

## Medios de defensa internos de los partidos políticos

Carlos Ferrer Silva

### I. INTRODUCCIÓN

El carácter de entidades de interés público otorgado por la Constitución Federal a los partidos políticos implica que la naturaleza jurídica de éstos sea especial y, por tanto, distinta a la de las agrupaciones de carácter privado y a la de los órganos pertenecientes al Estado, razón por la cual, en México, los partidos políticos se constituyen como organizaciones intermediarias entre la sociedad y el Estado con obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Carta Magna y en las leyes reglamentarias.<sup>1</sup>

Entre los fines más importantes de los partidos políticos están el de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En este sentido, los partidos políticos juegan un papel protagónico en la vida democrática de la nación y representan el cauce legal para que los ciudadanos ejerzan sus derechos político-electorales, específicamente el de libre asociación política y el de voto pasivo, de ahí la importancia de que sus documentos básicos cumplan, en principio, con lo dispuesto en la Constitución Política

<sup>1</sup> Se recomienda consultar lo apuntado por Arenas Bátiz Carlos y Orozco Henríquez José de Jesús, en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. IX, Porrúa, UNAM, México, 2002, pp.117-121.

de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El código electoral federal dispone que, para la constitución y reconocimiento de un partido político nacional, el órgano administrativo competente deberá verificar que los documentos básicos contengan una serie de requisitos básicos incluyendo un catálogo de las sanciones aplicables a sus miembros por violación a sus ordenamientos y los medios de impugnación correspondientes.

Lo anterior resulta de total importancia, en virtud de que con motivo de la participación de los afiliados en la vida partidaria, se suscitan, al interior del partido político, diferencias y conflictos de intereses que requieren de procedimientos de defensa idóneos que velen por el cumplimiento de los propios ordenamientos partidarios y de las leyes aplicables en aras de respetar los derechos político-electorales de sus integrantes.

En el presente artículo se pretende destacar la obligación legal de los partidos políticos de contar con medios de impugnación y la necesidad de que éstos garanticen a los afiliados el apego, en todo momento, a las formalidades esenciales del procedimiento y, consecuentemente, el efectivo resarcimiento del daño alegado.

Asimismo, se precisa el marco legal que da sustento a la obligación de los institutos políticos a contar con medios de defensa y los requisitos para su validez.

Finalmente, se plantea la oportunidad procesal de los interesados para impugnar los estatutos cuando estimen que se vulneran preceptos constitucionales en su perjuicio.

## II. FUNDAMENTO LEGAL DE LOS MEDIOS INTERNOS DE DEFENSA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los artículos 30 y 31 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales confieren al Consejo General del Instituto Federal Electoral la facultad de declarar la procedencia del registro de un partido político nacional, siempre que se cumplan diversos requisitos.

Como ya se anticipó, una de las condiciones indispensables para lograr el registro de un partido político nacional, consiste en contar con un catálogo de sanciones y los correspondientes medios internos de defensa, según dispone el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que reza lo siguiente.

### Libro Segundo

### De los Partidos Políticos

### Título Segundo

### De la Constitución, Registro, Derechos y Obligaciones

### Capítulo Primero

### Del Procedimiento de Registro Definitivo

### Artículo 27

1. Los estatutos establecerán:

a)...

g) *Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.*

Como se advierte, en el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece, expresamente, que los estatutos de los partidos políticos deberán contener las sanciones aplicables y los correspondientes medios de defensa, sin que en dicho numeral se precise de manera clara la forma en que deben estar contemplados y regulados los procedimientos intrapartidarios.

Pero no basta que los estatutos contemplen un catálogo de sanciones y los respectivos medios de defensa para que éstos sean constitucionales, sino que, además, los procedimientos previstos en los documentos básicos deben observar las formalidades esenciales del procedimiento para que sean válidos y garanticen el pleno respeto a los derechos fundamentales de los afiliados, como se vera a continuación.

