

Asuntos internos

Los asuntos internos comprenden la libertad de decisión política y el derecho a la autorganización de los partidos políticos, regulados por la Constitución, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y su reglamentación. El artículo 34 de esta ley, por ejemplo, indica que dichos asuntos abarcan el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, y los enlista de la siguiente manera:

- 1) La elaboración y modificación de sus documentos básicos.
- 2) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos.
- 3) La elección de los integrantes de sus órganos internos.
- 4) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.
- 5) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, así como para la toma de decisiones por parte de sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados.
- 6) La emisión de los reglamentos internos y acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus documentos básicos (LGPP, artículo 34, 2014).

Todos estos actos internos deben estar libres de violencia y ser respetados por las autoridades electorales, que solo pueden intervenir conforme lo señalan la Carta Magna y la ley (CPEUM, artículo 41, base I, párrafo tercero, 2014).

Dirigencias

Los partidos políticos tienen la libertad de organizarse internamente y de crear sus órganos de dirección, sujetándose siempre a lo indicado en sus estatutos. Con base en ello, la LGPP, en su artículo 43, exige que entre los órganos internos de los partidos se contemplen, cuando menos, los siguientes:

- 1) Una asamblea nacional.
- 2) Un comité nacional.
- 3) Un órgano responsable de su administración patrimonial y financiera, así como de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de precampaña y campaña.
- 4) Un órgano responsable de organizar los procesos para la integración de los órganos internos del partido y la selección de candidatos a cargos de elección popular.
- 5) Un órgano responsable de la impartición de justicia intrapartidaria.
- 6) Un órgano encargado de cumplir las obligaciones de transparencia y acceso a la información, que la Constitución y las leyes en la materia imponen a los partidos políticos.
- 7) Un órgano encargado de la educación y capacitación cívica de los militantes y dirigentes (LGPP, artículo 43, 2014).

El nombramiento y la renovación de los titulares de los órganos directivos de un partido político deben llevarse a cabo de forma democrática. El procedimiento para la designación de las dirigencias debe abrir opciones para una representación integral, es decir, de todos los sectores y las corrientes de opinión que se presenten entre los afiliados.

La reforma de 2014 también introdujo la posibilidad de que los partidos soliciten al Instituto Nacional Electoral (INE) que organice la elección de sus órganos de dirección. En ese supuesto, los estatutos de dichos institutos políticos deben prever el órgano interno facultado, los supuestos y el procedimiento para determinar la procedencia de la solicitud, que se debe presentar cuatro meses antes del vencimiento del plazo para la elección.

En caso de requerir apoyo al INE, el partido solicitante acordará con el instituto los alcances de su participación, así como las condiciones para la

organización y el desarrollo del proceso. Es importante subrayar que la solicitud será procedente solo durante periodos no electorales y que el INE únicamente puede rechazarla si existe imposibilidad material para organizar la elección interna. Esta se celebrará de preferencia con el apoyo de medios electrónicos para la recepción de la votación (LGPP, artículo 45.2, 2014).

Como resultado de esa reforma, el INE y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) firmaron el 7 de julio de 2014 un convenio mediante el cual el Instituto participó en la organización para elegir a los integrantes del Consejo Nacional, de los consejos estatales y municipales, y del Congreso Nacional mediante voto directo y secreto de los afiliados de este partido. El convenio de colaboración y los resultados de las elecciones están disponibles en las páginas web del INE y del PRD.

Procesos internos de selección de candidatos

Los partidos políticos están obligados a organizar procesos internos de selección de candidatos, los cuales se definen en la ley como el conjunto de actividades internas efectuadas para elegir a los ciudadanos que postularán como candidatos a los diversos cargos de elección popular. Se realizan de acuerdo con las normas y disposiciones que aprueben sus órganos de dirección (LGIPE, artículo 226, 2014).

