

DEMOCRACIA INTERNA Y JUSTICIA INTRAPARTIDARIA: LA SENTENCIA SUP-JDC-021/2002

RAFAEL ESTRADA MICHEL*

Resumen

En el Partido Verde, existen datos preocupantes que no nos autorizan a convencernos en plenitud del ejercicio efectivo y garantista de la democracia al interior de los Partidos políticos mexicanos. La sentencia SUP-JDC 021/2002 constituyó un hito en las relaciones de los partidos con la Justicia constitucional electoral y estableció criterios que tendrían gran impacto en la reforma al texto fundamental y en posteriores decisiones.

Summary

In the Green Party, there are worrying data that do not permit us to fully convince the effective exercise and guarantor of the democracy inside the Mexican political parties. The SUP-JDC judgment 021/2002 was a milestone in the relations of the parties with electoral and constitutional justice established criteria would have great impact on the reform of fundamental text and subsequent decisions.

I. Generalidades

En septiembre de 2003 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió un Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (el nombre del mecanismo procesal, como veremos, no es inocuo) haciéndose cargo de varios temas de singular importancia entre los que hay que contar al de la peculiar naturaleza de los partidos políticos. Con la sentencia se buscó evitar que los partidos consolidaran procesos de conversión en modernos estamentos, pero también se reflexionó en torno a lo que debería ser la sustancia de nuestra recién parida democracia.

* Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle (México) y Director del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

La democracia moderna ha constituido, ante todo, un esfuerzo por superar las visiones estamentales que sugieren la imposibilidad para cualquier potestad de intervenir en el gobierno y la regulación de aparatos corporativos que aspiran a autorregirse y autonormarse con miras a conservar un orden indisponible por preestablecido y eterno. Durante el Medioevo, tal orden mantuvo a los estamentos fuera del alcance de cualquier tipo de poderes, así fuesen los de un monarca, una aristocracia, una nación o un “pueblo” con una “voluntad” que más tarde Rousseau calificaría de “general”, sin que por supuesto faltasen las oligarquías autoconvocadas a mantener el orden y la impermeabilidad de los brazos que integraban la unión mística llamada “reino”. Para bien o para mal, todo el esfuerzo político de la Modernidad ha sido, en buena medida, el esfuerzo por apuntalar la capacidad constituyente de poderes soberanos que no tienen por qué respetar órdenes particulares semejantes y que, por lo tanto, han combatido de frente a los fueros y privilegios estamentales.¹

En ese sentido, varios puntos nodales para la construcción del sistema de partidos y de gobierno constitucional se tocaron en la resolución del Tribunal electoral:

- El del acceso a la Justicia constitucional electoral para exigir el análisis de los parámetros democráticos de los estatutos partidistas, un acceso que no quedaba claro dada la debilidad de los mecanismos procesales que la ley establecía para efectos similares;
- El consecuente de la capacidad de los órganos constituidos del Estado para intervenir en la vida interna de los partidos políticos a fin de garantizar el ejercicio de los derechos que debe gozar la universalidad de la ciudadanía;
- El relativo a la noción de democracia como negación del privilegio y las “prerrogativas”, de manera destacada en referencia a los fueros que pretenden gozar oligarquías que asumen poderes salvajes, bárbaros, irregulares, ajenos a todo tipo de regulación y que, encima (a diferencia de lo que ocurría con los estamentos de antiguo régimen) son pagadas con fondos provenientes de lo público, es decir, a través de una mutación que no es de recibo y que permite, con lujo de cinismo, abusar de la República y transformarla en *res privata*;²
- El que se refiere a los partidos bisagra y su eventual evolución (o mejor, involución) hacia “partidos patraña”, alejados del control pú-

¹ Vid. Fioravanti, M., *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*, trad. M. Martínez Neira, Trotta, Madrid, 2001, pp. 71 y ss.

² Con una interesante referencia a los partidos desvirtuados como ejemplos de poderes bárbaros cfr. Ferrajoli, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, trad. P. A. Ibáñez, MinimaTrotta, Madrid, 2011, en especial pp. 96-99.

blico dado su relativamente bajo atractivo para una parte considerable de la población que se abstrae de su funcionamiento interno y permite, con su indiferencia, que familias y camarillas se apropien de espacios de decisión republicanos,³ olvidando que desde la Constitución de Cádiz (1812) quedó prohibido que familia alguna sustituyera el espacio correspondiente a la *soberanía nacional*.

- El de la superación garantista de la legolatría, dado que al parecer no existía un camino procesal claro en los textos legales para dar solución al problema alegado por el quejoso, como acredita el hecho de que se haya intentado impugnar la falta de democracia intrapartidaria en varias ocasiones previas, sin éxito y sin conseguir que los estatutos del partido se reformaran para alcanzar regularidad constitucional;
- El que responde a las preguntas ¿qué lugar dentro del sistema de fuentes del Derecho ocupan los estatutos de los partidos políticos? y ¿cómo se les puede controlar constitucionalmente de la manera más eficaz posible? Aunque la resolución no puso punto final a la discusión, sobre todo a la que se refiere al sitio que los Estatutos ocupan dentro del orden jurídico (que es orden de Justicia o no es nada), puede decirse que sentó las bases para considerar a los Estatutos parte de una especie de “bloque de constitucionalidad”, es decir, de un conglomerado de normas con referente principialista que permite determinar la constitucionalidad de otras normas o de otros accionares del poder público;
- El correspondiente a la dimensión sustancial del derecho a la libre asociación con fines políticos en su modalidad de acceso a la toma de determinaciones al interior de los partidos políticos, partiendo de la base de que de nada sirve pertenecer a un partido que cumpla legalistamente con la obligación de admitir a los ciudadanos en su seno si estos carecen de la posibilidad práctica de influir en las decisiones de gobierno interno y de expresión hacia el exterior. La legicentrista tomada de pelo en el sentido de que basta con que los procedimientos y los órganos estén regulados en los Estatutos para que se cumpla con las exigencias democráticas que el texto fundamental de la República impone a los partidos políticos quedó desacreditada en plenitud merced a la importante resolución de la Sala Superior.⁴

³ Es clásica la referencia de M. Duverger a la “naturaleza oligárquica” de las dirigencias partidistas. *Los partidos políticos*, trad. J. Campos y E. González Pedrero, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, p. 181.

