

DEMOCRACIA INTERNA: UNA ASIGNATURA PENDIENTE PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

María del Pilar HERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares.* II. *Marco conceptual.* III. *El debate sobre la democracia interna en los partidos políticos.* IV. *La democracia interna.* V. *Viabilidad del control jurídico de la democracia interna partidista.* VI. *La regulación jurídica de los partidos políticos en México.* VII. *Aspectos fundamentales en el perfeccionamiento de la democracia interna de los partidos.* VIII. *Conclusiones.*

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Como ya se ha apuntado en esta mesa, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a los partidos políticos como entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Es decir, tienen encomendadas tareas de trascendental importancia para el funcionamiento del sistema democrático, especialmente, en lo que respecta a su actuación en los ámbitos electoral y parlamentario. De ahí que en ocasiones se hable que en la actualidad vivimos en un “Estado de partidos” ya que la mayor parte de las decisiones importantes adoptadas en cualquier instancia de poder, se derivan, a su vez, de decisiones previamente adoptadas en el seno de las organizaciones partidarias.

Los partidos políticos, en tanto sociedades intermedias, se erigen en actores irremplazables en el escenario de lo público, ya que desempeñan, como es sabido, la tareas de intermediación entre el Estado y la sociedad civil, en aspectos tales como lo social y lo político; imprescindibles am-

bas en una democracia, no existiendo, hasta ahora, instituciones semejantes capaces de sustituirlos. Sin embargo, no podemos soslayar que cuando no existen los suficientes controles democráticos, los partidos pueden apoderarse, como está sucediendo, de la instituciones y desviar sus actividades normales y ordinarias. No cabe duda de que vivimos en la era de la partidocracia.

En este orden de ideas, se ha demostrado que constituye una ley casi universal e inmutable la existencia de fuertes resistencias surgidas al interior de los partidos, que se oponen a la consecución de niveles democráticos en su organización y funcionamiento,¹ debidas sobre todo a la intención de las élites dirigentes que ansían mantenerse en la cúpula del poder.

Tal circunstancia es digna de reseñarse en virtud de que, a pesar de nuestra Constitución no establece expresamente la exigencia de que los partidos políticos se estructuren internamente y que funcionen de forma democrática, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante Cofipe) se encarga de regular dichos aspectos, previendo una serie de mecanismos dirigidos a garantizar que el funcionamiento de los partidos responda al concepto que de ellos da la Constitución federal mexicana.

La necesidad e importancia de establecer y perfeccionar un verdadero bloque de constitucionalidad y legalidad que regule la actividad cotidiana de los partidos políticos deriva de la propia realidad, que ha puesto de manifiesto la gran influencia que las “élites” partidistas ejercen en los procesos de toma de decisiones internas, con la consiguiente marginación de las bases, provocando un “déficit democrático” y de legitimidad, no sólo al interior del propio partido sino en todo el aparato estatal, particularmente en lo que se refiere al funcionamiento del sistema democrático en su conjunto, puesto que los partidos son los principales agentes del proceso de representación en los Estados democráticos. Por tanto, metodológicamente se establece un binomio indisoluble: en la medida en que avanza la democracia del Estado, debe avanzar la democracia interna de los partidos políticos, y en la medida en que éstos se democratizan, se avanzará en la consolidación de los estándares democráticos del Estado.

1 Lo que Michels denominó *Ley de hierro de la oligarquía*.

Por las anteriores consideraciones, estimamos necesario reabrir el debate teórico acerca de la viabilidad o, en su caso, la no viabilidad de la adopción de medidas jurídicas que garanticen un cierto nivel de funcionamiento democrático al interior de los partidos. Éste es precisamente el objetivo del presente estudio.

