

# Doctrina

---

# La garantía jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos en América Latina

## *The Jurisdictional Guarantee of the Internal Democracy from Political Parties in Latin America*

---

José de Jesús Orozco Henríquez\*

### Sumario:

- I. Introducción.
- II. Declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político y/o cancelación del registro respectivo.
- III. Nulidad o rechazo de estatutos partidarios antidemocráticos.
- IV. "Intervención judicial" para superar una profunda crisis institucional en un partido político.
- V. Selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular.
- VI. Expulsión de afiliados y otras sanciones.
- VII. Transparencia y derecho de acceso a la información partidaria.
- VIII. Corolario.

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México; investigador nacional, nivel III; asimismo, fue presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y magistrado de la primera integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Recibido: 20 de marzo de 2019  
Aceptado: 25 de marzo de 2019

## Resumen:

El propósito de este trabajo es proporcionar un panorama sobre la naturaleza y el alcance de exigir la democracia interna en los partidos políticos prevista en la gran mayoría de los ordenamientos jurídicos de América Latina, así como la variedad de mecanismos de control jurisdiccional que en ellos se establecen para garantizarla, como parte del derecho de acceso a la justicia que se reconoce a las personas para defender su derecho político-electoral de asociación, dada la relevante función que los partidos políticos desempeñan en todo Estado constitucional democrático de derecho.

## Abstract:

The purpose of this paper is to provide an overview of the nature and scope of the demand for internal democracy of political parties contemplated in the vast majority of legal systems in Latin America, as well as the variety of jurisdictional control mechanisms that they established to guarantee it, as part of the right of access to justice that is recognized for people to defend their political-electoral right of association, given the relevant role that political parties play in every democratic constitutional state of law.

**Palabras clave:** partidos políticos, democracia interna, América Latina, derechos político-electorales, control jurisdiccional.

**Keywords:** political parties, internal democracy, Latin America, political-electoral rights, jurisdictional control.

## I. Introducción

La importante función que los partidos políticos están llamados a desempeñar en el Estado constitucional democrático de derecho ha propiciado, a partir principalmente de la finalización de la Segunda Guerra Mundial,<sup>1</sup> que en la mayoría de los ordenamientos constitucionales se les reconozca e, incluso, en varios de éstos se asegure que los partidos cuenten con un mínimo de elementos materiales de origen público para el cumplimiento de sus fines y se prevea que su estructura y funcionamiento interno deben apegarse al principio democrático.

La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos. Sin la existencia de partidos no puede haber democracia auténtica o, lo que es igual, democracia pluralista. Sin unos partidos estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión o disciplina interna, no cabe que la democracia sea una forma de organización política eficaz ni, mucho menos, perdurable. En palabras de Kelsen: “La democracia moderna descansa... sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”.<sup>2</sup>

Aun cuando hay quien no considera pertinente que el correspondiente órgano de justicia electoral (OJE, esto es, los llamados tribunales, cortes o jurados electorales en América Latina encargados de resolver jurisdiccionalmente los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones electorales) ni, mucho menos, el órgano administrativo electoral (OAE, es decir, los consejos, juntas o institutos electorales encargados de organizar las elecciones en la región) se involucren en la vida interna de los partidos políticos, cabe señalar que hay

---

<sup>1</sup> Durante casi todo el siglo XIX se consideró que la actividad electoral interna de los partidos políticos no debía ser regulada por normas extrañas a las dictadas por los propios partidos, a los que generalmente se les atribuía un carácter privado. En el movimiento constitucional europeo posterior a la Primera Guerra Mundial fue ganando terreno la idea de regular legalmente los procesos electorales internos de los partidos políticos, si bien sólo la Constitución de la República de Checoslovaquia (1920) lo previó expresamente. Por su parte, la legislación y jurisprudencia de los Estados Unidos de América, esta última desde 1921, preveían la posibilidad de regular legalmente y controlar jurisdiccionalmente las correspondientes elecciones primarias de los partidos políticos para la selección de sus candidatos (*vid.*, Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, IIDH-CAPEL, 1990, pp. 41 y ss.).

<sup>2</sup> Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, México, Colofón, 1992, pp. 35 y 36; *vid.*, *idem*, “Los fundamentos de la democracia”, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, p. 210.

varias razones que —bajo el modelo de Estado constitucional democrático de derecho— han conducido a que en varios países se contemple la tutela o protección jurisdiccional efectiva del derecho político-electoral de asociación de los afiliados a un partido político y a que éste cumpla con el mínimo democrático legalmente exigido.<sup>3</sup> Entre tales razones, cabe destacar:

- La evolución histórica de la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos en el mundo.
- Las exigencias teóricas y jurídicas del modelo de Estado constitucional democrático de derecho que consagran los ordenamientos constitucionales de los regímenes democráticos y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.
- El relevante papel que los partidos desempeñan para la participación política y el desarrollo de la vida democrática.
- La naturaleza de entidades de interés público que se les reconoce en diversos países.
- La posición de predominio de los partidos políticos frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, máxime el monopolio o cuasimonopolio que en varios países se les ha conferido para la postulación de candidatos a cargos de elección popular.
- La tendencia que se observa en el derecho comparado con respecto a la protección de los derechos humanos también en el tráfico privado y no sólo con relación a los actos de autoridad, y
- El derecho del afiliado a que el partido político al que pertenece cumpla con lo dispuesto en sus estatutos, que generalmente deben establecer, entre otros aspectos, procedimientos democráticos para

---

<sup>3</sup> Freidenberg, Flavia, “Democracia interna de los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAPEL, Universidad de Hidelberg, IDEA Internacional, TEPJF e IFE, 2007, pp. 627-678; Orozco Henríquez, J. Jesús, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 4, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, julio-diciembre de 2004, pp. 219-245; Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM e IDEA Internacional, 2006, 967 pp.

la selección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos, así como medios y procedimientos de defensa internos para los afiliados a quienes se les hubiera aplicado una sanción como la de expulsión.

Sin duda, el incremento de la calidad de la democracia pasa por el fortalecimiento institucional de los partidos políticos y la ampliación y profundización de su democracia interna. Pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido —recuérdese la llamada “ley de hierro de la oligarquía” a que se refería Michels desde principios del siglo pasado y sigue vigente, en cuanto a la contradicción consistente en que, si bien los partidos políticos son instituciones de la democracia, no son organizaciones democráticas en tanto prevalece el dominio de los dirigentes sobre el resto de los afiliados—,<sup>4</sup> probablemente la salida de la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos políticos dependa, en no escasa medida y como advierte Manuel Aragón, de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable democracia interna.<sup>5</sup> “La patología de los partidos —sostiene Diego Valadés— afecta el funcionamiento de los órganos del poder. Por esta razón la regulación de los partidos propende a incorporar normas que garanticen su democracia interna y su probidad pública”.<sup>6</sup>

En tal sentido, varios ordenamientos constitucionales y/o legales en el mundo, y específicamente en la región, prevén, en forma explícita o implícita, que los tribunales (constitucionales, ordinarios, administrativos o electorales) conozcan de impugnaciones respecto de actos de partidos políticos relacionados con su democracia interna, por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, ya sea en forma directa, donde se combata determinado acto interno partidario, y/o indirecta, a través del acto del OAE que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario.