⁴ Otros aspectos del derecho fundamental a la asociación política, como el derecho a recibir respuestas de las cúpulas, han venido desarrollándose en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cfr. Maitret Hernández, A.I., *Democracia interna de los partidos. Obligación de todo órgano o funcionario partidista a dar respuesta a militantes*, nota introductoria de

La sentencia es, en varias vertientes, una reflexión sobre el correcto gobierno corporativo de los partidos en temas como el combate a las oligarquías y a la tiranía de las mayorías, el derecho a la información, la limitación de los mandatos, la responsabilidad de los dirigentes partidarios, etcétera. En este sentido es muy principialista, escasamente nomocéntrica: busca extraer los principios que informan al orden constitucional mexicano y aterrizarlos en la coyuntura del juego político que inevitablemente se da al interior de los partidos. Es por fortuna pacífico en la doctrina el que “el derecho puesto por el legislador deja inevitablemente abiertos amplios márgenes a la duda interpretativa. Las palabras son instrumentos de comunicación ‘abiertos’ a la interpretación y las posibilidades de interpretación son más amplias cuanto mayor es el número de las leyes y cuanto más generales y menos rigurosos son los términos en las que están formuladas. Por tanto, observando el derecho legislativo, las soluciones que aquél permite son normalmente más de una”.⁵

Por ello es que con resoluciones de este tipo se combate, ante todo, a los partidos antisistema, es decir, a aquellos que gozan de regulaciones poco ejemplares en lo democrático aunque parezcan hallarse en las riberas de lo legal.⁶ Puede sonar muy duro pero, como acredita el siglo XX mexicano, no se requiere ser fascista o comunista para minar los cimientos del Estado constitucional y democrático de Derecho. También lo pueden hacer, y con gran éxito, los disimulos y la desvergüenza. Los partidos, como entidades de interés público, se hallan obligados a dar ejemplo de juego democrático con sus prácticas y regulaciones internas. Máxime cuando el artículo 3º de la Constitución general de la República se refiere a la democracia como algo más que un mero conjunto de procedimientos reglados: como una forma de vida y de cauce para los complicados vaivenes del proceso político.

No deja de parecer paradójicamente antidemocrático el que se prohíba la existencia de partidos antidemocráticos. Procuraré explicarme: si la cultura de un cuerpo es contraria a la toma libre e igualitaria de las determinaciones fundamentales, acaso debería permitírsele a ese cuerpo que gobierne sus acciones como mejor le parezca. Este aserto constituye sólo una verdad aparente. Se ha explorado en reiteradas ocasiones (España, Alemania) la prohibición de los partidos anti-sistema. No es éste el sitio para profundizar en tales prohibiciones, pero sí para afirmar, con la tozudez de un demócrata convencido, que el sistema constitucional no puede

S. Dávila, no. 25, (TEPJF, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, México, 2010), entre muchas p. 29.

⁵ Zagrebelsky, G., *Contra la ética de la verdad*, trad. A. Núñez Vaquero, Trotta, Madrid, 2010, pp. 99-100.

⁶ Cfr. Tortolero Cervantes, F., La disolución de partidos antisistema, no. 7 (Temas selectos de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011).

darse el lujo de ceder ante las pretensiones estamentales de sus protagonistas so pena de llevar en sí mismo, como diría Carl Schmitt, “el germen de su propia destrucción”. La legitimación por la vía de la democracia “es exigible en cualquier caso para toda acción oficial de los órganos estatales o de los titulares de sus funciones que represente una decisión, incluso si se mueve en el terreno de la pura autoridad, como pueden ser por ejemplo las declaraciones y manifestaciones oficiales de los miembros del Gobierno en el ámbito político”.⁷ Cuanto más cuando se refieren a la lucha por el poder y por la representación.

Si como la Justicia electoral mexicana ha determinado en otras resoluciones, el único camino para el acceso pleno de los ciudadanos al poder público es el de los partidos políticos, estos deben regirse en forma democrática no sólo por motivos de ejemplaridad y pedagogía constitucional, sino para mantener la igualdad que el sistema liberal exige entre los integrantes de una cosa que es, precisamente, “pública”. En el colmo de la simulación legaloide, los Estatutos del Partido Verde que analizó la sentencia prescribían una convocatoria caudillesca a una Asamblea nacional de suyo grotescamente poco representativa. Así, el presidente del partido se convertía en figura indispensable, sin que a las minorías disidentes les restara siquiera el expediente de encauzar sus inconformidades a través de un camino muy explorado por el Derecho societario en la tradición jurídica de Occidente: el de la convocación de sesiones por parte de quienes no poseen mayoría en los órganos colegiados. El entendimiento de la democracia como el gobierno de las mayorías con plenitud de respeto a los derechos básicos de las minorías quedaba con ello seriamente minado. Y lo peor es que se le minaba a través de una disposición estatutaria, es decir, merced a los ropajes de una innoble simulación legolátrica. Como siempre, el aserto de San Pablo quedaba confirmado: no es la letra sino el espíritu lo que salva.