II. MARCO CONCEPTUAL

Hablar de la democracia es tratar el tema de los *partidos políticos*, en tanto que son ellos los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales.² Tradicionalmente se les ha concebido como grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros.³

Los partidos políticos son el resultado de la ruptura entre la sociedad feudal y la sociedad industrial. El mundo burgués posterior a las revoluciones en Inglaterra y Francia, requería de formas de organización política que sustituyeran a las estamentarias por nuevos modos de organización, dependientes de grupos políticos organizados en el Parlamento, con reglas claras para la circulación de la clase política. Estas reglas serían de carácter electoral y tendrían un sentido representativo, con el cual el representante ya no es considerado representante exclusivo del área geográfica donde fue electo, sino de toda la nación.⁴ Así, los partidos políticos permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares pero, al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares predominen sobre los nacionales. Por ello, su función es ambivalente

² Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988, p. 46.

³ Existen discrepancias respecto a si los partidos políticos surgieron en el último tercio del siglo XVIII o en la primera mitad del XIX en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica. Una de las opiniones más aceptadas considera que los partidos políticos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizaron a partir del siglo XIX. Los partidos modernos, aunque son el resultado de la *sui generis* relación de los grupos políticos con el parlamento fueron condicionados por los procesos de formación de los Estados nacionales y por los de modernización, acontecidos durante los siglos XVIII y XIX.

⁴ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 43.

pero necesaria en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación.

Por su parte, el uso del término *democracia* o del adjetivo democrático ha sido una constante en el estudio de las más variadas instituciones políticas y sociales. Sin embargo, es frecuente que su empleo no refleje el esfuerzo por determinar qué se entiende por tal concepto.

En el Diccionario de Política de Norberto Bobbio, se define a la democracia como “la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno”, el “predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado”.⁵ De esta primera aproximación se puede encontrar un elemento interesante para los efectos de este trabajo: democracia es tanto un determinado sistema o forma de gobierno, como una doctrina política que, como tal, podría ser aplicada a cualquier órgano o institución social, independientemente del grado de vinculación social de la misma con el aparato estatal.

Ello significa que la noción de lo que es democrático, puede aplicarse a otras organizaciones de poder distintas al Estado, como lo pueden ser los sindicatos y las empresas.

La definición doctrinal más comúnmente admitida de democracia, —la cual proviene de su etimología— es aquella que la define como el gobierno a favor del pueblo. De esta última podemos extraer que un elemento básico de la democracia atiende a la forma en que se organiza el poder dentro de un determinado ámbito, bien sea el general (Estado), bien sea otro más limitado, como los partidos políticos.

Por lo tanto, la noción de democracia hace referencia, básicamente, a *quién* ejerce el poder al interior de un ámbito concreto, a *cómo* se ha accedido a la posición que habilita para ejercer ese poder y, cuál es la *forma* de ejercicio del mismo, esto es, la relación que une a los gobernantes y gobernados.

En este sentido, vale señalar que el artículo 3o. de la Constitución federal mexicana hace referencia expresa al término democracia definiéndola no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Pero si bien esto es así, para efectos de este estudio, las cuestiones que resultan indispensables formular

⁵ Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, México, Siglo Veintiuno Editores, ts. A-J, 1998, pp. 441 y ss.

se refieren a ¿qué debemos entender por “partido democrático” o cuándo un partido cumple con las exigencias de democracia interna? Como hemos escuchado en esta mesa, responder a estas interrogantes no resultará una tarea fácil, sin embargo, por vía de aproximación, intentaremos elaborar un concepto de democracia interna partidista.

III. EL DEBATE SOBRE LA DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El estudio acerca de cuáles son los mecanismos necesarios para un funcionamiento más democrático de los partidos políticos lo podemos ubicar en dos planos: el sociológico y el jurídico.

1. *Sociológico*

Consideramos que son cuatro los autores que fundamentalmente se han ocupado de formular planteamientos relativos al estudio del funcionamiento interno de los partidos políticos:

- A) Mosei Ostrogorski. Plantea que el modelo de partido caracterizado por el mantenimiento de sus capas dirigentes y su perpetuación constituye un peligro para el sistema democrático, ya que al interior del mismo se da una oligarquía dominante y la ausencia de participación de las bases, con lo cual los partidos dejan de ser aquello para lo que inicialmente están llamados: ser los canalizadores de las demandas sociales.⁶
- B) Robert Michels y su *Ley de hierro de la oligarquía*. El principio fundamental sobre el que finca toda su construcción se resume en el siguiente fragmento de su obra: “La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía”,⁷ expresión ésta que se conoce académicamente como *Ley de hierro de la oligarquía*.