Al respecto, resulta oportuno tener presente lo sustentado por el Tribunal Constitucional de España en la STC 56/1995:

---

<sup>4</sup> Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. de Enrique Molina de Vedia, t. 2, Buenos Aires, Amorroutu Editores, 1991.

<sup>5</sup> Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 139-142.

<sup>6</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 65.

[E]l mandato constitucional conforme al cual la organización y el funcionamiento de los partidos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una *carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado*, [pues] difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos, [de forma que] los actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda “manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación” en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden (STC 75/1985).<sup>7</sup>

En términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier OJE al que le competa garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores involucrados, como es el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a su libre autoorganización, como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito *libre* de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite, consistente en el derecho de los propios afiliados a la participación democrática en su organización y funcionamiento.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> El énfasis es del autor de este trabajo. En cuanto al alcance de la exigencia de democracia interna de los partidos políticos, la propia STC 56/1995 del Tribunal Constitucional de España ofrece la aproximación a un concepto “mínimo” de democracia interna, en los términos siguientes: “[L]a democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma, y esto es aquí relevante, 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”.

<sup>8</sup> Navarro Méndez, José Ignacio, “La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España”, en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio,

En México, por ejemplo, en la reforma constitucional de noviembre de 2007 se establece expresamente la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos de partidos políticos que vulneren los derechos de sus afiliados, en el entendido de que en tales casos los interesados deberán haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas.<sup>9</sup> Al respecto, la Constitución prevé que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la propia Constitución y la ley.

Por su parte, el artículo 30 de la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos de la República Dominicana, de 2018, establece, a fin de garantizar la democracia interna de los partidos políticos, el derecho de sus miembros a presentar el recurso de reclamación ante el Tribunal Superior Electoral, una vez se haya recurrido a los organismos internos y agotados los mecanismos previstos en los estatutos, cuando consideren haber sido vulnerados sus derechos o transgredidas las normas estatutarias o los reglamentos de su partido.

Entre los mecanismos jurisdiccionales previstos en la región para garantizar la democracia interna de los partidos políticos cabe distinguir aquellos que tienen por objeto la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político, la cancelación del respectivo registro, la nulidad o rechazo de estatutos antidemocráticos, la llamada “intervención judicial” para superar situaciones de profunda crisis institucional en algún partido político, o bien, previo agotamiento de las instancias internas para resolver controversias, la selección de dirigentes partidarios y de

---

Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, Cortes de Castilla-La Mancha y Tirant lo Blanch, 2000, pp. 312-315.

<sup>9</sup> Cabe señalar que la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos de partidos políticos tuvo un origen jurisprudencial o pretoriano, tanto en México como en Costa Rica. Incluso, en México, quien esto escribe primero estuvo solo en la minoría cuando sostuvo ese criterio en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero después éste logró la mayoría y se convirtió en jurisprudencia, en tanto que, por reforma constitucional de 2007, se estableció expresamente dicha procedencia (*cf.* Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, UNAM, 2006, pp. 83-86; asimismo, Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, TEPJF, 222 pp. Orozco Henríquez, J. Jesús, y Vargas Baca, Carlos “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM e IDEA Internacional, 2006, pp. 579-639).

candidatos a cargos de elección popular, la expulsión de afiliados y otras sanciones impuestas por los partidos políticos, así como la transparencia y el derecho de acceso a la información partidaria.

## II. Declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político y/o cancelación del registro respectivo

Siguiendo el sistema alemán<sup>10</sup> y español,<sup>11</sup> los artículos 15 y 82, numeral 7o., de la Constitución Política de la República de Chile establecen la

---

<sup>10</sup> De acuerdo con la Ley Fundamental de Alemania, corresponde al Tribunal Constitucional Federal conocer respecto de la inconstitucionalidad de “los partidos políticos que por sus fines o la actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República...”; esto último a instancia del Parlamento, del Consejo Federal, del gobierno federal o, si el partido en cuestión se limita al territorio de un *Länd*, a instancia del correspondiente gobierno local. En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional resolvió la inconstitucionalidad, en 1956, del Partido Comunista de Alemania y, en 1958, del Partido Socialista del *Reich*.

<sup>11</sup> Por lo que se refiere a España, el Tribunal Supremo en Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial —conformada por el presidente del Tribunal Supremo, los presidentes de sala, así como el magistrado más antiguo y el más reciente de cada una de ellas— tiene competencia para declarar ilegal un partido político “cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático”, conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos; asimismo, dicho órgano jurisdiccional es competente para acordar la disolución de un partido político no sólo cuando su actividad vulnere en forma reiterada y grave los principios mencionados con anterioridad, sino “cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos”. Contra la sentencia del referido Tribunal Supremo en Sala Especial sólo procede el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Al respecto, téngase presente la declaración de inconstitucionalidad de partidos políticos con posible vinculación al terrorismo decretada por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional de España en 2003. En efecto, la aprobación de la LOPP condujo a su aplicación inmediata para obtener la ilegalización de «Batasuna» y de sus antecesores «Herri Batasuna» y «Euskal Herriarrok». La disolución fue decretada por el Tribunal Supremo en Sala Especial (sentencia de 27 de marzo de 2003) y avalada por el Tribunal Constitucional (sentencias 5/2004, «Batasuna», y 6/2004, «Herri Batasuna», de 16 de enero). Tanto «Batasuna» como «Herri Batasuna» presentaron una demanda ante el TEDH el 19 de julio de 2004, admitiéndose parcialmente las demandas el 11 de diciembre de 2007 y dictándose sentencia el 30 de junio de 2009, que devino definitiva el 6 de noviembre de 2009 al no aceptar el Tribunal el recurso presentado por los partidos ilegalizados para que conociera del asunto la Gran Sala.

competencia del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de los partidos políticos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional.

Adicionalmente, como consecuencia de la inobservancia de ciertas exigencias democráticas, en Paraguay, son causas de extinción de los partidos políticos,<sup>12</sup> la constitución de organizaciones paramilitares, así como sus actuaciones atentatorias a los principios democráticos y republicanos consagrados en la Constitución, el Código Electoral, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre la materia suscritos y ratificados por ese país, además de la comprobada subordinación o dependencia respecto de organizaciones o gobiernos extranjeros; en el mismo sentido, en Bolivia, es causa de cancelación del registro de un partido político su participación en algún golpe de Estado o sedición.

