impugnación no consagran la posibilidad procesal para que un militante, con esta sola calidad y sin que le produzca un agravio personal y directo, pueda inconformarse en contra de un acto o resolución de carácter electoral, habrá que tomar en cuenta que los estatutos de los partidos prevén que son facultades y deberes de sus órganos de dirección, vigilar la observancia de los estatutos, reglamentos y acuerdos por parte de los órganos, dependencias y miembros del partido.

Sin embargo, ante la pretensión de los partidos de mantener un equilibrio entre los derechos y obligaciones de los miembros activos, los propios estatutos no reconocen en forma alguna la oportunidad de que esos miembros, aún cuando el acto o resolución no les produzca una afectación real, personal y directa, puedan interponer un medio de impugnación ante una eventual violación al principio de legalidad por parte de los órganos del instituto político o de otros militantes que en aras de lograr sus pretensiones pasen por alto las disposiciones normativas.

---

18 Rodolfo Terrazas Salgado, "Democracia y vida interna de los partidos políticos", en: *Autoridades Electorales y el Derecho de los Partidos Políticos en México*, TEPJF, 2005, pp. 157 y 158.

Ese silencio de la norma y al no existir una disposición prohibitiva en el sentido de que los militantes no puedan formular medios de impugnación cuando estimen la existencia de violaciones a los estatutos o reglamentos partidistas, considerando que los partidos políticos son entidades de interés público y una organización de ciudadanos, y siendo cada uno de éstos la base de la asociación a la cual, con la condición de que los ciudadanos se afilian de manera libre e individualmente, cabe arribar a la conclusión de que la vigilancia sobre el debido acatamiento de las disposiciones normativas partidistas no debe ser exclusivo de los órganos del instituto político, sino que esa responsabilidad también la tienen como obligación los miembros activos cuya militancia no se encuentre controvertida o acreditada en forma indubitable.

Bajo la premisa que antecede, es dable concluir que la observancia y defensa del principio de legalidad de los actos y resoluciones partidistas la deben asumir con plenitud los miembros activos de los partidos, por lo tanto, en aras de esa tutela, en ejercicio del derecho que les irroga su calidad de militantes, podrán acudir ante sus propios órganos de resolución a plantear sus motivos de inconformidad, cuando a su juicio consideren que un acto específico o resolución de los propios órganos colegiados o de los militantes vulnera las disposiciones normativas internas.

Desconocer la oportunidad de los miembros activos para plantear algún tipo de denuncia por hechos o actos constitutivos de ilegalidad del partido al cual pertenecen, implica restar o demeritar su calidad dinámica, incluso sus propios derechos y obligaciones, pues no es factible ignorar o desconocer que frente a las probables violaciones a los estatutos o reglamentos, los miembros activos del instituto político conserven una actitud pasiva o de simple espectador, pues a la postre tal violación normativa eventualmente puede afectar a sus miembros, así como a los propios principios o postulados partidistas. 19

---

19 José de Jesús Orozco Henríquez, *La Democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de Justicia

---

En este sentido, si el miembro activo de cualquier partido se encuentra sujeto a un régimen de obligaciones y de responsabilidad frente al órgano partidista, es inconcuso que es dable reconocerle el derecho a accionar respecto de actos o resoluciones que faltan a los estatutos y reglamentos, aún cuando ellas no trasciendan o produzcan una afectación en sus derechos político-electorales de votar o ser votado.

El ciudadano debe ser garante de la constitucionalidad y legalidad del partido político y la Ley debe contemplar de forma muy clara los derechos y obligaciones de los militantes de los partidos políticos.

## LA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI

La ley electoral de 1911, es la primera que regula a los partidos políticos legalmente, y es el simiente de la evolución conceptual de los partidos políticos; de su incipiente constitucionalización con los diputados de partido en 1964 y de su institucionalización como entidades de orden público en la reforma electoral de 1977, la cual ya cumplió más de 30 años.

¿Qué nos depara el siglo XXI? El siglo XXI en mi opinión y en opinión de muchos autores, es el siglo de la democracia, pero no una democracia en los términos del pasado toda vez que el propio concepto de democracia, por sus propias exigencias, va mutando con el cambio del tiempo. Debe ser el siglo de la democracia a través de la justicia. En efecto, no es sólo el concepto de forma de gobierno, al que hacían referencia los clásicos; tampoco el movimiento político de los siglos XVIII y XIX, pero, tal vez, no se trate siquiera de la democracia como modelo procedimental, que ha acompañado los procesos del siglo XX, es decir, la democracia que se ha logrado en las elecciones. Sobra decir que para una democracia estable, de alta institucionalidad como cualquier democracia que se jacte de serlo, es necesario contar

con toda la estructura, la supervisión, los mecanismos, para que las elecciones sean competitivas y transparentes. Entonces ¿a cuál democracia nos referimos en el siglo XXI? De los actores de esas elecciones, la democracia interna de los partidos políticos. Ese es, creemos, el primer reto del siglo XXI, no puede haber una democracia electoral si no hay una democracia interna de los partidos políticos.

Es interesante señalar que, tal vez influenciadas por el pensamiento de Constant, nuestras constituciones hablan de poderes electorales, como la queretana de 1869 por ejemplo, refiriéndose como tal al pueblo elector, pero elevándolo a la misma categoría de los tres poderes tradicionales. En la actualidad, países como Nicaragua mantienen esta división tetrapartita de poder, en muchos otros casos, como Paraguay, México y Costa Rica, los órganos electorales o alguna parte de ellos, son considerados órganos constitucionales autónomos u órganos extrapoder, a la par de los poderes tradicionales.

