

LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS: UNA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL.

Autor: Mtro. Martin Gustavo Moscoso Salas

SUMARIO : 1.- La Democracia Interna y Externa de los Partidos Políticos: Dimensiones Consustanciales. 2.- ¿Qué es la Democracia Interna? 3.-La Democracia Interna de los Partidos Políticos: Una Obligación Constitucional. 4.- La Democracia Interna de los Partidos Políticos Vista Desde los Clásicos. 5.- Libre Funcionamiento o Regulación Jurídica de las Actividades Internas y Externas del Partido Político. 6.-El impacto de Partidos Democráticos en el Desarrollo Nacional.

1 LA DEMOCRACIA INTERNA Y EXTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: DIMENSIONES CONSUSTANCIALES.

La función democrática de un partido político se integra por dos grandes dimensiones: una interna y otra externa, y si entendemos que un partido político debe ser en todos sus ejercicios democrático, deberá por lo tanto, estar la democracia presente en ambas esferas de acción, mismas que explicaremos a efecto de clarificar los dos ámbitos en los que consustancialmente radica la democracia integral que deseamos.

“En el ámbito interno, los partidos tienen el derecho de organizarse libremente, siempre y cuando no afecten los derechos fundamentales de los militantes ni de otros ciudadanos y no lesionen los principios democráticos del Estado de derecho. La obligación primordial en el ámbito interno consiste en respetar la democracia en su seno, esto es, contar con procedimientos democráticos y respetar escrupulosamente los derechos fundamentales de sus militantes. En el ámbito externo comprenden las de actuar por las vías institucionales, utilizar los medios pacíficos para la lucha política y respetar las reglas y los procedimientos democráticos en su actuación frente al resto de los partidos.”¹

Para algunos la dimensión externa del principio de democracia, se conforma de un respeto a la convivencia de los partidos en un sistema, al de coexistir con las demás fuerzas políticas, el respeto a esa pluralidad de tendencias.

¹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Democracia y Partidos Políticos”, op. cit., p.37.

La Maestra española María Pilar Rodríguez Álvarez, explica que la exigencia constitucional de democracia impuesta a los partidos políticos en España, se proyecta en un doble sentido: externo e interno. El primero supone el respeto del pluralismo existente. El segundo se refiere a la participación de todos sus miembros en la toma de decisiones y en la elección de sus representantes.²

Los italianos Silvio Gambino y Giovanni Moschella, conceptúan estas dimensiones, en una democracia en los partidos y democracia de los partidos y de igual forma conciben que ambas deban ser complementarias, de ahí que manifiesten el método democrático ordenado por el artículo 49 de la Constitución Italiana, no se refiere exclusivamente a una u otra, sino a ambas, pues no sólo habla de la relación entre el partido y sus formas de participación en la contienda política (democracia exteriorizada), sino también de la organización interna y los procesos de toma de decisiones en su interior, (democracia interiorizada), pues en ausencia de una estructura democrática, no podrían garantizar ni la participación en la determinación de la política nacional ni todavía menos, la representatividad.³

Al respecto el Dr. Jaime Cárdenas, citando al gran Maestro Pablo Lucas Verdú advierte: *“Para que la democracia interna de los partidos políticos sea realizada en forma integral debe ser consustancial a un funcionamiento democrático en el exterior, es decir al reconocimiento del pluralismo, al pluripartidismo de la igualdad de oportunidades entre los partidos, del respeto por el derecho de los otros partidos, al “juego limpio”, respeto por la libertad de creación de otros partidos, y en general al comportamiento democrático frente a la sociedad y frente al Estado”*.⁴

Argumentos que de manera muy correcta nos permiten concluir que para poder calificar el grado de democracia de cualquier partido político del mundo, es necesario evaluarlo de manera integral tanto en su actuación externa como

² Cfr. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, María del Pilar, *“El Principio de la Democracia en la Estructura y Funcionamiento de los Partidos Políticos”*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 81 anuario, curso 91-92, 1993. p.19-20.

³ Cfr. GAMBINO Silvio y MOSCHELLA Giovanni, *“Democracia de los Partidos y Democracia en los Partidos: Las Oportunidades de las Elecciones Primarias”*, Revista Vasca de Administración Pública, Gobierno Vasco, NO. 48, 1997, p.156.

