

# LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN IBEROAMÉRICA Y SU GARANTÍA JURISDICCIONAL\*

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ\*

*SUMARIO: I. Estado constitucional democrático de derecho y garantía jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos. II. Alcance de la exigencia constitucional y/o legal de democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica. III. Formas de control jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos en la región. IV. Conclusiones.*

El propósito de este trabajo es proporcionar un panorama sobre la naturaleza y el alcance de la exigencia de democracia interna de los partidos políticos que prevén la gran mayoría de los ordenamientos constitucionales y/o legales de los países iberoamericanos,<sup>1</sup> así como la variedad de mecanismos de control jurisdiccional que en los mismos se establecen para garantizarla, dada la relevante función que los partidos políticos desempeñan en todo Estado constitucional democrático de derecho y como parte del derecho político-electoral de asociación de los respectivos ciudadanos afiliados.<sup>2</sup>

\* Conferencia dictada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, en Sevilla, España, del 3 al 5 de diciembre de 2003.

\*\* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México bajo licencia para desempeñar el cargo de magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> Además de los relativos a España y Portugal, el presente estudio se basa en los ordenamientos constitucionales, así como leyes electorales y, en su caso, de partidos políticos, de los siguientes países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>2</sup> El autor agradece al doctor Alfredo Islas Colín su apoyo en la recopilación y sistematización de una parte importante del material utilizado en el presente trabajo.

Ante la multiplicidad de aspectos que podría abarcar la denominada democracia interna de los partidos políticos, en el presente trabajo se abordan los términos de como se establece la respectiva exigencia constitucional y/o legal en los países de la región, además de las formas de control jurisdiccional previstas para garantizarla, distinguiendo al efecto la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político, la negativa o cancelación del respectivo registro, la nulidad o rechazo de estatutos antidemocráticos, así como los medios de impugnación en contra de los procedimientos internos de selección de dirigentes partidarios o de candidatos a cargos de elección popular, o bien, de las decisiones intrapartidarias de expulsión de afiliados o imposición de otras sanciones.

Como se podrá apreciar, aun cuando prácticamente todos los países analizados contemplan algún tipo de control jurisdiccional sobre alguna o varias de las anteriores cuestiones, en términos generales, la democracia interna de los partidos políticos y su protección jurisdiccional no ha sido objeto de una adecuada regulación legislativa ni cabal desarrollo jurisprudencial en la mayoría de los países iberoamericanos, advirtiéndose también escasez de estudios científicos y sistemáticos sobre el particular.

## I. ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y GARANTÍA JURISDICCIONAL DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

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>3</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.

<sup>3</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 Norteamérica, 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 (véase, Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, IIDH-CAPEL, 1990, pp. 41 y ss).

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 este sentido, por ejemplo, aunque para Kelsen la democracia es fundamentalmente una cuestión procedimental,<sup>4</sup> éste ya señalaba que la democracia no es concebible sin la existencia de partidos políticos; en sus palabras: “La democracia moderna descansa... sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”.<sup>5</sup>

El relevante papel que los partidos políticos desempeñan en las modernas democracias pluralistas (y que constitucionalmente tienen reconocido, como es el de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, atribuyéndoseles en algunos países la naturaleza jurídica de “entidades de interés público”, o bien, funciones cuasi-públicas como “sujetos auxiliares del Estado” en el ámbito electoral, y otorgándoseles el monopolio o cuasi-monopolio para la postulación de candidaturas para los cargos públicos de elección popular), justifica que el Estado les proporcione, de manera equitativa, elementos y recursos para llevar a cabo sus actividades (a través de ayuda financiera directa o la posibilidad de acceder en forma gratuita a los medios públicos de comunicación social), y exige, al mismo tiempo, que se extreme la obligación (también impuesta por las Constituciones y/o las leyes) de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, con lo cual se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de los fines y funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendados y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado.

Al respecto, pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido —recuérdese la llama-

4 Cfr., Kelsen, Hans, “Los fundamentos de la democracia”, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, p. 210 (“... la democracia (es) ante todo una cuestión de procedimiento, de método específico de creación y aplicación del ordenamiento social que constituye la comunidad; éste es el criterio distintivo de ese sistema político al que se llama propiamente democracia”).

