

709
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS
PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.

T E S I S
Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a:

MUCIO EDUARDO SOSA GONZALEZ



DIRECTOR DE TESIS
LIC. FELIPE RIVAS MARTINEZ



México, D. F.

1997

**TESIS CON
FALSA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero SOSA GONZALEZ MUCIO EDUARDO inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO" bajo la dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez en oficio de fecha 3 de marzo del presente año, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. abril 9 de 1997.

SR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO", elaborada por el alumno MUCIO EDUARDO SOSA GONZALEZ, la tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F. marzo 3 de 1997.

Delipe Rosas Martínez
LIC. DELIPE ROSAS MARTINEZ
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Derecho Constitucional y de Amparo.
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DEDICATORIAS

A DIOS: POR ILUMINAR MI CAMINO.

A MI MADRE: POR SU LABOR INCANSABLE, MI AMOR PERENNE.
ESTOS SON MOMENTOS DIFICILES; PERO CON LA AYUDA DEL SEÑOR Y DE
NOSOSTROS, TU FAMILIA, LOGRARAS SER DE NUEVA CUENTA LA MISMA DE SIEMPRE.
¡TE NECESITAMOS!

A MI PADRE: GRACIAS POR TU CONFIANZA Y POR EL APOYO QUE EN
TODO MOMENTO ME HAS BRINDADO. ¡SIGUE SIENDO COMO ERES!

A MIS HERMANOS: PORQUE SIGAN ADELANTE. ¡LOS QUIERO!

**A MIS ABUELOS, TIOS Y PRIMOS: PORQUE EN MUCHAS OCASIONES
HAN SIDO UN APOYO FUNDAMENTAL EN MI VIDA. ¡MUCHAS GRACIAS!**

**A MIS EX-COMPAÑEROS DE ESCUELA: POR LOS MOMENTOS
VIVIDOS, CON ESPECIAL AFECTO A MIS AMIGOS DE LA SECUNDARIA Y LA
PREPARATORIA.**

**A MIS AMIGOS DEL JUVENIL: CON USTEDES HE TENIDO MOMENTOS
GRANDIOSOS. QUE ASI SIGA. ¡CONTINUEMOS ADELANTE!**

**A LA UNIVERSIDAD: POR SU HISTORIA, SU HUMANISMO Y POR
HABERME ACOGIDO EN SUS AULAS.**

A MEXICO: POR SER MI PAIS Y POR EL CUAL LUCHAMOS.

INTRODUCCION

La actividad de los partidos políticos se manifiesta en diversos ambitos sociales : pero la integración del gobierno y de los cuerpos de representación nacional nos demuestra la trascendencia que los propios partidos efectúan en los destinos de un país. Sin embargo, no debemos exclusivamente abocarnos al elemento político partidario, sino que igualmente tenemos que hacer un análisis sobre el aspecto jurídico, el cual en muchas ocasiones no es considerado, a pesar de su importancia. Este trabajo recepcional tan sólo intenta contribuir al entendimiento de la regulación jurídica que en México se da respecto de los partidos políticos.

En el capítulo primero observamos algunos conceptos acerca de los partidos políticos que han señalado diversos autores, ocupándonos, igualmente, de conceptualizar nuestra opinión al respecto. Igualmente, hacemos una pequeña reseña, del origen y desarrollo de los partidos políticos, pasando desde la antigua Grecia, hasta el México de nuestros días, para concluir con un pequeño estudio sobre los grupos de presión y la comparación de éstos con los partidos políticos.

El segundo capítulo se refiere a los antecedentes de lo que propiamente es el tema de la tesis, pues ubicamos la relación de los partidos políticos y el derecho ; la visión de éste y la forma de regulación a los mismos, y ponemos especial énfasis en los precedentes legales y constitucionales que respecto de los partidos políticos ha habido en nuestro país.

El capítulo tercero es el más importante ya que es el tópico central de este trabajo ; en él se analiza la regulación vigente que en la Constitución Federal se brinda a los partidos políticos, incluyendo la reforma efectuada en 1976.

En el último capítulo hacemos un breve estudio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, referente al título de los partidos políticos, en donde vertimos algunos comentarios, considerando también la reforma de noviembre de 1976. Sobre este tenor no queremos desperdiciar este espacio para efectuar algunos señalamientos : Este cuarto capítulo fue el más difícil de desarrollar, no por el contenido propio del mismo, sino por la indefinición que por varios meses prevaleció entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo, para efectuar las reformas pertinentes al COFIPE, por lo que nosotros estuvimos a la expectativa de todo lo relacionado con el tema, razón por la cual la culminación de este documento se vio retrasada. Finalmente, la aprobación de las reformas al código se dio exclusivamente por el Partido Revolucionario Institucional, en virtud del desacuerdo que hubo con los demás partidos políticos en lo referente al financiamiento público.

Consideramos que el COFIPE tendrá que ser modificado próximamente, ya que como hoy en día se encuentra, la regulación jurídica de los partidos políticos es sumamente deficiente y pobre, para un sistema que se pretende erigir como democrático.

Asimismo, realizamos algunos planteamientos respecto a la nueva figura de las agrupaciones políticas nacionales, a raíz de la desaparición del registro condicionado a los partidos.

Espero que este trabajo cumpla con la función específica para la que fue elaborado, que es la de obtener el título de Licenciado en Derecho, estando la posibilidad de enriquecerlo en un futuro. Lo pongo a consideración de los señores sinodales.

CAPITULO I. MARCO TEORICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

A) CONCEPTO DE PARTIDO POLITICO.

En los diversos sistemas políticos que han imperado a lo largo de la historia, los grupos, facciones y partidos políticos han tenido un papel relevante en el ejercicio del poder público y sobre todo, paradójicamente, en los sistemas con gobiernos democráticos y en los sistemas con gobiernos totalitarios. De esto y de la diversidad de características, clasificaciones y actuaciones que han tenido los partidos políticos en el mundo, la dificultad de expresar un concepto cierto, total, que nos dé a entender con absoluta veracidad lo que es un partido político.

Existen muchos autores y estudiosos de la Ciencia Política que han conceptualizado a los partidos políticos desde muy diversos ángulos y muchas veces en relación a corrientes ideológicas o doctrinarias; pero a pesar de que no siempre esos conceptos vayan en una misma dirección, si existen coincidencias importantes por lo que podemos deducir que estas agrupaciones cuentan con elementos imprescindibles en su ser y actuar, sin los cuales no serían partidos políticos.

Comenzaremos analizando las opiniones más interesantes que sobre los partidos han expresado para dar posteriormente nuestra opinión al respecto.

El maestro español, Luis Sánchez Agesta, relaciona a los partidos con las clases sociales señalando que aquéllos, "constituye (n) una escuela de educación y un vivero de formación y selección de los que han de ejercer el dominio y un instrumento de conquista y

defensa de ese poder que ejercen los que los componen", y agrega "... resultan los partidos políticos caracterizados como verdaderos grupos sociales cuyos miembros se adhieren voluntariamente a su orden (...) y cuyo fundamento de cohesión es específicamente final". (1)

De estos planteamientos podemos considerar que Sánchez Agesta ve al partido político como un canal por medio del cual los componentes de una determinada clase social pueden acceder al poder o permanecer en éste, como finalidad misma del partido. Además integra un elemento muy significativo: la adhesión voluntaria. Por nuestra parte, no coincidimos con el autor al afirmar que un partido se compone por individuos de una determinada clase social, aunque si bien han existido en algunas naciones partidos clasistas, ello no es un factor imprescindible pues, en términos generales, los partidos defienden posiciones doctrinarias y proposiciones de gobierno, mas no intereses exclusivos de sectores de la sociedad.

El profesor Andrés Serra Rojas nos dice que "un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar a una parte de la comunidad social con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental." (2)

Por su parte, Jesús Anlién López nos señala que el partido es la

(1) Luis Sánchez Agesta, Lecciones de Derecho Político, Vol. I, Imprenta Hijo de Paulino V., segunda edición, Granada, 1945, pp. 146 y 147.

(2) Citado por Andrade Sánchez, Introducción a la Ciencia Política, Ed. Harla, segunda edición, México, 1992, pp. 86 y 87.

"asociación legal creada por un grupo de ciudadanos, con carácter permanente, en torno a una declaración de principios y un programa de acción para la conquista o conservación del poder estatal." (3)

Entre estos dos autores mexicanos encontramos que, en sus respectivos conceptos, hay cuatro coincidencias que debemos señalar : 1) Un partido se compone por ciudadanos, tanto mujeres y hombres; 2) Los partidos son organizaciones legales; 3) El partido tiene una permanencia en el tiempo, y 4) Un partido cuenta con un programa de gobierno. Creemos que efectivamente esos cuatro elementos son características propias de cualquier partido político. Las personas, los ciudadanos son quienes participan en la dirección y promoción del partido ante los electores. Iguualmente constituyen agrupaciones jurídicas pues el derecho las regula, y como en el caso mexicano, les otorga personalidad jurídica. La constancia es otro elemento vital en las actividades del partido, pues este requiere de tiempo en el cual realizar sus propuestas, así como proselitismo, tanto en momentos electorales como no electorales. Por último, el programa ideológico bajo el cual se sustenta y apoya sus iniciativas y planes de gobierno, son un factor clave, pues es necesario contar con una posición doctrinaria bien definida y no actuar bajo el oportunismo político.

El conocido sociólogo Max Weber, llama partidos "a las formas de 'socialización' que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin propiciar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos

(3) Ibid. p. 87.

determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)."(4)

Lo más interesante y significativo del concepto de Weber, es que habla de un "reclutamiento libre", aunque sea de manera formal. Sin duda que las personas, ciudadanos que militen o formen parte de algún partido, deben serlo de forma libre y consciente, ya que de ninguna manera podemos aceptar que existan miembros obligados o presionados, no importando la razón de ello, ya que si los partidos cuentan con postulados ideológicos y los mismos no son de esa persona, en primer lugar se está violando la dignidad, la razón y la voluntad de dicho individuo, y en segundo lugar el partido, al contar con miembros que no son afines a sus proyectos, no cometerá su objetivo final que es la del acceso al poder, a menos que esas personas al pertenecer a una institución, se les trate como meros objetos de la actividad política de la agrupación.

André Hauriou, siguiendo a Wienier, Jean Charlot, La Palombara y Swartzenberg, señala que "puede considerarse que los partidos políticos son organizaciones duraderas, agencias a nivel nacional y local, con vistas a obtener el apoyo popular y local, teniendo como objetivo la conquista y ejercicio del poder, para realizar una política determinada." (5)

Hauriou, además de señalar también la durabilidad en cuanto al tiempo del partido político, lo enlaza a la forma federal de un Estado, ya que se puede contar con agencias a nivel nacional y local,

(4) Max Weber, Economía y Sociedad, Ed. Fondo de Cultura Económica, novena reimpresión, México, 1972, p. 228.

(5) André Hauriou, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ed. Ariel, segunda edición, Barcelona, España, 1900, p. 306.

entendiendo nosotros por local, en el caso mexicano, tanto para municipios como para estados de la federación, cosa que además se dispone en el artículo 41 de la Constitución de la República. Otro aspecto igualmente importante de la actividad de los partidos y que el tratadista francés menciona, es el de conseguir el apoyo popular de los ciudadanos integrantes de una comunidad. La relevancia de esto se manifiesta en que si un determinado partido político no cuenta con el mencionado respaldo de los electores y que aprueben con su voto las proposiciones y demandas del partido, entonces no contará con la posibilidad de ejercer gobierno, pues incluso correría el grave riesgo de su desaparición.

Una característica más que podemos afirmar debe tener todo partido, es la organización. Tanto Foviña como Italo A. Luder lo señalan. El primero dice que el partido es "la agrupación permanente y organizada de ciudadanos, que mediante la conquista legal del poder público, se proponen realizar en la dirección del Estado, un determinado programa político-social". (6) Por su parte, Luder nos dice que el partido es la "agrupación organizada de ciudadanos, orientadas hacia el poder, con un programa político-social como ideal vinculatorio, para cuya realización interviene en forma permanente en el proceso de la voluntad estatal." (7)

Para la buena marcha de un partido, éste tiene que estar organizado; es decir, en lo interno debe contar con una estructura jerarquizada donde haya órganos de dirección y ejecución y cada

(6) Citado por Daniel Moreno, Los Partidos Políticos del México Contemporáneo, Ed. América, tercera edición, México, 1973, p. 26.
(7) Citado por Lucio Mendieta y Núñez, Los Partidos Políticos, Ed. Porrúa, tercera edición, México, 1974, p. 14.

miembro tenga una función específica, trabajando coordinadamente, y en lo externo actuar organizada y conjuntamente para hacer valer sus planteamientos y pueda acceder así mas fácilmente a los órganos de dirección del Estado.

Fue Edmund Burke quien, en su momento, revolucionó el concepto de partido político. Debemos recordar, y lo veremos más adelante, que antes de Burke los partidos eran considerados como facciones deleznable de la sociedad, a la cual fraccionaban de manera importante, razón por la cual el pensamiento se tornaba contrario a la existencia misma de los partidos. De acuerdo con este político inglés, "un partido es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante acciones conjuntas, el interés nacional, sobre la base de algún principio determinado en el que todos están de acuerdo." (8)

Lo trascendente de este concepto es el señalamiento de que los partidos políticos no son órganos destructores de la sociedad, sino que dicha organización, en relación a su doctrina y principios, pueden dar a la sociedad un bienestar generalizado provocando con ello el desarrollo de sus habitantes y del Estado mismo; es decir, del "interés nacional" del que habla Burke.

El maestro argentino, Segundo Linares Quintana, dice que: "El partido político es una asociación de individuos, al margen de la organización estatal, cuyo número representa una parte de la ciudadanía, pars pro toto, unidos por el conjunto de ideas comunes, con la finalidad política de la conquista del poder mediante el

(8) Edmund Burke, Textos Políticos, Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1942, p. 289.

sufragio, para realizar en el gobierno un determinado programa, y en caso de no triunfar en las elecciones, controlar al partido gobernante." (9)

Linares Quintana nos aporta dos elementos valiosísimos en su concepto. El primero es que el verdadero partido político, y en esto coincidimos totalmente con él, se encuentra fuera de la organización del Estado; es decir, no es un órgano del mismo. Y el segundo elemento es el de la actividad de los mal llamados partidos de "oposición". Cuando un partido no logra un objetivo de ejercer gobierno ya que en las elecciones no resultó ser vencedor, entonces su papel, su importante rol, serán no sólo controlar al gobierno en la actuación que éste tenga, sino también deberá proponer ideas y soluciones a los conflictos que en ese momento se enfrente el gobierno.

Finalmente, para nosotros el partido político es una organización legal compuesta por ciudadanos que libremente se afilian a él, que postula un programa doctrinario y tiene una actividad permanente, cuyo fin es el acceder al poder por la vía legal, y en caso de no hacerlo, controlar y vigilar la actividad gubernamental.

Pensamos que este concepto que damos, si bien de ninguna manera pretende ser definitivo o que pase a la posteridad, si reúne los elementos suficientes que todo partido político, serio y verdadero debe llevar. En principio, el ser una agrupación legal y permanente: bajo este señalamiento queremos decir que los partidos y sobre todo a

(9) Segundo Linares Quintana, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, tomo II, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1970, p. 335.

raíz del fenómeno de constitucionalización que han tenido y que analizaremos en el segundo capítulo de este trabajo, son organizaciones reconocidas y reguladas por el derecho, el cual les dicta ciertas normas que deben seguir. Son permanentes porque necesitan de una constancia y de una presencia en el tiempo, de una actividad continua, para que finalmente alcancen su objetivo principal que es el ejercicio del poder.

Consideramos que la afiliación de los ciudadanos a una institución partidista debe ser totalmente libre: es decir, por motu proprio de la persona potencialmente miembro de un partido. Para que una organización de este tipo pueda desempeñar eficazmente su función, debe contar con elementos convencidos de la doctrina e ideas postuladas por la agrupación, pues de lo contrario dicha función será difícil de cumplir; pero sobre todo si se obliga a un individuo a ingresar al partido, entonces estaremos ante una clara violación de la dignidad humana, de su voluntad y raciocinio, situación contraria a un verdadero sistema democrático.