⁴ CARDENAS GRACIA, Jaime, *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*, op. cit, p.66.

interna. Así por ejemplo, para la Maestra María Pilar Rodríguez Álvarez considera que:

“De nada servirían estructuras internas fabulosas y perfectas que no tuvieran una dimensión hacia el exterior, pues el partido adquiere su vida y su fuerza fuera de sus fronteras.”⁵

Otros en entre los cuales me incluyo, creemos que el buen juez por su casa empieza, por lo que un partido que no respete a la democracia en su seno, ni aspire a ella, por obvias razones, será un partido que no garantiza de ninguna manera ser democrático en su exterior y no podemos esperar que aquel que no es capaz de respetar los derechos de sus propios militantes, respete los de los otros entes que componen el sistema de partidos.

La investigadora María Holgado González, del Centro de Estudios Políticos Constitucionales de Madrid, establece que:

“Unos partidos que no sean democráticos no pueden aspirar a gobernar democráticamente, de ahí que al comprobarse esta situación, la exigencia constitucional europea después de la segunda guerra mundial, fue antes de tener regímenes no democráticos, lograr solucionar la situación teniendo partidos políticos democráticos.”⁶

En este mismo tenor se ha pronunciado el Tribunal Constitucional Español, de la manera siguiente:

“Difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado que no se agota en los procesos electorales, si sus estructuras y funcionamiento son autocráticos.”⁷

Una vez que se ha tratado de demostrar lo indudable de la relación entre lo que un partido hace o deja de hacer en su interior, respecto con lo que realiza o deja de realizar en su exterior, enunciaré la siguiente regla que denominaré

⁵ RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, María del Pilar, op. cit., p. 3.

⁶ HOLGADO GONZÁLEZ María, “Financiación de Partidos y Democracia Paritaria”, *Revista de Estudios Políticos*, España, Nueva Época, No. 115, Enero-Marzo 2002, p.129.

⁷ STC 56/1995, de 6 de Marzo, F.J. 3º. 8.

“para la evaluación del comportamiento funcional democrático integral de los partidos políticos” que al respecto dictará:

Entre mayor sea el grado de democracia en el funcionamiento interior de un partido político, mayor será su grado de democracia en su funcionamiento exterior y mientras mayor sea el grado de democracia en el funcionamiento exterior de un partido político, mayor será su grado de perfeccionamiento en su funcionamiento interior.

Esto pretende demostrar que es necesaria una visión analítica dualista, para poder determinar si nos encontramos frente a un partido político realmente democrático o aparentemente democrático. Pudiendo concluir que es más fácil que un partido en cuyo seno se respeta a la democracia lo sea también en su exterior que aquel que no empieza por esta premisa, trate de serlo.

2 ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA INTERNA?

Son pocos los autores que han realizado un esfuerzo tratando de responder a esta interrogante, la mayoría deja su definición en terrenos de lo sobreentendido. Sin embargo, para no caer en el fatal error de analizar algo incierto e indeterminado, a continuación explicaremos lo que debe ser entendido como democracia interna, advirtiendo que, si bien es cierto, no podemos hablar de una definición común que satisfaga a todos, sí podemos al menos conciliar una significación mínima.

“Hay quien considera que conceptuar a la democracia interna requiere algunas puntualizaciones, previas a su estudio, y de entre ellas, lo que deba entenderse por democracia, lo que sería fácil si hubiese una teoría generalmente aceptada. Pero como es sabido, no es este el caso, de ahí que debemos de empezar por definirla”.⁸

Convencidos de lo anterior, nuestro primer problema, puede resolverse, porque en el capítulo primero de la presente investigación trabajamos arduamente en ello, esto nos permite diferenciar las connotaciones de la democracia sustancial o formal, siendo la primera el ideal, en el cuál un gobierno o sociedad deberían

⁸ FLORES GIMÉNEZ, Fernando, “La Democracia Interna de los Partidos Políticos”, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p.25.

inspirarse, que es el de la igualdad, mientras que la segunda obedece a su sentido político, a esa forma de gobierno en la que las decisiones más trascendentes son tomadas por los propios involucrados ya sea directamente o por representantes elegidos. En suma, es un conjunto de reglas cuya observancia es necesaria, con objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos.⁹

Toda vez que sabemos que es la democracia, ahora toca el turno de definir lo que significa interior, y si esta palabra denota alusión a lo que esta dentro de algo, en éste caso de un partido político, el segundo problema conceptual también esta resuelto.

