

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

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA*

Resumen

El ciudadano y sus derechos políticos no obedecen a intereses individuales ni patrimonialistas, sino a intereses como elector, militante, dirigente partidista, integrante de un órgano electoral, candidato o autoridad electa para un puesto popular, que son sustancialmente distintos a la defensa de las garantías individuales. Es por ello que la protección de los derechos políticos no se lleva a cabo a través del juicio de amparo, pues la protección de las prerrogativas del ciudadano corresponde a otras jurisdicciones especializadas, como la electoral, donde confluyen intereses difusos y acciones colectivas.

Sin embargo, la experiencia de 160 años de protección a través de la jurisdicción de amparo, abruma a la incipiente experiencia de protección de derechos políticos que apenas cumple veinte años; si bien debemos orientarnos en los principios del amparo, no podemos seguir aplicando las concepciones de interés jurídico del siglo XIX, sólo cuando haya una afectación personal y directa del ciudadano, sino que debemos garantizar sus derechos en sus múltiples facetas, así como preservar a los partidos políticos como entidades de interés público encargados de la democracia en nuestro país, cuidando que su normativa y su actuación estén acordes con el Estado de Derecho.

The citizen and his political rights do not obey to individual nor patrimonialist interests, but to interests like voter, militant, partisan, integral leader of an electoral organ, candidate or elect authority for a popular position, that are substantially different from the defense of individual guarantees. It is for that reason that the protection of political rights is not carried out through the "Mexican amparo trial", because the protection of the citizen's prerogatives corresponds to other specialized jurisdictions, like the electoral one, where diffuse interests and collective actions come together.

* Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Nevertheless, the experience of 160 years of protection through the amparo trial, overwhelms the recent experience of protection of political rights that is almost twenty years old; although we must be oriented in the principles of the amparo trial, we cannot continue applying the conceptions of legal interest of century XIX, only when directly and personally affects the citizen, but who we must guarantee its rights in its multiple facets, as well as to preserve the political parties like organizations of public interest in charge of the democracy in our country, always watching that their norm and its performance subsist according to the State of Right.

Presentación

En 20 años se ha introducido la revisión judicial de las elecciones y se han garantizado judicialmente los derechos políticos en nuestro país, a través de una jurisdicción especializada que sólo América Latina ha desarrollado, pues la mayoría de los demás países resuelven jurídicamente los problemas electorales a través de los tribunales comunes. Esta mayoría de edad nos permite detenernos a visualizar el futuro de la nueva justicia electoral con la valiosa contribución de los legisladores en las etapas de reforma de Estado que periódicamente asumen.

En la reforma electoral propuesta durante el año 2007, algunos legisladores han adelantado reformas importantes, como la presentada por el diputado Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, quien propuso una Ley Federal de Partidos Políticos el 31 de julio de ese año, en donde se dedica un capítulo completo a los militantes de los partidos, cuyo tratamiento es actualmente deficiente, en particular en lo que se refiere a sus derechos y obligaciones. Para la doctrina este tema no es novedoso y autores como Jaime Cárdenas lo han abordado desde 1992. El artículo 66 del proyecto referido, confiere a los militantes la obligación de “velar por la democracia interna de sus partidos”.

Asimismo, la jurisprudencia de los tribunales electorales, por su parte, puede constituir iniciativas de ley en los casos relevantes. Por ello, es importante el diálogo entre legisladores y juzgadores, una interacción que no es práctica común. Los tribunales electorales han coadyuvado a través de la interpretación de los principios constitucionales, así como de la legislación electoral y la regulación partidista aplicable en los asuntos de su competencia. En ambos casos, los tribunales son fuentes confiables para identificar las lagunas y deficiencias de las leyes y pueden, a través de su jurisprudencia, presentar opciones de modificaciones legales para mantener actualizada la legislación en materia electoral.

Por su parte, los partidos políticos han transitado de su proscripción en el siglo XIX a su legalización en el siglo XX. Ahora la democracia del siglo XXI radica en la democracia interna de los partidos políticos.