A partir de la resolución, quedó claro también el carácter de garante que el Consejo general del Instituto Federal Electoral posee en relación con la regularidad constitucional de los Estatutos y de las prácticas partidarias. Si en un primer momento se pensó que el Instituto cumplía con verificar que la escueta regulación que en la materia establecía el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se cumpliera letrísticamente, el Tribunal electoral consideró que la labor del IFE trascendía los estrechos márgenes de lo administrativo para colocarse en un plano francamente constitucional: el de la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados a través de la correcta disposición democrática de las entidades partidarias. Lo contrario habría implicado dejar a la ciudadanía

⁷ Böckenförde, E. W., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. R. de Agapito, Trotta, Madrid, 2000, p. 56.

a merced de lo que las estructuras oligárquicas que dominan los partidos dispusieran en sede estatutaria.

El IFE no puede ni debe ser cómplice, ni compartir responsabilidad con las oligarquías que establecen mecanismos de autogobierno inconstitucionales a través de Estatutos “tiránicos” como los llama Sergio Gutiérrez Luna.⁸ Y “tiránicos” es expresión correcta, por lo menos en su sentido de teoría política clásica, por cuanto “tirano” es quien se pone al frente de una facción para beneficiar exclusivamente a sí mismo o a esa facción, sin tomar en cuenta el bienestar público, compartido, comunitario, “nacional” diríamos hoy. La Sala Superior hizo bien en recordar al Instituto sus obligaciones *constitucionales*.

Desafortunadamente, en lo que constituye un pasmoso ejemplo de carencia de cultura constitucional, la sentencia no bastó por sí misma para que los estatutos del Partido Verde fueran reformados con miras a alcanzar estadios de mayor sentido democrático. En parte por las resistencias del estamento afectado, en parte por la debilidad de los mecanismos procesales, fue necesaria la promoción de nuevos juicios y recursos para conseguir que se cumpliera con lo dictado por el Tribunal en 2003. Pero esa es otra historia. O quizá no, y debiera preocuparnos.

II. Precedentes

La historia del complejo asunto es, resumida, la siguiente: José Luis Amador, militante verde del grupo disidente encabezado por el poblano Carlos Macías Corcheñuk, promovió un recurso por considerar que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE había procedido al registro indebido de las Comisiones Ejecutivas Estatales y Ejecutiva Nacional del Partido Verde Ecologista de México. Amador había tomado conocimiento del registro a través de un Oficio que el propio Director Ejecutivo le había dirigido y que recaía a una solicitud de información por parte del militante. Lo interesante en términos de algo que podríamos llamar el “sistema democrático de las fuentes del Derecho partidista” radicaba en que, impugnando el Oficio, se impugnaba también la validez y regularidad constitucionales no sólo de las designaciones de los jefes, sino de varios artículos de los Estatutos verdes.

Era el postrero de varios procedimientos que la disidencia había incoado procurando abrir el caparazón de dominio que la familia del presi-

⁸ Gutiérrez Luna, S.C., *La inconstitucionalidad de los estatutos del Partido Verde Ecologista de México. Historia de una lucha por la democracia*, tesis profesional, Escuela Libre de Derecho, México, 2006, p. 14.

dente nacional y fundador del partido, Jorge González Torres, mantenía sobre las estructuras ecologistas. Desde 1999 Macías Corcheñuk había intentado celebrar elecciones contraestatutarias en Puebla, a las que no asistieron los delegados del Comité Ejecutivo Nacional como preveía el artículo 20 de los Estatutos, y había sido detenido en sus pretensiones tanto por el Instituto como por el Tribunal Electoral.⁹ Con todo, el procedimiento había resultado en una importante tesis según la cual la constitucionalidad de los Estatutos de los Partidos Políticos debía ser revisada por la Justicia aún cuando estos hubiesen sido aprobados por la autoridad administrativa.

Poco después, en noviembre de 1999, la disidencia convocó a Asamblea Nacional con miras a renovar la dirigencia del Partido. A pesar de que el presidente González Torres fue convocado, el hecho de que no hubiese firmado la convocatoria y no se hubiera podido acreditar su asistencia a la reunión fue suficiente para el que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos negara validez al cambio en la dirigencia.

Tras una apelación,¹⁰ el TRIFE confirmó la negativa de validez expedida por el IFE argumentando que mientras los Estatutos no fuesen declarados inconstitucionales poseían la presunción de regularidad y los mecanismos intrapartidarios en ellos establecidos tendrían que ser aplicados en sus términos. En la especie, se requería por tanto la convocación y asistencia del Presidente del Partido para que la Asamblea gozara de efectos jurídicos. A pesar de este espaldarazo al caudillaje estamental, el Tribunal sentó otro precedente de innegable relevancia cuando señaló que los Estatutos de un Partido o una Coalición podían ser controlados constitucionalmente a través de la impugnación de los actos de autoridad relacionados con la disposición estatutaria correspondiente.¹¹

Ya en 2000, los disidentes plantearon al Consejo general del IFE, vía queja, la nulidad de diversas disposiciones estatutarias. Tras la declaración administrativa de improcedencia, el Tribunal conoció del recurso de apelación y lo recondujo hacia la vía procesal del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. La Sala consideró que el procedimiento de queja planteado ante el Consejo general no era la vía idónea para obtener la declaración de inconstitucionalidad, por cuanto sólo permitía la imposición de medidas sancionatorias por parte del IFE y no la declaración de nulidad correspondiente a todo vicio de irregularidad constitucional.¹²

⁹ Cfr. SUP-RAP-018/99, promovido por Carlos Macías Corcheñuk.

¹⁰ Cfr. SUP-RAP-036/99, promovido por Miguel Ángel Garza Vázquez, ostentándose como presidente de la Comisión Ejecutiva Nacional del PVEM.

¹¹ Cfr. Sala Superior, tesis S3ELJ 55/2002.

¹² Cfr. SUP-JDC-161/2000.