Al preguntarle a Sartori, en una de sus visitas a nuestro País, que aspectos debiera contener una definición de democracia interna, el me respondió sencillamente que esta necesariamente debiera para ser integral, comprender dos grandes aspectos uno de carácter sustancial y otro formal. De manera que siguiendo su respuesta y explayando su pensamiento, podemos suponer, *que si hablamos de la democracia interna del partido político en su sentido sustancial*, nos estamos refiriendo a un estilo de vida dentro de un partido político, en el que todos sus integrantes se consideran vistos y tratados como iguales en derechos y obligaciones, sin conceder privilegios o imponer restricciones en atención a su posición económica, social, ni de ninguna otra índole.

Cuando hablemos de *democracia interna de un partido político, en su sentido formal*, nos referiremos a las reglas de juego que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos, mismos que permiten que el poder dentro de un partido político sea distribuido efectivamente entre y por consenso de la mayoría de sus integrantes, sin que esto quiera decir de ninguna manera que no sean respetadas las minorías.

El Pensamiento Sartoriano es muy brillante, pues si la definición que buscamos de democracia interna, no aspira a la dualidad sustancial y formal antes

⁹ Es indiscutible que Norberto BOBBIO, Giovanni SARTORI y Robert DAHL, son unos de los más grandes estudiosos sobre la definición de la democracia, de ahí que hayan sido tomados en cuenta en la presente investigación.

expuesta, de nada nos serviría, ya que no podremos atribuirle que nos dotaría del concepto de democracia interna integral que necesitamos, por ello, en esta búsqueda, la regla general será precisamente que trate de satisfacerla de manera integral.

Otra advertencia que nos servirá de lineamiento y que es necesaria mencionar, es que aún cuando es muy común que la democracia interna sea circunscrita en gran medida a una igualdad de derechos y obligaciones entre los militantes, a mi juicio, convencido de la importancia de una democracia integral, creo conveniente extender la protección de este termino a los simpatizantes, en el supuesto que al pretender ingresar a la militancia sean impedidos exclusivamente por razones políticas y no por las dictadas en sus documentos básicos, haciendo del partido político un clásico club, digno de una famosa caricatura, que violenta la libertad política de este tipo de sujetos.

El último apunte antes de iniciar nuestro cometido conceptualizador, es comentar que nuestra metodología será el análisis del pensamiento de varios especialistas, de los que extraeremos lo que a su juicio son aspectos necesarios que deben contener una explicación de lo que es la democracia interna en los partidos políticos, pudiendo al finalizar conjuntarlos y aproximarnos a una definición lo más completamente posible.

La catedrática de la Universidad Complutense María Pilar Rodríguez Álvarez, al abordar esta problemática conceptual, maneja que:

“...se refiere a la posibilidad de que los miembros de un determinado partido que participen en la formación de la opinión del mismo, puedan influir en la toma de decisiones y a su vez elegir a sus dirigentes o ser elegidos como tales.”¹⁰

Otro avance en esta búsqueda conceptual, lo realizó la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional Español STC56/1995, de 6 de marzo de 1995, de trascendencia indiscutible en la búsqueda de una definición, que permitió saber lo que se debe entender por democracia interna de los partidos políticos y una de las primeras realizadas por un Órgano Constitucional Autónomo, la que a

¹⁰ RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, María Pilar, op. cit., p. 293.

continuación transcribiremos en sus partes medulares.

“...la democracia interna se plasma....en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma...mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido”¹¹

Otro investigador español, que a continuación exponremos, al que reconozco realiza un gran esfuerzo para definir lo que es la democracia interna, es José Ignacio Navarro Méndez, pues dedica en su libro “Partidos Políticos y Democracia Interna”, todo un capítulo para ello, intitulado: “*El marco conceptual de la democracia interna*”. El autor en análisis parte del razonamiento que si bien es cierto, la Constitución española impone en su artículo sexto como mandato que los partidos políticos sean democráticos en dos aspectos de su actividad: su estructura interna y su funcionamiento, no establece como cumplirlo, de ahí que sea necesario preguntarse ¿Qué se entiende por partido democrático? O ¿Cuando un partido cumple con las exigencias de la democracia interna?, Respuesta que augura y advierte no será nada fácil, pero también acepta que esta tarea se torna imprescindible, pero sin lugar a dudas, es un concepto indeterminado pero determinable.¹² Siguiendo las ideas de este investigador propone agrupar los elementos para una definición mínima de democracia interna en dos categorías generales.¹³

A).-Elementos relacionados con el aspecto organizativo, es decir, aquellos que determinan cómo se estructura internamente el partido, cuál es el proceso de gestación de las decisiones y qué papel tienen los afiliados en este ámbito. B).-Elementos relativos al respeto de los derechos fundamentales de los afiliados en el interior del partido.