Otro elemento importante es la doctrina. Esta será el eje primordial con la cual el partido seguirá y se pronunciará al momento de realizar sus propuestas, sus plataformas e iniciativas, con la intención de satisfacer el interés general prevaleciente en una sociedad. Si una determinada organización que se diga partido político no cuenta con una doctrina definida, entonces no será un partido que promueva el interés general, sino que será sólo un grupo de sujetos que determinará su actuar conforme a lo que consideramos "modas políticas".

Decimos también que el partido cuenta con una organización, en razón a que existen niveles jerárquicos. Órganos de dirección y ejecución, responsabilidades y facultados tanto de los mismos cuerpos como de los militantes individuales, además de toda una gama de actividades, tanto de carácter interno como externo, siendo éste el que finalmente es observado y calificado por toda la comunidad política.

Un aspecto para nosotros muy importante es que las organizaciones partidistas no se encuentren dentro de la estructura del Estado o del gobierno. No creemos tampoco en el llamado "Partido de Estado", puesto que esto implicaría al antidemocrático y autoritario partido único, el cual no es propiamente un partido en busca del poder a través de la vía electoral, sino que entonces sería un órgano más de la burocracia y el aparato estatal.

El acceso o la conservación del poder del partido político tiene que darse por la vía de la legalidad, entendiendo por ésta, no sólo el simple apego a los procedimientos marcados por la legislación electoral, sino que básicamente, por medio del voto de los ciudadanos el cual debe de ser respetado y obedecido por siempre y en todo momento.

Para finalizar lo referente al concepto de partido político, cuando éste no logra conseguir la mayoría de votos en una contienda electoral por lo que no llega al gobierno, entonces tiene la responsabilidad y obligación de asumirse como custodio del partido en el poder, mirando en todo momento por el interés general de la nación correspondiente.

B) ORIGEN Y EVOLUCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS : GRECIA, INGLATERRA,
ESTADOS UNIDOS Y MEXICO.

Al estudiar los acontecimientos históricos así como las instituciones jurídico-políticas de nuestro país, sobre todo en lo que respecta al siglo XIX, hemos podido encontrar que los grupos prevaletentes en ese momento y que fueron los realizadores de hechos importantes y con proyectos de nación muy diferentes, se les conoce hoy en día como: el partido conservador y el partido liberal. Sin embargo, no es tan fácil decir que esos dos bandos efectivamente fueron partidos. Ya desde la antigüedad, los hombres se han reunido o asociado en agrupaciones con la intención de defender sus intereses o postulados. pues ese ha sido el mejor camino de acción en que han podido actuar en la vida política de los estados y que no fue sino hasta después de muchos siglos de acontecimientos políticos, como finalmente se han logrado consolidar los verdaderos partidos políticos como los conocemos en la actualidad.

No es sencillo señalar con exactitud cuál es el real origen de los partidos políticos, ya que su nacimiento puede variar según las latitudes y el momento histórico de cada sociedad. A pesar de ello, Maurice Duverger en su importante y clásico libro, "Los Partidos Políticos" (10), ha señalado que no es, sino hasta el año de 1850 y con excepción de los Estados Unidos, que surgen los auténticos y modernos partidos en el mundo. Nos menciona que antes de ese año sólo existían facciones, clanes, clubes de opinión, organizaciones; pero no partidos. Nos da además, dos teorías sobre la génesis de estos (10) Maurice Duverger, Los Partidos Políticos, Ed. Fondo de Cultura Económica, novena reimpresión, México, 1984, pp. 15-29.

grupos. La primera se refiere a un origen electoral y parlamentario, la cual consiste en señalar que, cuando había representaciones populares en las asambleas políticas, dichos representantes se veían en la necesidad de agruparse en razón a la localidad en que pertenecían y así poder defender en conjunto los intereses de esa pequeña comunidad. No obstante, esas agrupaciones se fueron transformando en torno a ideales o posturas políticas, las que cada vez tenían una mayor importancia. (11) De esto se desprende en lo que posteriormente se llamarían los "izquierdistas", los del "centro" y los "derechistas".

El origen electoral, según Duverger se refiere a la pretensión de los diputados de reelegirse en la asamblea, o bien, buscar un cargo ministerial en el gobierno para lo cual necesitaban votos de los electores; pero sobre todo cuando se adoptó el sistema del sufragio universal en el cual ya no votaba sólo un grupo o sector de la sociedad, sino toda ella, se hizo necesaria la creación de "comités". Estos consistían básicamente en agrupar a un conjunto de personas que rodeaban al candidato que aspiraba a un cargo político, con la intención de prestarle ayuda, apoyarlo y hacer proselitismo entre los votantes. Esta actividad se fue desarrollando y con el tiempo ya no era exclusivamente un puñado de personas que siguieron promoviendo a un aspirante a un cargo, pues se fueron creando "clubes populares", "sociedades de pensamiento" y distintos tipos de organizaciones, quienes ya ejercían dicha actividad de carácter electoral. (12)

(11) Cfr. Ibid. pp. 16 y 17.

(12) Ibid. pp. 19 y 20.

La segunda teoría de Duverger es la del origen externo de los partidos, esto es. que dichas agrupaciones no se derivaron de la relación entre los comités y las fracciones actuantes en la asamblea. La existencia anterior de una asociación o grupo con una tendencia ideológica determinada y su voluntad de cambiar de giro o continuar en el mismo; pero desempeñando otra actividad de manera concomitante propia de las elecciones, es lo que da por resultado la constitución de un partido político. Es decir, cualquier círculo, club o sociedad que haya nacido con un propósito determinado, puede decidir establecerse como partido o crear uno por separado, pues éste es el canal adecuado para la participación política y de acceso al gobierno de las personas integrantes de dicho grupo original. Un ejemplo de ello y que el mismo autor menciona, es el del sindicato que origina a los partidos socialistas, como lo es el caso del Partido Laborista Británico. (13)

A pesar de estas dos importantes tesis que hemos analizado y que sin duda nos dan un muy buen entendimiento del origen de los partidos políticos, no podemos tampoco aceptar que todo partido existente, y sobre todo hoy en día, provienen de un parlamento o de un grupo exterior, aunque también sea factible el caso. En este aspecto, Kenneth Janda, en un estudio realizado sobre el origen de 72 partidos políticos en África, señala que el nacimiento de la mayoría de dichos partidos no coincide con los planteamientos de Duverger. (14)

Al ser el hombre un "zoon politikon" como bien ha dicho

(13) Ibid. p. 22.

(14) Citado por Pedro de Vega del libro, *Les Partis Politiques de Jean Charlot*, en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, edición de Pedro de Vega, Madrid, 1977, p. 9.

Aristóteles de Estagira, siempre se han conformado facciones o corrientes con la intención de conseguir mejores resultados para los intereses presentes, o para la consecución del bien común. Es por ello que desde los tiempos clásicos encontramos, no a partidos políticos propiamente aunque esa connotación se les haya dado; pero sí observamos posiciones asumidas de personas que han tenido una actividad similar a la realizada por los actuales partidos en los asuntos relacionados a la cosa pública. Esto se ha presentado en diversas sociedades, por lo que es importante una revisión sobre el proceso de evolución que se ha tenido con el transcurso de los siglos.

GRECIA: Los primeros partidos, llamémosles así, se van conformando alrededor del año 480 A.C. en el que dos bandos de griegos ocupan el escenario político. Unos, los democráticos o populistas, fueron encabezados por Clístenes, Temistocles y Jantipo, y más tarde en el 461 A.C., por Efiálfes y Pericles; mientras que por el otro "partido", el aristocrático, se encuentran las figuras de Cimón, Aristides y Milciades, este último quien venciera a los persas en la batalla de Maratón. (15)

Después de las reformas de Clístenes, Efiálfes y Pericles que desembocan en que la "Ekklesia", o sea, la asamblea popular, tuviera una importante apertura a la participación de los ciudadanos y en la cual éstos asumían la función de auténticos legisladores; el papel de los partidos fue el de ganar la simpatía de la asamblea por medio de la elocuencia política. (16) Esta situación perduró

(15) Francisco Rodríguez Adrados, La Democracia Ateniense, Ed. Alianza, segunda edición, Madrid, 1980, p. 114.

gracias a Pericles, quien muriera en el año 429 A.C. durante la guerra del Peloponeso la cual trajo a la poste el derrumbe de Atenas, tuvo como consecuencia una "segunda democracia" que más bien se tornó en antidemocracia, ya que a Grecia arribó un nuevo grupo gobernante: el del partido oligárquico, conformado por los nuevos ricos y antiguos terratenientes, cuyo propósito principal fue el de oponerse al pueblo griego a grado tal que según Aristóteles, el juramento de los oligarcas fué: "Seré enemigo del pueblo y decidiré contra él todo el mal que pueda." (17)

INGLATERRA: Uno de los grandes sistemas bipartidistas que actualmente existen en los regimenes políticos contemporáneos, es el Inglés, en donde el partido laborista y el partido conservador buscan el control del parlamento, para así, tener la función de gobierno. Pero esta tradición bipartidista se remonta hasta el siglo XVII, cuando la opinión pública de la Gran Bretaña se dividió en dos facciones, tanto en lo político como en lo religioso. Por un lado y derivado de la revolución del año de 1648 en donde fue restaurada la monarquía, aparece el grupo defensor de esta forma de gobierno, así como de la iglesia anglicana. Por otra parte, surge un grupo contrario al rey; pero que propone la libertad religiosa y que llega a contar con gran importancia en el parlamento. "Los caballeros que defendían al rey tenían el sobrenombre de tories, del nombre de los bandidos irlandeses que atacaban a los colonos protestantes... Por el otro lado, las 'cabezas redondas' de Cromwell, que defienden al parlamento contra el rey, las libertades cívicas y la libertad

(16) Néstor P. Saqués. La Demagogia. Ed. Cárdenas, primera edición, México, 1977, pp. 13 y 14.

(17) Citado por Néstor P. Saqués. Ibid., pp. 18 y 19.

religiosa... se les denomina wiggamores o whigs, del nombre de un grupo de campesinos presbiterianos del oeste de Escocia." (18)

Los herederos de los tories y los whigs fueron el partido conservador y el partido liberal, sobre todo durante el siglo XIX. Pero en las elecciones de 1906 aparece un nuevo partido político: el partido laborista, que logra conseguir un número importante de representantes ante el parlamento. Esta presencia de tres partidos dura hasta el año de 1935, en el que los liberales son completamente desplazados, reanudándose el "two-party system" de los ingleses. "El último cuarto de siglo ha presenciado su nuevo triunfo (el del bipartidismo), a costa de los liberales, prácticamente excluidos del juego político desde 1935." (19)

Cabe mencionar la importancia que los partidos políticos tienen en Inglaterra, ya que este país cuenta con un régimen parlamentario de gobierno por lo que el partido que logre tener la mayoría en el mismo será quien nombre al Primer Ministro, además de tener control sobre el gabinete ministerial.

ESTADOS UNIDOS: El otro de los grandes sistemas bipartidistas para la conformación del gobierno, en este caso bajo un régimen presidencial es en los Estados Unidos, un país donde los partidos son auténticas y verdaderas máquinas electorales, cuya función principal se da cada cuatro años para elegir al Presidente y de igual manera cuando se trata de renovar a la Cámara de Representantes, así como al Senado.

(18) André Hauriou, Opus cit. p. 424.

(19) Manuel Jiménez de Parga, Los Regímenes Políticos Contemporáneos, Ed. Tecnos, sexta edición, Madrid, 1990, p. 357.

No obstante lo anterior, los partidos en los Estados Unidos tienen antecedentes muy interesantes que no se limitan al surgimiento del Partido Federalista y el Partido Republicano alrededor de 1790, como veremos más adelante, sino que incluso un simple deaván sirvió como lugar de reunión para un grupo de personas que realizaban una actividad muy peculiar. En efecto, para el año de 1763 se cuenta en el diario de John Adams sobre el "Caucus Club de Boston", lugar en el que "recaudadores, tasadores, guardafuegos y representantes, son escogidos antes de ser elegidos por el pueblo." (20) Lo que hacía este club era designar candidatos para diferentes cargos públicos, circunstancia que es la actual actividad de todo partido político.

Años más tarde, se dieron organizaciones a las que ya Greenstein considera partidos y que realizaban actividades propias del momento, si consideramos que después de la independencia de los Estados Unidos, éste se convirtió en un país de inmigrantes, sobre todo europeos, que llegaban a una tierra nueva y totalmente desconocida. Entonces se dió una organización en las áreas urbanas y que consistió básicamente en dos aspectos: el primero, realizar todas las gestiones pertinentes para conseguirles, a los nuevos compatriotas, la ciudadanía norteamericana; segundo, conseguir empleo a esos nuevos americanos por medio del cual pudieran subsistir. Todo esto tenía un solo objetivo: que las personas que llegaban a la nueva nación, votaran por el partido que les facilitara la realización de sus gestiones, y hasta les ayudaran económicamente, mientras les conseguían un empleo. Fred Greenstein nos dice que: "El ciudadano

(20) John Adams, citado por F. I. Greenstein, Democracia y Partidos Políticos en Norteamérica, Ed. Labor S.A., Barcelona, 1974, p. 82.

recién naturalizado no conocía lo valioso de su voto: pero los políticos sí lo sabían, y por lo tanto estaban dispuestos a hacer lo que fuera necesario para ganarse su apoyo. Los empleos, las actividades de beneficencia y el reconocimiento simbólico eran de suma importancia." (21)

El primer partido político con carácter formal nace en 1790. Es fundado por Hamilton y es el Partido Federalista. Según Alexis de Toqueville, el gobierno federalista es "uno de los acontecimientos más afortunados que acompañaron el nacimiento de la gran Unión norteamericana. Los federalistas luchaban contra la corriente irresistible de su siglo y de su país. Cualquiera que fuese la bondad o el vicio de sus teorías, tenían el inconveniente de ser inaplicables por entero a la sociedad que pretendían regir." (22)

En realidad, el Partido Federalista únicamente gobernó a los Estados Unidos por cuatro años (de 1796 a 1800). Este partido tuvo una existencia efímera de tan sólo dos décadas, ya que al perder la elección ante los republicanos, tanto de la presidencia como de la cámara de representantes en ese mismo año de 1800 y con lo cual ya no volverían a recuperar esos dos poderes, decidieron disolverse alrededor de 1816. Pero la pérdida de las elecciones no fué la única causa que determinó la desintegración de los federalistas, puesto que el motivo primordial de dicho acontecimiento fue la falta de apoyo popular, sobre todo de los grupos de agricultores, en razón a las ideas y conformación elitista de los miembros del partido, de las

(21) Ibid. p. 87.

(22) Alexis de Toqueville, La Democracia en América, Ed. Fondo de Cultura Económica, séptima reimpresión, México, 1994, p. 194.

disputas entre Hamilton y Adams, así como la relación que se le atribuía a dicha organización con Inglaterra.

La renuncia de Thomas Jefferson al gobierno de Washington en el año de 1793, trajo como derivación el nacimiento de otro partido político de gran trascendencia para los Estados Unidos, que fue el Partido Republicano.

A pesar de considerarse a Jefferson como el fundador de los republicanos, Madison fue el gran constructor de la solidez y estructura que tendría el nuevo partido, en virtud de que fue él quien le dió su organización y coherencia dentro del congreso norteamericano.

Como ya vimos, el Partido Republicano obtuvo su primera victoria en 1800 y posterior a ello contaron con una presencia dominante en la vida política estadounidense, en la cual prácticamente estuvieron como único partido político hasta el año de 1820, donde obtuvo la victoria su candidato James Monroe, recordado por la doctrina que lleva su nombre y que se sintetiza como: "América para los americanos", la cual tuviera inmediata aplicación en el continente, con beneficio exclusivo para el país del norte. Pero después de la elección de este personaje, los republicanos tendrían divisiones serias lo que les trajo como consecuencia el surgimiento de nuevos partidos. Las fricciones entre John Quincy Adams y Andrew Jackson propiciaron que el primero creara al Partido Republicano Nacional, mientras que Jackson fundara al Partido Republicano Demócrata. Esta situación perdura algunos cuantos años, cuando en 1830 los republicanos nacionales se convierten en los "Whigs", recordándonos a

los ingleses, para que posteriormente estos desaparecieran, ocupando su lugar el Partido Republicano quienes hasta la fecha cuentan con una presencia importante en la política norteamericana.