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

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

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

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

- a) Mecanismos de selección de candidatos (Duverger, 1992)
- b) Protección de los derechos de los afiliados
- c) Participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista (Flores Giménez, 1999)
- d) Elección de dirigencias y responsabilidades de los órganos partidistas (Michels, 1980)
- e) Disciplina de los miembros en el Poder Legislativo (Duverger, 1951)
- f) Financiamiento partidista (Von Beyme, 1986)
- g) Definición del programa partidista (Stammer, 1980)
- h) Métodos de rendición interna de cuentas (Maravall 2003), y
- i) Participación de minorías y sectores sociales sobrerrepresentados.¹

En este marco destaca la vocación del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) para ampliar el control

¹ Flavia Freidenberg "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto." *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica, 2006. pp.95-96.

de la legalidad y constitucionalidad; el militante es el primer actor garante de dicho control, ya que el juicio de revisión constitucional (JRC) permite que partidos ajenos puedan impugnar violaciones estatutarias de otros partidos.

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

El Control Jurisdiccional de los Partidos Políticos en México

Se ha considerado como un principio fundamental del Estado de Derecho que todo acto de autoridad esté sometido a medios de control interno y externo que eviten el abuso y la violación de derechos de los individuos. Particularmente, destacan en estas medidas el control jurisdiccional, por el cual todos los actos de autoridad están sujetos a una revisión de su constitucionalidad y legalidad por parte de tribunales previamente establecidos.

El concepto de autoridad *para los efectos del juicio de amparo* ha sufrido diversos cambios en el tratamiento de la jurisprudencia desde su primera definición en la tesis de 1919, que la caracterizó como toda persona que disponga de la fuerza pública “en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen”.²

La fuerza ha dejado de ser el único elemento definitorio del concepto de autoridad, para definir a la autoridad como aquélla que, con base en una norma legal, le faculte para tomar decisiones o resoluciones que afecten *unilateralmente la esfera jurídica del interesado* y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.³

² Tesis número 300. Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Segunda parte, p. 519: “AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”.

³ Tesis aislada XXVII/1997 Pleno. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* V, Febrero 1997. p. 118. “AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DE GOBERNADO.” A. R. 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996.

Aunque esta tesis sostiene que la autoridad *para efectos del juicio de amparo* debe contar con el carácter de un órgano del Estado, que afecte la esfera jurídica de un gobernado y que no se entablan entre autoridades,⁴ la misma jurisprudencia reconoce a órganos autónomos, que no son parte del Estado, pero que sin embargo, gozan de un reconocimiento especial en la ley, desempeñando una función pública con financiamiento público, como autoridades, incluso para efectos del juicio de amparo, como lo son las universidades públicas.⁵

Desde el año 2003, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación ha considerado procedente el juicio de protección de los derechos político-electorales de los militantes de los partidos políticos contra violaciones a tales derechos en que las dirigencias de dichos partidos pudieran incurrir,⁶ exceptuando así la implícita marginación del Tribunal en el desahogo de estos asuntos en la Ley General de Medios de Impugnación de 1996.

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

⁴ Tesis 2ª Sala XXXVI/99. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* IX. Marzo 1999. p. 307: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES". Contradicción de Tesis 71/98. 19 de febrero de 1999. (No constituye jurisprudencia).

⁵ Tesis aislada XI/2003. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* XVII. Mayo 2003. p. 239: "AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE". A. R. 337/2001. Alejandro Echavarría Zarco. 30 de enero de 2002. De la misma manera Tesis 12/2002. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* XV. Marzo 2002. p. 320: "UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DE JUICIO DE AMPARO". Contradicción de tesis 12/2000. 8 de febrero de 2002.

⁶ SUP-JDC 84/2003. Serafín López Amador contra actos de la Comisión de Procesos Internos del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. Magistrado encargado del engrose: Leonel Castillo González. 28 de marzo de 2003. Lo mismo se repitió en el precedente SUP-JDC 92/2003. Estas resoluciones interrumpieron la tesis de jurisprudencia S3ELJ 15/2001 publicada en la *Revista Justicia Electoral 2002*, Suplemento 5. p.p. 19-20.