Para García Cotarelo, el funcionamiento democrático de los partidos políticos,

¹¹ Véase la página de Internet del Tribunal Constitucional Español, pues en ella, puede uno tener acceso a las sentencias más relevantes, de entre ellas la STC56/1995.

¹² Cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos Políticos y Democracia Interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p.30.

¹³ NAVARRO MÉNDEZ, op. cit., p.78.

se fundamenta por el respeto que deriva del establecimiento de normas y hábitos, que suelen darse mediante la renovación de la dirección del partido, lo cual demuestra la confianza del electorado.¹⁴

Para Silvio Gambino y Giovanni Moschella la democracia interna, es aquella que garantiza no sólo la selección y la renovación de los directivos, la dirección de los programas, la representación y tutela de las minorías, sino también la disciplina de aquellas actividades del partido que inciden más directamente sobre el funcionamiento de las instituciones, como los procedimientos internos para la selección de los candidatos a las elecciones, y el cumplimiento de las reglas para esos efectos.¹⁵

Para el ilustre Giorgio Lombarda: *“Las corrientes internas constituyen el momento modal, al tiempo que la referencia necesaria para una comprobación del nivel de democracia interna del partido político”*.¹⁶

La investigadora María Holgado González, quien se ha forjado como gran defensora de los derechos políticos de la mujer en España, establece precisamente que un elemento que deberá estar presente necesariamente al conceptuar la democracia interna es la igualdad de trato y de oportunidad del varón y la mujer.

El Dr. Jaime Cárdenas, manifiesta:

*“Algunos y principalmente los juristas, centran el universo de la democracia interna de los partidos en el nivel de los controles y de los procedimientos para limitar los aspectos antidemocráticos de los partidos, pero sin ahondar lo suficiente en el problema teórico del que hablamos ...Otros creen que la democracia interna del partido es hoy inalcanzable... implica no el mandamiento de democratización integral sino tan sólo la prohibición para que los partidos puedan, declaradamente organizarse de forma autoritaria.”*¹⁷

El Maestro Bernardino Esparza Martínez, es claro al explicar que la democracia

¹⁴ Cfr. GARCÍA COTARELO, Ramón, *Los Partidos Políticos*, Madrid, Sistema, 1985, p.158.

¹⁵ Cfr. GAMBINO Silvio y MOSCHELLA Giovanni, op. cit., p.156.

¹⁶ LOMBARDI, Giorgio, *“Corriente y Democracia Interna de los Partidos Políticos”*, Revista de Estudios Políticos, Madrid-España, Nueva Época, Número 27, Mayo –Junio, 1982, p. 21.

¹⁷ CARDENAS GRACIA, Jaime, *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*, México, FCE, 1992, p.65.

interna de los partidos políticos debe garantizar los derechos fundamentales de los afiliados, miembros y simpatizantes.¹⁸

Para el investigador Pedro Aguirre Ramírez, considera que toda definición deberá incluir no solo hacer mención de establecer fórmulas claras y democráticas para la elección de candidatos y dirigentes sino instituir la posibilidad de que los militantes que se sientan afectados en sus derechos por las dirigencias partidistas puedan interponer recursos de queja ante el Tribunal Electoral.¹⁹

La catedrática de la Universidad de Granada, Josefa Dolores Ruiz Resa, considera la siguiente lista de derechos y deberes que deben ser asegurados por toda concepción de la democracia interna:

“En primer lugar, derecho al sufragio libre y secreto para proveer los órganos del gobierno del partido, derecho a ser electores y elegibles para los cargos internos del partido, mediante sufragio libre y secreto, y derecho a la información sobre las actividades y la situación económica del mismo; derecho a manifestar su opinión y a expresar las sugerencias y quejas ante los órganos rectores, y derecho a impulsar el cumplimiento de los fines propuestos...además, se ha dispuesto la creación de organismos encaminados a garantizar el respeto de los derechos y deberes de los afiliados”²⁰

El artículo 4 de la Ley Española 54/1978, de fecha 4 de diciembre, compuesta por tres fracciones, que intentan avanzar en este rubro conceptualizador, en su primera manda que la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos, mientras que en sus dos fracciones restantes determina las reglas que deben observarse para constitución de su órgano supremo y el derecho a ser electores y elegibles.