En términos generales, además de por decisión de sus miembros, acordada por las causas y según los procedimientos previstos en sus estatutos, sólo procede la disolución o extinción de un partido político y, en su caso, la cancelación de su registro, inscripción o reconocimiento por decisión del órgano jurisdiccional competente en los supuestos taxativamente previstos en la Constitución y/o la ley, entre los cuales con frecuencia se incluye en los países bajo estudio el que deje de cumplir con los requisitos previstos para la obtención del registro, como podría ser el mínimo de afiliados exigido legalmente; incumplir de manera grave y sistemática sus obligaciones legales; abstenerse de participar o presentar candidaturas en algún proceso electoral general ordinario (México) o durante cierto periodo (República Dominicana, en dos elecciones generales sucesivas, o Argentina, en tres elecciones consecutivas); no obtener determinado porcentaje mínimo de votación en determinado proceso electoral general ordinario (por ejemplo, 1% en República Dominicana; 3% en el caso de Bolivia y México; 4% en Nicaragua, o 5% en Chile y Panamá) o no alcanzar representación en el Congreso (Colombia), así como abstenerse de realizar elecciones partidarias durante cierto periodo (*v. gr.*, cuatro años en Argentina) o de comunicar la lista actualizada de los titulares de los órganos partidarios nacionales por un determinado periodo.

---

<sup>12</sup> De manera similar, el Tribunal Constitucional de Portugal tiene facultad para extinguir los partidos políticos, entre otros supuestos, cuando sean calificados como partido armado, de tipo militar, militarizado, paramilitar, organización racista o de perfil de ideología fascista.

### III. Nulidad o rechazo de estatutos partidarios antidemocráticos

Si bien varios ordenamientos constitucionales y/o legales prevén determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, simultáneamente delegan en los órganos de los propios partidos, en ejercicio de su libertad organizativa, la facultad de establecer en sus estatutos las normas relativas a su estructura y funcionamiento democrático interno, en el entendido de que generalmente tales ordenamientos contemplan la obligación de esos institutos políticos de registrar sus estatutos, así como todas las modificaciones a los mismos ante la autoridad electoral competente (generalmente, OAE), oportunidad en la cual ésta generalmente revisa que los mismos se ajusten a las exigencias constitucionales y legales.

Cualquier controversia sobre la constitucionalidad o legalidad de los estatutos partidarios o sus respectivas modificaciones es competencia, por lo general, del correspondiente OJE, y en aquellos países donde las resoluciones de este último no son definitivas e inatacables, ulteriormente de la correspondiente corte suprema de justicia o tribunal constitucional.

Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Bolivia consideró que la Corte Nacional Electoral tiene competencia para resolver, con plena jurisdicción, las controversias sobre modificaciones a los estatutos de un partido político en que se alegue que no se siguió el procedimiento previsto para el efecto.<sup>13</sup> De manera similar, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se ha considerado competente para conocer de la impugnación de los estatutos de los partidos políticos que se consideren contrarios a la Constitución.<sup>14</sup>

Resulta interesante citar también el caso en que la Corte Suprema de Justicia de Panamá resolvió que era inconstitucional determinado artículo de los estatutos de un partido político, por el cual se pretendía

---

<sup>13</sup> Al respecto, en la Sentencia constitucional 37/2002, Sucre, 4 de abril de 2002, recaída en el recurso directo de nulidad bajo el expediente: 2002-04071-08-RDN, respecto de actos de la Corte Nacional Electoral, el Tribunal Constitucional de Bolivia sostuvo lo siguiente: "...vulnera el Estatuto Orgánico de CONDEPA-MP al haber sido convocado solamente con 11 miembros del Consejo Nacional Patriótico, vulnerando la democracia interna de ese partido porque no participó la mayoría del mencionado Consejo Nacional Patriótico, máxime si los artículos 19 y 23 de la citada Ley de Partidos Políticos claramente establecen que se debe garantizar y velar por el ejercicio de la democracia interna".

<sup>14</sup> Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, materia: Constitucional, núm. de expediente 01-001414-0007-CO, 12/09/2001.

disminuir o restringir el periodo para el cual es elegido el legislador —cinco años—, al imponérsele que debe permitir que cada suplente ejerza el cargo por un periodo mínimo de un año; cuando es una realidad incuestionable que este aspecto escapa a la autonomía que tienen los partidos políticos, en cuanto a la reglamentación de su estructura interna, por tratarse de una materia de rango constitucional, no delegada ni al legislador ordinario ni mucho menos a las agrupaciones políticas partidistas.<sup>15</sup>

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México resolvió que eran ilegales diversos artículos de los estatutos de un partido político que, no obstante haber sido aprobados con anterioridad por el OAE, no se ajustaban a los requisitos de establecer “procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos” del partido, así como el derecho de los afiliados de “participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos”, razón por la cual concedió al respectivo partido político un plazo para modificar sus estatutos, y, una vez aprobados por la autoridad electoral en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, proceder a renovar su dirigencia con base en la nueva normativa partidaria.<sup>16</sup>

#### IV. "Intervención judicial" para superar una profunda crisis institucional en un partido político

La jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral de Argentina prevé la posibilidad de una intervención judicial de un partido político, como un remedio excepcional y de *ultima ratio*, “como un desenlace justo para situaciones en las que los partidos atraviesan una profunda crisis institucional... con violación de las reglas que norman su funcionamiento”. Esta medida ha tenido el aval de la Corte Suprema de Justicia, “como

---

<sup>15</sup> Panamá, Corte Suprema de Justicia, Pleno, 29/04/1998, nombre de las partes: licenciada Nohemí Spieguel de Méndez contra el artículo 139 de los Estatutos del Partido Papa Egoró, aprobado por el Tribunal Electoral en la Resolución núm. 87 de 22 de mayo de 1996.