⁶ Navarro Mendez, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 98.

⁷ Michels, Robert, *Los partidos políticos* 2, Argentina, Amorrortu Editores, 1996, p. 164.

Según Michels, todos los partidos en su quehacer cotidiano simulan un apego a los principio democráticos, sin embargo, en la realidad y a su interior son una constante las tendencias oligárquicas, entendidas como la primacía y la dominación de los dirigentes de los partidos sobre el conjunto de la organización. Para el autor en cita, la tendencia de todo partido a constituir en su seno una oligarquía dominante se explica por las siguientes razones:⁸

- 1) La necesidad de contar con una organización desarrollada, conduce a los partidos a un aumento en su grado de burocratización, y las necesidades de supervivencia del propio partido conducen al sacrificio de los principios democráticos. Para Michels, la burocracia encuentra su justificación histórica en la experiencia. De esta forma, la burocracia se constituye como una necesidad derivada de la propia estructura organizativa.
 - 2) Razones de tipo psicológico, como por ejemplo, la consideración de los cargos como propiedad personal, la necesidad de liderazgo por parte de las masas, la gratitud de las masas hacia quienes tienen puestos de responsabilidad en el partido, entre otras.
 - 3) Razones de tipo intelectual, es decir, el mayor grado de preparación técnica y cultural de los dirigentes frente a las masas, hace que los primeros se conviertan en insustituibles dentro del partido.
- C) Max Weber. Su principal aportación consiste en haber reformulado el fenómeno burocratizador de los partidos. Weber enmarca el estudio de los partidos políticos dentro de un fenómeno más amplio, el de la *burocratización del Estado*. Para él, esta tendencia hacia la burocratización de los partidos es irrevocable y parece ser la única forma posible para garantizar la supervivencia política del partido, pese a que ello suponga una fuga importante de democracia interna.⁹
- Asimismo, según este autor, al fenómeno de la burocratización le sigue otro paralelo, a saber: el de profesionalización de capas dirigentes del partido.

⁸ *Ibidem*, p. 169 y ss.

⁹ Weber, M., *Economía y sociedad*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, vol. II, 1977, p. 1077.

D) Maurice Duverger. Adopta una posición muy cercana a las conclusiones de Michels, ya que considera que no obstante los intentos que realizan los partidos por dotarse de una apariencia democrática, la realidad evidencia que existen tendencias a la oligarquización motivadas por las necesidades de la lucha política competitiva, puesto que un partido no organizado, es un partido débil y con limitadas posibilidades de supervivencia. Para Duverger, estas tendencias oligárquicas se fundamentan en dos elementos:¹⁰

- 1) La selección de los dirigentes de los partidos, los cuales, lejos de ser elegidos democráticamente, son reclutados autocráticamente.
- 2) El carácter oligárquico de los dirigentes, lo que significa que una “verdadera clase de jefes” se caracteriza por su carácter cerrado, de difícil acceso.

2. Jurídico

Dentro de esta postura encontramos a aquellos que consideran que la “democracia interna” debe de preverse y regularse en instrumentos jurídicos que conminen a los partidos a funcionar democráticamente. Según M. Satrústegui,¹¹ ha sido una constante en la doctrina resignarse y considerar que la falta de democracia interna en los partidos políticos es un problema sin solución.

Para esta corriente, la *Ley de hierro de la oligarquía* de Michels no tiene un carácter absoluto, sino más bien tendencial y no acepta los argumentos formulados por diversos sectores jurídicos de mantener una actitud pasiva ante la exigencia de adoptar instrumentos eficaces que garanticen la democracia interna en los partidos. En primer lugar, y frente a quienes recuerdan el conflicto existente entre la exigencia ya mencionada y la libertad de asociación, consideran que la democracia interna admite un enfoque diferente a la limitación de la libertad, ya que también podría significar una faceta de esa misma libertad.