5 *Idem*, *Esencia y valor de la democracia*, tr. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, México, Colofón, 1992, pp. 35 y 36.

da “*ley de hierro de la oligarquía*” a que se refiere Michels—,<sup>6</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>7</sup> “La patología de los partidos afecta el funcionamiento de los órganos del poder. Por esta razón —sostiene Diego Valadés— la regulación de los partidos propende a incorporar normas que garanticen su democracia interna y su probidad pública”.<sup>8</sup>

De este modo, la exigencia de democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir que un eventual déficit democrático o funcionamiento autocrático 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.<sup>9</sup> Al respecto, resulta oportuno traer a colación lo sustentado por el Tribunal Constitucional de España en la STC 56/1995:

[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).

Aun cuando las razones anteriores tenderían a justificar la exigencia de democracia interna de los partidos políticos en todo Estado constitucional democrático de derecho, como una obligación o “limitación” no aplicable a

<sup>6</sup> Véase, Robert, Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 4a. reimp., tr. Enrique Molina de Vedia, Buenos Aires, Amorroutu Editores, 1991, t. 2, pp. 164-180.

<sup>7</sup> Cfr., Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 139-142.

<sup>8</sup> Cfr., Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 65.

<sup>9</sup> Cfr., 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, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, Cortes de Castilla-La Mancha y Tirant lo Blanch, 2000, pp. 312 y 313.

las asociaciones en general, persistiría la duda acerca del alcance o grado en que los órganos (administrativos y/o jurisdiccionales) del Estado estarían legitimados para “invadir” la esfera interna de estas organizaciones a fin de garantizar su funcionamiento democrático, pues, pese a las relevantes funciones cuasi-públicas o de interés público asignadas a los partidos y que los hace sujetos de las prerrogativas y subvenciones estatales mencionadas, no pierden su carácter asociativo y, por tanto, el principio básico de su actuación sigue siendo el de libertad, incluida la de auto-organización.<sup>10</sup>

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*.

Como señala Ferrajoli, toda concepción adecuada de la democracia debe dar cuenta tanto de una dimensión formal como de una dimensión sustancial. La democracia no es simplemente una cuestión de reglas y procedimientos (el “cómo” tomar ciertas decisiones), sino centralmente tiene que ver con “el qué” de las decisiones, lo que supone —entre otros principios del modelo de Estado constitucional democrático de derecho— un respeto irrestricto y una expansión de los derechos fundamentales.<sup>11</sup>

En este sentido, la anterior noción mínima de democracia interna de los partidos políticos sustentada por el Tribunal Constitucional de España, da cuenta de dos manifestaciones básicas: *la primera*, de carácter formal o procedimental, relacionada con la forma como se distribuye el poder dentro del partido y el grado de participación de los afiliados en la gestión y el eventual control de su ejercicio; *la segunda*, de carácter material o sustancial, referida al respeto de un conjunto de derechos “fundamentales” de los afiliados para conseguir participar en la formación de la voluntad partidaria, lo cual se traduce en un derecho subjetivo de los afiliados respecto o frente al propio partido, con el objeto de asegurar su

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> Cfr., Ferrajoli, Luigi, “Sobre la definición de ‘democracia’. Una discusión con Michelangelo Bovero”, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, México, IFE-Temas de la democracia, Conferencias Magistrales, núm. 13, 2001, p. 15.

participación en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos.<sup>12</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 órgano jurisdiccional al que le compete garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos, 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 la libre auto-organización*, 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,<sup>13</sup> en el caso de los partidos políticos ese derecho de auto-organización tiene un límite (también previsto en la Constitución y/o la ley) consistente en el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento.<sup>14</sup>

La tendencia a fortalecer la tutela judicial efectiva de los derechos político-electorales fundamentales, particularmente de asociación y afiliación, se inscribe —en mi concepto— dentro de la expansión de lo que Ferrajoli denomina el constitucionalismo garantista.<sup>15</sup> El constitucionalismo no sólo es una preciada herencia de las generaciones pasadas que han luchado por el derecho sino —sostiene Ferrajoli— un “programa para el futuro”.<sup>16</sup> Ello en un doble sentido. Por una parte, reclama la tutela efectiva de los derechos fundamentales mediante las técnicas garantistas adecuadas y, por otra, el que la democracia constitucional sea un paradigma en ciernes, exige que la garantía deba extenderse, entre otras direcciones, frente a todos los poderes, no sólo los poderes públicos sino frente a otros “poderes” no públicos, como los partidos políticos (e, incluso, los particulares), que, dada su situación de predominio, pueden vulnerar los derechos fundamentales de sus afiliados o militantes.