¹⁸ Cfr. ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, op. cit., p.174.

¹⁹ Cfr. IJ, Partidos Políticos: *Democracia Interna y Financiamiento*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IJ-UNAM, 2002, p.13.

²⁰ RUIZ RESA Josefa Dolores, *“La Democracia Interna en los Partidos Políticos: Una Perspectiva desde los Derechos de los Afiliados”*, Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez, Granada, España, Número 34, 2000, p.354-355.

Muchos opinan que la realización de estos mandatos, son los que determinan

el grado democrático de un partido, al respecto el Dr. Jaime Cárdenas, comenta que su observancia son sólo parcialmente suficientes para este fin, ya que en principio la lista de requisitos de la democracia interna puede ampliarse a otros como:

..la existencia o el reclamo de minorías dentro del partido; la descentralización de los órganos del partido; la afiliación abierta; la existencia de órganos de control democráticos; la revocación en todo momento de los dirigentes; el nombramiento de los directivos por nombramiento no solo de los militantes sino de los electores; la existencia de instituciones dentro del partido como el referéndum o de la iniciativa popular; la movilidad permanente de los dirigentes; la prohibición para impedir la compatibilidad entre dos o más cargos públicos, ya sean del partido o del Estado; la prohibición de expulsiones sin procedimiento previo y sin las garantías procesales y constitucionales; el establecimiento de una cláusula de conciencia para los diputados a efectos del mandato imperativo; la transparencia en la financiación y sobre los donativos, etc.²¹

Si bien es cierto, que ni nuestra constitución, ni la legislación nos proporcionan una definición exacta de lo que es la democracia interna de los partidos políticos, o lo que debe entenderse por ella, la jurisprudencia si ha cubierto dicha falla, como lo demostrará la tesis que a continuación se transcribe.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE 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

²¹ Ibidem, p.66.

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 del 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 decisor 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 quorum necesario para que sesione válidamente; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen 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 garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden 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 endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de períodos cortos de mandato.*²²

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-781/2002.—Asociación Partido Popular Socialista.—23 de agosto de 2002.—Unanimidad de votos.—Ponente: Leonel Castillo González.—Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Después de analizar diversas posturas en torno a los elementos que deben considerarse al emitir una definición de democracia interna, solo nos resta concluir que la gran mayoría de ellas, solo comprenden dos rubros, la garantía de participación en la elección periódica de dirigentes y candidatos a elección para cargos públicos, estas muestran un sentido demasiado restringido que muchas veces ha sepultado otros factores básicos sin los cuales no puede concebirse a una democracia interior, de ahí que en este apartado hayamos acudido a algunas otras definiciones que aportan otros campos dignos de ser incluidos en la definición que propondré y que por tal motivo, deberá ser considerada en *lato sensu*.

“La democracia interna, es una obligación constitucional integrada por el conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas, cuyo fin es el de garantizar dentro de un partido político la participación efectiva de todos aquellos que lo integran o en ocasiones del electorado en general, en cuanto a la libertad de ingresar o salir de él; de participar votando y siendo votado en las elecciones periódicas para renovar a la dirigencia; en su revocación; participar de igual forma en los concursos para designación de candidatos a puestos de elección popular; participar en la toma de decisiones trascendentales, en las prácticas eventuales de democracia directa como el referéndum, plebiscito, revocación de mandato e iniciativa popular; ser parte de alguna de las corrientes internas del partido sin represalia alguna; tener pleno acceso a los órganos internos de justicia partidista quienes deberán actuar en apego a los principios de honradez, certeza, imparcialidad, prontitud y en estricto cumplimiento de las garantías procesales y constitucionales, con la posibilidad de que dichos fallos sean verificados por órganos de justicia externos al partido; tener pleno acceso a la información del partido de manera integral y rápida, incluyendo aquella que versa sobre todos los recursos económicos que ingresan al partido y la forma en que son repartidos y gastados”

3.3 LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: UNA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL.

²² Sala Superior, Tesis S3EL 008/2003

Si partimos de la indiscutible razón que nuestra Constitución Federal, es la norma fundamental de todo el ordenamiento jurídico mexicano, la más alta en jerarquía, según lo dispone su artículo 133 y que por razón lógica nada ni nadie puede estar encima de ella, nuestro deber es hacer cumplir sus mandatos y no al contrario ponerle trabas a sus designios.