Para otros, en cambio, los mecanismos oportunos y eficaces para este cometido no puede brindarlos el derecho, sino la propia sociedad o la

¹⁰ *Ibidem*, p. 85.

¹¹ Satrústegui, M., “La reforma legal de los partidos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, Madrid, 1996, p. 84.

capacidad de autorregulación de los propios partidos, considerando ilusorio confiar en la capacidad de encontrar soluciones viables a través de alternativas jurídicas.

La solución de los problemas que aquejan al sistema democrático la encontramos en mecanismos jurídicos más bien de carácter social (por ejemplo, la selección de candidatos a través de elecciones primarias).

IV. LA DEMOCRACIA INTERNA

En el desarrollo de un concepto de democracia interna partidaria, encontramos a aquellos autores que circunscriben el tema a las cuestiones relativas a los controles y los procedimientos para limitar los aspectos antidemocráticos de los partidos, dejando de lado el estudio teórico al que nos hemos referimos. Otros consideran que la democracia interna de los partidos es hoy en día una utopía, y que los preceptos constitucionales y legales que regulan esta materia deben entenderse como la prohibición de que los partidos políticos puedan organizarse de forma autoritaria.

Pero si bien estas posturas apuntan al qué de la democracia interna, es menester tratar lo relativo al quién y cómo se accesa y se ejerce el poder al interior del partido político.

Se ha insistido en que el respeto a principios como: el consejo general es el órgano supremo del partido; todos los miembros tienen derecho a tener acceso a los cargos; los militantes tienen derecho a la información sobre las actividades y situación económica del partido, y que la elección de los órganos directivos se realice mediante sufragio libre y directo, es suficiente para que un partido alcance el grado democrático. Sin embargo, si bien es cierto lo anterior, se deben agregar a esta lista principios tales como:¹²

- La existencia de instituciones dentro del partido como la del referéndum o de la iniciativa popular; la movilidad permanente de los dirigentes.
- El respeto a la existencia de minorías dentro del partido.
- La revocación en todo momento de los dirigentes.

¹² Cárdenas Gracia, Jaime, *Democracia y partidos políticos*, México, IFE, 1996, p. 38.

- La existencia de órganos de control democráticos.
- La descentralización de los órganos del partido.
- El nombramiento de los directivos por medio no sólo de los militantes sino de los electores.
- La descentralización de los órganos del partido.
- La prohibición para impedir la compatibilidad entre dos o más cargos, ya sean del partido o del Estado.
- La afiliación abierta.
- La prohibición de expulsiones sin procedimientos previos o mecanismos vigentes y sin las garantías procesales y constitucionales.
- La transparencia en la financiación y sobre los donativos, entre otros.

De este primer acercamiento, podemos afirmar que la democracia interna partidista la constituyen el conjunto de mecanismos jurídicos y medidas políticas dirigidas a garantizar que la selección de sus dirigentes, así como de los candidatos a puestos de elección popular, sea el resultado de la voluntad mayoritaria de las bases del partido y no la imposición de las élites políticas o económicas. De igual manera, la actividad interna de un partido sólo será considerada como democrática cuando se tutelen los derechos fundamentales de los militantes del partido, mediante la existencia de un control de constitucionalidad y legalidad sobre la actividad interna de los partidos.

V. VIABILIDAD DEL CONTROL JURÍDICO DE LA DEMOCRACIA INTERNA PARTIDISTA

Al hilo discursivo, son de considerarse como los argumentos más fuertes que desalientan la posibilidad de que a través de mecanismos jurídicos se pueda alcanzar la democratización de la vida interna de los partidos políticos los siguientes:

1) Es razonable argumentar que la característica esencial de la democracia involucra la elección entre distintos partidos políticos y candidatos. Cuando el elector tiene esa opción, la estructura interna de cada partido es irrelevante. Si a un votante no le gusta el modo en que se conduce el partido, tiene la opción de votar por otro. El riesgo de la falta de popularidad electoral, es la mejor garantía contra un comportamiento dictatorial o corrupto de los líderes del partido.