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

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

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

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

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

De la misma manera, la Sala Superior ha emitido 16 tesis con relación a los partidos políticos como entidades de interés público, de las cuales seis son tesis de jurisprudencia. La tesis S3ELJ 15/2005 confiere a los partidos la obligación de conducirse legalmente en el manejo y disposición de sus recursos, como consecuencia de su naturaleza de interés público. De la misma manera, la tesis S3ELJ 22/2004 excluye a los partidos políticos como titulares de la libertad de culto, por lo que no podrán someterse a asociaciones religiosas, en virtud de que dicha libertad es propia de individuos y no de entidades de la importancia de los partidos políticos, cuya acción se refiere a la promoción democrática del pueblo.⁷ (Ver tesis S3ELJ 04/2003 y S3ELJ 14/2000). Este carácter les ha reconocido la facultad para deducir acciones tuitivas de intereses difusos contra actos preparatorios de las elecciones (Tesis S3ELJ 15/2000).

⁷ En tal virtud, la máxima de que los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido expresamente en la ley no se aplica de la misma manera a los partidos políticos (Tesis S3ELJ 15/2004): "Se puede concluir que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución, ni contravengan disposiciones de orden público".

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

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

1. El derecho a la jurisdicción que garantiza el artículo 17 constitucional, lo cual implica que los tribunales están expeditos para la administración de justicia;
2. La determinación del artículo 41 constitucional, fracción IV, que prescribe que los medios de impugnación electoral deben proteger los derechos políticos del ciudadano, entre los que se encuentra el de afiliación;
3. La amplitud del artículo 99 constitucional, fracción V, que a diferencia de las anteriores fracciones del mismo artículo, establece que no se requiere que sean actos de autoridad los que motiven las impugnaciones dentro del procedimiento de juicio de protección de derechos;
4. La optimización de los derechos políticos del ciudadano cuando forma parte de un partido político, por lo que no pueden considerarse disminuidos sus derechos por la membresía a un partido político;⁸

⁸ La resolución antes citada menciona, al referirse a los derechos políticos de los ciudadanos, que “la entrada al partido lo dimensiona a su mayor magnitud posible, pues se incrementan y robustecen con los que se adquieren al interior de los partidos”. En otra parte de la resolución antes mencionada, Leonel Castillo asevera que los derechos políticos no se reducen para el ciudadano o militante, al derecho de emitir libremente su voto el día de la jornada electoral, sino que iba desde el derecho a participar en la postulación de candidatos, al respeto del sufragio emitido, hasta el de ocupar el cargo para el que fue electo. El ejercicio de estos derechos implica no sólo con mayor o menor amplitud el ejercicio ciudadano como elector y/o militante, sino también el ejercicio de otros derechos fundamentales, de ahí la tesis de jurisprudencia S3ELJ 29/2002 (Visible en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005 TEPJF*, p. 97-99), que determina: “Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos” (p. 98). La resolución continúa manifestando que los derechos fundamentales, desde el de afiliación hasta las demás garantías individuales involucradas, no se ven sacrificados o disminuidos con la afiliación partidista, “ni entran en estado de somnolencia o catalepsia al interior de los partidos, sino que la suma de fuerzas e inteligencias que la asociación representa, los dimensio-

5. El artículo 79 de la Ley General de Medios de Impugnación Electoral confirma el carácter genérico del juicio de protección de derechos político-electorales sin sujetarlo exclusivamente a los actos de autoridades; en dicho artículo se hace valer el juicio de protección contra violaciones al derecho de afiliación libre e individualmente a los partidos políticos;
6. El artículo 12, apartado 1, inciso b) de la misma Ley de Medios de Impugnación considera a los partidos políticos como sujetos pasivos de dichos medios;
7. El juicio de protección de derechos posee una naturaleza garantista ya que permite la suplencia de la deficiente argumentación en la expresión de los agravios, por lo que es superior a otros medios ante la autoridad administrativa electoral cuyas funciones son sancionadoras y que, por lo tanto, resultan más formalistas; en esta forma, los militantes de los partidos pueden hacer valer sus derechos ante la autoridad jurisdiccional;
8. Los partidos políticos cumplen una función constitucional de la mayor importancia, como lo es la de hacer posible la forma republicana de gobierno, a través de las obligaciones que le marca la Constitución en el artículo 41, fracción II: la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, la de contribuir a la integración de los representantes populares ante los órganos de gobierno y la de hacer posible el acceso de los ciudadanos en el ejercicio del poder estatal, por lo que sus actos no pueden escapar del escrutinio judicial; y
9. Los partidos políticos están siendo considerados como sujetos de derechos y obligaciones como cualquier persona moral de interés público.⁹

