La democracia interna y la situación actual en México

Itzel García Muñoz*

SUMARIO: I. Introducción. II. El estudio de la democracia interna. III. Elementos de la democracia interna. IV. Situación de la democracia interna en México. V. Relación entre la democracia interna y el control de los actos de los partidos políticos que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. VI. Conclusiones.

I. Introducción

Los partidos políticos, para lograr ser competitivos electoralmente, necesitan altos niveles de disciplina y cohesión interna. De esta manera, es fundamental mostrar a los electores la imagen de un partido unido y homogéneo. Lo anterior choca con la idea del pluralismo y la posibilidad de disidencia, requisitos fundamentales para la democratización de los partidos.

Existen ciertas causas que han llevado a los expertos a considerar que la democracia interna es una de las alternativas para acercar a los ciudadanos a los partidos políticos, y asegurar la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad de la región latinoamericana:

- El descrédito de los partidos ante la opinión pública.

* Universidad de Salamanca.

- Las gestiones gubernamentales de muchos de ellos en contextos de crisis económicas profundas.
- La distancia entre los ciudadanos y los partidos políticos.

Debido a lo anterior, hoy en día, la democracia interna constituye un reto indispensable para mejorar el rendimiento de los sistemas democráticos, el funcionamiento interno de los partidos y la manera de vincularse con las instituciones y los ciudadanos.

A pesar de lo anterior, surge la disyuntiva que constituye el hecho de que, por un lado, partidos excesivamente democráticos pueden resultar ingobernables y, por el otro, partidos no democráticos afectan la confianza de los militantes y ciudadanos y, por consiguiente, la calidad democrática de un sistema político.

Sin embargo, ante las condiciones de democratización que imperan en toda la región, no podemos hacer a un lado el tema de la democracia interna. El problema central consiste en establecer cuáles actos de la vida interna tienen que estar reglamentados, y poner especial atención en los plazos para su impugnación, sobre todo durante los procesos electorales federales, ya que pueden llegar a afectar de manera sustancial el desempeño de los partidos políticos durante las campañas electorales.

El presente artículo tiene por objeto dar un panorama general, de manera descriptiva, acerca de la situación de la democracia interna en México a partir del dilema al que se han enfrentado los sociólogos y politólogos, al igual que los partidos políticos, el cual consiste en elegir entre la democracia interna por un lado y, la cohesión y eficiencia partidaria, por el otro. Posteriormente, analizamos el punto de vista jurídico donde la cuestión está centrada en dos posturas encontradas: la primera que es la de regular, a nivel constitucional y legal, la democracia interna y, la segunda, que señala que hay que respetar el principio de la libre autoorganización de los partidos políticos.

Establecemos, brevemente, qué elementos están comprendidos en la democracia interna, tanto desde la perspectiva de la ciencia política como del derecho. Por otra parte, analizaremos la situación de la democracia interna en México, con especial atención en la falta de su regulación, tanto a nivel constitucional como legal. Asimismo, haremos alusión respecto de la interpretación judicial que ha realizado sobre el tema el máximo tribunal electoral de nuestro país, así como

la relación que existe entre el control legal de los actos internos de los partidos políticos y la democracia interna.

II. El estudio de la democracia interna

Durante mucho tiempo la democracia interna de los partidos políticos había estado segregada de la teoría de la democracia. Robert Dahl¹ ha señalado que no importa que los partidos políticos no sean internamente democráticos e incluso que sean oligárquicos, siempre y cuando sean altamente competitivos.

Por otra parte, José María Maravall² indica que los partidos políticos realizan dos tareas que resultan incompatibles:

1. Proporcionan un sistema de alerta temprana de información sobre los votantes y los riesgos derivados de la aplicación de políticas impopulares, para lo cual es necesaria la democracia interna.
2. En el polo opuesto, los partidos deben actuar de manera cohesionada, para lo cual dichas organizaciones requieren de unidad y disciplina y no de democracia interna.

Derivado de lo anterior, los militantes quieren controlar al partido para garantizar la fidelidad y el cumplimiento de los dirigentes de los programas y estatutos, y los dirigentes quieren controlar a los militantes con el objeto de evitar el castigo de los electores al partido por no estar cohesionado.³

Sin embargo, en la actualidad, la exigencia de la democracia interna en los partidos políticos tiene como objetivo impedir la existencia de un déficit democrático, lo que trae como consecuencia un funcionamiento autocrático de los partidos y una disminución del funcionamiento de la representación política en un Estado democrático.⁴

¹ Al respecto véase Dahl, Robert, *¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1994.