2) Hay consideraciones prácticas que hacen difícil de lograr la democracia interna de los partidos y dejan abierta la puerta para los abusos. En tanto que sea probable que una porción relativamente elevada de electores participe en las elecciones generales, solamente una pequeña, aunque muy entusiasta minoría, tomará parte en las elecciones partidistas internas, tales como las primarias. La experiencia muestra que aquellos que participan en las elecciones primarias no son representativos del partido en su conjunto.

Ramón García Cotarelo, comparte esta postura al afirmar que:

...por su propia esencia, los partidos no pueden ofrecer el mismo tipo de estructura democrático-formal que ofrece el sistema político en su conjunto, con lo cual es preciso hacerse a la idea de que en la democracia nos encontramos con la paradoja de unos pilares de esta forma de organización política que, en el fondo, no son democráticos del todo ni pueden serlo...Es prudente medir por grados la democracia interna, al menos desde el punto de vista jurídico formal.¹³

3) Asimismo, hay quienes afirman que “es un presupuesto importante del funcionamiento del sistema de partidos la existencia y preservación de un área de poder no sólo no democrática, sino tendencialmente ilegal”,¹⁴ lo que se evidencia cuando se constata que son los propios partidos políticos, a través de sus diputados o senadores, a quienes les corresponde aprobar las medidas jurídicas relativas a su democracia interior, paradójicamente no lo hacen.

4) Otra razón que explica la cautela con que el ordenamiento jurídico suele abordar la intervención en la vida interna de los partidos políticos, se basa en el límite a la autonomía de los partidos políticos. Es decir, se dice que los partidos políticos son la inmediata expresión del derecho de asociación política de los ciudadanos, por tanto, cualquier intromisión por parte del Estado en su funcionamiento interior constituiría una violación a dicho derecho.

Desde estos supuestos, no parece fácil establecer un sistema jurídico que controle la vida interna partidista, lo que lo convierte en una aspi-

¹³ García Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985, p. 252.

¹⁴ Cascajo, José Luis, *Partidos políticos y Constitución, sistema de controles sobre los partidos políticos*. Documento obtenido vía internet: www.diba.es/icps/working_papers/docs

ración común de los ordenamientos democráticos, pero su traducción en disciplina normativa parece ser además de complicada, poco viable.

De esta segunda aproximación, podemos afirmar que si bien es cierto que la realidad ha demostrado que al interior de los partidos políticos existe una tendencia “natural” hacia la oligarquía, también lo es que el derecho puede brindar —si no la solución absoluta a dicho problema—, vías eficaces para frenar esa tendencia antidemocrática. Pensar lo contrario equivaldría a cobijarnos bajo un conformismo y un derrotismo jurídico inaceptable.

VI. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

En México, es el Cofipe el ordenamiento encargado de la regulación jurídica de los partidos políticos.

Entre los aspectos más sobresalientes que contiene este cuerpo normativo, encontramos:

- Procedimiento de registro.
- Elementos mínimos que deberán contener la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos de cada partido.
- Requisitos para el mantenimiento y pérdida del registro.
- Derechos y obligaciones de los partidos.
- Prerrogativas, acceso a la radio y televisión.
- Financiamiento.

En lo relativo a la democracia al interior de los partidos, son pocas las disposiciones que se refieren expresamente a esta materia. En primer lugar, encontramos la obligación por parte del partido de “Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático...”.¹⁵

Asimismo, se dispone que los partidos deben *cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos*.¹⁶

Por otra parte, el artículo 27 del Cofipe establece que los estatutos deben contener, entre otros aspectos:

¹⁵ Artículo 38, número 1, inciso a), Cofipe.

¹⁶ *Ibidem*, inciso e.

- Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos.
- Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos, se incluirá el de poder ser integrante de los órganos directivos.
- Las normas para la postulación democrática de sus candidatos.
- Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Como podemos observar, a pesar de que la actual legislación electoral mexicana contiene pautas generales a seguir por los partidos políticos, mantiene un silencio casi absoluto en lo relativo a la conducta democrática interna de los partidos, delegando con ello a los propios partidos la facultad de establecer en sus documentos básicos las normas atinentes a su organización y funcionamiento democrático interno.