Si somos conocedores que nuestra Constitución contiene principios que buscan ser los puentes que nos permitan llegar a la consecución de los Valores como Libertad, Justicia, Igualdad, Felicidad, Paz, es indiscutible que uno de los principios contenidos en ella y de los que hemos hecho alusión es la democracia, de ahí que el actuar de cualquier órgano de gobierno no puede en sus funciones dejar de aspirar a ella, por lo que se convertirá en una directiva a seguir en todas sus decisiones. El término democracia como principio se puede leer en nuestra constitución en los siguientes artículos:

En su artículo 3, fracción II, inciso a), al hablar de un criterio de orientación democrática de la educación, entiende a la democracia como:

Otro artículo que hace mención de la democracia, es el artículo 26 en el que ordena que:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.”

“La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo.”

En su artículo 40, se establece:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal....”

Precepto que si bien ha sido considerado por la gran mayoría como sustento de la democracia formalista, no excluye de ninguna forma a la democracia sustancial.

Por último tenemos al artículo 41 de nuestra Carta Magna, mismo que es de enorme trascendencia para esta investigación jurídica, pues en el se fundamenta constitucionalmente la obligación democrática integral de los partidos políticos que manda:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática”.

Es importante hacer notar que si analizamos en sentido amplio el mandato democrático constitucional, bien podemos pensar que la obligación constitucional de conducirse democráticamente nos incumbe a todos, sin embargo nuestra Constitución se preocupó para dejar en claro que uno de los principales obligados son precisamente los partidos políticos, puesto que por lógica jurídica si un partido político fue creado para aspirar a la democracia, deberá ser su principal promotor y no su detractor. Este sendo mandato constitucional se ve reflejado en el mundo jurídico infraconstitucional.

4 LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS VISTA DESDE LOS CLÁSICOS.

El estudio exclusivo desde una perspectiva estrictamente jurídica, sobre la democracia interna en lo partidos políticos, sería incompleta si no nos referimos -aunque sea de manera breve- a otras disciplinas que desde sus respectivos campos de estudio y metodologías han realizado importantes investigaciones en este mismo tema y que han contribuido al mejor entendimiento de su realidad. Gaetano Mosca, fue el primero que formuló con suma claridad y contundencia la existencia del problema de las élites políticas al expresar:

“...en todo tiempo y lugar, todo lo que en el gobierno no es parte dispositiva, ejercicio de autoridad, e implica comando y responsabilidad, es siempre la atribución de una clase especial, cuyos elementos de formación, según la época y el país, pueden variar muchísimo ciertamente, pero, de cualquier modo que éste compuesta, siempre constituye una escasa minoría ante la masa de los gobernados a los cuales se impone.”²³

Vilfredo Pareto estudia desde una perspectiva económica y sociológica, ya no la existencia de las élites, sino parte de su aceptación y se preocupa en analizar su comportamiento funcional, dando como resultado su conocida teoría sobre la circulación de las élites, que se sintetiza en la transición del hombre entre los mundos de la no elite a la élite y de la élite a la no élite, con esto demuestra que dentro de ella se comprende no solo el ascenso al poder, sino también su descenso y pérdida.

²³ MOSCA Gaetano, La Clase Política, Selección de Norberto Bobbio, México, FCE, 2002, pp.15-16.