² Maravall, José María, *El control de los políticos*, Madrid, Taurus, 2003, pp. 114 y 115.

³ *Ibidem*, p. 137.

⁴ Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia interna*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1991, t. 2, pp. 164-180.

La democracia interna debe ser analizada desde dos puntos de vista: el sociológico y el jurídico para así poder tener el panorama completo del tema.

1. Sociológico

La sociología política analiza a los partidos en cuanto a organizaciones estudiando las relaciones de poder que se dan entre los dirigentes, por un lado, y las bases y militantes, por el otro. No cabe duda que ha sido esta ciencia social la que encabeza los estudios sobre la vida interna de los partidos políticos desde un punto de vista organizativo.⁵ En este punto, el debate de los autores está centrado en la democracia interna vs. cohesión y eficiencia partidaria. Los análisis más relevantes al respecto son los de Ostrogorski, Michels, Weber, Duverger y Panebianco.

Ostrogorski⁶ señaló los peligros de los partidos como organizaciones permanentes, propuso su abolición y sustitución por ligas de votantes que no fueran de carácter permanente ni se encontraran institucionalizadas.

Michels⁷ crea la “ley del hierro de la oligarquía” que establece que los partidos son democráticos en apariencia debido a la necesidad de contar con más votos y afiliados. Sin embargo, la constante es la existencia de tendencias oligárquicas.

Por otro lado, Weber establece que los partidos no permanecen alejados del proceso de burocratización del Estado debido a que los partidos han desarrollado su propia burocracia. De esta manera, la burocracia es la única forma de garantizar la supervivencia del partido político aun a costa de la democracia interna, ya que cierto tipo de decisiones estará monopolizada por la burocracia directiva de los partidos políticos. A pesar de ello, Weber ve la burocratización de los

⁵ El estudio sociológico de los partidos políticos surge cuando, a finales del siglo XIX, son creados los partidos de masas como una forma organizativa distinta a los partidos de cuadros.

⁶ Ostrogorski realizó un análisis en 1902 sobre el funcionamiento interno de los partidos políticos en Estados Unidos de América e Inglaterra intitulado *Democracy and the Organization of Political Parties*.

⁷ El estudio de Robert Michels es publicado en 1911 con el título *Zur Soziologie des Parteienwesens in der Modernen Demokratie*.

partidos como algo positivo ya que considera que la política es una lucha y para ello requiere de organización. El poder de los partidos va a depender de la calidad de la organización de sus burocracias.⁸

Duverger señala que las tendencias oligárquicas se encuentran en el interior de los partidos en razón de la competencia electoral debido a que el electorado prefiere a un partido cohesionado. Así, cuando los partidos que adoptan formas autocráticas tienen ciertas ventajas frente a los que son más democráticos. Sin embargo, los partidos (de masas) tienden a aparentar ser democráticos para atraer a más afiliados y electores.^{9, 10}

Panbianco también analiza a los partidos desde un punto de vista de su organización interna, solamente que para ello toma en consideración las influencias que reciben de su entorno. Respecto del cambio organizativo por causas internas el autor en cita alude a la lucha interna por el poder. Panbianco crea la teoría de los incentivos, ya que los partidos deben distribuir una serie de beneficios a sus militantes para asegurarse de su participación.¹¹ Reconoce que los líderes de los partidos no toman decisiones por sí solos sino que estas últimas son el resultado de negociaciones entre las distintas corrientes. A pesar de ello, establece que los líderes disponen de cierto grado de libertad de maniobra para asegurar la supervivencia del partido. Es en este punto donde la eficacia se enfrenta con la democracia interna ya que es mucho más sencillo tomar decisiones cuando hay pocos participantes. Finalmente, Panbianco considera que las tendencias oligárquicas, las cuales son contrarias a la democracia interna, traen como consecuencia que los partidos políticos se consoliden.