Otro intento disidente se tradujo en una nueva Asamblea Nacional celebrada el 24 de noviembre de 2000 en la ciudad de Puebla. Además de la renovación de la Comisión Ejecutiva Nacional, los militantes pretendían en esta ocasión reformar los Estatutos del Verde Ecologista. Una nueva declaratoria de invalidez por parte del Director Ejecutivo de Prerrogativas motivó otro recurso de apelación ante el Tribunal Electoral, que fue desestimado porque la autoridad jurisdiccional consideró que aún cuando la declaratoria de inconstitucionalidad fuese expedida, no podría obsequiarse la pretensión actora en relación con la validez de la Asamblea y, consecuentemente, de la reforma estatutaria.¹³ Como puede apreciarse, nos encontrábamos empantanados o, para decirlo en términos más urbanos, colocados en un callejón sin salida: como los Estatutos eran inconstitucionales no permitían a los militantes ejercer sus derechos y, al mismo tiempo, no les autorizaban a colocarse en una situación que posibilitara la exigencia de los mismos ante la Justicia electoral.

Se hacía necesario provocar un acto de la autoridad administrativa que colocara a los disidentes en un ámbito de protección constitucional. José Luis Amador Hurtado solicitó de la Dirección General de Prerrogativas y Partidos cierta información certificada relacionada con la configuración de los órganos directivos del Partido Verde Ecologista, así como con la forma en que ésta había sido llevada a cabo y con el registro que el IFE había hecho de la misma. La documentación le fue negada, ante lo cual promovió un Juicio de protección a sus derechos político-electorales y obtuvo, por fin, el ansiado amparo de la Justicia electoral.

En el SUP-JDC-117/2001, la Sala Superior del TRIFE consideró que el derecho fundamental a la asociación política que debía gozar Amador Hurtado había sido vulnerado por el Director General que le negó información pertinente para su debido ejercicio. Se trata de una argumentación que pone a operar la dimensión sustancial de los Derechos Humanos y, por eso, se coloca en la base del principalismo jurisdiccional. Yendo más allá de nociones formales como la de “interés jurídico”, lo que permeó en la determinación fue un constante deseo de hacer vivir “en serio” a los derechos, según la célebre fórmula dworkiniana. Se consiguió: el IFE tuvo que entregar al quejoso la certificación que guardaba celosamente. Los disidentes obtuvieron así certificaciones de las asambleas locales del Verde y de los cargos de los órganos dirigentes del Partido. Entre tanto, Jorge González Torres había heredado la presidencia del Partido a su hijo, Jorge Emilio González Martínez.

¹³ Cfr. SUP-RAP-001/2001. El hallazgo de todos estos precedentes se debe a la completa narración que realiza S. Gutiérrez en *La inconstitucionalidad...*, pp. 14-24.

III. Desarrollo del proceso

En virtud del oficio expedido por la autoridad administrativa, así como de la documentación proporcionada por la misma, José Luis Amador promovió un Juicio para la protección de sus derechos político-electorales el 18 de febrero de 2002. Comparecieron al juicio tanto el Partido Verde como el IFE, y la Sala Superior, cerrada la instrucción, determinó que era necesario aguardar la conclusión del proceso electoral intermedio (2002-2003) para proceder a dictar sentencia.

El Tribunal Electoral consideró adecuada la vía (la del llamado “Amparo electoral”) en razón de que el ciudadano Amador alegaba violaciones a sus derechos fundamentales en materia político-electoral.¹⁴ De suyo, esta consideración implicaba una toma de posición que marcaría el desarrollo de toda la argumentación resolutoria. Si lo que estaba en juego era el derecho fundamental, humano, universal e inalienable a la asociación política, la perspectiva garantista obligaba a la Sala a llevar sus razonamientos hasta la última consecuencia que fuese necesaria para protegerlo debidamente, en caso de que en efecto existiera violación o conculcación del mismo.

El promovente consideró agravante el registro que el Instituto realizó de las Comisiones estatales y de la Comisión nacional integradas de conformidad con los Estatutos del Partido y, por tanto, en contravención de los principios constitucionales. Interesante la argumentación, por cuanto enfrentaba a atribuciones de corte estamental con derechos propios de un Estado constitucional en sentido moderno: la autoridad administrativa había violentado los derechos de Amador al convalidar, mediante oficios y certificaciones, las inconstitucionales actividades de un estamento que se hacía pasar por partido político.

Las actuaciones del Partido eran inconstitucionales, pero también lo eran los Estatutos en sí mismos. Como una derivación de su apego a ambos, los actos de la autoridad incurrían en el mismo vicio. Una apuesta arriesgada, sin duda, porque el actor se movía en el inestable terreno de la distinción entre legalidad e inconstitucionalidad.

El hecho de que para la Asamblea nacional electora de la nueva Directiva del Partido se hubiese convocado tan sólo a un puñado de militantes, de conformidad con los tiránicos “Estatutos”, violaba en perjuicio del quejoso los derechos contenidos en los siguientes artículos constitucionales:

¹⁴ Sobre la “fundamentalidad de los derechos fundamentales” en materia electoral *cfr.* Bernal Pulido, C., *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del TEPJF*, no. 8 (Temas selectos de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2009).

ARTÍCULO 9o.

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

(...).

ARTÍCULO 35

Son prerrogativas del ciudadano:

(...)

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

(...).

ARTÍCULO 41.

(...)

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos 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, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;

(...).

De esta forma, el actor procuraba mostrar que los Estatutos del Partido Verde no cumplían adecuadamente con su función dentro del sistema de las fuentes jurídicas, es decir, dentro del orden constitucional del Estado mexicano. Y al no cumplir con su función, cometían un agravio aún peor por cuanto violentaban derechos fundamentales: hay que recordar que el Derecho Constitucional no es sino una técnica de reparto del poder público con miras a garantizar en la forma más amplia que sea posible la vigencia de los derechos básicos para la convivencia humana.