Por otra parte, resulta conveniente recordar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), juega un papel importante en la protección jurisdiccional de los derechos político electorales del ciudadano, en general, y *sub especie iuris*, del derecho de afiliación política.

La labor de la Sala Superior ha ido evolucionando hacia mayores estándares de protección de los derechos de los miembros de los partidos políticos. Así, inicialmente, el criterio sostenido por el TEPJF se enderezaba a que los actos de los partidos políticos no podían considerarse como objeto de protección jurisdiccional, en virtud de que los partidos no podían ser equiparados a una autoridad.¹⁷ No obstante lo anterior, este criterio se ha modificado sustancialmente, tal y como lo podemos constatar en la resolución recaída al Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (clave SUP-JDC-037/2000), en la cual se abrió la posibilidad de que los ciudadanos con legitimación e interés jurídico pudieran impugnar el acto de registro de uno o varios candidatos que, según ellos, no hubieran sido elegidos conforme a los procedimientos estatutarios del partido.

¹⁷ Véase Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. SUP-JDC-012/97.

En ese tenor, vale mencionar que en el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-021/2000, encontramos un criterio estrechamente vinculado con la vida interna de los partidos políticos. En la resolución recaída al citado juicio, la Sala Superior del TEPJF sostuvo que el derecho de afiliación, en su más amplio sentido, implica la potestad de los ciudadanos de formar parte de los partidos políticos y de pertenecer a éstos con todos los derechos que ello implica. Por ello, de actualizarse el supuesto de que un partido político incumpla con su deber de respetar el derecho de asociación —en sentido amplio—, y el de afiliación —en sentido restringido— de los ciudadanos, el IFE tiene la facultad de adoptar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho político-electoral violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida.

Finalmente, criterio semejante al anterior lo podemos ubicar en el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-117/2001.

Los anteriores criterios reflejan que el control jurisdiccional al interior la vida interna partidista es cada vez más frecuente. Si bien es cierto que el TEPJF se ha ocupado, principalmente, del derecho de afiliación de los ciudadanos, también lo es que se observa una clara tendencia hacia la protección de otro tipo de derechos de los militantes, como lo son la postulación democrática de candidatos. Sin embargo, falta aún por hacer y nos referimos al control jurisdiccional que debe ejercerse, a guisa de ejemplo, en tratándose de las expulsiones de miembros de los partidos políticos sin que gocen de un debido proceso.

VII. ASPECTOS FUNDAMENTALES EN EL PERFECCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS

Visto lo anterior, aparece la necesidad de redefinir los procedimientos de toma de decisiones internas de los partidos políticos en México, en lo relativo a la elección de candidatos, la selección de dirigentes y, sobre todo, a las garantías con que deben contar los militantes en caso de ser expulsados.

La democracia interna partidista se convierte en factor condicionante para la vida democrática, tanto de los propios partidos, como del país

en su conjunto ya, que la misma desborda sus límites partidistas para configurarse como una democracia sistemática, que debe operar en la sociedad en su conjunto.

Coincidimos con Jaime Cárdenas Gracia en que para determinar el grado la democracia interna de los partidos políticos es necesario considerar al menos cuatro elementos:¹⁸ a) El grado de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido; b) La organización y los procedimientos democráticos internos; c) Las fracciones en el seno del partido; y, d) Los medios de control de la democracia interna.

1. *El grado de respeto de los derechos fundamentales dentro del partido*

Para gran parte de la doctrina jurídica de la ciencia política, los derechos fundamentales y la estructura democrático-formal no se dan de igual forma en los partidos que en el Estado. En los primeros, la defensa y garantía de los derechos fundamentales aparece de manera más restringida y limitada a un contenido exiguo, basado en alguno de los principios democráticos del texto constitucional o del programa de cada partido, o bien, reduciendo la democracia interna a una democracia procedimental sin tomar en cuenta la cuestión de los derechos fundamentales de los militantes. Así, se afirma que en el plano estatal, los ciudadanos pueden manifestar libremente sus opiniones, pero que en el partido tiene poco sentido sostener opiniones contrarias pues lo que se busca es la unidad.