### III. REQUISITOS PARA LA VALIDEZ DE LOS MEDIOS INTERNOS DE DEFENSA

En el artículo 25, incisos, a) y d), del mismo código electoral, se establece que la declaración de principios de los partidos políticos deberá contener la obligación de observar la Constitución y respetar las leyes e instituciones que de ella emanen y el deber de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

Lo anterior significa que los partidos políticos nacionales deberán acatar las disposiciones legales, esto es, toda disposición jurídica aplicable ya sea de carácter constitucional, legal, reglamentaria o estatutaria, que presente las características de generalidad, abstracción, impersonalidad, heteronomía, y coercibilidad, toda vez que la obligación de los partidos políticos para conducirse dentro del marco legal, debe entenderse a partir de normas jurídicas en un sentido material.<sup>2</sup>

En este sentido, si los partidos políticos nacionales deben sujetarse y conducirse con apego al marco jurídico vigente, ello implica, necesariamente, la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, previstas tanto en la Constitución Federal, en los tratados internacionales y en las leyes reglamentarias.

Para entender lo que debemos considerar por formalidades esenciales del procedimiento partimos de la definición propuesta por el maestro Fix Zamudio que lo define como los principios formativos del procedimiento judicial que se juzgan necesarios para que las partes tengan la posibilidad real de lograr una decisión justa de la controversia planteada, y por ello deben estimarse como un aspecto fundamental del derecho de defensa procesal.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Se recomienda ver la tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro "ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU VIOLACIÓN CONTRAVIENE LA LEY", consultable en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *Justicia Electoral* Suplemento, número 7, año 2004, páginas 41-43.

<sup>3</sup> Fix Zamudio Héctor, voz: Formalidades Esenciales del Procedimiento, en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, tomo D-H, Editorial Porrúa, México, 1996, p.1461.

No obstante que la función jurisdiccional compete en exclusiva al Estado, ello no es impedimento para que la resolución de controversias intrapartidarias se sujete a los principios básicos del debido proceso en razón de que la solución de controversias por órgano partidista representa una función similar a la jurisdiccional estatal, toda vez que tiene como objetivo resarcir al ciudadano en el derecho que alega violado, por ello, y por el deber de acatar la Constitución federal y las leyes e instituciones que de ella emanen, es menester, se insiste, que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento en la resolución de conflictos de los partidos políticos.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que los medios de defensa internos de los partidos políticos deben cumplir con las siguientes condiciones.

- \* Los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos;
- \* Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes;
- \* Se respeten todas las formalidades del procedimiento exigidas constitucionalmente, y
- \* Que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos.<sup>4</sup>

Desde nuestra perspectiva, los requisitos identificados con los números 1, 2 y 4 quedan subsumidos en el punto número 3, es decir, dentro de las formalidades esenciales del procedimiento, creemos conveniente agregar, además, las siguientes condiciones para poder calificar de constitucionales los estatutos de los partidos políticos.

<sup>4</sup> Requisitos contenidos en la tesis de jurisprudencia de rubro "MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD" consultable en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral" Suplemento, número 7, año 2004, páginas 20-22.

- \* Procedimientos claros que garanticen el derecho de audiencia a los afiliados;
- \* Plazos y términos para la sustanciación y resolución;
- \* Debida notificación de las resoluciones;
- \* Tipificación de las conductas violatorias;
- \* Métodos objetivos para la valoración de medios de convicción e imposición de sanciones, y
- \* Obligación de fundar y motivar adecuadamente todas las resoluciones.

La necesidad de contar con procedimientos que reúnan los requisitos mencionados, se ve fortalecido con lo dispuesto en el artículo 38, inciso a), del precitado código electoral, en donde se establece que los partidos políticos nacionales deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, lo que no se concibe sin un sistema de medios de impugnación intrapartidario que garantice el respeto a los derechos fundamentales, porque de otra forma se dejaría al ciudadano en estado de indefensión ante los actos de otros afiliados y desde luego de los órganos del partido político al que pertenece.