Uno de los méritos de Panbianco es haber establecido que la democracia interna va de la mano con el cambio organizativo de los partidos. En este sentido, los partidos de masas operaban con estructuras

⁸ Weber, Max, *Escritos políticos*, trad. de J. Abellán, Madrid, Alianza Editorial, 1991, p. 139.

⁹ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951, p. 164.

¹⁰ Es importante señalar que Duverger asevera que a veces son las bases de los partidos las que propician el carácter oligárquico de los dirigentes ya que existe cierta desconfianza hacia los nuevos cuadros.

¹¹ Panbianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 41 y 42.

oligárquicas y muy disciplinadas, lo que trajo como consecuencia que las posibilidades de participación de afiliados de los partidos eran muy escasas. Hoy en día, ante el desarrollo de los partidos *catch all* o *escoba*,¹² la exigencia de la democracia interna se encuentra más cuestionada ya que los partidos necesitan mostrarse cohesionados, como una unidad de acción en la cual no cabe la disidencia debido principalmente a los costos electorales que ello implica, y porque los partidos necesitan contar con un mayor número de votos. Así, todas las circunstancias que constituyan un obstáculo para el éxito electoral deben ser eliminadas aunque ello implique incumplir con la exigencia (a veces prevista en los textos constitucionales) de la democracia interna.¹³

2. Jurídico

El debate de la democracia interna en el ámbito jurídico cuenta con tres posturas, dos de ellas encontradas:

- a) Quienes consideran que la exigencia de la democracia interna debe estar plasmada, de preferencia en la norma fundamental y las leyes para que los partidos tengan la obligación de actuar democráticamente hacia su interior. En esta tendencia, los derechos de los afiliados están por encima del principio de libre autoorganización de los partidos políticos. Asimismo, el control jurídico de la democracia interna no puede quedar en las manos de los institutos políticos.
- b) Los que consideran que es la propia sociedad o la capacidad de autorregulación de los partidos los que deben determinar la existencia de la democracia interna.

¹² Al respecto véase Panebianco, Angelo, "El partido burocrático de masas y el partido profesional electoral", en Calanchini J.J., *Partidos Políticos/3*, Montevideo, Uruguay, 1992 y Kirchheimer, Otto, "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Kart Lenk y Franz Neuman, (eds), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.

¹³ Ante las exigencias de la democracia interna, los partidos políticos necesitan de ciertas estrategias para contrarrestarla entre las cuales podemos señalar dos:
1.- El fortalecimiento de un liderazgo profesionalizado apoyado en los conocimientos de los expertos en campañas electorales.
2.- Convertir a la militancia en clientela utilizando la teoría de los incentivos selectivos de Panebianco.

- c) Finalmente, hay un grupo de escépticos que señalan que resulta imposible intentar corregir las tendencias oligárquicas en el seno de los partidos políticos.

III. Elementos de la democracia interna

Desde el punto de vista de la ciencia política, si bien es cierto que no existe un concepto de democracia interna, lo que sí podemos identificar son los distintos aspectos que la integran. De esta manera, tomaremos lo que en este sentido señala Flavia Freidenberg.¹⁴ Nuestra autora apunta que la democracia interna está relacionada con los siguientes aspectos:

- Mecanismos de selección interna de candidatos.
- La protección de los derechos de los afiliados.
- La participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista.
- La elección de autoridades.
- La distribución del poder dentro de la organización.
- Las responsabilidades en los órganos partidistas y el perfil social de las elites que componen esos órganos.
- La disciplina de los miembros en el legislativo.
- Los métodos de rendición de cuentas al interior de la organización.
- La penetración de los grupos de interés en el partido.

Freidenberg¹⁵ señala que, al no existir un solo grado de democratización, ya que puede haber partidos políticos más democráticos que otros, puede considerarse que una organización política alcanzará altos niveles de democracia interna cuando se presenten los siguientes elementos:

- Mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación (internos y externos) que sean incluyentes respecto del número de actores.

¹⁴ Freidenberg, Flavia, "Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos", *Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones*, San José de Costa Rica, núm. 1, primer semestre de 2006, pp. 3-17.

¹⁵ *Idem*.

- Participación de los afiliados en los órganos de gobierno donde se encuentren representados los diversos grupos que integran la organización.
- Influencia activa en la discusión y formación de las posiciones programáticas del partido así como en las decisiones comunes que este tome.
- Respeto a los derechos mínimos de los miembros, que garanticen la igualdad entre los afiliados y se protejan los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión.
- Respeto al principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la mayor parte de las voluntades individuales.
- Control efectivo de los dirigentes por parte de los militantes.