na a su mayor potencia, y los dota de mayores garantías, dentro y fuera de la organización". Por otra parte, en su obra *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción* (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2004. pp. 17 y 18), Leonel Castillo reitera "Nadie debe escatimar el amplio y rico contenido de esos derechos fundamentales en materia política (votar y ser votado) pues éstos no se reducen a emitir libremente el voto el día de la jornada electoral o a que otros lo hagan a su favor, sino que comprenden desde el derecho a participar en la postulación de candidatos, al respeto del sufragio emitido (que cuente y se cuente) hasta el de ocupar el cargo para el que resulten electos, en las condiciones óptimas de libertad, para lo cual deben permanecer incólumes los demás derechos humanos que permiten hacer realidad dicha situación, como son los de petición, de expresión y manifestación de las ideas, de reunión, a la información, etc. Ya que éstos no se separan jamás de aquéllos, y menos se ven sacrificados o disminuidos con la afiliación partidista (.....).

⁹ El diputado local del PRI en la LXI Legislatura del Congreso de Chihuahua, César Cabello Ramírez, propuso en el Seminario Internacional de Acceso a la Información en el Derecho Constitucional Comparado (junio 2007), organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información se incluyera a los partidos políticos porque: "son el embrión de cualquier entidad pública y como consecuencia de ello, deberían de ser sometidos al escrutinio público de forma íntegra y cabal."

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

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

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

Como podemos observar, el problema radica en dilucidar si los preceptos impugnados de inconstitucionales son de carácter autoaplicativo o heteroaplicativo para los militantes del citado partido político.

Para explicar lo anterior, se hace mención a la diferencia que existe entre leyes autoaplicativas y heteroaplicativas.

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

Las leyes heteroaplicativas son todas aquellas disposiciones de observancia general, supeditadas a que el particular haga o deje de hacer algo con relación a las mismas, es decir, se requiere de un acto ulterior de

autoridad. Estas leyes no se pueden combatir en la vía constitucional por su sola entrada en vigor, sino que el primer acto de aplicación de dicho ordenamiento es requisito para la procedencia del medio de impugnación correspondiente.

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

Lo anterior es así, porque el artículo 166 fracción XV del Estatuto del Partido Revolucionario Institucional tiene vigencia desde su publicación y surte efectos para todos sus militantes ya que los obliga a que cumplan con el requisito mencionado, generando con ello perjuicio a los militantes desde que inician el trámite de su registro para ser postulados candidatos, porque el propio Comité Ejecutivo Nacional y el órgano respectivo encargado de revisar que cumplan con los requisitos establecidos en la normatividad partidaria, podrían desechar sus solicitudes al no cumplir con este requisito, además de que se verían afectados al limitar su derecho de solicitar licencia en su cargo para buscar dicha postulación.

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

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

De lo anterior, podemos concluir que con la entrada en vigor de la norma impugnada, se puede afectar la esfera jurídica de los militantes, pues los vincula al cumplimiento de una obligación, como es la de concluir el ejercicio de su cargo público cuando fueron postulados por el principio de representación proporcional para buscar nuevamente ser candidatos a ocupar un cargo por dicho principio, sin que les dé la oportunidad de solicitar licencia o renuncia a su cargo.

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

Por lo anterior, si un militante considera que la comisión política permanente, o su equivalente, no cumple con los postulados constitucionales ni tiene legitimación para conocer de las sanciones a las listas, éste tiene la posibilidad de impugnarla sin que sea necesario agotar el primer acto de aplicación, porque dicha comisión ejerce sus actividades desde el momento en que el Estatuto tiene vigencia y le es aplicable a todos los militantes que sean postulados a ser candidatos a puestos de elección popular por el principio de representación proporcional. Es una disposición vigente que se debe cumplir y que afecta inmediatamente la esfera jurídica de los militantes como destinatarios y los vincula al cumplimiento de las obligaciones y supuestos establecidos en los artículos en comento.