En razón de que estos institutos políticos tienen la obligación de establecer órganos internos responsables de organizar el proceso de selección de candidatos y de las precampañas correspondientes (LGPP, artículo 43.1, 2014), cada uno —al menos 30 días antes del inicio formal de los procesos internos— debe determinar, conforme a sus estatutos, el proceso aplicable para elegir a sus candidatos (LGIPE, artículo 226.2, 2014).

El proceso que los partidos determinen debe comunicarse al Consejo General del INE dentro de las 72 horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno, el (o los) método(s) que será(n) usado(s), la fecha para la expedición de una convocatoria pública, los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno, los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia, y la fecha de la celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o la de la jornada comicial interna (LGIPE, artículo 226.2, 2014).

Es obligación de los partidos políticos garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular (LGIPE, artículo 232.3, 2014; LGPP, artículo 25.1, inciso r, 2014).

Precampañas y otras modalidades

Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que llevan a cabo los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada uno (LGIPE, artículo 227.1, 2014). Se denomina precandidato al ciudadano que pretende ser postulado por un partido como candidato a un cargo de elección popular en el proceso de selección interna (LGIPE, artículo 227.4, 2014).

Los procesos internos para elegir candidatos forman parte de las precampañas y corresponden al periodo en que los precandidatos realizan actos de proselitismo para ser postulados por un partido político a un cargo de elección popular. El conjunto de actos que constituyen una precampaña comprende todos aquellos eventos en los que los precandidatos se dirigen a sus simpatizantes o al electorado a fin de obtener su respaldo para lograr su candidatura;⁹ por ejemplo, reuniones públicas, asambleas, marchas y propaganda (LGIPE, artículo 227, 2014).

- 1) Duración de las precampañas (LGIPE, artículo 226.2, 2014). Estas comienzan al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos, y concluyen a más tardar un día antes de que el partido celebre su elección interna, o bien, tenga lugar la asamblea nacional electoral, su equivalente o la sesión del órgano de dirección que resuelva al respecto. Todos los partidos políticos llevan a cabo sus precampañas en los mismos plazos:
 - a) Para renovar presidente de la república y el Congreso de la Unión, las precampañas se inician en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección y no duran más de 60 días.

⁹ En el proceso para la obtención del apoyo partidista están prohibidos los actos anticipados de precampaña. En el caso de la existencia de la figura del precandidato único, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que también está impedido para realizar actos de precampaña y de campaña (tesis XVI/2013).

Partidos políticos

- b) Para renovar únicamente la Cámara de Diputados, las precampañas comienzan en la primera semana de enero del año de la elección y no duran más de 40 días.
- 2) Reglas para las precampañas. Se establecen en los artículos 226 y 227 de la LGIPE, y se refieren fundamentalmente a lo siguiente:
 - a) Ningún ciudadano puede participar de manera simultánea en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos exista un convenio para participar en coalición.
 - b) Los precandidatos no pueden efectuar actos anticipados de precampaña, es decir, actividades de proselitismo o difusión de propaganda por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas (LGIPE, artículos 226 y 227, 2014).

Si en alguna medida, con la organización o el desarrollo de las actividades para seleccionar candidatos —entre los que se incluyen reglamentos, convocatorias y resultados de elecciones internas—, se vulneran los derechos político-electorales de los interesados, estos pueden acudir a los órganos de justicia de su partido político. Una vez agotada esta vía, pueden recurrir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (LGIPE, artículo 228, 2014).

Democracia interna y justicia intrapartidista

Para prevenir la posible violación a los derechos político-electorales de sus afiliados, los partidos tienen la obligación de establecer órganos internos de justicia permanentes, encargados de conocer y resolver controversias relacionadas con sus asuntos. Estos serán responsables de impartir justicia en su interior, por lo que deberán conducirse con independencia, imparcialidad y legalidad, así como con respeto a los plazos que establezcan sus estatutos (LGPP, artículos 43, 46 y 47, 2014).