Indudablemente, los derechos de los miembros de un partido que deben ser protegidos son todos aquellos que la constitución y la ley secundaria contienen. Asimismo, podemos mencionar a la participación directa o mediante representantes en las asambleas generales y en todos los órganos del partido; el derecho de poseer la calidad (activa y pasiva) de elector; la preservación de todas las garantías del voto;¹⁹ la garantía de periodicidad en los cargos; la revocabilidad de los mismos; la regulación del libertad de expresión al interior del partido; el derecho a la afiliación.

¹⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 209 y ss.

¹⁹ Hernández, María del Pilar, *Las garantías del procedimiento electoral*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2002, en prensa.

Otro tipo de problemas que afectan la democracia interna de los partidos políticos son los que afectan directamente a los militantes que ya han sido designados para ocupar algún cargo de elección popular. Es frecuente encontrarse con el problema de la titularidad de escaños, la exigencia de la dimisión sin fecha, el problema del abandono del partido por parte del diputado, mismo que lesiona gravemente el interés público y la estabilidad gubernamental, entre otros.

2. Organización y procedimientos democráticos internos

Estos temas de la democracia interna no son menos importantes que los anteriores.

Lo indispensable en este ámbito consiste en que la voluntad del partido se forme de abajo hacia arriba y nunca en sentido inverso. El órgano supremo es la asamblea de miembros, y de ella tienen que emanar las decisiones fundamentales de los partidos. Por su parte, el órgano ejecutivo debe basarse en una dirección colegiada y quien funja como dirigente, no deberá contar con atribuciones exclusivas.

Algunos elementos de organización y procedimiento que, en un régimen democrático, los partidos podrían contemplar serían los siguientes:

- Igual derecho de voto y propuesta para cada miembro.
- La posición jurídica de los militantes tiene que ser regulada en los estatutos sobre la base de la igualdad de derechos.
- Acceso a la información sobre todo de los asuntos del partido, incluyendo los económicos.
- Fundamentación de los rechazos de solicitudes de afiliación.
- Prohibir las prácticas de afiliación colectiva o vías privilegiadas de afiliación.
- Tipificación de las causas y naturaleza de las medidas de sanción o expulsión.
- Posibilidad de impugnación, ante órganos jurisdiccionales del Estado, de ciertas decisiones del partido relacionadas con la afiliación, castigo, expulsión, etcétera.
- Absoluta autonomía de las bases del partido en las organizaciones locales en sus esferas de competencia.
- No intervención de los órganos directivos para modificar la selección de candidatos.

- Establecimiento de procedimientos previos por la asamblea, para la selección de candidatos para los cargos del partido.
- La existencia de tendencias organizadas al interior del partido.

3. *Las fracciones internas*

El tema de las corrientes internas al interior de un partido se ha desacreditado, debido a que a los partidos se les ha concebido tradicionalmente como una unidad. Por ello, se le adjudica de fraccionar o desideologizar al partido.

Desde nuestra perspectiva, si bien es cierto que pueden llegarse a dar tales situaciones, también lo es que es preferible contar con disensos y consensos al interior del partido que con un estancamiento político que impida la alternancia en su seno.

La existencia de fracciones dentro de los partidos se explica, fundamentalmente por las siguientes razones:

- a) Tradiciones locales.
- b) Un sistema de financiación descentralizado de los partidos.
- c) Fusiones de partidos.

No permitir la existencia de las fracciones internas al interior de un partido equivaldría a impedir un verdadero desarrollo de la democracia interna. Es necesario que los partidos políticos permitan el desarrollo de las corrientes de pensamiento, sin que ello implique atentar contra la misma esencia de la unidad interna del partido, pero para ello se requiere fomentar el desarrollo de nuevos liderazgos que asuman el papel de conducción en un ambiente de heterogeneidad.

4. *Los medios de control de la democracia interna*

La existencia de mecanismos que garanticen el respeto de los derechos fundamentales al interior del partido, así como la debida aplicación de sanciones cuando se produzca una violación los mismos, es el supuesto que posibilita la realización de los anteriores tres elementos.