Por su parte los republicanos demócratas, por ahí del año 1836, fueron reemplazados por el actual Partido Demócrata, también con una importante labor política en los Estados Unidos.

A pesar de que el sistema estadounidense se basa en dos partidos políticos, no dejan de existir otras varias pequeñas agrupaciones partidistas como corrientes minoritarias; pero que de alguna manera han tenido una presencia política. "Algunos, como el Partido Antimasón de los años 1830, luchó en una sola elección presidencial y desapareció casi inmediatamente del escenario político. Otros, como el Partido Socialista, han presentado candidatos en una causa electoral sin esperanza a lo largo de varios años. Algunos como la candidatura independiente de John Anderson en 1980, son vehículos de personas que aspiran a la presidencia; otros, como los progresistas de este siglo, buscan cargos a diversos niveles del sistema político." (23)

Ha habido además, otras corrientes como el Partido Comunista, el Partido Vegetariano y muy recientemente, la candidatura independiente del millonario Ross Perot; pero ninguna de ellas ha podido consolidar un partido con presencia y trascendencia nacionales.

(23) Richard A. Watson, Democracia Americana. Logros y Perspectivas, Ed. Limusa, primera edición, México, 1987, p. 207.

MEXICO: Sin lugar a dudas una característica muy propia de la historia de nuestro país es que siempre, o casi siempre, se ha encontrado dividido en diferentes grupos o bandos, los cuales han sido incapaces de lograr consensos entre sí para la consecución del bien común como finalidad del Estado mexicano. Esto de ninguna manera significa que los partidos políticos hayan sido, por el solo hecho de ser partidos, los causantes de muchos de los lamentables hechos que se han suscitado en el territorio de la patria.

México logra su independendencia en el año de 1821 en las que el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba fueron documentos que abrieron la posibilidad del surgimiento de un nuevo Estado independiente y que por lo mismo, aún debía enfrentarse al dilema de encontrar su propia configuración, tanto en su gobierno como en su forma misma.

Es difícil decir con precisión cuál fué el primer partido político mexicano, debido a la multiplicidad de corrientes y facciones constituidas desde diversas épocas. Sin embargo, aún antes de consumarse la independendencia y en pleno movimiento por conseguir la misma, surge en el año de 1813 el llamado Partido Escocés que se integraba en su mayor parte por criollos, los cuales se proclamaron en contra de la Constitución española de Cádiz y que se reunían en las antiguas instalaciones del rito escocés de la masonería. No obstante la abrogación del documento antes señalado, los escoceses adquirieron mayor fuerza consiguiendo años más tarde, la emancipación de la entonces Nueva España. (24)

(24) Luis Javier Garrido, El Partido de la Revolución Institucionalizada, Ed. Siglo Veintiuno, sexta edición, México, 1971, p. 20.

Habiendo conseguido México su independencia, el primer gobierno fue de carácter monárquico y lo encabezó Don Agustín de Iturbide. Este, al redactar el Plan de Iguala, propuso la creación de una Junta Gubernativa la cual se integrara con diversas personalidades. Para hacer ésto, Iturbide, en su manifiesto de Llerena, señaló que llamaría "a aquellos hombres de todos los partidos que disfrutaban cada uno en el suyo el mejor concepto." (25) No sabemos realmente Iturbide a qué "partidos" se refirió; pero lo que sí se evidencia es que él ya tenía conocimiento de distintas facciones en el nuevo país, facciones de las cuales convocó a sus destacados miembros, gran parte de ellos con un origen aristocrático. Sin embargo, a pesar de no saber exatamento qué partidos se encontraban en la junta ya señalada, podemos descubrir algunos en torno a determinadas figuras de dicho órgano. Uno de ellos es José María Fagoaga con el Partido Liberal, el cual pugnaba por establecer una monarquía constitucional a cuya cabeza se encontrara un miembro de la familia real. Igualmente, además de aristócratas, había sacerdotes católicos razón por la cual se llega a considerar que había un partido eclesiástico; pero sin considerar cierta su existencia.

Posteriormente, y estando México todavía bajo el imperio de Iturbide, se constituyeron tres bandos políticos que contaban con propuestas, algunas semejantes y otras disímiles. La primera de ellas fue la del Partido Borbonista integrado por el mismo Fagoaga y varios de sus seguidores, los que proponían la monarquía como forma de gobierno, cuyo monarca fuese una personalidad de la familia real

(25) Tomado de Resumen Integral de México a través de los Siglos, Tomo IV, Ed. Compañía General de Ediciones, séptima edición, México, 1967, p. 15.

como ya lo habían planteado con anterioridad. El segundo grupo lo constituyó el Partido Iturbidista, quienes proclamaron igualmente la monarquía pero encabezada por el mismo Iturbide, y por último, el Partido Republicano, quienes se encontraban influenciados por las ideas de la Revolución Francesa.

Entre los años de 1824 y 1835 bajo la normación de la primera Constitución federal se dió una reestructuración con los "partidos políticos"; pero ahora habiendo sólo dos de ellos. El Partido de los Cambios o del Progreso contaban con una actitud anticlerical, mientras que por el otro bando se constituyó el Partido del Orden quienes, como su nombre lo indica, buscaban el orden social así como el destacado papel de la religión. Sin embargo, detrás de los "progresistas" hay un dato muy interesante. Con la intención de oponerse a la figura de Nicolás Bravo, el Presidente, Vicente Guerrero intentó, sin conseguir su objetivo, crear al llamado Partido del Águila Negra, que de haberse consumado, dicho organismo hubiese sido el primer partido de gobierno en nuestro país. (24)

En el año de 1826 se da un acontecimiento muy importante en México: Joel Robert Poinsett, quien fungiera como representante diplomático de los Estados Unidos en nuestro país, organiza y crea la logia masónica de los "yorkinos", constituyéndose también como grupo político con la intención de terminar con toda influencia española, con la monarquía y la iglesia, estableciendo el sistema federal en el naciente Estado mexicano y buscar mayor interrelación con Norteamérica. Esta logia, además de Poinsett, estuvo dirigida por (24) Luis Javier Garrido, Ibid. p. 21.

Lorenzo de Zavala y José Ignacio Esteva. La consecuencia de esto fue lo que prevaleció en buena parte del siglo XIX: la lucha acérrima entre liberales y conservadores.

Sin embargo, la logia "yorkina" no fue la primera ni la única que tuvo participación política en nuestro país. Durante el movimiento de independencia de México, en el año de 1813 se fundó la logia escocesa integrada por algunos liberales españoles, la cual tenía su sede en Edimburgo, Escocia. Esta logia tenía como jefe a Nicolás Bravo y, al contrario de los yorkinos, proponía una política de acercamiento a Europa, así como un centralismo como forma estatal.

Ante la presencia "yorkina", cada vez más importante, los "escoceses" intentaron organizarse también como grupo religioso, por lo que constituyeron a los llamados "novenarios", llamándose así porque cada miembro debía reclutar a otras nueve personas. Los novenarios lograron tener cierto impacto en la sociedad mexicana, razón por la cual los yorkinos organizaron otro grupo similar conocido como el de "Los Guadalupanos", quienes tenían una función de carácter político-religiosa.

Posteriormente la presencia fue de otros dos bandos, cada uno con un proyecto distinto en su seno. Por una parte, el Partido Centralista y por la otra, el Partido Federalista. Los centralistas pugnaron por la consolidación de un Estado gobernado desde el centro y donde todas las decisiones no estuvieran diseminadas o dispersas, sino que provinieran de un solo canal; mientras que el otro grupo se pronunciaba en contra de la relación de la Iglesia con el Estado, así como la reivindicación de la autoridad en los estados.

El Partido Centralista logró el triunfo de sus propuestas al implantarse un gobierno dirigido desde el centro a partir de 1835 y hasta 1846. Y es justamente hasta mediados del siglo pasado en que los dos grupos políticos en México vuelven a cambiar de nombre, conociéndose ahora como los ya tradicionales "liberales" y "conservadores". Estos dos bandos son los herederos de las propuestas políticas, en general, de los centralistas y federalistas, de los yorkinos y los escoceses, teniendo vigencia hasta el año de 1847 cuando los centralistas quedan finalmente derrotados, después de la caída del Imperio de Maximiliano.

En 1876, un parteaguas en la historia de México: el general Porfirio Díaz llega al gobierno de la República, después de desconocer a Sebastián Lerdo de Tejada por medio del Plan de Tuxtepec, lo que marcó el final del Partido Liberal. Díaz que permaneció al mando del gobierno hasta 1911, salvo una interrupción de cuatro años (1880 - 1884) en la que Manuel González ocupó el cargo de presidente, no permitió la participación de partidos que tuvieran ideas y programas sólidos; pero sobre todo no se dio esa confrontación por el poder como había acontecido durante buena parte del siglo XIX. Las organizaciones políticas que se dieron durante los treinta y un años de gobierno del general oaxaqueño, tuvieron la única intención de apoyar al mismo para sus subsiguientes reelecciones. Así, en 1892, Díaz crea el Partido Unión Liberal y que fue mejor conocido como el Partido de los Científicos, que gran influencia tuviera hasta el final del régimen.

Para 1876, el presidente Díaz considera adecuado a un "Círculo Nacional Porfirista" para postular su candidatura, la cual obtiene, de nueva cuenta, sin problema mayor. Sin embargo, para la elección que inauguraría al nuevo siglo, los conocidos "científicos" pensaban en la sucesión del general, por medio de dos importantes figuras: Bernardo Reyes y el influyente Ministro de Hacienda, Don José Yves Limantour. Díaz no permitió que esta situación se agrandara, decidiendo reelegirse una ocasión más. Pero para el año de 1903, el ya citado Limantour plantea una reflexión muy interesante al presidente, no considerándola este aunque seguramente, - no lo podemos afirmar con total seguridad por no contar con elementos - Plutarco Elías Calles si la retomaría años más tarde. Esta idea consistió en crear un partido de gobierno para la transmisión pacífica del poder en México. En sus palabras, aquél financiero de ascendencia francesa decía: se requiere constituir "un fuerte partido gobiernista capaz de asegurar la transmisión tranquila del poder a una persona que tuviese la experiencia y popularidad necesarias, ya conocida de antemano, para librar al país de una grave conmoción política." (27) Pero la sugerencia de Limantour no fue de ninguna manera aislada pues éste la vuelve a plantear a Díaz en 1909, y posteriormente, Justo Sierra lo vuelve a proponer al año siguiente, sin conseguir resultado alguno.

A partir del mismo año de 1903, comienzan a surgir grupos disidentes los cuales ya no tenían la intención de apoyar o postular al presidente Díaz, sino por el contrario, aparecen organizaciones como el conocido "Club Liberal Ponciano Arriaga" y el "Partido (27) José Yves Limantour, citado por Luis Javier Garrido, Ibid. p.29

Liberal Mexicano" del anarquista Ricardo Flores Magón como primeros antecedentes del movimiento revolucionario.

De los acontecimientos más trascendentes en la historia mexicana está, sin duda, la entrevista que le realizara el periodista estadounidense James Creelman al presidente Díaz, en la que éste manifestó su deseo de no reelegirse más en la presidencia, consintiendo la creación de nuevas fuerzas o partidos para la competencia política en un ambiente democrático. Esto propicia que Don Francisco I. Madero constituya el Partido Nacional Anti-reeleccionista con el cual buscó la presidencia, en fórmula con Francisco Vázquez Gómez. El programa y tendencia de este partido se plasmó en su libro "La sucesión Presidencial en 1910", documento de valioso contenido histórico y político. Al no lograr su objetivo en la elección de 1910, el llamado "Apóstol de la Democracia" disuelve el mencionado partido para crear en su lugar al Partido Constitucional Progresista.

Después de la caída de Díaz, del efímero gobierno de Madero, del espurio periodo encabezado por Huerta, de una serie de gobiernos provisionales, de Venustiano Carranza y la Constitución de 1917, se fueron dando una serie de partidos diversos con ideas propias de la época. Uno de ellos, el Partido Comunista Mexicano fundado durante la celebración del Congreso Socialista Nacional en el año de 1919, el cual buscó implantar en México, después de las adecuaciones pertinentes, las ideas proclamadas por los revolucionarios rusos.

Otros partidos fueron de carácter caudillista los cuales eran manejados por líderes revolucionarios que se encontraban por todo el

país, entre los que destacan el Partido Civilista Pro-Bonillas, creado por Carranza y con el cual buscaba imponer como presidente al Ingeniero Ignacio Bonillas, ex embajador de México en los Estados Unidos (1920); la Alianza de Partidos Obregonistas (1928), entre otros.

Pero lo que básicamente predominó en el ambiente político de los primeros años del presente siglo, fueron los partidos regionalistas. En cada estado o municipio se dieron diferentes corrientes, lo que ocasionó una multitud impresionante de partidos que solamente fueron creados como "cotos" de poder de muchos de los generales revolucionarios; pero que ninguno de ellos proclamó un beneficio en general como proyecto de nación. Igualmente surgieron una serie de partidos campesinos motivados por las recientes ideas relativas a la tierra y al campo proclamadas, principalmente por Emiliano Zapata, los cuales tampoco plantearon una política a seguir para beneficio nacional. De entre todos estos partidos destacan: El Partido Socialista del Trabajo de Veracruz, el Partido Laborista de Colima, el Partido del Trabajo en Puebla, el Partido del Trabajo en San Luis Potosí, el Partido Laborista de Jalisco, el Partido Socialista de Michoacán y el Partido Socialista de Yucatán que posteriormente se denominó Partido Socialista del Sureste.

Este fue el panorama que privó en México durante los años posteriores al inicio de la revolución de 1910: un gran número de partidos, algunos cuantos con carácter nacional; la lucha enconada por el poder; los frecuentes asesinatos políticos siendo el más relevante, sin duda alguna, el de Alvaro Obregón cuando éste era ya

presidente electo, así como la gestación del futuro sistema autoritario mexicano. Ante esta situación, Plutarco Elías Calles siendo todavía presidente de la República, en su último informe de gobierno de septiembre de 1928 y después de señalar su intención de no permanecer por más tiempo en la jefatura del Poder Ejecutivo, planteó la necesidad de crear "un proyecto para canalizar la vida pública del país de manera 'institucional', preconizando por una parte la organización de las fuerzas 'revolucionarias' en un gran frente..." (28) Este gran frente sería el Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.) que nace, formalmente, en su convención celebrada en la ciudad de Querétaro el cuatro de marzo de 1929. Dicho partido se fundó con la intención de aglutinar, en un solo organismo, a todas las posiciones caudillistas y regionalistas existentes hasta ese momento, para que fuera dentro del nuevo partido el lugar donde actuar en la política nacional.

El P.N.R. sufre una transformación importante. Nueve años más tarde de su fundación, el 30 marzo de 1938 se transforma en el Partido de la Revolución Mexicana (P.R.M.), esto bajo la decisión del Presidente Lázaro Cárdenas. Pero el cambio no fue exclusivamente de nombre o siglas del partido, ya que el P.R.M. consolidó el corporativismo de los trabajadores y campesinos, como sustento político de toda esa estructura autoritaria de gobierno.

Este corporativismo consistió en aglutinar por sectores, tanto a campesinos como trabajadores, principalmente, sin olvidar a los militares y al sector popular, con la intención de controlar

(28) Luis Javier Garrido, *Ibid.*, p. 66.

politicamente a todos esos grupos pues constituyeron piezas claves del poder para el sustento del nuevo partido, ya que en el caso de los obreros y campesinos, las presiones sociales de éstos fueron muy fuertes, razón por la cual Cárdenas los incorporó de forma masiva a su agrupación política.

LOS PARTIDOS POLITICOS MAS IMPORTANTES EN LA HISTORIA MEXICANA

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL: El desgaste y desprestigio del P.R.M. a raíz de la poca presencia que tuvo con los ciudadanos dicho partido. dió la necesidad de que, para afrontar la elección presidencial de 1946, tuviera cambios que contrarrestaran la situación adversa a la que dicha organización emanada de la revolución se enfrentaba. Por tal motivo, a finales del gobierno de Manuel Avila Camacho, el P.R.M. se transformara en el Partido Revolucionario Institucional, en el mes de enero de 1946. Este Revolucionario Institucional, mejor conocido como P.R.I., es el actual partido y que desde 1929, bajo otras denominaciones que ya vimos, ha gobernado al país con muy diversas corrientes político-económicas, según el momento: pero que no ha logrado establecer un gobierno bajo su propia tendencia doctrinaria.