Ahora bien, si desde un punto de vista político es muy complejo contar con un concepto acerca de la democracia interna, en el campo de lo jurídico, puede resultar más impreciso aún.

Sin embargo, hay ciertos autores que señalan los elementos mínimos de la democracia interna que deben ser considerados a nivel constitucional y legal.

De esta manera, para Navarro Méndez,¹⁶ el concepto de la democracia interna no puede ser absoluto ni universal. A pesar de ello, el autor español señala que es claro que, cuando se habla de democracia interna en los partidos, esta hace referencia a quien ejerce el poder al interior, cómo se tuvo acceso a ese poder, y la forma en que el mismo se ejerce ante sus afiliados. En pocas palabras, se refiere fundamentalmente a las reglas del juego al interior del partido político.

Por otra parte, Orozco Henríquez¹⁷ establece que existen dos manifestaciones de la democracia interna:

- a) La de carácter formal que se relaciona con el modo en que se distribuye el poder al interior del partido y el grado de participación de los afiliados en su gestión.

¹⁶ Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 527.

¹⁷ Orozco Henríquez, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 2003, p. 8.

- b) La de carácter sustancial que se refiere al respeto a un conjunto de derechos fundamentales de los afiliados para conseguir participar en la formación de la voluntad partidaria, lo cual se traduce en un derecho subjetivo de los afiliados respecto del propio partido o frente a él, con el fin de asegurar su participación en la toma de decisiones y el control del funcionamiento interno.

Como podemos advertir, normar, tanto constitucional, como legalmente, la democracia partidaria constituye un reto, ya que es necesario lograr un equilibrio entre el derecho de los afiliados de participar de manera democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos a la libre autoorganización.

IV. Situación de la democracia interna en México

En México no encontramos regulación expresa, a nivel constitucional y legal, acerca de la democracia interna de los partidos políticos. De esta manera, no contamos con ninguna norma acerca de los elementos mínimos de la democracia interna como lo son las elecciones internas para la designación de candidatos, dirigentes y los derechos de los afiliados.

Por otra parte, el control jurisdiccional de los actos de la vida interna de los partidos políticos ha sido producto de la interpretación que, desde el año 2000, viene realizando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En relación con lo anterior, hoy en día podemos apreciar que en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la parte que corresponde al juicio para la protección de los derechos político-electorales, no existe la procedencia expresa del mismo contra actos de la vida interna de los partidos ya que esta última ha sido producto de la interpretación judicial.

El primer criterio en este sentido fue integrado en el año 2000 con relación a los procesos internos de selección de candidatos, con el rubro “REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE” donde el Tri-

bunal Electoral estableció la procedencia del juicio cuando el acto que se reclama es el acuerdo de la autoridad electoral administrativa, mediante el cual se registraron o aceptaron candidaturas de partidos políticos, por estimar infringidas disposiciones de los estatutos internos. Dicho órgano estimó que, para que el registro de candidatos que realiza la autoridad electoral 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. Uno de estos requisitos consiste en que los candidatos que postulen los partidos políticos o las coaliciones de éstos hayan sido electos de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos.¹⁸

En cuanto a la expedición de estatutos, el órgano jurisdiccional en cita estableció, en 2002, en la siguiente tesis de jurisprudencia, los requisitos mínimos que estos deben contener para ser considerados democráticos:

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 ciu-

¹⁸ Cfr. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, volumen Jurisprudencia, pp. 281-283.

dadanos, 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 del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite. Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, se deben 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 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 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 garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden 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.¹⁹

El tercer criterio importante se integró en el año 2003, bajo el rubro **“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”** en el cual estableció la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra los actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral.

¹⁹ *Ibidem*, p. 122.