#### IV. OPORTUNIDAD PARA COMBATIR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTATUTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS QUE NO PREVEAN MEDIOS DE DEFENSA, O QUE ÉSTOS NO SEAN CONSTITUCIONALES

Una vez establecido que los partidos políticos nacionales tienen, por mandato de ley, la obligación de prever mecanismos de defensa internos para evitar la vulneración de los derechos y garantías fundamentales de sus integrantes, nos parece oportuno señalar la forma y tiempo para impugnar la inconstitucionalidad de los estatutos cuando, entre otras cuestiones, no prevea instrumentos internos de defensa o los previstos no cumplan con los requisitos antes apuntados.

Al respecto, conviene transcribir, en la parte conducente, lo establecido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis de jurisprudencia "ESTATUTOS DE UN PARTIDO POLÍTICO O DE UNA COALICIÓN. HIPÓTESIS DE IMPUGNACIÓN".<sup>5</sup>

...las hipótesis de impugnación de los estatutos de un partido político o de una coalición pueden ser las siguientes: a) Que la inconstitucionalidad o ilegalidad pretendida, se encontrara en el texto original de los estatutos que se presentaron ante el Instituto Federal Electoral para su aprobación, y que no obstante eso, el Consejo General de dicho instituto haya considerado, expresa o tácitamente, que las normas estatutarias están apegadas a la legalidad y constitucionalidad, y se haya otorgado, en consecuencia, el registro como partido político nacional a la organización solicitante o a la coalición, en términos de los artículos 30 y 31 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En esta hipótesis, quien tenga interés jurídico, especialmente los demás partidos políticos, en cuanto entes legitimados para deducir acciones para la tutela de intereses difusos o colectivos, puede impugnar el otorgamiento del registro y plantear los vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad de los estatutos admitidos; b) Que los vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad atribuidos surjan por alguna modificación posterior a los estatutos, y que al comunicarse al Instituto Federal Electoral haya sido declarada su procedencia constitucional y legal, a que se refiere el artículo 38, apartado 1, inciso 1), del citado código, y c) Que la autoridad electoral emita un acto o resolución electoral, cuyo contenido o sentido reconozca, como base fundamental de sustentación, a las normas estatutarias que se consideran inconstitucionales o ilegales, o fueran efectos o consecuencias directas de ellas. En estas situaciones se puede presentar la impugnación contra el primer acto de aplicación que afecte el interés jurídico del promovente, con el objeto de impedir la causación de perjuicios en su interés o de ser restituido en los que se le hayan ocasionado para restituir a los promoventes en el estado en que se encontraban antes de ser afectados por el acto impugnado.

<sup>5</sup> Tesis de jurisprudencia consultable en la Compilación Oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomo Jurisprudencia, pp. 92 y 93.

nado con el acto concreto de aplicación que se reclame destacadamente, y allí se puede argumentar lo conducente contra las normas estatutarias en que se funde el acto o resolución...

Del texto del criterio jurisprudencial transcrito, advertimos que los estatutos de los partidos políticos se pueden combatir, en un primero momento, con la entrada en vigor de los estatutos o de sus modificaciones, esto es, cuando son aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y, en un segundo momento, mediante el primer acto de aplicación.

Podemos entonces calificar a los estatutos como autoaplicativos y heteroaplicativos para efectos de determinar la oportunidad para su impugnación.

Es importante destacar que para atacar por inconstitucionales dichos ordenamientos, el medio de impugnación procedente es el recurso de apelación, del que conocerá y resolverá el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siempre que se acredite el interés jurídico y se colme los supuestos de procedencia establecidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lógicamente, en el supuesto en que los estatutos no sean impugnados y, por ende, declarados como inconstitucionales por autoridad competente, éstos siguen surtiendo plenos efectos.<sup>6</sup>

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Los partidos políticos desempeñan en México una función trascendental en la vida democrática de nuestra república al ser el conducto para la postulación de candidatos y, por ello, la única vía prevista en la ley para que los ciudadanos accedan al poder, por lo

<sup>6</sup> Tesis de jurisprudencia de rubro "ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SURTIEN EFECTOS MIENTRAS NO SEA DECLARADA SU NULIDAD", consultable en la Compilación Oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomo Jurisprudencia, pp. 90 y 91.

que resulta fundamental que su vida interna esté debidamente regulada atendiendo a los principios básicos del estado democrático.