<sup>16</sup> Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2002. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, desde la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-781/2002, estableció la siguiente tesis relevante: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE DEMOCRÁTICOS”.

consecuencia de las irreductibles pretensiones de las partes enfrentadas”, y donde la agrupación carece de autoridades “capaces de substraerla del estado de aguda controversia en que se encuentra”, en el entendido de que una medida tan extrema “debe necesariamente tener en miras el interés de la entidad y procurar el justo equilibrio entre sus distintos componentes, preservando a la agrupación de toda injerencia que exceda aquellos supuestos para los cuales fue dispuesta”.<sup>17</sup>

Así, por ejemplo, la Cámara Nacional Electoral confirmó en 2014 la intervención del Partido Liberal del distrito de Corrientes que había decretado un juez federal con competencia electoral, con cesación de todos los mandatos partidarios y nombrando un interventor como “delegado normalizador”, con el cometido de “depurar el padrón electoral y convocar a elecciones internas” en el plazo de 180 días y su deber de informar al juez de su actuación y su sentido de ponderación y ecuanimidad ante las diversas corrientes que compiten en el seno del partido, ante el nivel de controversia alcanzado entre las partes y por considerar dicha intervención el “único mecanismo apto para asegurar la continuidad del Partido Liberal y así garantizar la participación política de sus afiliados”.<sup>18</sup>

En cambio, en agosto de 2018, la Cámara Nacional Electoral revocó la sentencia de la señora jueza federal con competencia electoral en la Capital Federal, disponiendo dejar sin efecto la intervención por ella decretada al Partido Justicialista-Orden Nacional, por estimar que adolecía “de severos defectos en los presupuestos de fundamentación”, en la medida en que se basaba en argumentos “en su totalidad... de carácter político y no jurídico, lo que evidentemente condujo a... una intromisión injustificada en la vida interna partidaria”. Al destacar la prudencia con que se debe actuar para no lesionar el funcionamiento orgánico de la agrupación ni la representatividad de sus dirigentes y sin perjuicio de disponer que la jueza de primera instancia investigara y verificara las circunstancias vinculadas a las denuncias que habían dado lugar a la intervención del Partido Justicialista, con particular atención a las garantías que deberían regir en las próximas elecciones internas partidarias, la Cámara hizo predominar, en su sentencia revocatoria de la intervención, el *status libertatis* que la

---

<sup>17</sup> Penco, Wilfredo, “Judicialización de los conflictos de los partidos políticos”, ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Justicia Electoral y Valores Democráticos, organizado por el Tribunal Superior Electoral de República Dominicana y celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 16 al 18 de octubre de 2018, 22 pp.

<sup>18</sup> Cámara Nacional Electoral, Partido Liberal distrito Corrientes, Expediente 5430/13 CNE.

Constitución Nacional reserva, en su artículo 38, al régimen autónomo de los partidos políticos.<sup>19</sup>

## V. Selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular

Si bien, con frecuencia, se deja a los partidos políticos, en ejercicio de su derecho de autorganización, la regulación de los respectivos procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes o candidatos a cargos electivos, varias veces también se establecen legalmente algunas bases generales a las cuales se deben ajustar aquéllos en sus correspondientes estatutos y actos concretos de aplicación. Incluso, entre las bases generales previstas legalmente, en ocasiones y según se explicará, se contempla alguna intervención del OAE en la organización de los procedimientos partidarios internos de selección de dirigentes o candidatos, o bien sólo se prevé la posibilidad de impugnar ante el OJE competente los actos y decisiones respectivos.

Así, por ejemplo, en cuanto a los órganos directivos, con frecuencia el legislador enuncia aquellos con los que, por lo menos, debe contar cada partido político (*v. gr.*, Chile) o la necesidad de que haya algunos a nivel nacional, estatal (o departamental) y, en su caso, municipal (como en Brasil, Nicaragua y México), si bien excepcionalmente prescribe cómo deben integrarse algunos de esos órganos (así ocurre en Guatemala);<sup>20</sup> el periodo del mandato (no mayor de tres años, en Chile; de dos años, en Ecuador y Guatemala; no mayor a los periodos previstos constitucionalmente para los cargos de elección popular, en República Dominicana), así como los límites a la reelección (un solo periodo más y, en lo sucesivo, transcurrido un periodo, por otro periodo de dos años, en Ecuador, en tanto que en Paraguay se delega en los estatutos la reelección en los cargos partidarios, asegurando la alternancia en los mismos); la obligación de registrar sus órganos directivos ante autoridad electoral (Argentina, Brasil, México, Nicaragua y República Dominicana), así como de prever en los estatutos causas y procedimientos de revocatoria de mandatos

<sup>19</sup> Cámara Nacional Electoral, Partido Justicialista Orden Nacional, Expediente CNE 2763/2018/2/CA1, Capital Federal.

<sup>20</sup> Donde se prevé que la Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía del partido y se integra por dos delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país, los cuales serán electos por la Asamblea Municipal respectiva (véanse los artículos 24, 25 y 31 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

(Bolivia, El Salvador y Nicaragua) o de control democrático de dirigentes (España).

Por lo que se refiere propiamente a los procedimientos de selección de dirigentes y órganos partidarios, así como de sus candidatos a cargos de elección popular, varias leyes prevén que se realice mediante “elecciones” periódicas, según los principios democráticos, pero sin precisar que sean directas o indirectas [Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela, así como Argentina, Panamá y Uruguay (si bien en el caso de estos tres últimos sí se precisa que debe ser a través de elecciones internas o primarias la postulación de candidatos para determinados cargos de elección popular)], o bien estableciendo que sea a través del sufragio libre y secreto (España, sólo por lo que hace a los órganos directivos partidarios) e, incluso, del voto directo, libre, igual y secreto de sus afiliados, mediante las llamadas elecciones internas o primarias de dirigencias partidarias y sus candidatos (Honduras y Paraguay, así como Panamá sólo en cuanto al candidato a la Presidencia de la República) y, todavía más, del sufragio universal (elecciones abiertas), libre, directo, secreto y no obligatorio [Argentina (respecto de candidatos a presidente y vicepresidente de la República, así como a senadores y diputados nacionales) y Uruguay (por lo que hace a la elección del candidato a presidente de la República y de los 500 integrantes del órgano deliberativo nacional, que es la máxima autoridad del partido)].

Asimismo, algunas leyes ponen énfasis en la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para acceder a los órganos partidarios y las candidaturas a cargos electivos, proscribiendo cualquier discriminación e, incluso, con el fin de reducir las desigualdades de hecho, establecen la paridad de género en las postulaciones partidistas (Costa Rica, Ecuador y México), alguna cuota para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas a cargos representativos (no menor al 30% en Bolivia y al 20% en Paraguay), o bien cuota sólo respecto de las candidaturas a cargos de elección popular [no menor al 40% en República Dominicana (en tanto que allí se reserva también un 10% para jóvenes, hombres o mujeres, menores de 35 años) y al 30%, de mujeres en Panamá].

De la mayor relevancia es la consecuencia prevista para los casos en que no se cumpla con la paridad de género o la cuota de mujeres en las postulaciones partidistas para cargos de elección popular, toda vez que de ello depende en gran medida su eficacia. Ciertamente, si la consecuencia sólo es alguna sanción económica, podría tener por efecto que los partidos políticos pretendan optar por pagar esta última y abstenerse

de cumplir de manera efectiva en la práctica con lo previsto legalmente.<sup>21</sup> De ahí que sea importante establecer el rechazo o la negativa de registro o inscripción de las candidaturas correspondientes por el OAE y/o el OJE cuando el partido postulante no cumpla con la paridad o cuota de género.