12 Cfr., Navarro Méndez, *op. cit.*, nota 9, pp. 313 y 314.

13 Aun cuando la libertad de organización de las personas morales (dentro del respectivo marco constitucional y legal) es consustancial al tratarse del derecho fundamental de asociación, cabe advertir que varios ordenamientos de la región (a nivel constitucional o legal, por ejemplo, Argentina, Colombia, España, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) ponen énfasis sobre tal libertad de los partidos políticos.

14 Cfr., Navarro Méndez, *op. cit.*, nota 9, p. 315.

15 Cfr., Ferrajoli, Luigi, “Juspositivismo crítico y democracia constitucional”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 16, abril de 2002, pp. 16 y 17.

16 *Idem.*

En este sentido, no sólo cabe ejercer un control jurisdiccional indirecto de los actos internos de los partidos políticos para asegurar su apego al principio democrático, a través de la impugnación que se haga de algún acto de autoridad administrativa que se base en el respectivo acto partidario o le otorgue eficacia jurídica al mismo, sino, eventualmente y en aquellos países cuyo orden jurídico así lo contemple, un control jurisdiccional directo mediante la impugnación que se haga respecto de determinado acto partidario que se estime violatorio de los derechos político-electorales de alguno de sus afiliados.

En efecto, atendiendo también a la doctrina alemana y austriaca de “la eficacia de los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado”,<sup>17</sup> la protección jurisdiccional frente a entidades, grupos o individuos particulares distintos a los órganos del poder público se justifica más cuando se trata de partidos políticos, no sólo por la referida función constitucional relevante que desempeñan y su carácter cuasi-público en el ámbito electoral o, incluso, la naturaleza de entidades de interés público que se les reconoce en diversos países (como México), sino por su posición preponderante o de predominio frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos sería también injustificada, pues podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, máxime el monopolio o cuasi-monopolio que en los países de la región se les ha conferido para la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

Asimismo, debe tenerse presente que, de acuerdo con lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ninguna disposición de dichos instrumentos de derecho internacional público puede ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, *grupo* o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción o limitación de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en los mismos (como lo son los derechos fundamentales de carácter político-electoral), o a su limitación en mayor medida que la prevista en tales instrumentos, además de que éstos establecen el derecho de toda persona a un recurso judicial ante un tribunal independiente e imparcial establecido con anterioridad al hecho.

De esta manera, se puede apreciar cómo desde dichos instrumentos internacionales se extiende la obligación de respetar los derechos humanos a los grupos —donde quedarían comprendidos los partidos políticos— o individuos particulares, la cual originalmente pesa sobre los

<sup>17</sup> Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán y los trabajos de Stern y Alexy, por ejemplo.

Estados partes. Esto es, el disfrute o eficacia en el ejercicio de los derechos humanos, no puede hacerse depender de, o subordinarse a, las actividades o actos que lleven a cabo o pretendan efectuar los partidos políticos o particulares, como ciertamente se destaca en la citada doctrina de “la eficacia de los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado”.

Someter al imperio del derecho a quienes ejercen el poder político y garantizar, así, los derechos fundamentales, constituye uno de los principales objetivos del Estado constitucional democrático de derecho. Como advierte Manuel Atienza, en una sociedad democrática “es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder”.<sup>18</sup> En todo caso, cabe tener presente que uno de los mayores desafíos del constitucionalismo —como lo destaca Eduardo García de Enterría—<sup>19</sup> es reducir, al mínimo, las inmunidades al control jurisdiccional del poder, toda vez que —como lo pone de relieve Guillermo O’Donnell—<sup>20</sup> entre los déficit más graves de la legalidad en América Latina se encuentra la existencia de poderes fácticos por encima de la ley, que, desde luego, deben erradicarse. En este sentido, si los partidos políticos ejercen un poder político real susceptible de violar derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos —particularmente de sus afiliados—, con riesgo de que tal violación devenga en irreparable si no es combatida oportunamente, no habría justificación alguna para excluir los actos internos partidarios del control jurisdiccional en cuanto su constitucionalidad y legalidad.