Es por su larga permanencia en el gobierno del país de manera ininterrumpida, lo que le da la importancia a este partido para la historia mexicana, además de haber sido el eje fundamental del sistema político mexicano.

PARTIDO ACCION NACIONAL: Ante el desorden prevaletiente en todos los años posteriores a la Revolución Mexicana, en septiembre de 1939 un grupo de jóvenes universitarios se reunieron con la intención de formar una asociación que se constituyera en partido político con actividad a nivel nacional, con una doctrina humanista y con presencia permanente en la vida política del país. Este partido es Acción Nacional (P.A.N.), cuyo registro es actualmente el más antiguo de los partidos hoy existentes.

Al decir de Daniel Moreno Díaz, (29) el P.A.N. tuvo una vida "relativamente precaria" en lo que fueron sus primeros trece años de vida, de 1939 a 1952, ya que fue hasta este año en el que postula a su primer candidato presidencial en la persona del Licenciado Efraín González Luna. Hoy en día, Acción Nacional ha tenido siete candidatos a la presidencia e igualmente cuenta con una presencia importante en todo el país, donde tiene ya miembros en puestos de elección popular, así como en la administración pública federal.

PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA: El Partido de la Revolución Democrática (P.R.D.) es actualmente uno de los tres principales partidos con presencia política en nuestro país. Esta organización, como partido político, tiene una vida breve, pues es en 1989 el año en que nace. Sin embargo, y de acuerdo a sustentencias ideológicas así como el origen de muchos de sus dirigentes y militantes, este partido tiene antecedentes claros e incluso añejos dentro de la vida política de México. El P.R.D. es heredero de (29) Daniel Moreno. Opus cit. p. 305.

partidos con una tradición y con una tendencia "izquierdista" como lo es el mismo Partido Comunista Mexicano, fundado en 1919 y que ya mencionamos, el Partido Socialista Unificado de México y el Partido Mexicano Socialista. Todas estas agrupaciones ya desaparecidas, y que si bien tuvieron una actividad política importante en décadas pasadas, realmente nunca configuraron una presencia trascendental en los destinos del Estado mexicano. Por otra parte, conocidos dirigentes y líderes del llamado "partido del sol azteca", provienen del Partido Revolucionario Institucional después de haber creado lo que se conoció como la "Corriente Democrática" en el seno de esa misma institución, lo que culminó con la salida de varios de esos miembros.

Es justamente en 1907, estando todavía reciente la elección federal del año anterior, en la que se presentó un movimiento importante de ciudadanos y organizaciones políticas las cuales se hicieron llamar Frente Democrático Nacional, que el entonces Partido Mexicano Socialista (P.M.S.) decide extinguirse para dar nacimiento al ya mencionado Partido de la Revolución Democrática. El P.R.D. es un partido que nació con registro en razón a que el P.M.S. se lo cedió con la intención de que la Comisión Federal Electoral le reconociera su naturaleza como partido político a la nueva agrupación. (30)

(30) Véase el artículo del periódico "El Occidental" del 17 de mayo de 1907, transcrito por José de Jesús Martínez Gil, Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos en México, Ed. Porrúa, primera edición, México, 1992, p. 372.

OTROS PARTIDOS POLITICOS

En México, después de 1929 año en que nace el Partido Nacional Revolucionario antecesor del hoy P.R.I., y de 1939 en el que surge como nueva propuesta el Partido Acción Nacional, así como anteriormente a la conformación en 1987 del P.R.D., han habido otros partidos políticos los cuales han sido siempre minoría ya que realmente nunca han tenido una presencia significativa, pues su papel se ha visto muchas veces reducido a apoyar a los candidatos del partido oficial.

Uno de esos partidos es el Auténtico de la Revolución Mexicana que surgió de un grupo de militares revolucionarios que "habían llegado tarde a la fiesta del reparto de los millones y que no se resignaban a dejárselos a otros" (31) esto con referencia a los miembros del P.R.I.

Otro partido minoritario y con tendencia de izquierda es el Partido Popular Socialista, fundado por quien fuera gran amigo en la juventud del fundador del P.A.N., Manuel Gómez Morán, o sea, Vicente Lombardo Toledano. Aquel partido nació en el año de 1940 con el nombre que siempre lo ha caracterizado; pero sin el adjetivo de "socialista" y el cual ha pugnado por "la inevitabilidad de la revolución"; "la lucha de clases y la sociedad sin clases" así como "la alianza de los obreros con los campesinos." (32)

(31) Manlio Fabio Murillo Soberanis, La Reforma Política Mexicana, Ed. Diana, primera edición, México, 1979, p. 82.

(32) Declaración de Principios, citado por Daniel Moreno, Opus cit., pp. 294 y 295.

Por último, un partido igualmente conocido; pero sin destacar en el ámbito político-electoral es el Demócrata Mexicano (P.D.M.). Esta agrupación tiene sus antecedentes en la Unión Nacional Sinarquista formada después de la guerra cristera de 1927, y en los partidos Fuerza Popular, Unidad Nacional y Nacional de México. Y fue hasta 1972 en el que el P.D.M. consigue su registro de la Secretaría de Gobernación. (33)

(33) José de Jesús Martínez Gil, *Opus cit.*, pp. 360 y 361.

C) GRUPOS DE INTERES Y GRUPOS DE PRESION

Lo que hasta el momento hemos analizado se ha remitido a la conceptualización del partido político, así como a una visión global del origen y desarrollo que éstos han tenido dentro del acontecer social de los hombres en diversos periodos de su historia. Sin embargo, no sólo los partidos cuentan con el predominio de la participación en la cosa pública por parte de los ciudadanos pues existen también otras agrupaciones tales como las asociaciones civiles, los colegios de profesionistas, las universidades y los medios de comunicación: pero hay siempre un organismo con un carácter muy peculiar: el grupo de presión.

A los grupos de presión, en las sociedades actuales, los podemos considerar como factores reales de poder, utilizando la terminología de Fernando Lasalle, puesto que llegan a contar con gran influencia al momento del ejercicio en la toma de decisiones en los respectivos órganos del Estado, circunstancia que nos obliga a su estudio, observancia y entendimiento de su función político-social.

Sin embargo, y como ya mencionamos, hay diversas organizaciones que sin llegar a la realización de determinados mecanismos para conseguir sus objetivos, si cuentan con una importante participación dentro del agregado social y siempre bajo intereses muy marcados propios de su naturaleza. Estos grupos son los llamados grupos de interés.

Coincidiendo con el señalamiento del maestro Linares Quintana diremos que "los grupos de interés son agrupaciones de individuos

formadas en torno a intereses particulares comunes, cuya defensa constituye la finalidad sustancial de la asociación." (34) Efectivamente, estos grupos son creados por un conjunto de individuos con una misma finalidad o un mismo interés, que se asocian para hacer un frente sólido y permanente, y así contar con mayores elementos para proteger adecuadamente dicho interés común. Pero esto de ninguna manera significa que los beneficios logrados por el grupo, única y exclusivamente recaigan en los miembros del mismo, puesto que tal beneficio puede ser extensivo para todos los demás integrantes de la sociedad. Tal es el caso de los grupos ecologistas que tienen interés en el cuidado del medio ambiente, la flora y la fauna; de los grupos de derechos humanos que promueven su protección y respeto, entre otros organismos más.

Igualmente existen otros tipos de grupos que exclusivamente se constituyen con la intención de salvaguardar sus intereses propios, enfrentándose o contraponiéndose, incluso, a los intereses de otros cuerpos con presencia en la sociedad, los que también velan por sus propios provechos. Entre este tipo de organizaciones encontramos a los grupos feministas; a los grupos raciales; grupos de excombatientes en alguna guerra y a grupos de damnificados por algún siniestro. Pero a pesar de lo significativo que suelen resultar los grupos de interés, no podremos igualarlos con los de presión, en virtud de que éstos gozan, y así lo consideramos, de una categoría superior en lo que a su actuación se refiere, en virtud a las formas y métodos que emplean para hacer valer su pretensión.

(34) Citado por Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, octava edición, México, 1991, p. 597.

Realmente el término de grupos de presión es mucho más reciente si la comparamos con el de partidos, pues como ya vimos, éstos tienen un origen remoto aunque sus características no hayan sido como la de los partidos políticos actuales. En efecto, la vez, grupos de presión (pressure groups), tiene sus orígenes en los Estados Unidos de América en lo que es el inicio del presente siglo, entre los años de 1918 y 1920, cuando la prensa de aquél país denunciaba la influencia que tenían los grandes consorcios económicos sobre el gobierno estadounidense. (35)

Justamente es la influencia sobre un gobierno lo que caracteriza a los grupos de presión. Estos tienen una actividad, una acción, con el objeto específico que el interés por ellos representado finalmente se cumpla o no sea menoscabado por la autoridad. En consecuencia, creemos que los grupos de presión son un conjunto de individuos con un mismo interés, ya sea económico o moral, que surge ante una circunstancia adversa y que ejercen acciones varias para constreñir al gobierno a tomar una determinada decisión, o bien, a no tomarla. Pero de acuerdo con el tratadista francés Jean Meynaud, puede ocurrir que un grupo de interés se transforme en un grupo de presión "a partir del momento en que los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental por imponer sus aspiraciones o reivindicaciones." (36)

Es decir, de acuerdo con dicho autor, si un grupo de interés al ver acechados sus provechos ante la decisión tomada en un acto de autoridad, el grupo se convertirá en un grupo de presión ya que no

(35) Rodrigo Borja, Derecho Político y Constitucional, Ed.Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, México, 1972, p. 212.
(36) Jean Meynaud, Los Grupos de Presión, Ed. Universitaria de Buenos Aires, cuarta edición, Buenos Aires, 1970, p. 11.

tomará un papel pasivo y estático, sino por el contrario "presionará" al gobierno a que cambie su estrategia o decisión, no perjudicando así los intereses de la agrupación.

En análogo sentido se manifiesta Gianfranco Pasquino al señalar que el grupo de presión "indica al mismo tiempo la existencia de una organización formal y la modalidad de acción del g. (grupo) mismo en vista a la consecución de sus fines: la presión." (37) En este caso, Pasquino nos da a entender la existencia previa de un grupo que cuenta con un interés determinado; pero que cuando ejerce presión, o sea, y a decir del mismo autor, "la actividad del conjunto de individuos que unidos por motivaciones comunes tratan de influir, a través del uso o de la amenaza del uso de sanciones, en las decisiones que toma el poder político, ya sea a fin de cambiar la distribución prevaleciente de bienes, servicios, cargas y oportunidades, ya sea a fin de conservarla ante las amenazas de intervención de otros g. (grupos) o del poder político mismo" (38), automáticamente pasa a convertirse en un grupo de presión.

Nosotros por nuestra parte, no consideramos que un grupo de interés al ejercer una presión sobre la autoridad, se convierta en ese instante en un grupo de tal naturaleza; lo que sí aceptamos es que todo grupo de presión es igualmente de interés; pero no todo grupo de interés es de presión. ¿Esto a qué atiende o por qué lo consideramos así?

Los grupos de interés, al crearse, lo hacen con la intención de

(37) Gianfranco Pasquino de Diccionario de Política de Norberto Bobbio y Nicola Matteucci tomo I (A-J), Ed. Siglo Veintiuno, octava edición, México, 1974, p. 728.
(38) Ibid, pp. 728 y 729.

salvaguardar, de vigilar que esos intereses no se vean afectados, o bien, que los mismos sean difundidos entre los demás miembros de la comunidad para que igualmente sean aceptados, e incluso, de nueva cuenta promovidos. Por lo tanto, el objeto y la finalidad de esos grupos es la defensa o promoción de sus intereses, pues es esa la razón del surgimiento de los mismos. Su teleología se remite a esos intereses.

Por otra parte, los grupos de presión se forman ante la inminente reducción o real acometida que vayan a sufrir sus intereses, no importando cuáles sean, o si sean mal o bien considerados por la sociedad. Su surgimiento se da con toda la intención y objeto de ejercer una coacción, una presión ante la autoridad, la cual se hace por muy diversos métodos, buscando no se perjudiquen los intereses del grupo de presión. Su acción principal es justamente la presión que realizan, esa es su finalidad.

Tenemos entonces que la diferencia entre los grupos de presión y los grupos de interés, radica en su propósito, en su finalidad. Los primeros tienen como objetivo el realizar una presión para que el gobierno no afecte lo que a ellos interesa, mientras que los segundos solamente cuidarán y procurarán que sus intereses se vean encarnados o concretizados, o no sean devaluados o suprimidos. Igualmente cabe hacer una reflexión muy importante respecto a los grupos de presión. Estos, si bien ejercitan esa presión contra los órganos de gobierno para que ellos no interfieran con los intereses de la agrupación, la finalidad de estos grupos, de ninguna manera será la de acceder a la titularidad o asumir la responsabilidad de convertirse en gobierno, y

desde ahí, tomar las decisiones tendientes a la protección de sus prerrogativas. No debemos confundir la presión que se hace sobre el gobierno y desde fuera del mismo, a la pretensión de tornarse como tal y ejercer el papel de autoridad estatal. Esto es una diferencia vital con los partidos políticos.

Cuando el gobierno, considerando las presiones a que fue sometido por una agrupación determinada, o bien, por varias de ellas con el mismo tipo de interés, adopta las medidas proclamadas por esos grupos favoreciéndolos en las peticiones realizadas, entonces dichos grupos dejan de realizar esa influencia, razón por la cual desaparecen, sin dejar una institución propia con trascendencia alguna, porque su única finalidad era la de presionar para su propio beneficio, y al ya no haber razón de su presión, desaparece la justificación para su permanencia. Caso contrario sucede con los grupos de interés, pues cuando éstos nacen tienen la firme y clara intención de favorecer sus intereses que pueden ser de muy diversa índole; pero su objetivo no es hacer presión sobre los órganos gubernamentales, sino sólo la de vigilar que esos intereses se vean favorecidos en todo momento. De ahí la diferencia con los grupos de presión. Sin embargo cabe la pregunta: ¿qué son entonces los grupos de interés que ejercen una presión ante las autoridades estatales?

Primero que nada diremos que el objeto de los grupos de interés sigue siendo el mismo por el cual fueron creados; pero que únicamente cambian sus tácticas o estrategias para la consecución de esa finalidad. Esto por la simple razón de que, aún consiguiendo que sus planteamientos o presiones hayan surtido efecto sobre el gobierno,

ellos continuarán, de manera permanente, actuando para la finalidad para la cual surgieron. Por lo tanto, y dando respuesta a la interrogante anterior, pensemos que siguen siendo grupos de interés, aunque en ese momento estén realizando actos de presión, en virtud de que ésa no es la finalidad ni el objeto de la misma agrupación con un determinado tipo de interés.

Siguiendo a Jean Meynaud, este tratadista nos señala que se presentan dos clases de grupos de presión, uno con un carácter preponderantemente económico, mientras que otros se manifiestan bajo un frente ideológico, aunque existen ocasiones que bajo ese manto en realidad se oculten intereses de carácter monetario. "Unos tienen como objetivo esencial la conquista de ventajas materiales para sus adherentes o la protección de situaciones adquiridas, es decir, que tienden a acrecentar el bienestar de la categoría que representa. Estos serán llamados... 'organizaciones profesionales'. Hay otros grupos que encuentran su razón de ser en la defensa desinteresada de posiciones espirituales o morales, en promover causas, o en afirmar tesis... 'agrupaciones de vocación ideológica'." (39)

En realidad, el que un grupo manifieste una tendencia a preservar su interés económico o moral de acuerdo a su afinidad, es sólo un matiz de los motivos que impulsan a sus miembros a agruparse, pues ya que lo realmente importante y así ya lo hemos señalado, es el objeto que persiguen en el momento mismo de crearse: el ejercer presión sobre la autoridad o defender y promover sus propios intereses.

(39) Opus Cit, p. 15.