Ahora, realmente ese poder electoral lo constituyen los mismos ciudadanos pero organizados en partidos políticos, al ser éstos últimos elementos indisolubles de la democracia representativa. Pero como todo poder, nadie duda que los partidos políticos son un poder político que, en ocasiones, concentra competencias constitucionales que podrían considerarse superiores a los órganos del estado, debe estar sujeto a las mismas garantías constitucionales de cualquier institución pública, empezando por la división de poderes.

Es decir, que al interior las dirigencias de los partidos se comporten y se regulen como verdaderos poderes ejecutivos dentro del poder político. Pero que las convenciones y los consejos tengan la autonomía suficiente de esas dirigencias y sean respetados por esas dirigencias, como el poder legislativo ejerce la autonomía respecto del poder ejecutivo. Y muy importante para nosotros; que las comisiones de orden y de justicia internas de los partidos se instauren en verdaderos poderes judiciales con imparcialidad, con autonomía, con profesionalismo. De esta forma, la división de poderes aplicada entonces a los partidos políticos es congruente con esa categoría

---

de poder público, de entidades de interés público que, como hemos señalado, son los partidos políticos.

En consecuencia, los partidos políticos nacionales deben reconocer la autonomía de los comités directivos municipales y estatales, respecto de los nacionales, para evitar una centralización innecesaria e incompatible con el sistema federal en la selección de candidatos y toma de decisiones locales. Los partidos políticos nacionales no deben destruir el espíritu descentralizador de nuestro sistema federal, sino que deben estar acordes con él. Y por supuesto, los principios del Estado Constitucional de Derecho deben igualmente respetarse por los todos los partidos políticos.

En este contexto, cobran importancia los documentos básicos de los partidos políticos, de manera particular los estatutos. En efecto, los estatutos, no hay que olvidarlo, son actos de aplicación de las leyes y de las constituciones, tanto federal como estatal, por lo que los tribunales electorales pueden supervisar la regularidad o conformidad de esos estatutos de la reglamentación partidista con la constitución y las leyes nacionales y estatales. Así lo ha venido haciendo en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo menos desde 1999, al declarar nulas las disposiciones reglamentarias que fueren contrarias a la constitución respectiva.

¿Cómo detectar la inconstitucionalidad de la norma estatutaria? Evidentemente, ponderando entre el derecho de asociación del partido y el derecho fundamental o elemento constitutivo de la democracia interna de los partidos que ha sido vulnerado. La doctrina, como el lector sabe, ha identificado varios elementos en la democratización interna de los partidos; a continuación presentamos un somero catálogo que podría ser una especie de capitulado en una ley de partidos políticos de la entidad federativa que se trate o incluso la ley federal

- Democratización es la selección de candidatos;
- Protección de derechos de los afiliados;
- Participación del militante en la formulación de la voluntad

partidista;

- Elección de dirigencias;
- Disciplina de los miembros en el poder legislativo;
- Financiamiento partidista;
- Definición de programas partidistas que los militantes participen en la definición de los programas partidistas;
- Rendición interna de cuentas;
- Participación de minorías y sectores sociales subrepresentados dentro de los partidos (mujeres, minorías, etc.);
- Descentralización de funciones, entre otros.

En esta democratización interna, los tribunales electorales adquieren una gran potencialidad, como garantes que son de la constitucionalidad y la legalidad de la reglamentación partidista; siendo, por vocación, el juicio de protección de derechos el indicado para ampliar este control de legalidad y constitucionalidad.

Esa ampliación del juicio de protección de derechos, debe ver a la pieza fundamental del partido político y centrarlo como actor principal: al militante. El militante es el primer actor garante del control de la legalidad y de la constitucionalidad. Los tribunales deben ser receptivos para la satisfacción de sus agravios.

Las entidades federativas y los tribunales de las mismas, deben ejercer un verdadero control de la constitucionalidad interna. Es decir, los tribunales electorales de las entidades federativas no deben olvidar que su primera función es garantizar la Constitución del estado, compatible con la función federal y deben actuar como verdaderos tribunales constitucionales en el ámbito electoral local.

Ahora bien, atendiendo a la premisa de que el contexto determina en gran medida las diferencias, es importante reconocer que las entidades federativas también tienen retos muy particulares, algunos que se presentan de manera general en todas y cada una de las entidades, otros que son específicos de cada contexto.

Por ejemplo, uno de los asuntos más destacados en este tema es el respeto a los usos y costumbres en materia electoral. Hace ya

---

algunos años la Sala Superior analizó el caso de la legislación de Chiapas respecto a los usos y costumbre, así como de otras entidades federativas, pero que en Chiapas tenía sus propias características. Consideramos que existe una contradicción, una tensión de respeto a los usos y costumbres indígenas, pero con la sobreposición de una legislación electoral partidista. En este sentido, Oaxaca que ha resuelto el problema; en este Estado, legalmente, los partidos políticos no intervienen en las elecciones por usos y costumbres. Pero en otros Estados, donde están sobrepuestas las dos instituciones contrarias, de usos y costumbres y el régimen de partido, la legislación y los problemas son muy complicados.

Entonces, en realidad hay mucho camino todavía por hacer, y este es el reto de esta generación. En 1872, Rudolph Von Ihering escribió un libro que se ha convertido en un clásico y ha llegado a nuestros días; palabras más o palabras menos, el jurista alemán planteaba que sólo merecía el derecho aquel que estaba dispuesto a luchas permanentemente por él.

Estos últimos 20 años reflejan los anhelos y luchas de generaciones de mexicanos, y podemos decir con orgullo que el avance es significativo; sin embargo, todavía falta la última frontera en esta lucha permanente por la justicia electoral, que, en nuestro contexto actual, es la democracia interna de los partidos.