Sin embargo, el problema fundamental que surge de los derechos fundamentales no es su establecimiento en determinada ley, su descripción o declaración solemne, sino su tutela efectiva. Más que saber cuáles y cuántos son estos derechos, su naturaleza o fundamento, importa más la forma de garantizar su protección ante los actos arbitrarios de los órganos partidarios.

Así, los ciudadanos que deciden pertenecer a un partido político son titulares de los derechos previstos constitucional y legalmente, los que no se pueden vulnerar o minimizar por normas establecidas en ordenamientos partidarios o por actos o resoluciones de los órganos del instituto político al que pertenecen.

Por lo anterior, los instrumentos de defensa intrapartidarios deben garantizar el irrestricto respecto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, de tal suerte que sus documentos básicos deben prever procedimientos justos que permitan al afiliado, *prima facie*, agotar las instancias internas del partido político, antes de acudir a la justicia estatal.

En conclusión, podemos afirmar que los ordenamientos que dan vida y rigen la estructura, organización y funcionamiento de los partidos políticos deben contemplar un catálogo de sanciones y un sistema de medios de impugnación en donde estén previstas como mínimo las siguientes condiciones:

1. Órganos partidistas competentes establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos.
2. Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de los integrantes de los órganos competentes.
3. Tipificación de las conductas violatorias.
4. Medios de impugnación que resulten formal y materialmente eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos.
5. Procedimientos claros que garanticen el derecho de audiencia a los afiliados.
6. Plazos y términos para la sustanciación y resolución.

7. Métodos objetivos para la valoración de medios de convicción e imposición de sanciones.
8. Debida notificación de los actos y resoluciones.
9. Debida fundamentación y motivación de los actos y resoluciones.

Somos de la opinión que, si en el derecho interno de los partidos políticos no se cumplen con las condiciones antes precisadas, el ciudadano estará entonces legitimado para acudir a la justicia del Estado y solicitar la declaración de inconstitucionalidad de los ordenamientos partidarios.

La oportunidad para impugnar los documentos la podemos dividir en dos momentos, el primero, con la mera entrada en vigor de los estatutos o de sus respectivas modificaciones y, el segundo, a través de un acto de aplicación concreto que tenga como base los estatutos que se estimen inconstitucionales.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

1. Grandes partidos componentes establecidos, integrados e instaurados con antigüedad a los hechos históricos.

2. Se garantiza su independencia e independencia de los miembros de los órganos componentes.

3. Tipificación de las conductas violatorias.

4. Medios de impugnación que resulten formal y materialmente adecuados para restituir a los promotores en el goce de sus derechos políticos.

5. Plazos y términos para la sustanciación y resolución.

## El sufragio en México: su naturaleza y funciones

José Gilberto Garza Grimaldo

### INTRODUCCIÓN

Los estudiosos del derecho político coinciden en que el sufragio es un elemento vital en el ejercicio de la democracia moderna o representativa.<sup>1</sup> Sin embargo, se presentan doctrinas contrapuestas sobre su naturaleza y funciones.<sup>2</sup>

El presente trabajo se circunscribe a la naturaleza y funciones del sufragio en México, a partir del sistema mixto que contiene nuestra Constitución política y asimilada por las constituciones y leyes de las entidades federativas.

Nuestro pueblo aspira transitar de una elección-dimisión a una elección-participación,<sup>3</sup> es decir a la democracia semidirecta en donde la voluntad soberana no sólo se limite a elegir, sino, fundamentalmente a participar en la toma de decisiones del poder público. La democracia constitucional permite emancipar a la sociedad y establece además, un control al poder político.

Algunos tratadistas analizan a la democracia sobre un marco ideológico y hablan de democracia gobernada y democracia gover-

<sup>1</sup> Loewenstein, Karl. *Teoría de la constitución*, Col. Demos. Edit. Barcelona, 1976., p. 60.

<sup>2</sup> Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de derecho político*. Edit. Civitas. Madrid. 1984, pp. 333, 340, 341 y 699.

<sup>3</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho electoral*. Edit. Porrúa. México, 1980, p. 146.