Por otra parte el maestro Manuel Ovilla Mandujano, nos hace una diferencia, que según su opinión, existe entre los grupos de presión y los llamados grupos de poder. El se enfoca a una visión sobre la posesión de los medios de producción, o sea, un enfoque de clase, lo cual marcaría la división entre ambas agrupaciones. "En las sociedades capitalistas de nuestro tiempo, las clases y grupos sociales tienden a organizarse en la defensa de sus intereses y también para conservar o conquistar el poder político. Cuando solamente se organizan para la defensa de sus intereses y presionan al gobierno para tal o cual reivindicación, es cuando estamos en presencia de grupos de poder y también de grupos de presión. Porque cuando estamos solamente en presencia de los beneficiarios del poder la burguesía en este caso, los distintos grupos que se organizan a través de cámaras, consejos, etc., lo que pretenden no es presioanar, sino imponer su poder, o dicho de otra manera, imponer su decisión política.

"Por el contrario, en el sector dominado, los trabajadores, eventualmente organizados en sindicatos, pueden estar involucrados en acciones que consideren históricas, pero también pueden funcionar presionando por conseguir mejores sueldos o mejores condiciones de vida. El grado de conciencia política que tengan las organizaciones es lo que define su naturaleza de grupo por conquistar el poder o grupo de presión. Por lo que no es igual la presión que ejercen unos y otros." (40)

Nosotros por nuestra parte, no coincidimos con la apreciación

(40) Manuel Ovilla Mandujano, Teoría Política, edición del autor, tercera edición, México, 1992, p. 144.

del maestro Ovilla. en virtud a que no importa quiénes o de qué sector social y económico, incluso cultural, pertenezcan los individuos integrantes de un grupo para señalarlo como de presión o de poder, pues lo que finalmente nos interesa es la finalidad con la cual dicha agrupación se integra, ya sea para exclusivamente salvaguardar sus intereses, o ya sea para actuar presionando a la autoridad, que es finalmente lo que los diferencia.

MÉTODOS DE LOS GRUPOS DE PRESION

Hemos dicho ya que los grupos de presión actúan sobre el gobierno "presionándolo", con la intención de que atienda a los intereses representados o custodiados por ellos. Diremos ahora cómo o cuáles son las formas en las que esos grupos actúan sobre los órganos gubernativos, así como la manera en que intentan influir en los encargados de tomar decisiones.

A pesar de los diferentes tipos de presión ejercida por los grupos, debemos rescatar un elemento importante de los mismos y que se refiere a la participación. Sin duda que esa presión que se realiza sobre algún partido, dirigente político u órgano gubernamental, constituye el participar dentro de la actividad política de la comunidad, y mientras haya manifestaciones participativas, estaremos en presencia de una sociedad un tanto más democrática en relación a alguna otra donde la apatía sea una constante, o la participación tenga un marco de prohibición, propio de los gobiernos autoritarios.

Siendo el término "pressure groups" de origen estadounidense, es también de este país una actividad muy característica, sobre todo en lo que es el Congreso norteamericano, de hacer política ante los representantes y senadores. A esta acción se le conoce como el "lobbying", la cual tiene la particularidad de desarrollarse en los pasillos y corredores de las oficinas e instalaciones en las que se encuentran las personas que tendrán la facultad de aprobar o no, una determinada iniciativa o enmienda.

El lobbying, a decir de Gianfranco Pasquino, es el "proceso por medio del cual los representantes del g. (grupo) de interés, actuando como intermediarios, ponen en conocimiento de los legisladores o de los decision-makers los deseos de sus grupos." (41)

La actividad del lobbying también tiene sus orígenes a principios del siglo veinte en los Estados Unidos, y por muchos años fue una actividad mal vista y por lo tanto clandestina. Pero fue hasta el año de 1946, ante la presencia y fuerza real que tenían las agrupaciones y personas que se dedicaron a esta actividad, cuando se reguló la misma por medio de la "Regulation of Lobbying Act". Hoy en día las compañías y la actividad del lobbying es súmamente recurrida, ya no sólo por grupos de presión, sino incluso por gobiernos de otros países que acuden a esas organizaciones cuando se discute alguna ley en el Congreso y en la cual determinada nación tiene un interés especial.

A pesar de que el lobbying se realiza por medio de intermediarios quienes son los que a final de cuentas ponen la información necesaria (41) Opus cit. p. 728.

en manos de los legisladores, Duverger nos plantea que esta forma de actuar de los grupos de presión es directa, ya que se presiona en específico a quienes toman una resolución en torno al tema que se va a debatir. (42) Pero igualmente, y siguiendo al mismo autor, existen otras dos formas directas en la acción de las agrupaciones de presión: la corrupción y la información.

La corrupción, una patología de la vida social, se dirige a dos sectores perfectamente bien determinados; es decir, por medio de la compra de votos y de conciencias de una buena parte de individuos, así como el financiamiento a los partidos políticos cuando éstos se encuentran en campañas electorales, es como los grupos de presión actúan, tanto en los partidos como en la sociedad. Pero lo más grave de todo es que dichas acciones son muy recurridas, aún en los países con sistemas democráticos de gobierno; además, lo más lamentable de esto es la falta de respeto a la dignidad de la persona humana, cuando esas conciencias son compradas en razón a las condiciones de pobreza y de desempleo que muchas veces prevalecen en diversas comunidades.

En cuanto a la información, ante la necesidad de un legislador de contar con el conocimiento necesario para saber en qué dirección debe tomar su resolución respecto a un asunto determinado, y habiendo problemas muchas veces en donde esas noticias son de carácter técnico y de no fácil comprensión, se da la circunstancia en que los grupos efectivamente hacen llegar todo lo que el congresista requiere; pero siempre tendiendo a su propio beneficio sin importar lo que se pueda (42) Maurice Duverger, *Sociología Política*. Ed. Ariel, tercera reimpresión, México, 1966, p. 390.

perjudicar a otros grupos o sectores sociales.

Respecto a las formas indirectas con las que cuentan los grupos de presión, siguiendo con Duverger (43), diremos que son primordialmente dos: la propaganda y la violencia.

Respecto a la primera acción indirecta, se da una estrategia interesante. Ya hemos señalado con anterioridad que la expresión de los grupos se traslada en esencia hacia las autoridades gubernamentales, pues son ellas quien a final de cuentas, tendrán que tomar la decisión pertinente. Por lo tanto, mucha de esa información tendrá como objetivo a los órganos de gobierno. Pero también una muy buena parte de esa propaganda, y que puede divulgarse por medios diversos como los folletos, los carteles, las manifestaciones e incluso, dependiendo de la capacidad económica del grupo de expresión, la utilización de medios electrónicos o de prensa, la información es dirigida hacia la opinión pública en general con la intención de que conozca los planteamientos de la agrupación, además, de que la misma pueda ejercer cierta presión en contra de los encargados del gobierno. Esto es muy recurrido en nuestro país.

El segundo método que también puede ser empleado, y éste consideramos que ya sería el último recurso con el que contara el grupo, es el de la violencia. Esta puede tener varias manifestaciones ya que puede abarcar desde el desorden callejero, hasta el contar con armamento complejo y sofisticado que quizá no sea utilizado; pero que sea una condición amenazante para la autoridad y también para la misma sociedad. Sin embargo, creemos nosotros que la violencia no

(43) Ibid, pp. 392 y 393.

sólo puede ser física, lo que implicaría caer en los señalamientos anteriores, sino que la violencia puede ser también moral; es decir, realizar chantajes, amenazas, amedrentamientos, no sólo contra la autoridad misma, ya que también dichas actitudes pueden ir en contra de la sociedad en su conjunto. En este último caso estaríamos en concordancia a lo que De Celis llama el método de intimidación y que consiste, básicamente, en promover campañas de desprestigio, ejercer una coacción psicológica, el chantaje y la amenaza en contra de los organismos colegiados del Estado, como lo es el caso del Congreso en su conjunto o a cada una de sus cámaras por separado. (44)

(44) De Celis, citado por Rodrigo Borja, Opus cit, p. 213.

1.4 DIFERENCIAS ENTRE LOS GRUPOS DE PRESION Y LOS PARTIDOS POLITICOS

Como en un momento veremos, existen marcadas diferencias entre lo que son los partidos políticos y los grupos de presión, así como también encontramos variación en cuanto a los métodos empleados por ambos actores. Pero también podemos observar ciertas relaciones existentes entre los mismos.

Para comenzar, diremos que hay tres tipos de conexión entre los grupos y los partidos. El primero de ellos se da cuando el grupo de presión tiene no sólo una injerencia sobre uno o varios partidos con la misma corriente doctrinaria, sino que ejercen un control de manera tal que tienen la posibilidad de nombrar y remover a los dirigentes del partido, así como la de designar candidatos a los diferentes cargos públicos, los que por lo general, recaen en personas integrantes o pertenecientes al grupo de presión. Esto se da básicamente por dos circunstancias: una, que el grupo de presión, sin dejar de ser tal, puede decidir la fundación de un partido político para ser más institucional y legal su participación política; y en segundo lugar, por el financiamiento que otorgan al partido para que éste contienda en una o varias campañas electorales lo cual le origina una dependencia hacia el grupo.

El segundo caso se presenta cuando existe una relación de paridad entre el grupo de presión y el partido. Esta circunstancia acontece cuando hay una identidad entre las demandas del grupo y los planteamientos o proposiciones de gobierno que postula el partido político; pero no se llega al grado de que ni uno ni otro tengan

intervención en las decisiones que cada organización adopta; es decir, cada uno continúa siendo autónomo.

Y por último, la circunstancia de que el grupo de presión sea un satélite del partido. Este puede utilizar alguna agrupación ya existente, o bien, crear una de ellas con el objeto de no actuar exclusivamente por medio de los canales legales que se le otorgan a la agrupación partidaria, sino también pueda presionar a la autoridad en cierta demanda, lo que favorecería electoralmente al partido en el momento de competir en una contienda, ganando así cierto número de simpatizantes.

Pero ya hablando propiamente de las diferencias entre los grupos de presión y los partidos políticos, encontramos varias y muy sustantivas respecto a los mecanismos empleados, así como por la teleología propia de cada uno de los grupos a los que nos referimos. Dichas divergencias son las siguientes:

1.- La principal y más importante es que los grupos de presión no tienen como objetivo el acceso al poder, pues únicamente se limitan a presionar al mismo para obtener de él un beneficio, que es el de conservar o conseguir se concrete su interés; mientras tanto, el partido sí tiene como finalidad el llegar al poder por la vía legal, o en su defecto, conservarse en él para que desde esa posición pueda ejercitar su proyecto de nación.

2.- La siguiente disparidad va relacionada con la primera, ya que el grupo de presión no actúa dentro del marco electoral como medio para acceder al gobierno, pues solamente se remite a actuar

externamente sobre él; en cambio el partido político sí compete en las elecciones como camino legal para llegar a ser gobierno.

3.- Otra diferencia más radica en que los partidos sí son organizaciones reconocidas por la ley con personalidad jurídica propia, circunstancia que los grupos de presión no siempre suelen tener.

4.- Los grupos de presión no cuentan con una doctrina política, una plataforma, ni programa de acción, sólo presentan un interés particular y por el cual presionan; en tanto que el partido sí tiene esa doctrina y en la cual se basa para actuar como gobierno.

5.- La última diferencia que encontramos y que consideramos importante, es que los partidos políticos cuentan con una presencia permanente y constante, ya que son organizaciones legalmente constituidas; en tanto que los grupos, al conseguir su objetivo de las autoridades, desaparecen, ya que su interés es sólo parcial y no colectivo o general. Recordemos también que los partidos son constantes en el tiempo, en razón a que deben prepararse para las elecciones, postular candidatos, competir en la contienda por los votos y finalmente ejercer gobierno.

Sin embargo, el ya varias veces citado Gianfranco Pasquino, siguiendo a Fisichella, menciona una actitud propia y exclusiva de los partidos políticos y que consiste en "la función de expresión democrática." (45) Nosotros consideramos que dicha expresión hace referencia a la participación del proceso democrático en la elección

(45) Opus cit, p. 730.

de los gobernantes, no sólo de los partidos en sí o de los ciudadanos que militan en una organización de éstas, sino igualmente el papel que desempeñan todos los demás integrantes de la sociedad, tanto en el momento mismo de la elección, como en el seguimiento que se da a la evolución y acontecimientos propios de la cosa pública, porque la democracia debe ser constante y efectiva por lo que se requiere una presencia permanente de todos los grupos sociales.

| PARTIDOS POLITICOS | GRUPOS DE PRESION |
|--|--|
| 1) Tiene como finalidad el llegar al poder y ejercer gobierno. | 1) No tiene como finalidad llegar al poder, sólo ejerce presión sobre el gobierno. |
| 2) Compite en las contiendas electorales. | 2) No compite por votos en las contiendas. |
| 3) Son órganos legales reconocidos por la ley. | 3) No siempre son órganos reconocidos por el derecho. |
| 4) Tiene una doctrina donde funda sus planteamientos. | 4) No cuenta con una doctrina o ideología, sólo busca satisfacer su interés. |
| 5) Son permanentes y constantes. Tienen duración en el tiempo | 5) No son permanentes. Desaparecen al satisfacer su demanda. |

Cuadro 1. Diferencias entre los partidos políticos y los grupos de presión.

CAPITULO II. LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL DERECHO
A) LA VISION DEL DERECHO ANTE LOS PARTIDOS POLITICOS.
DIVERSAS ETAPAS SOBRE SU REGULACION

Las instituciones jurídicas, antes de ser tales, tienen antecedentes en hechos y circunstancias permanentes lo que hace que se les reconozca su importancia dentro de la vida social y de los hombres, por lo cual el derecho las reconoce y regula, dándoles así el carácter legal y positivo que dichas instituciones requieren para su adecuado funcionamiento.

No obstante, hay ocasiones en que el mundo de las leyes no siempre ha sido inmediato en cuanto a la aceptación de ciertas manifestaciones del mundo objetivo, ya sea por las ideas imperantes del momento, o bien, por dogmas legendarios que no permiten la aceptación de las nuevas realidades. Esta circunstancia se manifestó, en gran medida, en la Europa de finales del siglo XVIII.

Posteriormente a la consumación de la Revolución Francesa, el individualismo fue la corriente ideológica que predominó en el mundo político e intelectual, como una contrapropuesta a la monarquía dictatorial de la etapa de los "Luis", la cual no aceptaba la libertad en ninguna de sus manifestaciones del individuo, el que se encontraba a capricho de la voluntad autoritaria de la aristocracia gobernante. En razón a ello, esa doctrina individualista fue entendida y resultó lógica su aparición, ya que la corriente libertaria había sido completamente oprimida, por lo que después de caída la monarquía, dicha corriente tuvo una explosión majestuosa por lo que se buscaría a toda costa su conservación y desarrollo. Para

ello, la jurisprudencia exaltó de sobremanera la actividad particular e individual de las personas, sin permitir la conformación de agrupaciones o asociaciones que pudieran atentar contra ese liberalismo aún naciente. Como ejemplo de ello tenemos a la Ley Chapelier de 1791, la cual no contemplaba más derechos que aquéllos que le asistieran a la nación en su conjunto y al particular de cada individuo, por lo cual no permitía las asociaciones intermedias, tales como los sindicatos, pues incluso éstos fueron combatidos por el mismo Código Penal, tipificando como delitos los actos que vulneraran la economía de las primeras industrias, como la organización de trabajadores para obtener mayores beneficios para su gremio.

Es en todo este ambiente de individualismo contrario a cualquier tipo de organización, en el que los partidos políticos también se vieron envueltos, por lo que la corriente de la época era totalmente contraria a dichas formaciones, razón por la cual el derecho tampoco advirtió dentro de sus regulaciones la existencia y actuación de los mismos, ya que se consideraban como facciones con intereses opuestos a los del resto de la nación.

Sin embargo, ya desde tiempos anteriores a la revolución gala y con posterioridad a ella, se dieron planteamientos referentes a los partidos políticos, prevaleciendo la postura contraria a ellos, así como una pequeña luz a favor de los mismos.