No parece discutible, pues, que los tribunales (ya sea los de carácter constitucional o, según la competencia asignada en los diversos países, los ordinarios o los electorales) puedan verificar si la actuación de los órganos de los partidos es conforme con sus estatutos. Si las organizaciones se dan unas reglas, las más importantes aprobadas por su órgano supremo, la primera obligación que se imponen es la de cumplirlas, y el afiliado interesado que aprecie que han sido ignoradas podrá, tras agotar, en su caso, oportunamente las instancias internas del propio partido, ejercer una acción ante los órganos jurisdiccionales competentes.

18 Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 310.

19 Véase García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, Civitas, 1995.

20 Véase O’Donnell, Guillermo A., *The (un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Méndez Juan E. et al. (eds.), Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999.



### II. ALCANCE DE LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL Y/O LEGAL DE DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN IBEROAMÉRICA

Prácticamente, la totalidad de los veinte países iberoamericanos analizados prevén en sus ordenamientos constitucionales y/o legales, en una medida variable, la exigencia de democracia interna de los partidos políticos.

En efecto, diez de las Constituciones iberoamericanas prevén en forma explícita que los partidos políticos deberán ejercer una efectiva “democracia interna” (Chile y Uruguay), o bien, que su estructura interna u organización y su funcionamiento deberán ser “democráticos” (Argentina, Costa Rica, Paraguay, Perú, Portugal y Venezuela, bajo la influencia de los términos adoptados por la Constitución de España de 1978) o sujetarse a los “principios de la democracia representativa” (El Salvador).

Por su parte, otras cuatro Constituciones sólo lo contemplan en forma implícita, al establecer que los programas, tendencias o fines de los partidos políticos deberán ajustarse a los principios de la respectiva Constitución y/o del sistema democrático (Ecuador, Honduras, México y República Dominicana), en el entendido de que las respectivas leyes reglamentarias de estas cuatro Constituciones —como las de las anteriores diez— son explícitas en establecer determinadas exigencias democráticas en diversos aspectos de la vida interna de los partidos políticos (particularmente, en la selección de sus dirigentes y candidatos), como se analiza en los siguientes apartados.

Incluso, otros dos países establecen en forma explícita a nivel legal la exigencia de que la organización y el funcionamiento de los partidos políticos se sujetarán a un régimen o procedimientos democráticos (Bolivia y Panamá), en tanto que los otros cuatro prevén a través de una ley diversas prescripciones democráticas para el funcionamiento de los partidos políticos, como la de que éstos tienen como fin asegurar los intereses de un régimen democrático (Brasil), o bien, por ejemplo, que deben garantizar la mayor participación democrática en la elección de sus autoridades y candidatos (Nicaragua), que ciertos órganos partidarios deben ser elegidos directamente y algunos otros son los competentes para seleccionar candidatos (Guatemala) o que la organización electoral colaborará en los procedimientos de selección de los dirigentes nacionales de los partidos políticos en que participen los afiliados (Colombia).

Del análisis de los ordenamientos constitucionales y legales de los países de la región se puede apreciar que, si bien prevén determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos (por ejemplo, que la selección de sus dirigentes y/o candidatos sea

a través de procedimientos democráticos o, incluso, de manera más precisa, mediante sufragio universal y secreto, ya sea abierto o reducido a sus afiliados), igualmente delegan en los órganos competentes de los propios partidos, en ejercicio de su facultad de auto-organización, la atribución de establecer en sus estatutos o cartas orgánicas las normas atinentes a su estructura y funcionamiento democrático interno; asimismo, con frecuencia aquéllos contemplan la adopción de diversos compromisos de los partidos políticos con los postulados del Estado democrático (los cuales deben quedar incorporados en sus respectivas declaraciones de principios o programas de acción, así como reflejarse en su actuar cotidiano).

### III. FORMAS DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REGIÓN

La totalidad de los ordenamientos constitucionales y/o legales de los países iberoamericanos 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 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 de autoridad administrativa electoral que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario.