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

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

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

Sin embargo, la experiencia de 160 años de protección a través de la jurisdicción de amparo, abruma a la incipiente experiencia de protección de derechos políticos que apenas cumple veinte años; si bien debemos orientarnos en los principios del amparo, no podemos seguir aplicando las concepciones de interés jurídico del siglo XIX, sólo cuando haya una afectación personal y directa del ciudadano, sino que en particular debemos garantizar los derechos de los ciudadanos en sus múltiples facetas y de preservar a los partidos políticos como entidades de interés público encargados de la democracia en nuestro país, cuidando de que la legalidad de los estatutos y reglamentos de los partidos políticos esté acorde con el Estado de Derecho.

Principio de legalidad partidista

Aunque por el momento no es dable el control de constitucionalidad de leyes electorales por parte del Tribunal Electoral, se ha avanzado en el

análisis de constitucionalidad de los estatutos y reglamentos de los institutos políticos.

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

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

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS. El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. *La deliberación y participación* de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. *Igualdad*, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. *Garantía de ciertos derechos fundamentales*, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. *Control de órganos electos*, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares de gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite.

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

De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del Código Electoral Federal, los siguientes: 1. La *asamblea* u órgano equivalente, como principal centro decisorio del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente; 2. La *protección de los derechos fundamentales* de los afiliados, que garantice el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; 3. El establecimiento de *procedimientos disciplinarios con las garantías procesales mínimas*, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades, así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4. La existencia de *procedimientos de elección donde se garantice la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos*, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que puede realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5. *Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones* dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia, y 6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endureci-

miento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de períodos cortos de mandato.”

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

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

1. Las infracciones a las normas estatutarias de afiliación y de procedimiento en la selección de candidatos provocan la sanción al partido político (SUP-RAP 33/200. PRD),¹⁰ pero sí pueden ser impugnadas por los militantes del propio partido y no por otro partido político distinto;
2. La Asamblea es la institución básica de participación de los afiliados a un partido, por lo que ésta no puede reducirse a una Comisión Ejecutiva Nacional (SUP-JDC 21/2002 y 28/2004. Partido Verde Ecologista);
3. La reforma a los instrumentos normativos de los partidos debe hacerse con la participación e integración debida de los órganos facultados para tal propósito (SUP-JDC 9/2007. PRI);
4. La libertad de organización que tienen los partidos políticos debe ejercerse en el marco de la ley y no es un derecho absoluto. Las autoridades de los partidos políticos no pueden durar indefinidamente, aunque lo permitan los Estatutos reformados (SUP-JDC 355/2005 y acumulados. PRI);
5. La facultad de autorizar o, en su caso, objetar previamente el registro de candidaturas locales por parte del Comité Ejecutivo Nacional de un partido es una facultad discrecional que requiere estar debidamente fundada y motivada en los términos de los estatutos correspondientes (SUP-JDC 803/2003. Convergencia);
6. Los estatutos de los partidos pueden ser objeto de control de la constitucionalidad de sus disposiciones por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, a pesar de que dichos estatutos o su modificación

¹⁰ Tesis S3EL 098/2001. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 523-4

- hubieran sido aprobados por la autoridad administrativa (SUP-RAP 18/1999; SUP-JDC 26/2005. PRI, y SUP-JDC 1728/2006. PAN.);¹¹
7. Los partidos políticos pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos para impugnar actos en las diversas etapas del proceso electoral (Tesis Jurisprudencia S3ELJ 10/2005);
 8. Los partidos políticos están sometidos a la obligación legal de transparencia en el tema de la obtención, manejo y destino de recursos públicos y privados que reciben para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña (Tesis del Pleno de la SCJN 146/2005);¹²
 9. Los partidos políticos nacionales tienen la obligación de sujetarse a la normatividad local cuando participen en procesos electorales locales (Tesis de Pleno de la SCJN 4572002);
 10. La implementación de medios internos de defensa obedece a la obligación de los partidos políticos, (Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, p. 564-5). La sustitución total de un órgano partidista puede implicar la afectación de derechos de sus integrantes y, por lo tanto, es impugnabile. La reposición de un cargo partidario puede traducirse en la afectación de los derechos individuales como militantes.