En el año de 1742, en Amsterdam, aparece publicada una obra que con el tiempo se volvería un verdadero clásico de la literatura política, cuyo autor fue el ginebrino Juan Jacobo Rousseau, y el

titulo fue "El Contrato Social". En esta obra, Rousseau nos muestra una postura contraria, no precisamente a los partidos politicos como tales, sino a los diversos intereses de grupos que no son de ninguna manera los mismos que los de la sociedad en general, y que en ese momento eran representados por los partidos, de acuerdo con las ideas de la época. En este sentido, el ya famoso autor suizo señalaba que: "cuando los intereses particulares comienzan a hacerse sentir y las pequeñas sociedades a influir sobre la general, alterase el interés común y la unanimidad desaparece; la voluntad general no sintetiza ya la voluntad de todos; surgen contradicciones y debates y la opinión más sana encuentra contendientes", y agrega, "... cuando el vil interés se reviste descaradamente con el manto sagrado del bien público, entonces la voluntad general enmudece, todos, guiados por móviles secretos, opinan como ciudadanos de un Estado que jamás hubiese existido, permitiendo subrepticamente bajo el nombre de leyes, decretos inicuos que tienen únicamente como objeto un interés particular". (46) De esto podemos observar la actitud contraria de Rousseau ante la diversidad de ideas o de formas de pensar, en contra de intereses de grupos porque, de acuerdo con él, esto es contrario a la salud general del Estado.

El primer Presidente de los Estados Unidos de América, George Washington, también tuvo la oportunidad de hablar en contra de la existencia y actuación de los partidos políticos, pues consideraba a los mismos como destructores de la nación, por lo cual eran totalmente inconvenientes. En su conocido Farewell Address, dicho

(46) Juan Jacobo Rousseau, El Contrato Social o Principios de Derecho Político, Ed. Porrúa, octava edición, México, 1967, pp. 55 y 56.

estadista señaló: "Os he advertido ya el peligro que entraña la división en partidos, sobre todo si están basados en discriminaciones geográficas. Permitidme extenderme algo más en este sentido para advertiros de las desastrosas consecuencias que pueden resultaros del espíritu partidario en general". (47) Como paradoja tenemos que aquél primer mandatario de esa nación que se manifestó en contra de los partidos, hoy en día, en ese país se vive uno de los sistemas bipartidistas más importantes del mundo.

En los mismos Estados Unidos, uno de los comentaristas de la Constitución republicana, James Madison, también se manifestó en contra de la participación de los partidos políticos ya que los consideraba como medios violentos y peligrosos para una unión federal. Este comentario de Madison en el número X de "El Federalista", trajo consecuencias para que el orden jurídico no reconociera a los partidos. Al tratar a las facciones como partidos, dicho comentarista constitucional nos dice: "Por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerad en conjunto.

"Hay dos maneras de evitar los males del espíritu de partido: consiste una en suprimir sus causas, la otra en reprimir sus efectos.

"Hay también dos métodos para hacer desaparecer las causas del espíritu de partido: destruir la libertad esencial a su existencia, o

(47) Citado por Jorge Gnecco, Partidos Políticos. Su Ordenamiento Legal, Ed. Librería Jurídica, sin edición, Buenos Aires, 1970, p. 14.

a dar a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses". (48) Creemos nosotros que Madison, al señalar que debe destruirse la libertad mínima a la existencia de los partidos y hacerlo justamente en los comentarios a la Constitución norteamericana, dio la pauta para que muchos otros constituyentes en otros países, entre ellos los mexicanos, también se mostraran adversos a reconocer en la ley fundamental a los partidos políticos, además de todo el contexto ideológico en relación a los mismos que privó durante el siglo XVIII y todo el siglo XIX.

Alexis de Toqueville, quien detallara la forma de gobierno de los Estados Unidos y nos explicara muchas de sus instituciones, además de ser un incrédulo de la democracia, también se muestra contrario a la vigencia de los partidos políticos de los que simplemente señala: "Los partidos son un mal inherente a los gobiernos libres; pero no tienen en todos los tiempos el mismo carácter y los mismos instintos". (49)

A pesar de las manifestaciones contra los partidos políticos que hemos expuesto hasta este momento, ya que son las más significativas e importantes, encontramos otras a favor de esas instituciones, además de su justificación, incluso antes de que las ideas individualistas estuvieran en la cumbre de las doctrinas político-económicas y que ya reseñamos. La apología de los partidos está encabezada por Edmund Burke.

En el capítulo anterior señalamos que Edmund Burke, en su momento, revolucionó el concepto de partido político al concebirlo como un grupo de hombres que tienen como objetivo el interés nacional

(supra capítulo I, inciso A). En efecto, en el año de 1770, Burke publica un trabajo que se intituló "Pensamientos sobre las causas del actual descontento" y en el cual realizó una férrea defensa de los partidos. Primeramente, en dicho documento, su autor señaló que la doctrina política imperante en ese momento era la de considerar a los partidos políticos como facciones y que por tal motivo debían desaparecer de la vida social. La actividad dispersa e indisciplinada haría más difícil la comunicación entre los miembros de una comunidad, por lo que era necesario una actuación ligada entre sí, una organización. Y dice que "son las conexiones políticas; (Burke entiende por conexión a un grupo político más o menos organizado) esencialmente necesarias para la plena realización de nuestro deber público y susceptibles, accidentalmente de degenerar en facciones ... las comunidades políticas libres se componen también de partidos y con la misma razón podemos afirmar que nuestros afectos naturales y lazos de sangre tienden inevitablemente a hacer de nosotros malos ciudadanos, que decir que los lazos de partido debilitan los que nos unen a nuestro país". Posteriormente y en forma categórica, señala: "Lo que sí es cierto es que los mejores patriotas en las comunidades políticas más grandes han defendido y fomentado tales conexiones". (50).

En la segunda mitad del siglo XVIII, el que alguien se haya atrevido a disponer que las facciones y los partidos políticos no eran lo mismo y que éstos últimos no constituían organizaciones que

(48) Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, Ed. Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión, México, 1982, p. 36. (el subrayado es nuestro).

(49) Opus cit., p. 192.

(50) Opus cit., p. 287.

buscaban exclusivamente su interés particular, fue sin lugar a dudas un hecho meritorio y trascendental ya que esto iba a sentar las bases para que en un futuro los partidos, no sólo fueran aceptados como realidades en las formas socio-políticas, sino que también el Derecho se viera obligado a regular esas organizaciones.

Lo más relevante de Edmund Burke fue el señalar que los partidos buscaban el interés nacional, el interés general y común de la colectividad, y no los caprichos facciosos de un grupo de individuos los cuales se contraponían al interés de la sociedad en su conjunto; de todo esto la relevancia de las ideas de Burke.

Décadas después, en el año de 1855, se publica en la capital española un libro en el cual, su solo título, nos indica lo necesario e importante que son los partidos políticos como medios para garantizar la voluntad popular y el adecuado funcionamiento que requiere un sistema político, sobre todo si se trata de un régimen parlamentario de gobierno. Su autor, Andrés Borrero, y el nombre : "De la organización de los partidos en España, considerada como medio de adelantar la educación constitucional de la nación y de realizar las condiciones del gobierno representativo". Aquí se habla de la función partidaria.

El autor español, de manera acertada, señala a las democracias contemporáneas ya no como el ejercicio directo de la opinión de los ciudadanos, sino de la representación que los mismos deben tener en razón a las grandes cantidades y extensiones de población y territorio. En razón a ello plantea la conditio sine qua non de la participación de los partidos políticos para la conformación de la

representación política, puesto que "en las naciones modernas, en las que se ha proclamado la ley de las mayorías, la existencia y la organización de los partidos, es de la esencia misma de las instituciones, y éstas no funcionarían ni llenarían su objeto sin la agencia de los partidos". (51)

Hoy en día, la institución de la representación reconocida en las constituciones de los estados, no podría funcionar sin ser practicada, si los partidos políticos no existieran, o a éstos se les siguiera considerando grupos facciosos contrarios al orden general. Los partidos tienen la importante misión de crear conciencia social y política, de hacer que los ciudadanos se interesen y participen en las decisiones de su comunidad, y sobre todo, de conformar gobiernos que tiendan al beneficio de una nación, de ahí su necesidad e importancia práctica que ya Borrego contemplaba, así como Edmund Burke.

Lo que hasta el momento hemos señalado en el presente capítulo tiene la intención de mostrar todo el marco que antecedió a la visión del Derecho en relación a los partidos, explicar el por qué en una primera etapa la ciencia jurídica se negaba a aceptar la regulación de estas organizaciones políticas, lo cual no pudo mantener perennemente en virtud a la cada vez mayor presencia y acción de los partidos en las sociedades políticas.

Ahora entraremos en concreto analizar las posiciones que el Derecho ha adoptado a razón de los partidos políticos; es decir, a sus diversas etapas sobre su regulación.

(51) Citado por Pedro Cruz Villalón, Teoría e Ideología del Partido Político en Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Opus cit, supra nota 14, p. 34.

La incrustación de los partidos en las constituciones contemporáneas de los estados ha tenido diversas opiniones sobre su conveniencia o inutilidad. Esta última tendencia, afortunadamente ha sido minoritaria y no ha repercutido en que una fuerza real como son las agrupaciones partidarias no se encuentren reconocidas por el Derecho. Un ejemplo de ello lo tenemos en E. Schattschneider, quien considera que los partidos no deben ser regulados, pues "el carácter extralegal de los partidos es una de sus más notables características". (52)

Sin embargo, el derecho sí regula hoy en día los partidos políticos ya que, además de ser los auténticos motores de la vida política de los estados, son los miembros de los partidos los que en muchas ocasiones son los redactores de las legislaciones sobre la actividad electoral y parlamentaria.

Pero el reconocimiento en el ámbito legal de los partidos no ha sido fácil, ya que se han dado diversas etapas para que se diera la constitucionalización de los mismos. Nosostros consideramos que son dos tipos de fases las que se han desarrollado para la consolidación partidaria con el Derecho, una de carácter cronológica y otra de carácter material; pero ambas relacionadas entre sí. La primera consiste en la evolución y en los documentos, cada vez de mayor jerarquía, en la que el reconocimiento legal fue obtenido por los partidos políticos. Para esta fase cronológica encontramos algunas interesantes clasificaciones.

(52) Citado por Diego Valadés, Algunos supuestos para la constitucionalización de los partidos políticos, en El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, México, 1975, p. 99.

La primera nos la muestra el maestro italiano Paolo Discaretti di Ruffia, quien para él son tres las etapas del proceso de constitucionalización de los partidos :

- 1.- Etapa de rígida oposición a los partidos políticos, durante la época del Estado policía e individualista;
- 2.- Etapa de agnosticismo del Estado liberal del siglo XIX, y
- 3.- Etapa de su progresiva disciplina iuspublicista, mediante una incorporación integral, así como el otorgamiento del status de personas jurídicas públicas con carácter constitucional. (53)

Otra clasificación interesante es la del investigador Francisco de Andrea Sánchez, quien nos habla de cinco etapas transcurridas para el reconocimiento jurídico partidario, siendo ellas:

I. Prohibición;

II. Tolerancia;

III. Reconocimiento indirecto en la ley ordinaria;

IV. Constitucionalización:

a) Indirecta, a través del derecho individual de asociación, y

b) Directa:

1) Racionalización del poder (primera posguerra).

2) Incorporación del PCUS (1936).

3) Genérica (segunda posguerra).

4) Integral. (Constitución portuguesa de 1976).

V. Ley reglamentaria de la Constitución sobre los partidos. (54)

(53) Paolo Discaretti di Ruffia, Derecho Constitucional, Ed. Tecnos, tercera edición, Madrid, 1987, pp. 776 y 777.

(54) Francisco J. de Andrea Sánchez, Partidos Políticos, en La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano, Ed. Porrúa, primera edición, México, 1987, p. 150.

Nosotros, por nuestra parte, coincidimos con el planteamiento de de Andrea en lo que se refiere a los cuatro primeros números; es decir, pensamos que la constitucionalización de los partidos ha tenido cuatro períodos: a) la absoluta negación del derecho a regularlos en virtud a todo el pensamiento liberal y contractualista que prevaleció en el siglo XVIII; b) etapa de tolerancia, pues todavía no se reconocían; pero ya no fueron prohibidos; c) reconocimiento en la legislación secundaria, sobre todo en los reglamentos de los parlamentos y asambleas legislativas para la conformación de las fracciones, y d) constitucionalización: la regulación en el documento jurídico de mayor jerarquía de Estado alguno. Las leyes reglamentarias fueron consecuencia de la constitucionalización

Lo que nosotros consideramos como la fase material de la constitucionalización, se refiere al objeto de regulación, o sea, su reconocimiento a sus actividades y funciones, y en sí al aspecto a reglamentarse de los partidos por el derecho. Para este efecto, recurrimos de nueva cuenta a Paolo Biscaretti di Ruffia, quien nos señala tres clases de procedimientos para darles cauce jurídico. El primero es un control de carácter exterior o negativo; el segundo es ideológico y programático, y el tercero estructural y funcional interno. (55)

El primer tipo de control, exterior o negativo, fue el resultado del estado liberalista, donde el derecho de asociación a los partidos fue reconocido; pero se dejaba a las organizaciones autodeterminarse (55) Opus cit, p. 779.

libremente y sólo eran perseguidas por el derecho en caso de contravención a las leyes o en la comisión de algún delito. El estado no tenía ningún tipo de intervención sobre el partido político, al que se le dejaba actuar ampliamente.

Derivado del escaso margen que tenía la ciencia jurídica sobre las agrupaciones partidarias, éstas tuvieron una participación muy activa en política; pero muchas de esas organizaciones tenían como fin la implantación de regímenes autoritarios, antidemocráticos y totalitarios como sistemas de gobierno, lo que incluso desencadenó conflictos a nivel internacional, como ocurrió en el caso de Alemania e Italia en donde los partidos Nazi y Fascista, respectivamente, llegaron al poder y posteriormente esas naciones tuvieron una importante participación en la segunda guerra mundial. Estos antecedentes hicieron necesario que hubiera un mayor control sobre los programas y metas planteados por los partidos políticos subsecuentes; por ello surge el control ideológico-programático que significa una intromisión en la ideología política abanderada por los partidos y que consiste en negar y desconocer a aquellos partidos que propongan o conlleven programas contrarios a la forma de gobierno, e incluso, expresamente se llegó a prohibir la vida y participación de los partidos comunistas. Este acontecimiento se dio - y se da- en los países latinoamericanos.

El tercer control, el estructural y funcional interno, significa ir más allá de la mera prohibición a cierto tipo de partidos. Consiste en exigir ya la vida interna partidaria para que toda su estructura y las decisiones que tomen, así como la presentación de

sus candidatos, esté basada en un sistema democrático para que éste sea compatible con la organización y estructura del país correspondiente.

Otra forma de observar el tipo que puede dar la regulación en una Constitución en cuanto a los partidos políticos, nos la da el autor argentino Jorge Reinaldo Vanossi. En efecto, cuando una ley fundamental recoge a los partidos dándoles un marco jurídico, puede hacerlo de dos maneras: una con carácter "maximalista" y otra "minimalista", y que consisten en el grado de regulación al que son sometidos los partidos políticos en la misma Carta Magna. Todo ello está en razón a posturas que señalan el tipo de intervención o relación que debe tener un estado con los partidos, porque "para los 'maximalistas' es menester alcanzar una democracia de partidos, utilizando para ello la mayor medida de intervención estatal en la vida interna de tales agrupaciones: en cambio, para los 'minimalistas' es suficiente con obtener un juego tal que signifique una democracia entre partidos, abandonando la pretensión ideal de convertir a cada una de estas agrupaciones en tipos puros de vida democrática". (56)

Estas dos posiciones pueden resultar entendibles si consideramos los antecedentes históricos que prevalecen en los acontecimientos de diferentes latitudes, y en los que un partido político con ideas contrarias a la democracia, al bien común, al orden jurídico, pudiera acceder al poder para ejercer de manera arbitraria y corrompedora del orden social. Sin embargo, y a pesar de ello, pensamos que si bien el (56) Jorge Reinaldo A. Vanossi, Una Cuadratura del Círculo Constitucional: El Reconocimiento de los Partidos Políticos, en Opus cit. supra nota 52, pp. 111 y 112.

estado debe regular lo mejor posible a los partidos procurando en todo momento que los mismos sean verdaderamente democráticos, no sólo en sus estatutos, sino en sí en su práctica cotidiana, que se busque una participación permanente y decidida creando conciencia política, no pensamos que la autoridad deba tener una intromisión absoluta en los mismos partidos, ya que éstos no forman parte del estado, sino que son organizaciones de ciudadanos que ejercen su derecho de asociación en lo político y que por medio del partido buscan un interés nacional. Si pensamos que la Constitución debe regular lo suficiente para que un sistema de partidos sea verdadero, para que esas agrupaciones se desenvuelvan bajo lineamientos genéricos debido a su importancia y a la relevancia que desempeñan en la formación de los gobiernos, y también por el interés que causan entre una población, sobre todo en los momentos electorales.