Los dieciocho países latinoamericanos prevén tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados, de naturaleza autónoma o pertenecientes al Poder Judicial, con competencia para conocer de tales impugnaciones contra actos de partidos políticos, ya sea en forma directa o indirecta, en los términos apuntados. Dos de esos países establecen un contencioso electoral administrativo (ante órganos electorales autónomos de naturaleza propiamente administrativa, cuyas resoluciones son definitivas e inatacables);<sup>21</sup> nueve establecen un contencioso electoral jurisdiccional (tres de los cuales exclusivamente ante tribunales electorales autónomos, cuyas resoluciones también son inatacables,<sup>22</sup> mientras

21 Es el caso del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y la Junta Central Electoral de la República Dominicana. Véase, Orozco Henríquez, J. Jesús, "El contencioso electoral /La calificación electoral", Dieter Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH/CAPEL-Universidad de Heidelberg-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 802 y 803.

22 Como ocurre con el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (en el entendido de que, como se verá más adelante, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de ciertas cuestiones como la declaración de inconstitucional-

que los otros seis ante tribunales electorales autónomos o pertenecientes al Poder Judicial y ulteriormente ante la jurisdicción constitucional),<sup>23</sup> en tanto que los siete restantes establecen un contencioso electoral mixto, ya que *seis de ellos prevén un contencioso electoral administrativo y jurisdiccional* (esto es, ante un órgano electoral autónomo de carácter administrativo, cuyas resoluciones pueden impugnarse ante un tribunal electoral autónomo,<sup>24</sup> un tribunal electoral que forma parte del Poder Judicial,<sup>25</sup> o bien, ante la jurisdicción contenciosa administrativa autónoma),<sup>26</sup> a la vez que *el otro contempla un contencioso electoral administrativo y/o jurisdiccional y/o político* (en virtud de que si bien en Argentina todos los actos electorales, con excepción de los resultados electorales, son susceptibles de impugnación ante la Cámara Nacional Electoral que forma parte del Poder Judicial, sin posibilidad de ulterior impugnación, salvo tratándose de “sentencias arbitrarias” vía recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, es el caso de que las resoluciones de los órganos electorales administrativos —juntas electorales— sobre los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas pueden ser impugnadas ante un órgano de naturaleza política en tanto cada Cámara del Congreso es juez de la elección de sus respectivos miembros, en el entendido de que los

alidad de los estatutos de un partido político), el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador y la Corte Electoral del Uruguay.

<sup>23</sup> Ya sea que la jurisdicción constitucional esté a cargo de la respectiva Corte Suprema de Justicia (la cual conoce de impugnaciones, por razones de constitucionalidad, contra actos del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, el Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras, el Tribunal Electoral de Panamá y el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay); de un Tribunal Constitucional (respecto de actos de la Corte Nacional Electoral de Bolivia que afecten derechos legítimamente adquiridos de un ciudadano, partido político o alianza), o bien, primero ante la Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad (como ocurre respecto de actos del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala), en el entendido de que Paraguay es el único de esos países cuyo Tribunal Superior de Justicia Electoral forma parte del Poder Judicial. Por lo que se refiere a Guatemala, es importante mencionar también que, de acuerdo con la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, entre los sujetos pasivos del amparo ante la sala de la Corte de Apelaciones se encuentran los partidos políticos, cuyas resoluciones, a su vez, son susceptibles de amparo ante la Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad.

<sup>24</sup> Así ocurre con el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile y el Jurado Nacional de Elecciones de Perú.

<sup>25</sup> Como en México, donde las sentencias del respectivo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables, o bien, Venezuela, donde existe una Sala Electoral que forma parte del Tribunal Supremo de Justicia, en tanto que en Brasil, las resoluciones de su Tribunal Superior Electoral pueden ser impugnadas, además, por razones constitucionales ante el correspondiente Supremo Tribunal Federal.

<sup>26</sup> Así ocurre en Colombia, donde los actos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral pueden ser impugnadas ante el Consejo de Estado.

jueces federales con competencia electoral, según se verá más adelante, conocen en primera instancia de impugnaciones de diversos actos partidarios, con apelación ante la Cámara Nacional Electoral).