Las argumentaciones del promovente se movían, también, por el habilidoso camino de la legalidad. Aunque la cuestión principal, como hemos visto, se refería al orden constitucional, el reflejo de éste en la legisla-

ción secundaria provocaba que el principio de legalidad también se viese afectado por los actuantes del Instituto y, por lo mismo, se hacían constar las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que, así fuese tibiamente, recogían y desenvolvían el derecho fundamental a la libertad de asociación política y su aterrizaje en los ordenamientos y prácticas internas de los partidos:

ARTÍCULO 5.

1. Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente.

(...)

ARTÍCULO 23.

1. Los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el presente Código.

(...)

ARTÍCULO 27.

1. Los estatutos establecerán:

(...)

- b)* Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;
- c)* Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:
 - I. Una asamblea nacional o equivalente;
 - II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido;
 - III. Comités o equivalentes en las entidades federativas; y
 - IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código.
- d)* Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;

(...)

ARTÍCULO 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

(...).

La argumentación no dejaba de ser riesgosa, pues nada aseguraba al quejoso que el Tribunal no fuese a determinar que, con contar con una Asamblea y un órgano ejecutivo como los que tenía, el Partido Verde Ecologista cumplía con los “principios” y “fines” del Estado democrático mexicano. En otros términos, nada hubiera impedido a la Sala Superior hacer una aplicación letrística del texto del Código y abstenerse de desarrollar lo que los Estatutos debieran incluir materialmente para cumplir con los valores constitucionales. Nada, salvo el compromiso con la dimensión sustancial de la democracia.

Los alegatos tendrían que moverse en una cuerda de equilibrista, puesto que tanto los Estatutos del partido como la puesta en práctica de los mismos a través de Asambleas limitadísimas, prácticamente herméticas, cerradas a quien no poseyera carácter directivo dentro del estamento, violaban derechos que se entienden fundamentales. Había que ser cuidadoso, pues, en impugnar tanto la regulación estatutaria en sí misma como su cumplimiento no por “estricto” menos inconstitucional. La defensa del tercero interesado esto es, de la dirección del Partido Verde, podría aprovechar cualquier descuido en los equilibrios argumentativos. Y, de hecho, intentó hacerlo.

La Asamblea nacional que renovó el cuerpo directivo del partido poseía tan solo treinta y nueve miembros. El artículo 10 de los Estatutos establecía que formaban parte de ella, con voz y voto, los miembros de la Comisión ejecutiva nacional y los presidentes de cada una de las comisiones ejecutivas estatales. El fuerte tufo oligárquico de la conformación colegiada parecía por sí mismo motivar una queja por violación a derechos políticos básicos. El problema radicaba, como en todas las cuestiones legales, en determinar hasta qué punto los textos normativos cumplen con su deber de regularidad constitucional, en qué márgenes deben moverse las fuentes para integrarse con eficacia al orden constitucional y para evitar dar cumplimiento legaloide y simulado a principios que se han consensado como básicos y fundantes.

Para Amador Hurtado, tanto la existencia del artículo 10 de los Estatutos como su aplicación violentaba su esfera jurídica fundamental y, además, el texto de la ley, puesto que el COFIPE pretendía asegurar a todos los militantes partidarios la participación en las Asambleas y en la toma de decisiones internas. Ahora bien, el Código no regulaba exhaustivamente cómo es que debía ser esta participación. Por el contrario, lo lacónico del artículo 27 provocaba que, en sede jurisdiccional, se diera vida a un concepto imprescindible para evitar los abusos letrísticos: el de eficacia. La participación en las Asambleas, en efecto, debía ser eficaz, razonable, sensata. Si bien es cierto que en un sistema de democracia representativa es prácticamente imposible que todos los militantes de un partido participen directamente en las Asambleas de éste, también lo es que su voz y su voto deben tener un cierto peso eficaz durante algún momento del flujo del proceso político. Justo lo que no parecía hallarse en la vida institucional del Partido Verde.

Había, pues, que dotar de valor y significado a la expresión “procedimientos democráticos”. Ocurría también, como ya se ha visto, que sólo el Presidente de la Comisión ejecutiva nacional poseía la capacidad estatutaria para convocar a asambleas nacionales. Con ello, como es evidente, se ralentizaban los derechos de las minorías y se imposibilitaba el disenso. Nada de ello es compatible con la noción misma de “democracia” y con el concepto eficazmente procedimental que se deriva de ella.

La simulación de procedimientos participativos es particularmente grave en el ámbito de la pedagogía constitucional, que es una suerte de didáctica ciudadana. Dejando la facultad de convocar al órgano supremo del partido en manos de una sola persona los Estatutos —que tienen la obligación de promover la vida democrática al interior de los entes de interés público que llamamos partidos, con miras ejemplificativas y edificantes— simulaban un orden de regularidad constitucional que simplemente no existía. Violentaban con ello los derechos del quejoso, pero también en buena medida los de la República toda, que financiaba una tiranía cuya existencia prohibía desde su texto fundamental: el mismo que resultaba burlado en forma preocupante, ese que lleva el nombre de “Constitución política” y que, como ha señalado Robert Alexy, más vale que sea cumplido en la medida de lo posible hasta en su última tilde puesto que el incumplimiento o falta de controlabilidad judicial de un dispositivo, por mínimo que parezca (y éste no lo parece) pone en riesgo la vinculatoriedad de toda la ley fundamental.¹⁵

¹⁵ Alexy, R., “Los derechos fundamentales en el estado constitucional democrático” en Carbo-nell, M. (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, Madrid, 2006, p. 33.