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

PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS. Los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, constituyen parte de la sociedad y se rigen, en principio, por la regla aplicable a los gobernados, que se enuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido. Este principio no es aplicable respecto a lo previsto en disposiciones jurídicas de orden público, pero además, la calidad de instituciones de orden público que les confiere a los partidos políticos la Constitución

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

¹² En el Seminario Internacional de Acceso a la Información en el Derecho Constitucional Comparado (junio de 2007), SCJN, César Cabello Ramírez señaló que el legislador federal no ha incluido a los partidos políticos como sujetos obligados en esta materia.

General de la República y su contribución a las altas funciones político-electorales del Estado, como intermediarios entre éste y la ciudadanía, los conducen a que el ejercicio de esa libertad ciudadana de hacer lo permitido por la legislación en los supuestos que no está expresamente regulado como prohibido en normas de orden público, no pueda llegar al extremo de contravenir esos magnos fines colectivos con sus actos, sino que en todo caso, su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública, primordialmente, en razón de ser prioritaria en relación con sus fines individuales; así pues, se puede concluir que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público. Sin embargo, como no son órganos del Estado tampoco los rige el principio de que sólo pueden hacer lo previsto expresamente por la ley.

A la luz de lo que la jurisprudencia reproducida informa en materia de derecho de asociación y el papel que los ciudadanos como militantes protagonizan en la vida interna de los partidos políticos, cabe señalar que como tales contraen obligaciones frente al partido político, cuyo cumplimiento les arroja beneficios en sus esferas de derechos político-electorales relacionados fundamentalmente con la prerrogativa de votar o ser votado para ocupar cargos partidistas o aquéllos de elección popular de carácter constitucional y legal, pues contrario a esta premisa, en efecto, operan en perjuicio del militante y éste tiene la carga de soportar sus consecuencias, al extremo de constituir causales de nulidad impugnables ante las instancias *cuasi* jurisdiccionales del instituto político y los órganos jurisdiccionales propios del sistema de administración de justicia electoral estatal, ya sean federales o locales.¹³

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

Sin embargo, ante la pretensión de los partidos de mantener un equilibrio entre los derechos y obligaciones de los miembros activos, los propios estatutos no reconocen en forma alguna la oportunidad de que esos

¹³ Rodolfo Terrazas Salgado. "Democracia y vida interna de los partidos políticos". *Autoridades Electorales y el Derecho de los Partidos Políticos en México*. TEPJF. 2005. p.p. 157 y 158.

miembros, aún cuando el acto o resolución no les produzca una afectación real, personal y directa, puedan interponer un medio de impugnación ante una eventual violación al principio de legalidad por parte de los órganos del instituto político o de otros militantes que en aras de lograr sus pretensiones pasen por alto las disposiciones normativas.

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

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

Desconocer la oportunidad de los miembros activos para plantear algún tipo de denuncia por hechos o actos constitutivos de ilegalidad del partido al cual pertenecen, implica restar o demeritar su calidad dinámica, incluso sus propios derechos y obligaciones, pues no es dable ignorar o desconocer que frente a las probables violaciones a los estatutos o reglamentos, los miembros activos del instituto político conserven una actitud pasiva o de simple espectador, pues a la postre tal violación normativa eventualmente puede afectar a sus miembros, así como a los propios principios o postulados partidistas.¹⁴

En este sentido, si el miembro activo de cualquier partido se encuentra sujeto a un régimen de obligaciones y de responsabilidad frente al órgano partidista, es inconcuso que es dable reconocerle el derecho a accionar respecto de actos o resoluciones que faltan a los estatutos y

¹⁴ José de Jesús Orozco Henríquez. *La Democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*.

reglamentos, aún cuando ellas no trasciendan o produzcan una afectación en sus derechos político-electorales de votar o ser votado.

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