El órgano jurisdiccional fundó sus resoluciones en el artículo 17 de la Constitución federal, el cual, a criterio del tribunal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna. Asimismo, constituyeron el fundamento de sus resoluciones:

1. Los tratados internacionales suscritos por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano.
2. Los artículos 41, fracción IV, y 99, fracciones I a la IV de la Constitución, determinan que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, concluyen que, dentro de los actos que pueden ser impugnados a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, quedan incluidos los actos de las 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.²⁰

Acerca de los procedimientos disciplinarios, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sentado jurisprudencia²¹ respecto a los requisitos que deben cumplir los medios de defensa internos de los partidos políticos, así como los órganos partidarios encargados de conocer y resolver esos recursos, los cuales son:

- a) Los órganos partidarios que sean competentes para conocer de la controversia, deben encontrarse establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos;
- b) Los funcionarios de dichos órganos deben garantizar la independencia e imparcialidad de sus actuaciones;

²⁰ *Ibidem*, pp. 161-164.

²¹ *Cfr.* Tesis de jurisprudencia publicada bajo el rubro "MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD" *Ibidem*, pp. 178-181.

- c) Deben respetarse las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente, y
- d) Deben resultar material y formalmente eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político electorales transgredidos.

Derivado del análisis anterior, podemos concluir que los actos de la vida interna, que han sido impugnados por los afiliados y ciudadanos, tomando en consideración las sentencias más relevantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral, han sido los siguientes:

- La designación de candidatos.
- La expedición de estatutos y normas internas que deben tener ciertos elementos mínimos para ser considerados como democráticos.
- El procedimiento de reforma de las normas internas.²²
- Renovación de dirigencias.²³
- Procedimientos y sanciones disciplinarias.

Por otra parte, la democracia interna ha sido regulada en los estatutos de los partidos políticos. Para ello, elaboramos un cuadro del cual concluimos que sí están regulados los cuatro grandes rubros de la democracia interna en los estatutos de los principales partidos políticos, aunque los partidos que le otorgan una mayor participación a las minorías son el PRI y el PRD.

²² Encontramos un ejemplo de ello en la sentencia correspondiente al SUP-JDC-0009/2007, en la cual el Tribunal Electoral realizó una interpretación de los estatutos del PRI y determinó que el primero de los requisitos exigidos para validar la reforma reglamentaria aprobada en la XXV sesión extraordinaria del Consejo Político Nacional no había sido satisfecho. Por tanto, arribó a la conclusión que el procedimiento de modificación de la fracción XIV del artículo 21 del Reglamento del Consejo Político Nacional fue efectuada en contravención a lo dispuesto por el numeral 17 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional. El órgano jurisdiccional en cita dejó sin efectos la reforma reglamentaria de dieciocho de agosto de dos mil seis, que proponía ampliar el término del encargo de la dirigencia nacional interina de ese instituto político de sesenta a ciento ochenta días.

²³ Al respecto véase la sentencia correspondiente al expediente SUP-JDC-539/2005 en la cual el Tribunal Electoral estableció que los estatutos del PRI prescriben dos clases de procedimientos para la renovación de su dirigencia nacional: uno ordinario y el otro extraordinario.

PARTIDO	SELECCIÓN DE CANDIDATOS	SELECCIÓN DE DIRIGENTES	PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS	SANCIONES Y ÓRGANOS DE CONTROL
Partido Acción Nacional	Sí	Sí	Sí (respecto del género y para la elección de candidatos)	Sí
Partido Revolucionario Institucional	Sí	Sí	Sí - Género - Jóvenes - Indígenas y sectores específicos de la sociedad	Sí
Partido de la Revolución Democrática	Sí	Sí	Sí - Género - Jóvenes - Indígenas - Migrantes	Sí
Partido Verde Ecologista Mexicano	Sí	Sí	Sí (respecto del género y para la elección de candidatos)	Sí

Los partidos políticos han establecido, por iniciativa propia, en sus estatutos, normas sobre la democracia interna, salvo en el caso del Partido Verde Ecologista Mexicano. Lo anterior con el objeto principal de legitimarse como organizaciones democráticas debido a la brecha que existe actualmente entre los ciudadanos y los partidos políticos.