Por otra parte, resulta interesante que tanto en Honduras como en Paraguay también se contempla la adopción del sistema de representación proporcional previsto legalmente para la distribución de escaños a fin de garantizar la participación de las corrientes o minorías internas en el gobierno partidario y las candidaturas a cargos electivos.

En cuanto a la mencionada intervención del OAE en los procedimientos de selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular, cabe señalar que en Colombia se prevé legalmente que la organización electoral colaborará tanto en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados, como en la de candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales; asimismo, en Honduras, el Tribunal Supremo Electoral emite la convocatoria a elecciones internas y designa un representante ante la comisión nacional electoral de cada partido político, encargada de la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de autoridades partidarias y candidatos a cargos

---

<sup>21</sup> Para apreciar la relatividad de la eficacia de las sanciones económicas atendiendo al contexto, cabe mencionar, por ejemplo, lo ocurrido en Francia con motivo de una disposición sobre las cuotas de género en la “Ley de Paridad” del año 2000. De acuerdo con ésta, a los partidos políticos que no postularan a un determinado porcentaje de mujeres se les sancionaría con una reducción en el financiamiento público a su partido. Algunos partidos que consideraban que la multa era pequeña y no estaban interesados en cumplir con el respectivo porcentaje, optaron por no postular suficientes mujeres, por lo que fueron multados. La misma legislación se aplicó en los departamentos franceses en el exterior, entre ellos Nueva Caledonia. Los partidos políticos en esa isla, que es más pobre que la región continental, consideraron que esas mismas multas eran altas y las vieron como un elemento disuasivo, por lo que se aseguraron de cumplir con la legislación. Como resultado de las elecciones, la asamblea legislativa quedó conformada por hombres y mujeres casi en partes iguales (en 2006, el nivel de representación femenina en el Parlamento neocaledonio fue de 44.4%, mientras que en Francia era de 18.9% en febrero de 2010). Como se observa, lo que es proporcional y efectivo en un lugar no necesariamente lo es en otro, por lo que la resulta relativa la eficacia de las sanciones económicas, y cabría en consecuencia ponderar que se establezca como repercusión legal del incumplimiento de la paridad o cuota de género el rechazo o la negativa del registro de las candidaturas correspondientes (cfr. Orozco Henríquez, Jesús *et al.*, *Justicia electoral. El manual de IDEA Internacional*, México, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 53).

de elección popular; por su parte, en la República Dominicana, la Junta Central Electoral tiene facultades para fiscalizar, cuando lo estime necesario o conveniente, por propia iniciativa o previa solicitud, las asambleas y convenciones que celebren los partidos para elegir sus autoridades o candidatos a cargos electivos a fin de verificar que se ajusten a la ley, los reglamentos y los estatutos, sin lo cual serán nulas; en Chile, la elección interna del candidato a presidente de la República (o la necesaria ratificación por los afiliados de la postulación que haga el Consejo General del respectivo partido político), se hará en presencia de un fedatario público designado por el Servicio Electoral;<sup>22</sup> asimismo, en Argentina, la justicia federal nombra veedores de actos electorales partidarios a pedido de parte interesada.

Mención especial merece el caso de Uruguay, donde la Corte Electoral, según reforma de 1998, es la que conoce de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones internas de los partidos políticos para candidato a presidente de la República e integrantes de su respectivo órgano deliberativo nacional, que se celebran en forma simultánea el mismo día en todo el país, siendo su participación como organizadora de tales comicios, dictando las reglamentaciones necesarias para su realización y, más aún, como juez de todas las reclamaciones y apelaciones que contra los actos electorales y partidarios se interpongan, cuyas resoluciones tienen carácter inatacable.

En general, el respectivo OAE y/u OJE de los países de la región es competente para registrar las postulaciones de cada partido político a cargos de elección popular, oportunidad en la cual frecuentemente aquél revisa la satisfacción de los requisitos de elegibilidad del candidato y si el mismo fue elegido en conformidad con el procedimiento legal y/o estatutariamente establecido.

Asimismo, en caso de controversia sobre los procedimientos de elecciones internas o primarias de los partidos políticos para dirigentes o candidatos electivos, cabe acudir, generalmente, al OJE para combatir el respectivo acto del OAE que, en su caso, convalide, se base o haga efec-

---

<sup>22</sup> Cabe advertir, sin embargo, que el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile ha sostenido —con el voto en contra o prevención del magistrado presidente Patricio Valdés—, que carece de competencia para revisar la legalidad de las decisiones de los tribunales supremos u otros órganos de partidos políticos relacionadas con la selección de dirigentes partidarios o candidatos a cargos de elección popular (*vid.*, Sentencia del Tribunal Calificador de Elecciones, Rol 47/2016, Elección del Comité Central del Partido Socialista, así como *idem*, Rol 602/2017, diputado Rincón, miembro del Partido Demócrata Cristiano).

tivo determinado acto partidario que se estime violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias, o bien, con frecuencia, una vez agotados los medios de defensa partidarios internos, directamente ante el OJE en contra del acto firme y definitivo del partido político.

Así, por ejemplo, en Argentina se prevé que corresponde a la justicia federal con competencia electoral ser el contralor, entre otros aspectos, de la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como registros de las autoridades partidarias, sus candidatos y afiliados; asimismo, es competencia de los jueces electorales, en primera instancia y con apelación ante la Cámara Nacional Electoral, conocer de la elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias de su distrito. En este sentido, “Los afiliados y autoridades partidarias pueden acudir a la justicia electoral, con la condición de encontrarse agotada la vía partidaria, ya sea por vía de acción como regla general, ya sea por vía de recurso en el caso de tratarse de una elección interna”.<sup>23</sup>

Asimismo, en Costa Rica se prevé que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene como función vigilar, conforme con el ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular.<sup>24</sup> De manera similar, en Colombia, cualquier ciudadano puede impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de directivas de los partidos políticos por violación grave de los estatutos del respectivo partido, en tanto que en Nicaragua se contempla como atribución exclusiva del Consejo Supremo Electoral vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos políticos.

---

<sup>23</sup> González Roura, Felipe, “Sistema de justicia electoral en la Argentina”, *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas*, México, IFE, PNUD, IJJ/UNAM, IFES, IDEA, TEPJE, 2001, p. 265. El juez federal con competencia electoral resuelve, de manera inatacable, las resoluciones de la junta electoral acerca del desarrollo del proceso electoral interno, en tanto que el fallo de ésta sobre el escrutinio definitivo será recurrible ante el juez federal y el de éste, a su vez, será apelable ante la Cámara Nacional Electoral. Al respecto, cabe tener presente el caso en que una jueza federal anuló las elecciones internas del Partido Justicialista de 2003 para candidato a la Presidencia de la República, lo que propició que los diversos contendientes internos se postularan como candidatos a la Presidencia por separado y sin arrogarse tal carácter partidario.