Con la retrospectiva anterior de la conformación de la teoría elitista, ha llegado el momento de analizar al sociólogo político de Basilea Robert Michels, quien realmente influyó y estableció las bases científicas para el estudio de los fenómenos elitistas de los partidos políticos, quién en 1911, al publicar su obra “Los Partidos Políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna”, mostró al mundo la siguiente ley conocida como la famosa “Ley de hierro de la oligarquía” y que aún cuando se basa en el estudio específico de los partidos políticos, también pueden ser aplicadas de manera general a la vida interior de cualquier organización y que fue formulada en los siguientes términos:

“La organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización, dice oligarquía.”²⁴

Esta ley a consideración del Dr. Jaime Cárdenas:

“...se apoya en la idea de que es la propia organización la que genera los elementos antidemocráticos, y por ello el hombre moderno no tiene posibilidad de vivir en democracia, pues al tener grandes instituciones, grupos, iglesias, partidos etc. Está cediendo el poder efectivo de decisión a unos pocos que dirigen esas instituciones”²⁵

Maurice Duverger, quien retoma este interesante debate, partiendo de las ideas de Michels, evalúa a los partidos políticos y explica lo siguiente:

“En toda comunidad humana, la estructura del poder es resultado de un par de fuerzas antagónicas: las creencias, por una parte; las necesidades prácticas, por otra. En consecuencia, la dirección de los partidos-como la de la mayoría de los grupos sociales actuales: sindicatos, asociaciones, sociedades comerciales, etc.-presentan el doble carácter de una apariencia democrática y de una realidad oligárquica. Solo algunos partidos fascistas a esta regla, osando reconocer abiertamente lo que los demás practican a hurtadillas; no hay que felicitarlos por ello, por otra parte, si es verdad que la hipocresía es un homenaje que el vicio rinde a la virtud.”²⁶

Es nuestro deber comentar que si bien es cierto, muchas de estas teorías se realizaron dentro del empirismo de otras circunstancias socioculturales, aún

²⁴ MICHELS, Robert, *Los Partidos Políticos, Un Estudio Sociológico de las Tendencias Oligárquicas de la Democracia Moderna*, 5ª., reimp., trad. por Enrique Molina de Vieda, Argentina, Amorrortu editores, Volumen 2, 1996, p.189.

²⁵ CARDENAS GRACIA, Jaime, *Crisis de Legitimidad...*, op. cit., p.52.

²⁶ DUVERGER, Mauricio, op. cit., p.163.

con sus debilidades, como las que señala Sartori, lo cierto es que estoy convencido de que sus resultados pueden ser considerados vigentes, porque ¿acaso ahora ya no hay clases políticas en todas las organizaciones?, o ¿Las organizaciones actuales ya no tienen tendencias oligárquicas? claro, es que la respuesta de ahora no varía en mucho a la dada en el ayer.

Es cierto también que la mayoría de las concepciones teóricas descritas son pesimistas de la democracia, sin embargo, un camino falso sería dejar vencernos, y al contrario debemos guardar siempre al menos una pequeña esperanza de la posibilidad de encontrar democracia en las organizaciones y aún en los propios partidos. Un claro ejemplo de este anhelo lo encontramos en el mismísimo Michels quien a pesar de ser el principal denunciante de la tendencia oligárquica en las organizaciones en su obra muestra un nivel de optimismo:

“Solo un examen sereno y franco de los peligros oligárquicos de la democracia nos permitirán reducirlos al mínimo, aún cuando jamás puedan ser del todo eliminados.”²⁷

5 LIBRE FUNCIONAMIENTO O REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS ACTIVIDADES INTERNAS Y EXTERNAS DEL PARTIDO POLÍTICO.

Partiendo de la premisa de que todos, coinciden en los beneficios de contar partidos políticos democráticos en su interior, pues esto como ya lo vimos en un apartado anterior influye directamente en su comportamiento exterior, de ahí que un partido político que vive en una democracia interna, aspira en mayor medida a un comportamiento democrático exterior y a su vez el hecho de que actúe en estos dos escenarios potencializan un gobierno que cree y defiende a la democracia al mismo tiempo que lo legitima.

No existe, pues argumento alguno para desestimar jurídicamente que es una obligación de los partidos políticos señalada desde la cúspide constitucional, que se proyecta en las regulaciones infraconstitucionales. Sin embargo, el debate que parecía resuelto, ahora se enfrenta a una encrucijada que se origina a la pregunta ¿Cómo lograr la democracia interna en los partidos?

La anterior pregunta ha llegado a dos grandes respuestas, la primera que

²⁷ MICHELS, Robert, op. cit., p. 164 et sequens.

consiste en dejarlos obrar libremente en su interior o exterior; la otra que pide una regulación jurídica de sus actividades tanto las intrapartidistas como las extrapartidistas.