Como hemos observado, el proceso para el reconocimiento y regulación por parte del derecho respecto a los partidos políticos ha sido un "iter" complicado, difícil; pero que a final de cuentas ha tenido una evolución satisfactoria y creemos que en un futuro se darán nuevas tendencias y actitudes por parte de la Jurisprudencia. Mientras tanto, hoy en día los partidos son, por lo menos hasta el momento, las mejores vías y canales para la participación política de las personas y sobre todo en lo referente a la conformación gubernamental de los estados, tanto en la función ejecutiva como parlamentaria, pues son los partidos los que con su estructura y actividades llevan a los ciudadanos a puestos con carácter electoral, y también son los partidos quienes realizan, presentan y llevan al cabo los planes de gobierno para determinados periodos.

B) LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS, DESDE
LAS MERAS EXPRESIONES SEMANTICAS, HASTA LAS VERDADERAS
REGULACIONES JURIDICAS.

Antes de que los partidos politicos llegaran a ser admitidos como objetos de regulaci3n en el constitucionalismo del presente siglo, algunas leyes ordinarias ya lo habian hecho, y sobre todo los reglamentos parlamentarios. Sin embargo esta acci3n era a3n insuficiente pues la importancia y presencia de los partidos ya no podia ser desconocida, por lo que pronto, las diversas constituciones reconocieron a dichas agrupaciones, otorg4ndoles el reconocimiento de personas de derecho p3blico, como en el caso de Centroam3rica, o sin personalidad juridica como en Italia; pero de todas formas reafirmando su presencia en la vida politica y juridica de cada estado.

La constitucionalizaci3n de los partidos tiene distintos matices, de acuerdo con la perspectiva y visi3n con la que se le vea, sobre todo en la forma en que se presente esa regulaci3n en las leyes fundamentales. Pero a pesar de ello, consentimos en se3alar que la constitucionalizaci3n sem4ntica de los partidos tiene lugar cuando estos ya son expresamente nombrados en las cartas magnas y ya son referidos como lo que son, en raz3n a su actividad y labor desempe3ada. Este reconocimiento de car4cter sem4ntico fue el primer gran paso para lo que posteriormente seria la plena y extensa regulaci3n constitucional a la que los partidos, en muchos paises hoy en d3a, se encuentran sujetos, en raz3n a sus ideas y actividades politicas.

Existen variados e interesantes planteamientos en torno a la constitucionalización, de acuerdo al grado y extensión al que dicho acontecimiento se ha presentado, y en razón a la forma en que ese fenómeno se ha desarrollado.

Para Francisco Bastida Freijeiro debemos hacer una clara distinción en razón a su importancia, entre lo que es el "reconocimiento constitucional" y la "incorporación constitucional" de los partidos políticos pues no es lo mismo. En el primer caso, en realidad no estamos ante una gran innovación dentro del constitucionalismo puesto que los partidos no son más que una modalidad como efecto del derecho humano de asociación; es decir, de la actividad política de las personas en el ejercicio de su facultad asociativa. "Las funciones públicas que puedan desarrollar los partidos son instrumentos de la actividad privada y subjetiva de los individuos, y en esta instrumentación de funciones de carácter público al servicio de intereses privados, parciales, se alcanza, simplemente, a través de la abstracción implícita de los fines perseguibles por el individuo en el ejercicio de sus derechos fundamentales". (57) Por lo tanto podemos considerar que, de acuerdo a Bastida Freijeiro, el derecho de asociación reconoce, aunque no de manera expresa, la constitucionalización de los partidos cuyo elemento primordial son los ciudadanos, pues ellos, al ejercitar ese derecho constituyendo organizaciones partidistas, son sujetos de regulación constitucional, ya no como personas en lo individual, sino

(57) Francisco J. Bastida Freijeiro, La Relevancia Constitucional de los Partidos Políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos, en Derecho de Partidos, Ed. Espasa-Calpe, sin edición, Madrid, 1992, p. 74.

en las funciones del organismo conocido como partido.

En cuanto a la incorporación de los partidos a la Constitución, significa esto un asunto todavía más complejo puesto que va mucho más allá del reconocimiento partidario derivado de la facultad de asociación, ya que significa un régimen jurídico especial bajo el cual las organizaciones políticas deben estar acordes a las decisiones generales del estado, como su forma, la de su gobierno, así como la del mismo sistema de partidos, pues no deben rebasar funciones que la misma ley fundamental, así como las leyes secundarias le asignan. (50)

Independientemente de que aceptemos o no el término de "incorporación" de los partidos a la Constitución como una clase de régimen especial, es necesario establecer que efectivamente la regulación partidaria debe contar con características propias en razón al tipo de organización y de actividad sui generis que los mismos desarrollan, por lo que no debemos conformarnos en señalar a los partidos como exclusivas consecuencias de la asociación de individuos, sino que dada la trascendencia en la actividad gubernamental y del Estado en las que se desenvuelven dichas organizaciones, la reglamentación de que son objeto debe ser detallada, específica y propia para el cabal y buen desenvolvimiento de sus funciones, así como las del mismo Estado.

Debemos entender por constitucionalización de los partidos como la presencia de éstos, ya sea sólo meramente semántica o con una amplia y detallada regulación, en las constituciones de las diversas (50) Ibid, p. 73.

naciones, a partir de la primera posguerra, como consecuencia del reconocimiento y aceptación del Derecho a esas figuras políticas caracterizadas como partidos, aunque sin olvidar que los mismos ya habían sido expresamente considerados en la legislación secundaria. Sin embargo, no debemos dejar a un lado un dato sumamente importante. Ya hemos señalado que la presencia real, cierta y trascendente de los partidos en la vida política de las distintas sociedades no podía dejar pasar desapercibidos a esas instituciones por lo que su reconocimiento jurídico fue un factor vital para su consolidación; pero tampoco debemos dejar a un lado la masificación que el derecho al voto se dió, sobre todo en Europa, por lo que la participación ciudadana sería decisiva para la conformación de gobiernos, lo que también dió lugar al reconocimiento jurídico de los partidos y que se presenta ésto con mayor relieve después de la primera guerra mundial. (59) Es decir, la actividad electoral ciudadana y la real presencia de los partidos contribuyé a que la ley y la Constitución señalaran expresamente la actividad de esas agrupaciones políticas.

Un ejemplo que nos demuestra que primeramente las legislaciones secundarias recogieron a los partidos, aunque fuera de forma negativa, la tenemos en Guatemala quien fuera el primer país en la región centroamericana en constitucionalizar a los partidos. En efecto, para el año de 1920 aparece una ley llamada "Antibolchevique" ante la Asamblea Legislativa de aquella nación, con el objeto de prohibir la constitución de partidos políticos contrarios al sistema liberal, tales como los comunistas, o bien, de las corrientes

(59) Eliseo Aja, Propuesta para la constitucionalización de los partidos políticos, en Opus cit, supra nota 51, p. 273.

anarquistas. Pero no fue sino hasta 1931 en que la Constitución guatemalteca de 1879 fue modificada en su artículo 25 para negar, a rango de ley fundamental, a los partidos o tendencias antes señaladas. (60) Esa prohibición hacia los partidos con tendencias antidemocráticas o de izquierda, es parte de la constitucionalización negativa que se dió tanto en Centroamérica como en el sur del continente.

Sin embargo, en América Latina, la primera Constitución que hizo referencia a los partidos políticos intentando relacionarlos en el proceso gubernamental, y que a su vez se basó en la Constitución de Battle de 1917, fue la de Uruguay en el año de 1919. (61)

Así también, la innovadora Constitución alemana de Weimar del mismo 1919, no reguló a los partidos; pero sí los nombró reconociendo así su presencia, al indicar en el artículo 130 que los funcionarios que desempeñaran un cargo público debían hacerlo con la intención de servir a su comunidad mas no al partido político al que perteneciesen. (62)

Pero además de la constitucionalización semántica a la que hasta el momento nos hemos referido, se dió un tipo muy especial en los

(60) Jorge Mario García Laguardia, Régimen Constitucional de los Partidos Políticos en Centroamérica : de la exclusión a la apertura, en Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica, Ed. Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1986, p. 179.

(61) Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución, Ed. Ariel, cuarta reimpresión, Barcelona, 1986, p. 447; Francisco Ruiz Massieu, Normación Constitucional de los Partidos Políticos en América Latina, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, México, 1974, p. 34.

(62) Karl Loewenstein, Ibid, p. 444.

países totalitarios sobre la regulación del partido político. Nos referimos en específico al caso de la URSS y su Constitución de 1936. Después de triunfar la revolución bolchevique en 1917 se dió el nuevo estado soviético y justamente en la década de los años 30's del presente siglo, donde la fuerte oleada de sistemas totalitarios estuvieron en boga -fascismo, nazismo y comunismo-, se da presencia y esplendor al partido único, al Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS). Dicha agrupación, independientemente de ser llamada y conocido como partido, en realidad, para nosotros, en estricto sentido, no podemos considerarlo un auténtico partido pues no fue más que un órgano más del Estado, al cual la sociedad debía estar apegado sin haber, además, ninguna otra opción o corriente política. A pesar de ello, el llevar al PCUS a la ley suprema soviética fue un indicio importante del proceso de constitucionalización del periodo comprendido entre las dos conflagraciones mundiales.

Sin duda, una de las etapas más impactantes dentro del proceso de constitucionalización de los partidos fue la que se dió después de la segunda guerra, en la que tres países que tuvieron una importante participación en ese conflicto internacional, llevaron a sus respectivas constituciones nuevas posturas de la ciencia jurídica en razón a los mismos partidos. Esas naciones fueron : Italia, Alemania y Francia.

La Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947, en su artículo 49 establece : "Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir, con método democrático, a determinar la política nacional". Podemos inferir de

la lectura de este precepto, que la posición asumida por el constituyente italiano es la de reconocer a los partidos como resultado del derecho asociativo, además de que no se presenta una regulación profunda sobre dichas agrupaciones. Además de esto, los partidos en Italia no cuentan con personalidad jurídica propia; pero ello no impide que sean órganos auxiliares del Estado. (63)

En Alemania, la ley fundamental de Bonn del 23 de mayo de 1949 en su artículo 21 dispone : "1. Los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación es libre. Su organización interior debe ser conforme a los principios democráticos. En dar públicamente cuenta del origen de sus recursos; 2. Los partidos que, según sus objetivos o según el comportamiento de sus simpatizantes, tiendan a vulnerar el orden fundamental liberal y democrático, o a poner en peligro la existencia de la República federal son anticonstitucionales. Corresponde al Tribunal Constitucional Federal pronunciarse sobre la cuestión de inconstitucionalidad; 3. Las leyes federales regularán las modalidades".

Como podemos observar, y en sentido contrario a como los italianos regulan los partidos políticos, los alemanes condicionan muchos requisitos a los partidos para que éstos sean aceptados en su constitución, su actividad y la de sus simpatizantes y no sólo la de sus miembros activos. Esta actitud es comprensible : la llegada al poder del Partido Nacional Socialista antes de que aconteciera la guerra mundial, produjo un sistema totalitario, racista y

(63) Paolo Discarotti, Opus cit. p. 795.

antidemocrático. el cual iba en contra de los planteamientos de libertad y dignidad a los que un pueblo aspira como forma de vida, y es por ello de esta actitud maximalista en donde se ejerce un fuerte control sobre las asociaciones partidistas.

Y es justamente con la facultad otorgada por este artículo al Tribunal Constitucional alemán que éste prohibió la constitución y formación de dos partidos contrarios al sistema democrático de la nación teutona. El primero de ellos fue el "Sozialistische Reichspartei", el cual contaba con miembros de ideas nazis, y cuya sentencia se dió el día 23 de octubre de 1952; en tanto el "Partido Comunista", fue prohibido por el órgano judicial el 17 de agosto de 1956. (64)

Por lo que se refiere a la Constitución francesa de 1958, ésta en su artículo cuarto, dice : "Los partidos y los grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia". De este concepto se desprende una infima regulación sobre las agrupaciones políticas, si consideramos, además, que sólo la ley del 1 de junio de 1901 es la primera y única que regula la libertad de asociación; sin embargo, la norma constitucional señalada impone la obligación de que los partidos no sean contrarios a la soberanía y democracia, por lo que no pueden rebasar esos límites. (65)

(64) David Pantoja Morán. La Constitucionalización de los Partidos Políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación, con algunas referencias al Derecho positivo, en Opus cit, supranota 56, pp. 70 y 71.

(65) Ibid, p. 70; Karl Loewenstein.

Así como se dió un largo periodo en el que el Derecho cambió su visión sobre los partidos, en términos generales, aceptando su regulación jurídica y culminando con su llegada al mismo texto constitucional, dentro de las mismas constituciones aquellas agrupaciones tuvieron cada vez mayor presencia y ésto aconteció en la década de los 70's. Tal es el caso de la Constitución portuguesa del 2 de abril de 1976, la que de 312 artículos, 22 son destinados a regular a los partidos políticos. (66)

Como hemos podido observar, los diferentes textos constitucionales han consagrado a los partidos políticos desde diversos ámbitos, dando en algunos caso como Italia y Francia una regulación limitada y quizá poco profunda; mientras en otros países como Alemania y Portugal, las constituciones han dado una importancia definitiva para que los grupos partidistas cuenten con requisitos de fondo y forma. Y es justamente de esta dicotomía reguladora que mencionamos, que se ha hecho una clasificación del grado en que se encuentran plasmados los partidos en la ley suprema. En efecto, Jorge Reinaldo Vanossi, como ya dijimos, habla de las posiciones "maximalistas" y "minimalistas" de las constituciones; sin embargo, el propio autor prefiere llamar a esas mismas actitudes como "cualitativas" y "cuantitativas", haciendo referencia con el primer término a la "necesidad de la conformación ideológica de las postulaciones del partido con los fines del Estado constitucional que lo ha de reconocer como tal...", en tanto el segundo concepto limita a meros requisitos legales la conformación del partido, como lo es su número de afiliados ya sea a nivel nacional, local o distrital. (67)

(66) Francisco de Andrea, Opus cit. supra nota 54, p. 150.

Sin duda que la anterior clasificación del autor argentino nos puede servir para hablar de una tercera categoría "mixta", consistente en que el ordenamiento jurídico de algún país determinado disponga tanto de requisitos ideológicos y programáticos para que un partido en cuestión no vaya en contra de los lineamientos fundamentales del Estado, como puede ser su soberanía, su división de poderes o su forma de gobierno, así como también establezca requisitos formales en su constitución, previendo que la agrupación política represente un número importante y significativo de ciudadanos de la región, y no sea algún grupúsculo insignificante y sin presencia real alguna. Sin embargo debemos señalar que esos requerimientos que haría mixto a un sistema, no deben estar forzosamente dentro del ordenamiento constitucional, pues algunos pueden encontrarse en la Carta Magna y otros en la ley secundaria reglamentaria de los partidos y sus actividades, pues lo importante es lo que el Estado, a través de su cuerpo legislativo, determine los elementos esenciales para la creación, función y actuación de los partidos.

(67) Jorge Reinaldo A. Vanossi, Opus cit, supra nota 56, pp. 112 y 113.

C) ANTECEDENTES LEGALES Y CONSTITUCIONALES DE LOS PARTIDOS
POLITICOS EN MEXICO

La legislación de la actividad electoral en nuestro país se remonta a los inicios del siglo pasado en donde las convocatorias para la elección de diputados, senadores, así como funcionarios de los poderes ejecutivo y judicial, tuvieron una significativa importancia, además de ser parte relevante de la historia mexicana. Así observamos que, desde aquel primer llamamiento de la Junta Gubernativa para la integración de las Cortes Generales y Extraordinarias en España, y en donde el 14 de febrero de 1811, el Consejo de la Regencia de España e Indias convocó a la elección de diputados para la Nueva España, se han sucedido una serie de reglamentaciones cuyo objetivo fue el darle un marco jurídico a las elecciones correspondientes en nuestra nación. (68)

No obstante lo anterior, la regulación jurídica de los partidos políticos no había sido desarrollada pues, como ya vimos anteriormente, durante el siglo XIX no hubo una presencia de partidos políticos reales, sino más bien fueron grupos y corrientes políticas que buscaban acceder al poder y desempeñar desde ahí su proyecto de nación.