<sup>24</sup> En ejercicio de dicha facultad, por ejemplo, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica resolvió en una ocasión revocar la resolución del Tribunal de Elecciones Internas del Partido Liberación Nacional por la cual se postulaba a determinada persona como precandidata a síndico (Resolución 1329-E-2001, del 26 de junio de 2001, en el expediente 1135-F-2001).

Por su parte, en Honduras, el Tribunal Supremo Electoral interviene en la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de los partidos, no sólo de candidatos, sino de dirigentes, cuyos resultados, una vez agotados los recursos internos de cada partido, son apelables ante el Tribunal Supremo Electoral, y, si éste no resuelve en el término legal, se podrá acudir en amparo ante la Corte Suprema de Justicia. De manera similar, en Paraguay, es atribución del Tribunal Superior de Justicia Electoral juzgar las cuestiones y litigios internos de carácter nacional de los partidos políticos, previo agotamiento de las vías estatutarias internas. Igualmente, en la República Dominicana, cuando los partidos políticos decidan realizar elecciones primarias, se establece que deberán celebrarse en forma simultánea, y será atribución de la Junta Central Electoral (OAE) reglamentar, organizar, administrar, supervisar y arbitrar las elecciones primarias para seleccionar los candidatos de los partidos políticos a cargos de elección popular.

En México, los afiliados de determinado partido político, a través del denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, tienen legitimación para acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tanto para impugnar los actos del OAE a través de los cuales se registra a los dirigentes o a los candidatos a cierto cargo de elección popular por parte de dicho partido, o bien, según se haya indicado, y una vez agotados los medios de defensa internos previstos estatutariamente, para combatir directamente el respectivo acto partidario que se estime violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias, habiéndose llegado en la práctica a revocar, atendiendo a los méritos de cada caso, actos o resoluciones del OAE y/o de los órganos partidarios relacionados tanto con la selección de dirigentes partidarios como de candidaturas electivas. Cabe señalar que el artículo 41, fracción IV, apartado B, inciso b), numeral 7, constitucional, también prevé que, a petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas sobre el financiamiento público, el Instituto Nacional Electoral podrá organizar las elecciones de sus dirigentes, en los términos establecidos en la ley.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Por lo que se refiere a Portugal, es competencia del Tribunal Constitucional juzgar los acuerdos de impugnación de elecciones y deliberaciones de los órganos de los partidos políticos en términos de la ley.

## VI. Expulsión de afiliados y otras sanciones

Con frecuencia se prevé, en términos generales, que todo afiliado o miembro de un partido político puede impugnar, ante el correspondiente tribunal electoral (o bien, en Guatemala, a través de la jurisdicción de amparo ante la Corte de Apelaciones y ulteriormente la Corte de Constitucionalidad) los actos y decisiones internos del propio partido que fueran considerados ilegales o a través de las cuales se les desconoció algún derecho, particularmente el de asociación político-electoral con motivo de su expulsión, una vez agotadas las instancias de defensa internas (como se prevé expresamente en Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana),<sup>26</sup> en el entendido de que en varios de estos países y en algunos otros de la región legalmente se exige que las decisiones partidarias internas sobre el particular respeten el respectivo derecho de defensa y debido proceso (legal o estatutario) del afiliado.

Aun cuando se encuentra escasamente explorado por la doctrina científica y la práctica forense el alcance del control jurisdiccional de los actos disciplinarios de los partidos políticos, se estima que el mismo deber ser amplio o extenso en el ámbito procedimental o formal —garantizando un debido procedimiento estatutario—, en tanto que, en su caso, debe ser más limitado en el ámbito material o sustantivo.

Es conveniente advertir que la facultad disciplinaria con que cuentan los partidos políticos respecto de sus miembros o afiliados forma parte de su derecho de autorganización y, en tal sentido, de su derecho fundamental político-electoral de asociación, con base en el cual cada partido regula en sus estatutos las causas por las cuales cabe sancionar a un socio con la expulsión, así como el procedimiento que ha de seguirse al efecto, cuyo objetivo central es evitar interferencias de los órganos del poder público, sin que ello implique que las decisiones partidarias correspondientes sean ajenas a todo control jurisdiccional.<sup>27</sup>

En todo caso, debe tenerse presente que, particularmente en este tipo de asuntos que involucran la exclusión de algún miembro del seno de una

---

<sup>26</sup> En España, es competencia de la jurisdicción civil ordinaria cuya sentencia se puede recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional, en tanto que en Portugal lo es directamente el Tribunal Constitucional.

<sup>27</sup> En tal sentido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España ha sostenido que “la potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evidencia a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de la expulsión de socios” (STC 218/88).

asociación, el derecho fundamental político-electoral de asociación también está integrado por el derecho del miembro o socio a permanecer en la misma mientras no incurra en causa o motivo (legal o estatutariamente) justificado alguno para su expulsión, lo cual también es susceptible de tutela por los órganos jurisdiccionales competentes a fin de no hacer nugatorio o menoscabar el ejercicio de algún derecho fundamental del afiliado, máxime que los partidos políticos constitucionalmente tienen asignada una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática.<sup>28</sup>

En cuanto a los aspectos procedimentales, habida cuenta del carácter sancionador de la expulsión, y con la finalidad de impedir la indefensión del afiliado afectado, los OJE competentes —una vez comprobado que los respectivos estatutos partidarios se ajustan al marco constitucional y legal— deben verificar si aquella decisión ha sido adoptada por el órgano competente y si la misma ha seguido el procedimiento establecido en los estatutos y, además, si dicho procedimiento se ha llevado a cabo observando las garantías suficientes, como el derecho a ser informado de los cargos que se le imputan, el derecho de defensa (como el de ser oído y aportar pruebas, además de la presunción de inocencia) y, en general, el derecho a un debido proceso legal y/o estatutario. El procedimiento disciplinario seguido sin las debidas garantías supondría la indefensión del afiliado, en virtud de la vulneración de su derecho a no ser expulsado del partido, salvo por la concurrencia de una causa legal y estatutariamente prevista y a través de un procedimiento con todas las garantías.