Ha sido muy discutida la propuesta de que un órgano estatal pueda conocer de las impugnaciones contra los órganos internos de los partidos. De hecho, pocos son los países que contemplan este medio de control.

Son dos las principales objeciones que se formulan al respecto: 1) Se viola la autonomía partidista; y, 2) Los partidos políticos son organizaciones de la sociedad civil, por lo cual, la intromisión del Estado vulneraría el derecho de asociación y expresión.

Sobre el particular, somos de la idea de que ciertos actos partidistas, tales como la expulsión de miembros del partido, las resoluciones de los órganos internos, entre otros, puedan ser controlados externamente por el TEPJF, aclarando desde este momento que dicho control deberá versar, exclusivamente, sobre cuestiones estructurales y nunca sobre aspectos ideológicos.

VIII. CONCLUSIONES

No obstante la crisis de credibilidad por la que actualmente atraviesan los partidos políticos, es innegable que los mismos desempeñan una tarea importantísima en la intermediación entre el Estado y la sociedad civil, al grado de convertirse en actores irremplazables en el actual escenario político. Sin embargo, la experiencia política de nuestro país ha demostrado que cuando no existen los suficientes controles democráticos, los partidos pueden apoderarse de la instituciones y desviar sus actividades normales y ordinarias.

Por ello, el tema de la democracia interna partidista adquiere un especial relevancia y más aún si consideramos que su estudio nos conduce al debate acerca de “crisis de la democracia” como forma de organización del poder estatal, y de búsqueda de mecanismos que contribuyan a perfeccionar el funcionamiento del Estado democrático-representativo.

La realidad ha demostrado que al interior de los partidos políticos existe una tendencia “natural” hacia la oligarquía, sin embargo debemos tener presente que a pesar de ello el derecho puede brindar —si no la solución absoluta a dicho problema—, vías eficaces para frenar esa tendencia antidemocrática. Admitir lo contrario equivaldría a cobijarnos bajo un conformismo y un derrotismo jurídico inaceptable. Simplemente queremos hacer patente la necesidad de contar más que con una regulación jurídica exhaustiva, compleja y prolija, condenada de antemano a la inobservancia, con principios y criterios mínimos que limiten los abusos en los comportamientos de los partidos. Es decir, la normativa vigente se ocupa sobre todo de aspectos organizativos, pero deja de lado

aspectos tan importantes como el estatuto jurídico de los militantes, el grado de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido; las fracciones en el seno del partido y los medios de control de la democracia interna.

Desde nuestra perspectiva, los más importantes principios y criterios mínimos a que nos referimos y que deben estar contenidos en la legislación electoral son:

- Revocabilidad de los cargos directivos.
- Flexibilizar los requisitos establecidos para ocupar cargos de dirección partidaria.
- Libertad de expresión al interior del partido.
- Igualdad de derechos de los militantes.
- Representación equitativa en las listas por género.
- Acceso a la información sobre todo de los asuntos del partido, incluyendo los económicos.
- Fundamentación de los rechazos de solicitud de afiliación.
- Prohibición de la “vías especiales” de afiliación.
- Tipificación de causas de expulsión así como de las sanciones aplicables a los militantes.
- Establecimiento de procedimientos de defensa con que puedan contar los militantes que pretendan ser expulsados.
- Respeto a las diversas fracciones al interior del partido.
- Posibilidad de que el TEPJF conozca de las impugnaciones contra órganos internos partidistas, exclusivamente en cuestiones estructurales, nunca ideológicas.

Estamos convencidos que, de cara al futuro, se irá creando una conciencia generalizada respecto a la necesidad de aumentar el nivel de funcionamiento democrático de los partidos políticos mexicanos, como una de las alternativas para mejorar el rendimiento del sistema democrático en su conjunto. El objetivo de este estudio no ha sido otro que aportar elementos de análisis y reflexión acerca del papel que el derecho puede jugar en el aseguramiento de la democracia interna partidaria.