Por su parte, en España, donde no existen tribunales electorales especializados, la jurisdicción civil ordinaria conoce de impugnaciones directas de los afiliados en contra de actos de su partido político, en tanto que la jurisdicción contencioso-administrativa, que también forma parte del Tribunal Supremo, contra actos de la autoridad administrativa que se fundamenten en los estatutos partidarios. El Tribunal Constitucional, por su parte, conoce del recurso de amparo frente a presuntas violaciones de los derechos fundamentales que procedan de particulares (en su caso, los partidos políticos), utilizando la vía indirecta de concederlo frente a la resolución judicial que cierra la vía jurisdiccional ordinaria. A los anteriores cabe agregar los procesos de declaración de ilegalidad y consecuente disolución de los partidos políticos bajo la competencia del Tribunal Supremo en Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya sentencia no podrá ser objeto de recurso alguno salvo el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Finalmente, en cuanto a Portugal, compete al Tribunal Constitucional verificar la legalidad de la constitución de los partidos políticos, así como ordenar la respectiva extinción, además de juzgar los acuerdos de impugnación de las elecciones y deliberaciones de los órganos de los partidos políticos, al igual que los recursos contenciosos administrativos interpuestos contra los actos administrativos definitivos y ejecutoriados acordados por la Junta Electoral Nacional o por órganos de la administración electoral.

### *1. Declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político y negativa o cancelación del respectivo registro*

Siguiendo el sistema alemán,<sup>27</sup> los artículos 15 y 82, numeral 7, de la Constitución Política de la República de Chile establecen la 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.

Por lo que se refiere a España, como se adelantó, el Tribunal Supremo en Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial

<sup>27</sup> En conformidad con lo dispuesto en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, el Tribunal Constitucional Federal proscribió en 1952 al Partido Socialista del Reich y en 1956 al Partido Comunista de Alemania.

—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, del 27 de junio, de Partidos Políticos;<sup>28</sup> 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”. Como también se anticipó, contra la sentencia del referido Tribunal Supremo en Sala Especial sólo procede el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

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, 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 (Argentina, en tres elecciones consecutivas); no obtener determinado porcentaje mínimo de votación en determinado proceso electoral general ordinario

<sup>28</sup> Se entenderá que ocurre lo anterior cuando un partido político realice, en forma reiterada y grave, alguna de las siguientes conductas: a) Vulnere sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual; b) Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas, o c) Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma. Al respecto, véanse los autos acumulados núms. 6/2002 y 7/2002 relacionados con la sentencia del Tribunal Supremo en Sala Especial, artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a través de la cual se declaró la ilegalidad de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna.

(por ejemplo, 3000 electores en el caso de Costa Rica, 2% en el de México, 3% en Bolivia, 4% en Nicaragua ó 5% en Chile o Panamá) o no alcanzar representación en el Congreso (Colombia), así como abstenerse de realizar elecciones partidarias durante cierto periodo (*v. gr.*, 4 años en Argentina) o de comunicar la lista actualizada de los titulares de los órganos partidarios nacionales por un determinado periodo (por ejemplo, superior a seis años en Portugal), o bien, de presentar el informe sobre sus cuentas o gastos durante cierto número de años consecutivos (3 años en el caso de Portugal).

Adicionalmente, en cuanto a la inobservancia de ciertas exigencias democráticas, 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; por su parte, en Paraguay, son causas de extinción de los partidos políticos, 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.

## *2. Nulidad o rechazo de estatutos antidemocráticos*

Como se mencionó, si bien prácticamente todos los ordenamientos constitucionales y/o legales de los países de la región 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 (que es el Ministerio del Interior en el caso de España), 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 y en cuanto a los países latinoamericanos, de los respecti-

vos tribunales (cortes, consejos, juntas o jurados) electorales y, en aquellos donde las resoluciones de éstos no son definitivas e inatacables, ulteriormente de la correspondiente Corte Suprema de Justicia o Tribunal Constitucional, en tanto que tratándose de España, como se adelantó, le corresponde a la jurisdicción civil ordinaria si se trata de impugnaciones directas de los afiliados en contra del acto de su partido político, o bien, la jurisdicción contencioso-administrativa si lo que se combate es el acto de registro por la autoridad administrativa, siendo procedente contra la respectiva sentencia el recurso de amparo ante el 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>29</sup>