Por lo que se refiere a los aspectos sustantivos, en virtud de la libertad autorganizativa que corresponde a los partidos políticos, pareciera que el OJE habría de limitarse a contrastar si verdaderamente se han producido los hechos en que se fundamenta el acuerdo de expulsión de los órganos de gobierno del partido y si dicha decisión no carece de razonabilidad —incluyendo, en su caso, la proporcionalidad y la ausencia de arbitrariedad— a la vista de lo dispuesto en los estatutos y en las leyes. No obstante, esta restricción al conocimiento judicial podría tener excepciones;

---

<sup>28</sup> Navarro Méndez, Ignacio, “La aportación de la justicia constitucional a la definición del modelo de partido en España”, en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, F. Javier (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, Cortes de Castilla La Mancha y Tirant lo Blanch, 2000, pp. 289-329, y Vidal Marín, Tomás, “El derecho fundamental de asociación y el control judicial de la actividad interna de las asociaciones”, en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, F. Javier (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, cit., pp. 261-278.

en concreto, dada la posición preponderante de los partidos políticos, en aquellos supuestos en que la decisión de expulsión conlleve, por ejemplo, un perjuicio relevante y significativo o la vulneración de algún derecho fundamental del afiliado (por ejemplo, el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad o, incluso, algún otro que no tuviera carácter político-electoral, por ejemplo, el derecho al honor o alguno de contenido económico), en cuyo caso, quizá, los OJE podrían llevar a cabo una interpretación y valoración de los hechos independiente de la realizada por los órganos partidarios.

En México, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha llegado a revocar sanciones impuestas por algún partido político a sus afiliados sin haberse observado el debido procedimiento estatutario, carezca de proporcionalidad con relación a la infracción cometida, o se haya impuesto en violación de otros derechos fundamentales como la libertad de expresión.<sup>29</sup>

## VII. Transparencia y derecho de acceso a la información partidaria

Paulatinamente, se ha venido consolidando en la región la tendencia a reconocer que las obligaciones de transparencia y del derecho de acceder a la información pública no sólo operan con relación a los órganos y autoridades del poder público, sino también con respecto a los partidos políticos. En este sentido, en diversos países de la región se ha venido identificando, de manera explícita, a los partidos políticos como sujetos obligados por la respectiva ley de transparencia y acceso a la información pública, imponiéndoles también a éstos la obligación de transparentar y poner a disposición del público unos mínimos de información a través de sus sitios *web* oficiales e, incluso, garantizando que cualquier persona pueda conocer sobre la existencia y acceder a la información pública que se encuentre en posesión o bajo el control de partidos políticos.

Un dilema que se ha enfrentado en tales países es si la autoridad encargada de garantizar el cumplimiento de la ley respectiva debe de ser el correspondiente OAE (con la posibilidad de impugnar su decisión ante el correspondiente OJE), o bien la autoridad encargada (especializada o no) encargada de aplicar dicha ley a los órganos y autoridades del poder

---

<sup>29</sup> Carbonell, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, México, TEPJE, 2008, 71 pp. Madrazo Lajous, Alejandro, *Los límites a la libertad de expresión*, México, TEPJE, 2008, 294 pp. Orozco y Villa, Alejandro, *Los límites a la libertad de expresión*, México, Porrúa, 2005, 116 pp.

público (con la consecuente posibilidad de impugnar su decisión ante los tribunales ordinarios o constitucionales competentes).

Uno de los casos pioneros fue el resuelto en 2002 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en México, por el cual se estableció que los registros a cargo del entonces Instituto Federal Electoral relativos a los documentos básicos y cuadros dirigentes de los partidos políticos, así como a los procedimientos que sustenten su designación o elección, tienen el carácter de públicos, por lo que el acceso a los mismos debía estar abierto a los ciudadanos peticionarios (en general y no sólo a los afiliados del respectivo partido), en virtud de que la información anotada está relacionada con entidades de interés público, y el registro lo lleva un organismo público autónomo, sin que legalmente se prevea que la información correspondiente tenga carácter confidencial. Ello debe ser así —sostuvo la Sala— no sólo para garantizar el derecho constitucional del ciudadano a acceder a la información pública, sino para que éste se encuentre en aptitud de ejercer libre y cabalmente su derecho político-electoral de asociación en su vertiente de afiliación.<sup>30</sup>

Fue así como en México y en ese entonces, se consideró a los partidos políticos como sujetos obligados indirectos de transparencia y acceso ciudadano a su información pública, cuyo cumplimiento se ejercía a través del entonces Instituto Federal Electoral (y, en caso de negativa de la información, a través de su impugnación ante el referido Tribunal Electoral), incluyendo la información relativa al origen y destino de los recursos de los partidos políticos, en particular los provenientes del erario, recabada con motivo de los procedimientos de fiscalización a cargo del OAE, como era el caso de los sueldos de los dirigentes partidarios, todo lo cual se corroboró con la reforma constitucional de 2007 y la correspondiente legal. Sin embargo, por reforma constitucional de 2014 y la consecuente legal, que establecieron la autonomía y atribuciones del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), como órgano especializado encargado de aplicar la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como el carácter de sujetos obligados directos de los partidos políticos, se le encomendó al propio INAI (en lugar del recién creado Instituto Nacional Electoral, en su carácter de

---

<sup>30</sup> Es importante resaltar que el citado criterio garante del derecho de acceso a la información partidaria se estableció por el referido Tribunal Electoral antes de que se expidiera la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, en aplicación directa del artículo 6o. constitucional, que sólo preveía que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

OAE) la competencia de garantizar el ejercicio de ese derecho cuando los partidos políticos se abstuvieran de transparentar en sus sitios *web* o negaran la información pública que les hubieran solicitado directamente, a través del recurso de revisión, cuya resolución podía y puede ser impugnada a través del juicio de amparo ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

De manera similar a lo que ocurría en México antes de la reforma de 2014, en Costa Rica, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Tribunal Supremo de Elecciones, como órgano fiscalizador de los partidos políticos, deberá mantener a disposición de los interesados los documentos que presenten los partidos políticos, así como las auditorías y verificaciones que ordene, al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

En Chile, se prevé un modelo de transparencia activa de los partidos políticos, según el cual éstos deben publicar de manera permanente cierta información, sin mediar requerimiento ciudadano, así como el derecho de los afiliados a recibir cierta información del partido en el que militan. Asimismo, el Servicio Electoral (OAE, con el carácter de órgano constitucional autónomo) tiene atribuciones para imponer sanciones cuando algún partido no cumple con sus obligaciones de transparencia activa, así como de conocer de impugnaciones contra las decisiones del tribunal supremo del partido que niegue el acceso a información pública partidaria.

De manera parecida a lo que ocurre en México a partir de la reforma de 2014, en Argentina, de acuerdo con la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, que entró en vigor en 2017, entre los sujetos obligados a responder los pedidos de información se encuentran los partidos políticos, encomendándose a la Agencia de Acceso a la Información Pública velar por su cumplimiento.