Sin embargo, ambas vías pueden estar afectadas por los vicios siguientes: La primera vía puede producir el peligro partidocrático, en el que los partidos, cuando existe un sistema de partidos consolidado, se convierten en canales de participación con poderes omnímodos, dueños de la política estatal en detrimento de los ciudadanos y sus derechos, así como de los demás grupos; son los nuevos príncipes que impiden la verdadera vida democrática y acaban ahogándola en más puro estilo del despotismo. Y es que cuando no existen los suficientes controles democráticos, algunos partidos pueden apoderarse de las instituciones y constituirse en medios perversos y degenerativos. Al vicio consistente en la desviación de las actividades normales y ordinarias de los partidos en una democracia se le llama partidocracia; esto ocurre cuando los partidos fomentan prácticas clientelares, destinan los recursos de los ciudadanos que reciben el erario a finalidades distintas de las previstas y pueden, en casos extremos, llegar a aliarse con sectores contrarios a los propios principios democráticos y encabezar la construcción de regímenes violatorios de derechos humanos.²⁸

La segunda corre el grave riesgo de que cuando las instituciones políticas que gobiernan a un Estado, carecen de legitimidad y no ven en la democracia una inspiración para todas sus actuaciones, cuando no se privilegia la aplicación del derecho, si no más bien de los intereses elitistas, en suma cuando el Estado no es un Estado de Derecho: la regulación jurídica puede servir para ser una arma para atacar y debilitar hasta eliminar a los enemigos de la contienda política, creando una mera fachada democrática que solapa actuaciones de una realidad dictatorial, impidiendo de esta forma libre juego democrático, tan enriquecedor para todos. Es por esto que la segunda vía sólo es factible en un Estado de Derecho democrático y no en otro.²⁹

Con sendos razonamientos, se comprueba primero que efectivamente estas

²⁸ Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Crisis de Legitimidad*, op. cit., p.10.

²⁹ Idem.

son las dos únicas opciones para alcanzar la democracia interna, sin embargo, debe quedar claro que para la viabilidad en la elección de una u otra, es necesario un serio examen de ponderación con la realidad en la que se pretende aplicar. Así tenemos, que cuando al evaluar la realidad de un país, encontramos que no tiene o son débiles las garantías democráticas, lo más debido es sin lugar a dudas luchar por la primera vía. Si de lo contrario el resultado arroja elementos que puedan comprobar que se respetan los derechos democráticos más elementales, debemos pugnar por la segunda, al respecto cabe puntualizar que todos los países que viven en un Estado de derecho se encuentran alineados en ella y que estos representan la gran mayoría.

Después de los criterios anteriormente vertidos para saber cual es la vía idónea para la consecución de la democracia interna partidista en un país, conocer la aplicable para México, se vuelve una curiosidad natural, de ahí que cayendo en su tentación podemos considerar que un examen de la realidad mexicana fácilmente nos sitúa en la segunda vía, pues aún cuando también reconocemos carencias y validamos algunas críticas de nuestras instituciones gubernamentales, nadie puede negar que actualmente en México se vive básicamente en un régimen democrático y en un Estado de derecho.

Habría que recordar que el criterio original de nuestro Tribunal Electoral fue apegado a la primera vía, sin embargo al valorar los riesgos de una partidocracia inminente, rectificó el camino y resolvió que sí existían argumentos, condiciones y garantías suficientes en derecho para cambiarse a la segunda vía y poder regular internamente a los partidos políticos, sin embargo ante las molestias que la democracia provoca a las oligarquías que viven de su aparente justificación, hoy en día existe una iniciativa a la que solo le resta ser formalizada por los legisladores y que de aprobarse impediría nuevamente la intromisión de autoridades en la vida interna partidaria, situación que condeno pues sería un grave retroceso en la lucha de la democracia interna que ahora defendemos.

6.-El impacto de Partidos Democráticos en el Desarrollo Nacional.

Todo irremediabilmente se determina por un partido, de manera directa e indirecta, por lo que se vuelve el protagonista más importante, ya sea como gobierno, ya sea como aquel que aprueba a los ministros del Poder Judicial Federal, a los Integrantes del IFE, Embajadores, etc. y así no pararíamos de contar, de ahí que su actuar repercute a diario en el escenario mexicano.