En una suerte de simulación centrífuga, los Estatutos del PVEM obligaban a aplicar a las asambleas locales los mismos procedimientos “democráticos” que regían la vida de la Asamblea nacional. Ello dificultaba en grado sumo el poder acceder a cualquier atisbo de participación extraña a la camarilla dominante en cualesquier instancia de toma de decisiones y de gobierno interno. Además, el mal ejemplo cundía por todo el territorio de la República, lo que preocupaba especialmente cuando se reparaba en que el propio Partido Verde había integrado la coalición triunfante en las primeras elecciones presidenciales con alternancia partidista desde 1929, es decir, en las del año 2000.

El actor poseía un interés muy complejo en este Juicio. Casi tan complejo como sus pretensiones, que hizo constar con singular claridad y empleando sus buenas dotes de equilibrista. Pedía a la Sala Superior:

- Decretar la inconstitucionalidad de los artículos 10, 11, 12, 16 y 24 de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México.
- Declarar la inconstitucionalidad de la Asamblea Nacional del Partido Verde Ecologista de México celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil uno.
- Revocar el registro de Jorge Emilio González Martínez como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Verde Ecologista de México.
- Declarar la inconstitucionalidad de las treinta y dos Asambleas Estatales del Partido Verde Ecologista de México en las que fundaba el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral el registro de los treinta y dos presidentes de los Comités Ejecutivos Estatales del mencionado partido.
- Revocar el registro de los treinta y dos presidentes de los Comités Ejecutivos Estatales del Partido Verde Ecologista de México.
- Ordenar a la autoridad electoral que tomara las medidas necesarias a efecto de que “se restituyan mis derechos violados, mediante la democrática renovación de los órganos directivos del Partido Verde Ecologista de México”.
- Ordenar a la autoridad electoral que tomara las medidas necesarias a efecto de que se regularizara la vida democrática en el Partido Verde Ecologista de México.

Como es posible apreciar, las pretensiones podían llevar a decisiones que complicaran aún más el panorama de la militancia, pues si los Estatutos se habían aplicado en sus términos y estos no eran declarados inconstitucionales, las diversas asambleas adquirirían una legitimación democrática que no tenían en su origen y los Estatutos quedarían en sí mismos

convalidados como si poseyeran regularidad derivada del cumplimiento de los principios constitucionales. No hay que olvidar que el promovente alegaba al alimón que así como diversas disposiciones estatutarias eran ilegales e inconstitucionales, también se habían celebrado ciertas asambleas sin cumplir con los requisitos de validez que exigían los ambiguos Estatutos. Así las cosas, se caía en el riesgo de que las pretensiones fuesen declaradas contradictorias entre sí: te parecen irregulares los Estatutos pero te quejas de que no hayan sido aplicados en ciertas ocasiones.

Una de las defensas presentadas tanto por la autoridad administrativa como por el Partido Verde fue la de cosa juzgada, a cuenta habida de los antecedentes que existían en relación con impugnaciones infructuosas intentadas anteriormente por la disidencia, en los términos que ya hemos reseñado. El Magistrado ponente, Mauro Miguel Reyes Zapata, argumentó en contra de la pretendida defensa cuando señaló que en los precedentes el órgano jurisdiccional electoral se había abstenido de entrar al fondo de la cuestión, es decir, al tema de la constitucionalidad de los Estatutos verdes y de los procedimientos que se derivaban de ellos. Con ello se anunciaba que en esta ocasión el Tribunal entraría al tema sustantivo.

El partido llamado a juicio alegaba, además, que Amador Hurtado había dejado de ser militante verde por no haber procedido en tiempo a la renovación de su credencial, al tiempo en que carecía de interés jurídico para la promoción del juicio dado que ningún derecho que le correspondiera había sido violentado y, por tanto, ninguno podría serle restituido con los resultados de la sentencia.

Ante estas alegaciones, el Tribunal volvió a actuar principialistamente. Se acreditó, mediante razonamientos materiales y no meramente formales, que el actor seguía perteneciendo al Verde Ecologista, y se concluyó que una eventual inconstitucionalidad de los Estatutos afectaría su esfera de derechos, por lo que en efecto poseía interés jurídico para promover el enjuiciamiento. Por esta misma razón se decretó que la vía elegida por Amador, es decir la del Juicio protector de derechos político-electorales, era la adecuada. No deja de ser interesante pues en el caso de que los Estatutos fuesen declarados inconstitucionales el JDC habría operado como una suerte de acción de inconstitucionalidad y habría tenido efectos trascendentes a la persona del quejoso.

En cuanto a las pretensiones de Amador Hurtado, y ante el riesgo de que pudiesen poseer contradicciones, el Tribunal resolvió intentar dando efectividad a la que sería su sentencia. En primer lugar, por lo que se refiere a la invalidación de las asambleas a través de diversas argumentaciones (inadecuada publicidad de la convocatoria expedida para la reunión de la Asamblea Nacional, omisión de incluir en dicha convocatoria el periodo

de registro y requisitos para las candidaturas, falta de quórum en veintidós asambleas estatales, simulación de actos realizados en asambleas estatales, supuesta ubicuidad de la senadora Sara Castellanos y del presidente nacional Jorge González Torres, etcétera), el juzgador consideró que no se surtían los extremos para la procedencia de las solicitudes del actor por cuanto no se probaban adecuadamente sus argumentos (varias entre las pruebas aportadas consistían en copias simples). La *litis* se centraría, así, en la constitucionalidad o falta de ella que pudiera corresponder a los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México.

En todo caso, lo que la Sala Superior tendría que analizar es si el Director Ejecutivo de Prerrogativas había actuado ilegalmente al registrar en los puestos directivos a militantes cuyo nombramiento provenía de asambleas ilegales por contrarias a los “procedimientos democráticos” de los que hablaba el COFIPE e inconstitucionales por violatorias del derecho fundamental a la libre asociación. Por lo demás, la “renovación” democrática de la que también hablaban la Constitución y la ley secundaria era en el Partido Verde una vana ilusión, toda vez que los Estatutos no establecían un plazo máximo de permanencia para el Presidente de la Comisión ejecutiva.