Por su parte, 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>30</sup>

Es oportuno mencionar que recientemente 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 la autoridad electoral administrativa, 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

<sup>29</sup> Al respecto, en la Sentencia Constitucional núm. 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>30</sup> Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, materia: Constitucional, núm. de expediente 01-001414-0007-CO, 12/09/2001. Asimismo, en la resolución núm. 1669-1999 del 24/08/1999, Tipo de Recurso: Interpretación, promovido por Rolando González Ulloa, la propia Sala Constitucional sostuvo que si bien la Asamblea Nacional del Partido Liberación Nacional puede modificar normas del Estatuto, para aplicar la norma modificada debe ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 74 del Código Electoral, así como 73, 96 y 103 del Estatuto del Partido Liberación Nacional; Jurisprudencia: 11095-1997 y Res. Sala Const.: 2881-95/2152-92.



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>31</sup>

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



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 “disminuir” o restringir el periodo para el cual es elegido el legislador —cinco años—, al imponérsele que tiene que 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>32</sup>

Aun cuando, por lo general, son los respectivos afiliados y los demás partidos políticos (en este último caso, cuando se trate de actos de autoridad que convaliden los correspondientes estatutos), quienes se encuentran legitimados para impugnarlos, cabe mencionar que en Colombia se prevé que “Cualquier ciudadano, dentro de los veinte días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral”.

### 3. 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 auto-organización, 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.

ranticen 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 vinculares, 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 periodos cortos de mandato”.

<sup>32</sup> Panamá, Corte Suprema de Justicia, Pleno, 29/04/1998, nombre de las partes: Licda. 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.

Incluso, entre las bases generales previstas legalmente, en ocasiones y según se explicará, se contempla alguna intervención de la autoridad electoral 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 órgano jurisdiccional 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>33</sup> el periodo del mandato (no mayor de tres años, en Chile; de dos años, en Ecuador y Guatemala), 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 reelegibilidad en los cargos partidarios, asegurando la alternancia en los mismos; la obligación de registrar sus órganos directivos ante autoridad electoral (Argentina, Brasil, México y Nicaragua), así como de prever en los estatutos causas y procedimientos de revocatoria de mandatos (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 si se precisa, como se explicará, 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 autoridades 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

<sup>33</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 (véase artículos 24, 25 y 31 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

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 quinientos 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 (Costa Rica y Ecuador) e, incluso, con el fin de reducir las desigualdades de hecho, establecen 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 30% en México y Panamá), siendo 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 de la autoridad electoral 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 Nacional de Elecciones 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 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 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 director del Servicio Electoral; 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, las cuales 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, además, como juez de todas las reclamaciones y apelaciones que contra los actos electorales y partidarios se interpongan, cuyas resoluciones tienen carácter inatacable.

En general, la respectiva autoridad electoral (administrativa y/o jurisdiccional) de los países bajo análisis es competente para registrar las postulaciones de cada partido político a cargos de elección popular (en Portugal, tratándose de candidaturas a la presidencia de la República, su registro es atribución del Tribunal Constitucional), oportunidad en la cual frecuentemente aquélla 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 órgano jurisdiccional para combatir el respectivo acto de autoridad que, en su caso, convalide, se base o haga efectivo 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 en contra de este último.

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 el de los registros con respecto 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>34</sup>

<sup>34</sup> González Roura, Felipe, "Sistema de justicia electoral en la Argentina", *Sistemas de Justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, TEPJF- IFE-UNAM-PNUD-IDEA Internacional, 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

En Bolivia se establece, en términos generales, que la Corte Nacional Electoral tiene bajo su responsabilidad el control de la legalidad de los procesos electorales internos de los partidos políticos, en tanto que los militantes, siempre que hubieren agotado los recursos internos previstos en los estatutos de su partido, podrán recurrir ante la Corte Nacional Electoral en queja cuando consideren vulnerados sus derechos o que se transgredieron las leyes referidas a la organización y funcionamiento de los partidos o a los derechos de los ciudadanos, así como el estatuto o las resoluciones internas del partido. 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>35</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. 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.