Por su parte, en Colombia, según los términos de la Ley 1712 de 2014, los partidos políticos tienen la obligación de producir y capturar información pública con respecto a su estructura y las funciones que desarrollan, así como de divulgar proactivamente la información bajo su control a través de sus sitios *web* oficiales y de dar respuesta de forma adecuada a las solicitudes de información que les sean dirigidas por parte de los ciudadanos, en el entendido de que si la información solicitada se encuentra en poder de otra institución —por ejemplo, el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría General de la Nación—, el requerimiento deberá ser trasladado a la entidad competente con el fin de darle el trámite correspondiente. Asimismo, el Ministerio Público, en cabeza de la

Procuraduría General de la Nación, es el ente encargado de garantizar el adecuado cumplimiento de la invocada Ley.<sup>31</sup>

Dado que el acceso a la información pública ha sido consagrado en la normativa colombiana como un derecho fundamental, su garantía puede hacerse exigible a través de tres tipos de recursos interpuestos por los solicitantes de información: *a)* el recurso de reposición procede en aquellos casos en que la respuesta a solicitudes de información no satisface los requisitos legales o cuando el sujeto obligado invoque la reserva de información por motivo de seguridad y defensa nacional, o relaciones internacionales; *b)* la acción de tutela puede ser interpuesta por el solicitante de información una vez agotado el recurso de reposición, con el fin de proteger su derecho de acceso a la información pública, y *c)* el recurso de insistencia puede ser presentado ante un tribunal administrativo cuando se haya negado el recurso de reposición ante la reserva de información que invoque la seguridad y defensa nacional o las relaciones internacionales.

### VIII. Corolario

La exigencia de democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir que un eventual déficit democrático o funcionamiento oligárquico de estas organizaciones se traduzca en una consecuente merma en el mecanismo de la representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático.

La evolución histórica de la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos en los países de América Latina, así como las exigencias teóricas y jurídicas del modelo de Estado constitucional democrático de derecho que consagran los respectivos ordenamientos constitucionales y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, contemplan la tutela judicial del derecho político-

---

<sup>31</sup> Al respecto, el conocimiento de las respectivas denuncias y la imposición de sanciones a los partidos políticos son definidas por este ente de control con base en el régimen disciplinario establecido para tal fin en las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011. En materia de gestión de archivos, el concepto del Consejo de Estado número 2209 del 29 de enero de 2015, estableció que los partidos políticos, como sujetos obligados por la Ley 1712 de 2014, están sometidos a las potestades de inspección, vigilancia y control del Archivo General de la Nación, consagradas en los artículos 32 y 35 de la Ley 594 de 2000. Finalmente, las denuncias penales contra miembros de organizaciones políticas por ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública son competencia de la Fiscalía General de la Nación.

electoral de asociación de los ciudadanos de tales países, incluido el derecho del afiliado a que el partido político al que pertenece cumpla con lo dispuesto en sus estatutos, que deben establecer, entre otros aspectos, procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos, así como medios y procedimientos de defensa internos para los afiliados a quienes se les hubiera aplicado una sanción como la de expulsión.

A pesar de que el derecho de autorganización de los partidos políticos y la libertad que involucra integran el contenido esencial del derecho fundamental de asociación político-electoral, en congruencia con el relevante papel que los partidos desempeñan en un Estado constitucional democrático de derecho como instrumentos para la participación política y el desarrollo de la vida democrática, la naturaleza de entidades de interés público que se les reconoce en diversos países y su posición de predominio frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, máxime el monopolio o cuasimonopolio que en los países de la región se les ha conferido para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, la propia Constitución y la ley electoral y/o de partidos políticos en los países latinoamericanos, imponen que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos, lo cual es susceptible de protección jurisdiccional, razón por la cual podría hablarse de un *derecho a una tutela judicial completa y efectiva de los derechos fundamentales de los afiliados de los partidos políticos*, como parte del propio derecho político-electoral de asociación y el derecho a la impartición de justicia.

Entre los mecanismos jurisdiccionales previstos en la región para garantizar la democracia interna de los partidos políticos se encuentran la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político, la cancelación del respectivo registro, la nulidad o rechazo de estatutos partidarios antidemocráticos, la “intervención judicial” para superar una profunda crisis institucional en un partido político, así como —una vez agotadas las instancias internas para resolver controversias— la selección de dirigentes partidarios y de candidatos a cargos de elección popular, la expulsión de afiliados o aplicación de otras sanciones, así como la transparencia y el derecho de acceso a la información partidaria.

La totalidad de los ordenamientos constitucionales y/o legales de los países latinoamericanos analizados prevén, en forma explícita o implícita, que los tribunales (electorales y/o, en su caso, constitucionales u ordinarios) conozcan de impugnaciones respecto de actos de partidos políti-

cos relacionados con su democracia interna, por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, ya sea en forma directa, donde se combata determinado acto interno partidario, y/o indirecta, a través del acto de autoridad administrativa electoral que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario.

En términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que le compete garantizarla, es lograr un equilibrio entre dos principios aparentemente contrapuestos, como son el *derecho de participación democrática* de los afiliados y el *derecho de autorganización* de los partidos políticos, como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación, en cuyo respeto se debe preservar un ámbito *libre* de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autorganización tiene un límite, consistente en el derecho de los propios afiliados a la participación democrática en su organización y funcionamiento.

Por lo que se refiere a los procedimientos de selección de dirigentes y órganos partidarios, así como de sus candidatos a cargos de elección popular, varias leyes prevén que se realice mediante “elecciones” periódicas, según los principios democráticos, pero sin precisar que sean directas o indirectas, o bien establecen que sea a través del sufragio libre, directo, igual y secreto de sus afiliados, mediante las llamadas elecciones internas o primarias de autoridades partidarias y sus candidatos e, incluso, del sufragio universal (elecciones abiertas), libre, directo, secreto y no obligatorio, previéndose con frecuencia la posibilidad de un control jurisdiccional sobre tales procedimientos e, incluso, en ocasiones, una participación activa de la autoridad electoral en su organización y/o fiscalización.

Con frecuencia se prevé en los ordenamientos de la región que todo afiliado o miembro de un partido político puede impugnar, ante el correspondiente tribunal electoral (en su caso, ordinario o constitucional), los actos y decisiones internos del propio partido que fueran considerados ilegales o a través de las cuales se les desconoce algún derecho, particularmente el de asociación político-electoral en su vertiente de afiliación, con motivo de su expulsión, una vez agotadas las instancias de defensa intrapartidarias. Al respecto, si bien no se encuentra suficientemente explorado por la doctrina científica y la práctica forense el alcance del control jurisdiccional de los actos disciplinarios de los partidos políticos,

se estima que el mismo deber ser amplio o extenso en el ámbito procedimental o formal (en cuanto a que en la decisión se hayan observado las garantías de defensa y debido proceso), mientras que, en su caso, deber ser más limitado en el ámbito material o sustantivo (a fin de asegurar sólo, por ejemplo, la razonabilidad de la misma), además de que se debe avanzar en garantizar el acceso efectivo a la información pública partidaria.