Como el Tribunal electoral acepta, resultaba necesario dotar de contenido a lo que la legislación llamaba, escuetamente, “procedimientos democráticos”.¹⁶

¿Cómo extrapolar los presupuestos básicos de la vida democrática (la regla mayoritaria, la protección de las minorías, el respeto a los derechos fundamentales, etcétera) a la peculiar vida de los partidos políticos, que tiene sus propias lógicas y sus propias maneras de funcionar? ¿Cómo hacerlos participar en lo que Peter Häberle ha llamado el “ámbito público de las libertades republicanas”?¹⁷ ¿Cómo extraerlos de su natural tendencia a la estamentalización, el corporativismo y la oligarquía y hacerlos partícipes del principio liberal del ordenamiento constitucional? A darle respuesta a estas interrogantes se avocó la Sala Superior en la parte más sustanciosa de la sentencia.

Siguiendo a Fernando Flores Giménez (*La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998) y a José Ignacio Navarro Méndez (*Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999), el Tribunal señaló los siguientes “elementos mínimos de democracia” intrapartidaria:

¹⁶ Sobre la dotación principialista de contenido *cfr.* Sager, L. G., *Juez y democracia. Una teoría de la práctica constitucional norteamericana*, trad. V. Ferreres, Marcial Pons, Madrid, 2007.

¹⁷ Häberle, P., *El Estado constitucional*, trad. H. Fix-Fierro, Universidad Nacional, México, 2001, pp. 18-19.

1. La Asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, al representar la voluntad del conjunto de afiliados.
2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados.
3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas.
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. Para estos procedimientos se puede optar por el voto directo o indirecto; pero en ambos casos se deben prever los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar plenamente la libertad del voto. Para lograr esto es indispensable la secrecía de éste en los procesos democráticos abiertos a toda la membresía de los partidos, mucho más cuando rebasan este ámbito.
5. La adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.
6. Los mecanismos de control del poder.¹⁸

El Tribunal procedió, sentadas estas bases, a dotar de contenido preciso a la expresión “procedimientos democráticos” utilizada por el inciso c) del artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sosteniendo que los “procedimientos” intrapartidarios para ser “democráticos” deben llenar, al menos, las siguientes características:

1. El establecimiento de la asamblea de afiliados como principal centro de decisiones del partido, con todas las exigencias que implica:
 - a) El señalamiento del quórum requerido para sesionar.
 - b) La periodicidad con que se reunirá ordinariamente.
 - c) Requisitos formales para la convocatoria a sesión en la que, por lo menos, se fijen los puntos a tratar, y la comunicación oportuna con los documentos necesarios existentes y relacionados con los asuntos del orden del día.
 - d) La posibilidad de que se convoque a sesión extraordinaria, por un número no muy grande de miembros, pero sólo respecto de puntos específicos, que deben señalarse en el orden del día.
2. El derecho a votar y ser votado para la elección de órganos directivos, con las calidades de igualdad y universalidad, con independencia de que el voto se ejerza de manera directa o indirecta.

¹⁸ Por supuesto, los entrecorridos pertenecen a SUP-JDC-021-2002, en concreto a las fojas 132 y 133 de la versión mecanuscrita.

3. El establecimiento de mecanismos de control de los órganos directivos, a través de las siguientes medidas:
 - a) La fijación de periodos determinados de duración de los distintos cargos directivos.
 - b) La previsión estatutaria de las causas de incompatibilidad entre los distintos cargos al interior del partido y también respecto de los cargos públicos.
 - c) La posibilidad de que los afiliados revoquen el nombramiento conferido a los dirigentes del partido, por faltas graves o responsabilidad política por su inadecuada gestión.

Todo ello sumado al respeto irrestricto de los derechos inalienables de los afiliados, traducible en un debido o correcto proceso jurídico para el deslinde de eventuales responsabilidades y la aplicación de sanciones, como prescribe el inciso g) del propio artículo 27 que, en opinión de la Sala Superior, debía entenderse como poseedor de un contenido sujeto a los siguientes condicionamientos garantistas:

1. Regular el procedimiento que debe seguirse a los miembros del partido para la averiguación y, en su caso, aplicación de sanciones.
2. Garantizar plenamente en dicho procedimiento el derecho de audiencia y defensa del afiliado.
3. Describir las conductas específicas sancionables, donde se evite la ambigüedad.
4. Establecer niveles proporcionales de la aplicación de las sanciones.
5. Prever la obligación de expresar las razones y motivos en que se apoye la determinación que impone una sanción.
6. Determinar los órganos competentes para la aplicación de las sanciones.

Acaso por la peculiar situación del Partido Verde, especial importancia concedió el Tribunal a “la necesidad de limitar los mandatos a un determinado periodo” necesidad que, según la sentencia, “tiene sustento en evitar la creación de oligarquías que monopolicen la toma de decisiones y se produzca un aislamiento de la realidad por parte de los dirigentes, partidistas que ya no representan con fidelidad los intereses, expectativas y necesidades de la membresía, además de hacer nugatorio el derecho de los afiliados a ocupar los cargos directivos”.

Una vez señalados los requisitos de procedimiento democrático que constitucionalmente debían respetar todos los Estatutos partidistas, la Sala Superior procedió a dar la razón a José Luis Amador en su alegato de que los correspondientes al Partido Verde poseían severo *déficit*. La

Asamblea, por ejemplo, no representaba ni lejanamente los intereses y las voluntades de la membresía en razón del bajísimo número de integrantes que concurrían a ella con voz y con voto, a fuer del hecho de que sólo podía ser convocada por el Presidente de la Comisión Ejecutiva Nacional, disposición que expresamente se denuncia como nugatoria del derecho de las minorías.