No debe haber más de una etapa en el proceso de resolución de conflictos por los órganos del partido. Las resoluciones deben emitirse en un tiempo adecuado para asegurar la protección de los derechos de sus militantes. El sistema de justicia interna también debe ser eficaz —formal y materialmente— para, en su caso, restituir a los afiliados en el goce de los

Partidos políticos

derechos político-electorales en los que resientan un agravio (LGPP, artículo 48, 2014).

Para reclamar un derecho político violado por un partido, deben seguirse determinadas reglas (LGPP, artículo 47, 2014):

- 1) Al impugnar alguna norma interna o un acto de los partidos, los ciudadanos deben dirigirse primero a los órganos internos de estos institutos políticos.
- 2) Una vez agotados los medios partidistas de defensa, y si el afectado considera que la resolución emitida por el órgano encargado continúa violando su derecho político, entonces puede acudir al Tribunal Electoral.
- 3) El ciudadano afectado puede recurrir directamente al TEPJF de manera excepcional, sin acudir antes a las instancias partidistas, para reclamar sus derechos vulnerados, en los siguientes casos (LGSMIME, artículo 80, 2014):
 - a) Si los órganos partidistas competentes no están integrados e instalados con anticipación a los hechos que violaron el derecho político-electoral.
 - b) Si dichos órganos cometen violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa a los quejosos, por ejemplo, que sean ellos quienes hayan violado su derecho político.

Además, los procedimientos de justicia intrapartidaria deben incluir mecanismos alternativos de solución de controversias. Respecto a estos últimos, los estatutos de los partidos políticos deben prever los supuestos en los que serán procedentes la sujeción voluntaria, los plazos y las formalidades del procedimiento (LGPP, artículo 46, 2014).

Acciones afirmativas de género

Con la reforma de 2014, la cuota de género se incorporó al orden constitucional, imponiendo a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, la integración de listas con 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales (CPEUM, artículo 41, base I, 2014).

Partidos políticos

La Ley General de Partidos Políticos establece que los partidos deben asegurar la participación efectiva de ambos géneros, tanto en la integración de sus órganos como en la postulación de candidatos. Para ello, cada uno determina los criterios para garantizar la paridad en las candidaturas, en los que debe tener en cuenta la expectativa de ganar la elección (LGPP, artículos 3.3 y 3.4, 2014).

Asimismo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece que las listas de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deben igualmente respetar dicho principio (LGIPE, artículo 232.3, 2014). Las fórmulas de candidatos por mayoría relativa y por representación proporcional deben estar integradas por personas del mismo género (LGIPE, artículo 14.4, 2014).

Además, esta ley establece que ningún partido puede postular una fórmula —integrada por mujeres— en los distritos donde han obtenido la votación más baja (LGPP, artículo 3.5, 2014).

El Tribunal, durante el proceso electoral 2014-2015, se pronunció respecto a la manera como el principio de paridad de género debe aplicarse en el ámbito municipal. Ello debido a que el artículo 41 de la CPEUM y el 23 de la LGIPE no hacen referencia expresa a la aplicación de la paridad de género en este nivel, sin embargo, la Sala Regional Ciudad de México, en la sentencia SDF-JRC-0003/2013, sostuvo que las autoridades administrativas tienen

la obligación de organizar los comicios, lo que conlleva implícitamente la facultad y obligación de emitir las normas complementarias y necesarias que de manera ‘reglamentaria’ le permitan alcanzar la satisfacción y/o cumplimiento del principio de equidad en estudio (SDF-JRC-0003/2013).

Ese criterio fue confirmado por la Sala Superior, que sostuvo que es obligación de las autoridades electorales dotar de efectividad al principio de paridad de género, para que sea aplicado en la postulación de las candidaturas a las presidencias municipales (SUP-REC-46/2015).

Horizontalidad en la paridad

Otro de los rasgos importantes respecto a la aplicación de la paridad de género en el proceso electoral 2014-2015 es la postulación en las candi-

Partidos políticos

daturas de 50% de mujeres y 50% de varones a los cargos de presidentes municipales. De esa manera, la mitad de las planillas en las elecciones municipales están encabezadas por mujeres y la otra mitad por hombres. Así, incluso en los estados que no reconocían expresamente la aplicación de la paridad horizontal en las elecciones municipales, se han visto obligados a respetarla a partir de las sentencias del TEPJF.