V. Relación entre la democracia interna y el control de los actos de los partidos políticos que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Los militantes de los partidos han luchado por eliminar las prácticas negativas como el clientelismo, la endogamia, la brecha que existe entre los ciudadanos y los partidos políticos y el cacicazgo. Los ciudadanos han utilizado el juicio para la protección de los derechos

político-electorales del ciudadano. Para establecer la relación entre la democracia interna y el control legal de los actos de los partidos políticos analizamos los datos de los archivos electrónicos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

JDC	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Datos archivos	43	64	109	43	253	142	1183	638	1001	915	1778	439

Apegados a los datos de los archivos electrónicos del Tribunal Electoral que nos señalan cuántos juicios para la protección de los derechos político-electorales fueron interpuestos durante cada año, podemos sacar las siguientes conclusiones. Respecto del 2000, año en que se abrió la posibilidad de impugnar las candidaturas de los partidos por no haber sido realizadas en cumplimiento de la normatividad interna del partido postulante, podemos aseverar dos cosas:

- a) Que el porcentaje de los juicios aumentó sustancialmente ya que durante el año anterior, esto es durante 1999, solamente fueron interpuestos 43 juicios. En cambio en 2000, la suma se elevó a 253.
- b) La segunda cuestión la constituye el hecho de que 2000 era un año electoral. Durante ese periodo se llevaron a cabo las elecciones federales para la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo federales.

En el año 2002 encontramos 1,183 juicios, cuando en el año 2001 solamente se habían presentado 136. Ello consideramos que se debe a que durante el año 2002 fue creada la jurisprudencia que estableció como una obligación para los partidos políticos establecer en sus estatutos los elementos mínimos para que puedan ser considerados democráticos.

En 2003, año en que se renovó la Cámara de Diputados, fueron interpuestos 638 juicios. Durante ese periodo fue creada, de manera definitiva, a través de una jurisprudencia, la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra los actos definitivos e irreparables de los partidos políticos.

El dato más significativo es sin duda el año 2006, año en el cual se renovaron nuevamente los poderes federales, ya que la cifra aumentó considerablemente puesto que fueron interpuestos 2,499 juicios.

Como podemos ver, la interposición de los juicios ha ido en aumento desde el año 2000, con un comportamiento homogéneo al alza de 2002 en adelante.

VI. Conclusiones

PRIMERA. El importante papel que los partidos políticos desempeñan les exige que extremen la obligación de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos. De ahí la relevancia de que dichas organizaciones desarrollen la democracia interna, ya que desde un punto de vista utilitario puede servir como el instrumento para salir adelante de la crisis de legitimidad de la que adolecen los mismos.

Existen dos puntos de vista sobre la democracia interna que debemos tomar en consideración al momento de reglamentarla, tanto a nivel constitucional como legal:

El sociológico, que implica encontrar un punto de equilibrio entre la democracia interna y la cohesión, disciplina y eficiencia de los partidos políticos, y el jurídico, que entraña hallar un justo medio entre el derecho de los partidos políticos a autogobernarse y los derechos de la militancia.

SEGUNDA. En nuestro país no se encuentra regulada de manera expresa, ni en la Constitución, ni tampoco en las leyes, la democracia interna de los partidos políticos.

De esta manera, son las organizaciones citadas, a través de las distintas fracciones parlamentarias que integran cada una de las cámaras del poder legislativo federal, quienes tienen en sus manos realizar las reformas constitucionales y legales para establecer una reglamentación expresa sobre la democracia interna.

Debido a lo anterior, es necesaria una reforma que prescriba expresamente, tanto en la Constitución como en las leyes, las reglas mínimas de la democracia interna de los partidos políticos abarcando los siguientes temas generales:

- La obligación de los partidos de contar, dentro de su estructura interna, con una Asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que represente la voluntad del conjunto de afiliados.
- Derechos y obligaciones de la militancia.
- Mecanismos de selección de candidatos para cargos de representación popular y de partido.
- La participación de los afiliados y las bases en los órganos de gobierno del partido.
- Respeto del principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la agregación mayoritaria de las voluntades individuales y con garantías para las minorías.
- Establecimiento de mecanismos alternativos de solución de controversias y de procedimientos disciplinarios con garantías mínimas para los afiliados.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que los partidos políticos, al margen de las resoluciones del Tribunal Electoral, a excepción del Partido Verde Ecologista Mexicano, han establecido normas sobre la democracia interna en un esfuerzo por legitimarse democráticamente ante la ciudadanía.