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 de la autoridad electoral administrativa 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 (en caso de que se trate de una elección local, previo agotamiento de la instancia jurisdiccional de la correspondiente entidad federativa), o bien, una vez agotados los medios de defensa internos previstos estatutariamente, para combatir directamente el respectivo acto

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 del año 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>35</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 núm. 1329-E-2001, del 26 de junio de 2001, en el expediente núm. 1135-F-2001).

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 de la autoridad electoral administrativa y/o de los órganos partidarios relacionados tanto con selección de dirigentes partidarios como de candidaturas electivas.

Por su parte, en Honduras, el Tribunal Nacional de Elecciones 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 Nacional de Elecciones 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 se establece como atribución de la Junta Central Electoral conocer y decidir en instancia única de los conflictos internos que se produjeran en los partidos por la presunta violación de disposiciones a la Constitución, la ley, los reglamentos aprobados por la propia Junta o los estatutos partidarios, incluyendo los relativos a sanciones disciplinarias con motivo de discusiones de candidaturas a cargos electivos o a cargos internos de los órganos directivos de los partidos políticos.

##### *5. 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, la jurisdicción de amparo ante la Corte de Apelaciones y ulteriormente la Corte de Constitucionalidad en Guatemala; la jurisdicción civil ordinaria en España —cuya sentencia se puede recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional—, o ante el Tribunal Constitucional en Portugal) los actos y decisiones internos del propio partido que fuesen considerados ilegales o a través de las cuales se les desconoció 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 internas (como se prevé expresamente en Argentina, Bolivia, Colombia, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Portugal), 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 —con la salvedad, quizás, de España en cuanto a los países de la región—, se estima que el mismo deber ser amplio o extenso en el ámbito procedimental o formal, en tanto que, en su caso, deber 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 auto-organización 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. En este 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”.<sup>36</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 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>37</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 órganos jurisdiccionales competentes —una vez comprobado que los respectivos estatutos partidarios se ajustan al marco constitucional y legal— deben verificar si aquella decisión ha sido adopta-

<sup>36</sup> STC 218/88.

<sup>37</sup> Véase Vidal Marín, Tomás, “El derecho fundamental de asociación y el control judicial de la actividad interna de las asociaciones”, así como José Ignacio Navarro Méndez, “La aportación de la justicia constitucional a la definición del modelo de partido en España”, *cit.*, nota 9, pp. 261-279 y 289-329.

da 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, tales 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 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 auto-organizativa que corresponde a los partidos políticos, el órgano jurisdiccional pareciera que 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; 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, *v. gr.*, el derecho al honor o alguno de contenido económico), en cuyo caso, quizás, los órganos jurisdiccionales podrían llevar a cabo una interpretación y valoración de los hechos independiente de la realizada por los órganos partidarios.

#### IV. CONCLUSIONES

*Primera.* El tema relacionado con la democracia interna de los partidos políticos y su protección jurisdiccional no ha sido objeto de una adecuada regulación legislativa ni cabal desarrollo jurisprudencial en varios países iberoamericanos, apreciándose también escasez de estudios científicos y sistemáticos sobre el particular.

*Segunda.* La exigencia de democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir que un eventual déficit democrático o funcionamiento autocrático de estas organizaciones se traduzca en una conse-



cuenta merma en el mecanismo de la representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático.

*Tercera.* La evolución histórica de la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos en los países de la región; 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, así como la tendencia que se observa en el derecho comparado, contemplan la tutela judicial del derecho político-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, los cuales 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.

*Cuarta.* A pesar de que el derecho de auto-organización 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 cuasi-monopolio 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 iberoamericanos 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.

*Quinta.* La totalidad de los ordenamientos constitucionales y/o legales de los países iberoamericanos 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 políticos relacionados con su democracia interna, por la presunta viola-

ción 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.

*Sexta.* 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 competa garantizarla, es lograr un equilibrio entre dos principios aparentemente contrapuestos, como es el *derecho de participación democrática* de los afiliados y el *derecho de auto-organización* de los partidos políticos, 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 auto-organización tiene un límite consistente en el derecho de los propios afiliados a la participación democrática en su organización y funcionamiento.

*Séptima.* 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.

*Octava.* 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 fuesen considerados ilegales o a través de las cuales se les desconoció 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, por ejemplo, la razonabilidad de la misma).