La aplicación de la paridad horizontal es necesaria para lograr la equidad efectiva entre hombres y mujeres, teniendo en cuenta que

el bloque constitucional ha evolucionado con miras a garantizar y efectivizar la participación política de la mujer, al establecer mecanismos que le permitan contender como candidatas para todos los puestos de elección popular, lo que se traduce en una posibilidad real de acceder al cargo cuando hubiere sido favorecida de conformidad con los resultados electorales (SM-JDC-287/2015 y acumulados).

Verticalidad en la paridad

En México, las elecciones en los ayuntamientos, así como para renovar los congresos locales, se basan en sistemas mixtos: una parte de los cargos se elige vía mayoría relativa y la otra por representación proporcional. En el caso de los ayuntamientos, el presidente municipal y los síndicos son electos por mayoría relativa y los regidores por representación proporcional. Ahora bien, algunas leyes estatales no prevén paridad vertical aplicable para la totalidad de las planillas municipales; solo señalan la necesidad de cumplir el principio de paridad horizontal (considerando el número total de candidatos a presidente municipal en el estado). Sin embargo, no aplicar la paridad vertical significa, en los hechos, excluir del ámbito de operación del principio de paridad de género a los cargos electos vía mayoría relativa (SDF-JRC-17/2015 y acumulados). Así, las sentencias emitidas con relación a las postulaciones en el ámbito municipal han obligado a los partidos políticos a cumplir el principio de paridad de género tanto en su vertiente horizontal como en la vertical.

Paridad en la integración de los órganos electos

En el marco de la reforma constitucional de 2014, que reconoce el principio de paridad de género, el TEPJF se ha pronunciado respecto a su impacto

en la integración de los cuerpos legislativos. El primer caso fue el de la asignación de escaños de representación proporcional para el Congreso del Estado de Coahuila en 2014.

En la elección de Coahuila de ese año, una sola coalición ganó todos los distritos uninominales y cumplió la paridad de género en la postulación de candidatos, por lo que los resultados de mayoría relativa arrojaron un Congreso paritario: de los 16 distritos, 8 fueron ganados por hombres y 8 por mujeres. Sin embargo, al asignar los escaños de representación proporcional, los 9 fueron repartidos entre 6 hombres y 3 mujeres; así, la integración del Congreso quedó en proporciones 14 a 11. Para ajustar la asignación y producir el resultado paritario en esta integración total, la Sala Monterrey recorrió el orden de candidatos en las listas de representación proporcional registradas por 3 partidos y otorgó los escaños a las mujeres que estaban en los segundos lugares. Con ello, se logró una distribución de 13 mujeres y 12 hombres en el Congreso de Coahuila, lo que significó “dar efectividad al derecho de las mujeres a acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad” (SM-JRC-14/2014 y acumulados).

En la sentencia SM-JRC-14/2014, esta Sala Regional argumentó que la postulación paritaria de candidatos para la integración del Congreso debe traducirse en un mecanismo que permita a las mujeres tener acceso de forma efectiva a los cargos públicos, incluso a pesar del orden que establezcan los partidos en sus listas de representación proporcional, sin que esto signifique una violación a la autodeterminación de dichos institutos políticos.

En la sentencia SUP-REC-936/2014, la Sala Superior confirmó el criterio de la Sala Monterrey, afirmando que los principios de paridad de género, igualdad sustantiva y no discriminación constituyen el fundamento para sostener que la cuota prevista para la postulación de candidaturas debe trascender a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y a la integración total del Congreso. Sin embargo, en la misma sentencia modificó el desarrollo del procedimiento llevado a cabo por la Sala Monterrey, armonizando la equidad de género con el derecho de autodeterminación de los partidos políticos.