TERCERA. El control legal de los actos de la vida interna es una creación judicial ya que no se encontraba regulada de manera explícita ni en la Constitución ni en las leyes. En este sentido y, como ya lo habíamos señalado con antelación, fue el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien, al realizar la interpretación de las normas, abrió la posibilidad de que los afiliados y los ciudadanos interpusieran un juicio contra los actos de la vida interna de los partidos políticos. Este proceso fue de la mano con el periodo de transición del poder político y de la transformación gradual de las instituciones electorales.

Desde el año 2001, el Tribunal Electoral consideró que el registro de candidaturas era impugnabile sobre la base de que los candidatos no fueron electos conforme a los estatutos del partido postulante. Posteriormente, en 2002, estableció que era una obligación de los partidos políticos tener estatutos que cumplieran con los elementos mínimos para ser considerados democráticos. En el año 2003, la jus-

ticia electoral federal mexicana determinó que los militantes podían impugnar los actos definitivos e irreparables de los partidos políticos, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales.

Los afiliados de los partidos políticos y los ciudadanos vieron entonces la oportunidad para impugnar actos relativos a la vida interna de los partidos políticos como designación de candidatos y dirigentes, derechos de las minorías (por ejemplo las cuotas de género) y la expedición así como las reformas a su normativa interna, específicamente los estatutos, y con ello evitar las decisiones copulares.

Por otra parte, los dirigentes y órganos de los partidos políticos han visto restringido su poder político, ya que están obligados a cumplir con su normativa interna, la cual, a su vez, debe ser democrática so pena de ser sancionados.

Así encontramos casos en los cuales han repuesto procedimientos de designación de candidatos, se ha ordenado la expedición o modificación de los estatutos para que cumplan con los elementos mínimos para que sean considerados democráticos, han sido cambiadas las listas de candidatos de legisladores por el principio de representación proporcional, todo ello en beneficio de los afiliados y la democracia interna.

CUARTA. En este primer acercamiento a las jurisprudencias más importantes respecto de los actos de la vida interna de los partidos políticos y la democracia interna podemos concluir que existe una relación entre el control legal a través de la interposición de los juicios y la democracia interna de los partidos políticos. En este sentido, en la medida en que ha sido ampliada la jurisdicción del Tribunal contra actos de la vida interna de los partidos políticos ha ido en incremento la interposición de los juicios respectivos y, a su vez, se ha visto mermada tanto la disciplina como la cohesión interna que afecta también la eficiencia de los partidos sobre todo durante los procesos electorales federales.

Sin embargo, cabría hacer un estudio cualitativo de fondo de las sentencias para determinar los siguientes elementos:

1. Cuáles de todas las demandas fueron interpuestas contra actos de la vida interna de los partidos políticos.
2. Cuáles de todas estas resoluciones fueron fundadas o parcialmente fundadas para obtener un porcentaje que nos re-

vele en cuántas de ellas el órgano jurisdiccional controló los actos de la vida interna de los partidos.

3. Establecer los porcentajes que corresponden a cada partido político impugnado para verificar la relación de su normativa interna y el cumplimiento de la misma.
4. Qué tipos de actos de la vida interna de los partidos son impugnados, esto es, si se trata de designación de candidatos, elección de dirigentes, estatutos democráticos, procedimientos disciplinarios, derechos de las minorías, etc.
5. También sería interesante segmentar las sentencias correspondientes a los procesos electorales federales en las distintas etapas que lo conforman para ver en cuál de ellas se presentan la mayor cantidad de juicios.
6. Revisar cuántos incidentes de inexecución de sentencias existen en esta materia para ver qué partidos políticos muestran una resistencia respecto de su cumplimiento.

A pesar de los avances, hay mucho camino por recorrer. La investigación del tema requiere, sin duda alguna, de un trabajo cualitativo más profundo.

Bibliografía

- Dahl, Robert, *¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1994.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951.
- Freidenberg, Flavia, “Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos”, *Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones*, San José de Costa Rica, núm. 1, primer semestre de 2006.
- Kirchheimer, Otto, “El camino hacia el partido de todo el mundo”, Kart Lenk y Franz Neuman, (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.
- Maravall, José María, *El control de los políticos*, Madrid, Taurus, 2003.
- Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia interna*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1991, t. 2.
- Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 2003.
- Panbianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.
- “El partido burocrático de masas y el partido profesional electoral”, Calanchini J.J., *Partidos Políticos/3*, Montevideo, Uruguay, 1992.