Los Estatutos verdes no garantizaban (ni siquiera establecían), el derecho de los integrantes a participar personalmente o a través de delegados en las Asambleas del partido. La falta de acceso a las instancias decisorias vulneraba también los derechos políticos de los afiliados, porque no se les garantizaba la posibilidad de votar y ser votado, con miras a la determinación de candidatos a puestos de elección popular y de órganos directivos del Partido.

El control del poder de un Presidente poseedor de un mandato indefinido en cuanto al tiempo, así como dueño y señor de las determinaciones más importantes del Partido, se tornaba imposible en virtud de la letra misma de los Estatutos. De hecho, una Asamblea nacional no convocada por él o a la que él no concurriera devenía en nula. El presidente, según los tiránicos Estatutos, poseía también la atribución de vetar los acuerdos tomados en sede asamblearia. En suma, un presidencialismo que hacía palidecer incluso a ciertas formas del régimen que recorrió al Novecientos mexicano.

Para colmo, el Presidente del Partido había acumulado tal cantidad de poder y había centralizado de tal forma la toma de decisiones, que los militantes verdes podían ser sancionados o incluso expulsados del organismo sin que se les garantizaran las mínimas formas del debido proceso. Contra este tipo de excesos autoritarios encaminó sus baterías el Tribunal Electoral.

Para la Sala Superior, el Director Ejecutivo (y, con él, el Instituto Federal Electoral), cometió la omisión de no verificar con acierto la legalidad regulatoria y la constitucionalidad principialista de los Estatutos del Partido Verde al momento de otorgar el registro a los renovados cuadros directivos. Con tal actitud, incurrió en violaciones a su deber constitucional (artículo 41) de velar por la legalidad, “principio rector” intrínsecamente vinculado a la función estatal de organizar elecciones. El Instituto había fallado al momento de garantizar que las actividades del PVEM se hallaran en consonancia con la ley y con el orden constitucional. Sustantivamente esto implicaba que había fallado en asegurar la no estamentalización del Partido.

Resultaba evidente, en el caso cuestionado, que “el procedimiento seguido por el Partido Verde Ecologista de México para la selección de

los integrantes de sus órganos directivos, no cumplió con los requisitos mínimos de la ley, pues entre otras cosas, no se dio oportunidad de que los miembros del partido conocieran cuáles eran los requisitos para competir en la elección de los dirigentes; tampoco se permitió que todos los miembros del partido, ya sea por sí o través de delegados, participaran en la elección de tales dirigentes, ya que en dicho procedimiento sólo participó un grupo pequeño de miembros del partido; por otra parte, no se fijó periodo alguno para el ejercicio del cargo de las personas cuyo registro se solicitó". Se cumplió con los Estatutos, pero no con el orden de la República, en resumen.

La autoridad administrativa debió asumir, según se desprende de la sentencia, un rol mucho más proactivo en la defensa de la legalidad y de la constitucionalidad. No podía ni debía el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos hacerse pasar por un mero examinador del cumplimiento letrístico de los requisitos que establecían unos Estatutos abiertamente oligárquicos. A partir de la sentencia quedó claro que todos los funcionarios del Instituto se encontraban en situación de garantes respecto del cumplimiento del orden constitucional al interior de los partidos políticos.

Por todo ello, resultaron particularmente determinantes para la historia de nuestra democracia los puntos resolutivos segundo, tercero y cuarto de la sentencia que hemos venido analizando:

SEGUNDO. El Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenará al Partido Verde Ecologista de México, que en los términos establecidos en sus disposiciones estatutarias vigentes, en el plazo de sesenta días, contado a partir de que el referido consejo notifique personalmente esa determinación, dicho partido político modifique sus estatutos, para que éstos sean acordes con lo determinado en la presente ejecutoria.

TERCERO. Hecho lo anterior, una vez que el Consejo General del Instituto Federal Electoral apruebe los estatutos del Partido Verde Ecologista de México, éste debe integrar a sus órganos directivos (nacional y estatales) sobre la base de los estatutos aprobados, dentro del plazo de seis meses, contado a partir de la fecha en que quede firme el acuerdo que apruebe los estatutos modificados, en los términos del resolutivo que antecede.

CUARTO. Se modifica el registro administrativo de los integrantes de los órganos directivos del Partido Verde Ecologista de México (nacional y estatales) realizado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, reclamado en el presente juicio, a fin de que los efectos de dicho registro subsistan hasta que se registre a los integrantes electos sobre la base de los estatutos modificados y aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, lo que debe ocurrir, a más tardar, al finalizar el plazo a que se refiere el resolutivo tercero de esta ejecutoria.

Como también hemos ya apuntado, las resistencias al cumplimiento de la resolución se presentaron por mucho tiempo a partir de la expedición de la misma.¹⁹ Es lástima, y habla a las claras de nuestra frágil cultura constitucional. Aún hoy, y no sólo en el Partido Verde, existen datos preocupantes que no nos autorizan a convencernos en plenitud del ejercicio efectivo y garantista de la democracia al interior de los Partidos políticos mexicanos.

IV. Conclusión

No cabe duda que la JDC 021/2002 constituyó un hito en las relaciones de los partidos con la Justicia constitucional electoral y estableció criterios que tendrían gran impacto en la reforma al texto fundamental dada en 2007 y en posteriores decisiones que han abierto el espectro de goce de los derechos político-electorales entre los habitantes de la República.

¹⁹ Fue presentada una cantidad ingente de incidentes de inejecución y de nuevos Juicios para la protección de los derechos derivados de un insuficiente acatamiento de la sentencia. Gutiérrez Luna, *La inconstitucionalidad...*, pp. 206-209.