De esta manera, la Sala Superior señaló que debe darse un paso adicional en la asignación de escaños por representación proporcional, en el cual la autoridad verifique si el resultado obtenido en la elección de

Partidos políticos

diputados de mayoría relativa es cercano a la paridad y, en cualquier caso, asignar escaños de representación proporcional a modo de ajuste, con el fin de conseguir un resultado lo más cercano a la paridad posible en la integración total del legislativo.

Durante el proceso electoral 2014-2015, al emitir sentencias relacionadas con la asignación de los escaños de representación proporcional en los congresos locales, así como en la Cámara de Diputados, la Sala sostuvo que la paridad de género se cumple respetando ese principio en la postulación de candidatos. El caso clave al respecto es el concerniente a la asignación de escaños de representación proporcional en Morelos.

El Congreso de Morelos está integrado por 30 diputados, 18 de mayoría relativa y 12 de representación proporcional. En la elección de 2015 solamente 3 mujeres, frente a 15 hombres, consiguieron un escaño vía mayoritaria. Al asignar escaños de representación proporcional, el Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC), después de distribuir los escaños entre partidos políticos, advirtió que la integración del Congreso quedaba muy lejos de la paridad (15 hombres y 3 mujeres), por lo que procedió a aplicar la acción afirmativa y modificar el orden de candidatos en las listas. En consecuencia, el IMPEPAC asignó 10 curules a las mujeres y 2 a los varones; la integración final fue de 17 hombres y 13 mujeres (IMPEPAC/CEE/177/2015). Tal asignación fue impugnada ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, el cual la modificó, otorgando los 12 curules de representación proporcional a las mujeres; por tanto, la integración total del Congreso quedó en 15 hombres y 15 mujeres; así, se cumplió la paridad numérica (TEE-JDC-255/2015-1 y sus acumulados).

Los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, así como la libertad de decisión política y el derecho a la autorganización.

La precampaña es el conjunto de actos que llevan a cabo los partidos políticos, militantes y precandidatos a cargos de elección popular.

La justicia intrapartidista previene la posible violación a los derechos político-electorales de sus afiliados mediante los órganos responsables integrados para ello, los cuales se conducen con independencia, imparcialidad, legalidad y respeto a los plazos estatutarios.

El orden constitucional impone la obligación de garantizar la paridad de género en la integración de listas de precandidatos y candidatos por ambos principios. La actuación del Tribunal Electoral ha sido clave para lograr una implementación efectiva del principio de paridad de género.

Partidos políticos

La sentencia local fue revisada directamente por la Sala Superior, que ejerció la facultad de atracción en ese caso. La Sala revocó tanto la sentencia como el acuerdo del instituto local y efectuó una nueva asignación de escaños. A su juicio, las autoridades locales se habían excedido en sus funciones porque

la conformación paritaria de los órganos deliberativos de elección popular, se define por el voto ciudadano, ya que son los electores quienes eligen a las candidaturas de sus preferencias de entre aquéllas que participan en la contienda electoral en un porcentaje igualitario de cada género —cincuenta por ciento de mujeres y cincuenta por ciento de hombres— (SUP-JRC-680/2015 y acumulados).

El Tribunal Electoral sostuvo también que la paridad de género se cumple con la postulación paritaria de las y los candidatos, pues

el conjunto de normas de orden convencional, constitucional y legal citadas, conciben la paridad como un principio [que] posibilita a las mujeres a competir —por medio de la postulación— en igualdad de condiciones en relación a los hombres en el plano político y, en consecuencia, como la oportunidad de conformar órganos de representación (SUP-JRC-680/2015 y acumulados).

En la sentencia, se señaló que

la forma en cómo transcende la paridad de género es observando tanto el orden de prelación de la lista, así como el principio de alternancia, en relación a las listas propuestas por cada uno de los distintos partidos políticos (SUP-JRC-680/2015 y acumulados).

Conforme a ese criterio, la recomposición hecha por la Sala otorgó a las mujeres solo 3 escaños de representación proporcional, frente a 9 para los varones, por lo que la integración final del Congreso local quedó con 24 hombres y 6 mujeres.