LEY DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1911. Fue después de la primera década de la presente centuria, posterior al derrocamiento del presidente Díaz, cuando se dió la primera ley que reglamentó a los partidos políticos. Siendo jefe del Ejecutivo Don Francisco I. Madero, se promulgó la Ley del 19 de diciembre de 1911, la cual estableció en su capítulo VIII, artículo 17, los requisitos que debían cubrir los partidos para poder

actuar en las operaciones electorales. Consideramos que fueron dos tipos de condiciones las señaladas, unas de carácter constitutivo y otras de carácter electoral. Las primeras fueron:

- a) Que el partido se fundara en una asamblea constitutiva, cuando menos por cien ciudadanos;
- b) Que la asamblea eligiera una junta que tuviera la representación del partido;
- c) Que la asamblea aprobara un programa político, y
- d) Que la asamblea se realizara ante notario para que fuera protocolizada y constara la celebración de la misma.

Mientras tanto, los requisitos en cuanto a lo electoral consistieron en :

- a) Que la junta del partido publicara un periódico de propaganda, cuando menos de dieciséis números con dos meses de anticipación al día de la elección primaria, durante ésta así como en la elección definitiva;
- b) Por lo menos un mes antes a las elecciones primarias, el partido debía haber presentado su candidatura, pudiendo modificar la misma, y
- c) Haber nombrado, también con un mes de anticipación, a sus representantes ante los colegios municipales.

Esta ley fue muy rudimentaria respecto respecto a los partidos pues fue sólo el mencionado artículo 117 el que rigió en específico la constitución de los mismos, aunque a lo largo de la ley se

(68) Cfr. Enrique Sánchez Bringas, Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas 1812 - 1710, en Opus cit, supra nota 54, pp. 60 a 60.

establecieron ciertas garantías respecto a la actividad electoral que desempeñaron dichos partidos, como fueron:

-Art. 12. Reclamar ante el presidente municipal por la inexactitud del padrón;

-Art. 20. Recusar a los instaladores de casilla;

-Art. 21. Nombrar escrutadores;

-Art. 22. Nombrar representantes ante las casillas correspondientes en las elecciones primarias;

- Art. 25. Inscribir sus candidatos ante el presidente municipal;

-Art. 26. Cambiar a su candidato;

-Art. 27. No usar los colores elegidos por otro partido, previamente;

-Art. 28. Ante la falta de escrutadores, se nombrarían éstos de los partidos;

-Art. 68. Había candidatos con partido y sin partido, y

-Art. 79. Nombrar un representante ante el colegio municipal.

El gran mérito de esta ley, publicada el 20 de diciembre de 1911, es que fue la primera que reglamentó en concreto, aunque haya sido en un solo artículo; pero estableciendo funciones en varias disposiciones del mismo ordenamiento, la actividad electoral de los partidos, aunque todavía estaba muy lejos de darnos alguna definición o algunas otras actividades no electorales de esas organizaciones políticas.

LEY ELECTORAL. El 6 de febrero de 1917, bajo la jefatura en el Poder Ejecutivo de Venustiano Carranza, se publicó la Ley Electoral que

determinaría la formación del Congreso Ordinario bajo la nueva Constitución federal.

Esta ley, en términos generales, seguía reglamentando a los partidos políticos bajo los mismos lineamientos que la ley anterior en cuanto a sus facultades electorales (69); pero sí estableció en dos artículos del capítulo VI, importantes innovaciones las cuales hasta hoy en día continúan vigentes. El artículo 60 disponía que los partidos podían desempeñarse bajo las directrices que la ley les marcaba, debiendo cumplir obligatoriamente con dos requisitos :

- 1) Que no llevaran denominación o nombre con alusión religiosa, y
- 2) Que no se conformase con personas o individuos de una determinada raza o creencia.

Estas dos circunstancias, sobre todo la primera, han influido de manera determinante en que no hayan proliferado en México una gran cantidad de partidos con denominaciones como las antes aludidas, como sí se da en algunos otros países.

Por su parte, el artículo 61 de la misma ley que tratamos, reiteró la facultad tanto de los partidos como de los candidatos independientes, a nombrar representantes ante la autoridad municipal, circunstancia que ya comentamos.

De esta ley electoral lo más rescatable respecto a los partidos son las condiciones que a éstos se impuso en cuestión a las referencias religiosas y raciales.

(69) Ibid, p. 83.

LEY PARA ELECCIONES DE PODERES FEDERALES. Esta ley, igualmente promulgada bajo el gobierno carrancista, se publicó el martes 2 de julio de 1918, y aquí la regulación a los partidos se hace en tres artículos del décimo capítulo. El artículo 106 señala los requisitos que debían reunir los partidos para poder intervenir electoralmente :

- I. Que se hayan fundado en la asamblea con cien ciudadanos, por lo menos;
- II. Que la asamblea nombrara una junta para representar al partido;
- III. Que la asamblea aprobase el programa político del partido;
- IV. Que la asamblea constitutiva constara de manera formal;
- V. Que el partido no llevase nombre religioso ni se conformara a favor de raza o creencia alguna;
- VI. Que el partido publicase, de menos ocho números de periódicos de propaganda;
- VII. Que su registro se hiciera ante la cabecera del distrito electoral correspondiente, y
- VIII. Que la junta nombrara a los representantes del partido ante las autoridades municipales.

Como podemos observar, los requisitos señalados por esta ley de 1918 son prácticamente los mismos que los establecidos en las leyes de 1911 y 1917, pues sólo varían cantidades y tiempos.

El artículo 107 estableció un principio de igualdad política : Los candidatos independientes y los ciudadanos postulados por algún partido, tenían los mismos derechos siempre que los primeros fuesen apoyados por cincuenta ciudadanos del distrito; que tengan un

programa político y acataran las disposiciones número 7 y 8 del artículo 106.

El último artículo que reglamentó a los partidos en esta ley, el 108, facultaba a los candidatos a vigilar los actos referentes a la elección, siempre que hayan sido debidamente registrados.

En sí la ley de julio de 1918 siguió las premisas que las legislaciones anteriores establecieron, aunque lo más interesante y novedoso fue darle la misma categoría y los mismos derechos tanto a candidatos apoyados por un partido como a candidatos sin respaldo de este tipo de organizaciones.

LEY ELECTORAL FEDERAL. Esta ley electoral se publicó el 7 de enero de 1946 y la cual dio las bases jurídicas a los partidos políticos en el capítulo tercero que comprenden del artículo 20 al 37, lo que constituyó el inicio de un muy importante periodo en la regulación legal de las asociaciones partidistas. A decir del Dr. Javier López Moreno, la ley estableció "un verdadero régimen de partidos políticos nacionales" (70).

Por primera vez a los partidos se les otorgó una definición jurídica, siendo esto uno de los elementos más importantes de la ley. En efecto, en el artículo 20 se señaló que los partidos eran asociaciones creadas de acuerdo a la ley, por ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos cívicos, con fines electorales y de orientación política. En primera instancia, los partidos tenían que (70) Citado por Francisco de Andrea Sánchez, Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas : Epoca Contemporánea, en Opus cit, supra nota 54. p. 88.

apegarse a lo dispuesto por la misma ley y por la Constitución, como más adelante veremos, para que fuesen reconocidos por la autoridad federal. Pero un ingrediente nuevo de los partidos fue el reconocerle su finalidad no solamente electoral como tradicionalmente se había considerado, sino que también se estableció la actividad de "orientación política"; es decir, el de contribuir a la educación y formación de los ciudadanos en materia de la cosa pública.

El artículo 23 fue bien específico al determinar el ámbito de actuación de los partidos, pues la ley solamente reconoció a los Partidos Nacionales, con lo cual la constitución de partidos locales no sería regulada por dicho ordenamiento.

Más adelante, en el artículo 24 se establecieron los requisitos que debían cumplir los partidos al momento de constituirse, siendo ellos :

- I. Tener por lo menos treinta mil asociados en la República, contando como mínimo con mil asociados en las dos terceras partes de las entidades federativas;
- II. Su actuación debía apegarse a los preceptos constitucionales, respetando sus instituciones;
- III. El partido no debía estar subordinado a algún otro partido u organización extranjera;
- IV. El nombre o denominación del partido no debía llevar alguna alusión religiosa o de raza;
- V. Debía organizarse de acuerdo a la ley;
- VI. Actuar pacíficamente, y
- VII. Formular un programa político.

De especial interés constituyen las fracciones segunda, tercera y sexta del artículo en cuestión. El señalamiento de que los partidos políticos debían apugarse a los lineamientos constitucionales, nos indica una posición maximalista que adoptó esta ley, y no sólo por esta disposición, pues también en los artículos 25 y 26 se establecieron una serie presupuestos para su actividad. En el primero se señalaban determinaciones a seguir : a) Disponer de un sistema de elección interna de candidatos, aunque no se mencionó la forma de dicha designación; b) Contar con un programa de educación política; c) Establecer un sistema interno de sanciones para los militantes, y d) Distribuir facultades a los órganos del partido. Mientras tanto, el artículo 26 señalaban los órganos mínimos fundamentales con los que todo partido político nacional debía contar y que fueron : Asamblea Nacional, Comité Ejecutivo Nacional el cual representaba al partido, y los comités directivos de cada entidad del país. En razón a todo esto los partidos debían respetar los lineamientos asignados en la legislación; en cierta forma el gobierno contaba con alguna intervención en la vida de cada organización, aunque fuese en vía indirecta.

Continuando con el artículo 24, su fracción tercera dispuso que los partidos no debían sujetarse a cualquier otro partido u organismo internacional. En este sentido, debemos recordar que esta ley es del año de 1946 por lo que estaba muy reciente el fin de la segunda guerra mundial, por lo que se decidió evitar cualquier tipo de contacto con órganos o partidos, tales como el comunista. (71)

(71) Ibid, p. 90.

En cuanto a la sexta fracción, creemos que la misma, a pesar de ser expresamente señalada, iba implícita en la estipulación de que los partidos debían ajustarse a los términos e instituciones constitucionales.

Uno de los aspectos más trascendentes e importantes puesto que fue la primera ocasión en que se estableció, fue el de otorgarle personalidad jurídica a los partidos políticos, para lo cual debían registrarse ante la Secretaría de Gobernación. El artículo 27 dispuso que una vez satisfechos los requisitos previstos por el mismo ordenamiento, los partidos debían solicitar su registro ante la secretaria antes señalada, para que, como señaló el artículo 29, dicho registro se publicara en el "Diario Oficial de la Federación", alcanzando de esa manera su personalidad y todos los derechos que la misma ley les otorgaba, pues mientras la mencionada publicación no se realizara, los partidos no podían acogerse a las prerrogativas establecidas.

Otra muy importante innovación fue la proclamada en el artículo 34, el cual otorgó a los partidos la posibilidad de constituirse en una confederación, o bien, realizar alguna coalición con fines electorales. Los requisitos para ello consistieron en que los partidos interesados en coaligarse, debían hacerlo, por lo menos con noventa días de anticipación a la fecha de la elección correspondiente, además de dar a conocer públicamente las intenciones de esa coalición.

El artículo 36 incorporó dos figuras también significativas dentro del orden jurídico de los partidos : la cancelación temporal y

la cancelación definitiva. La primera procedía cuando las disposiciones de los artículos 26 y 33 no se cumplían; es decir, no contaba el partido con los órganos mínimos previstos por ley o porque no realizaban la publicación mensual y no tuvieran oficinas permanentemente trabajando. En tanto la cancelación definitiva era posible cuando los planteamientos del partido no estuvieran apegados a la norma suprema de la nación; actuaran subordinadamente a alguna organización extranjera; contaran con una denominación racial o religiosa o su modo de operar fuera por medios no pacíficos, con lo cual el partido era disuelto.

Como podemos observar, la ley de 1946 contó con aspectos muy significativos en la regulación de los partidos políticos mexicanos, siendo los más importantes :

- 1) Los partidos ya no fueron sólo órganos electorales, pues también contaron con la función de orientación política.
- 2) Se siguió una actitud maximalista, al disponer que los programas partidarios debían estar dentro del margen constitucional.
- 3) Por primera vez se otorgó personalidad jurídica a los partidos.
- 4) Se establecieron los sistemas de cancelación temporal y definitiva.

LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951. En el "Diario Oficial" del 4 de diciembre de 1951 se publicó una nueva ley electoral bajo el gobierno de Miguel Alemán. Esta disposición rigió igualmente a los partidos políticos en el capítulo tercero que comprenden del artículo 27 al 44, y en términos genéricos podemos decir que no hubo cambios

importantes y de fondo respecto a la regulación anterior; pero si introdujo algunas modalidades que a continuación comentaremos.

El artículo 27 que nos definió a los partidos, nos dice sin variar, que ellos se constituían en asociaciones conforme a la ley, compuestas por ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos y en órganos de orientación política. Sin embargo, se agrega un segundo párrafo que dice : "Los Partidos Políticos registrados son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral". Con esto, los partidos no eran sólo agrupaciones ajenas a los procesos electorales, desde el punto de vista que únicamente se remitirían a postular candidatos y competir en contiendas sino que nos señalaba dicho precepto, igualmente, la naturaleza jurídica mixta de los partidos ya que realizaban actividades eminentemente públicas. (72)

Otra novedad importante de esta ley fue la establecida en el artículo 41, tercer párrafo in capite. Dicho precepto nos señala las causas de cancelación temporal del registro de los partidos políticos, y en esta disposición se agregó el hecho de que las organizaciones no verificaran elecciones internas para la designación de candidatos a puestos electorales. Con este señalamiento se refrendaba aún más la postura cualitativa respecto a los partidos, ya que en los demás artículos se pedían los mismos requisitos y obligaciones para que fueran reconocidos y registrados dichos órganos, e incluso podemos decir, que la ley se portó más rígida en (72) Ibid, p. 95.

cuanto a sus lineamientos para la procedencia legal de los mismos, pues en la fracción segunda del artículo 33 se pedía, como requisito para el registro ante la Secretaría de Gobernación, se acompañara una lista con todos los nombres, domicilios y demás generales de los militantes del partido. Creemos que este último elemento tuvo la intención de que la autoridad contara con un control de todos los individuos que participaban políticamente en algún partido, sobre todo si se trataba de los llamados de "oposición".

Por lo demás, esta ley continúa otorgando a los partidos su personalidad jurídica; estableció los mismos órganos de actuación como los mínimos; que actuaran bajo las disposiciones legales y constitucionales; contaran con medios de sanción interna; tuvieran, de menos, treinta mil afiliados en la República, con más de mil en las dos terceras partes en las entidades federativas, además se les facultó la opción de crear confederaciones o celebrar coaliciones.

Como resultado de la expedición de esta ley observamos que, por una parte, se intentó dar un cauce democrático al obligar a los partidos a celebrar elecciones internas para postular a sus respectivos candidatos, lo cual, en algunos partidos, no se celebró en su esencia, y por otra parte, se fijó un control más férreo en razón a los miembros integrantes de cada organización partidista pues exigían sus nombres y domicilios de cada uno. Además, otro aspecto importante, fue el establecer la naturaleza jurídica de los partidos, como agrupaciones con actividades públicas y auxiliares de los órganos electorales.

REFORMAS A LA LEY ELECTORAL. El 7 de enero de 1954 se publicaron reformas a la ley federal que tratamos, y respecto a los partidos políticos se modificaron los artículos 27 fracción I, 31 fracción III, 32, 33 fracción II y 41, todos ellos únicamente para actualizar las cifras requeridas.

El artículo 27 en su primera fracción señaló uno de los requisitos de constitución de todo partido político el cual debía tener como mínimo a treinta mil miembros en la República Mexicana. Con la reforma, la cantidad suficiente de afiliados se incrementaba a sesenta y cinco mil en el país.

La modificación al artículo 31 radicó en continuar con los mismos órganos del partido, los que eran su Asamblea Nacional, su Comité Ejecutivo Nacional y los Comités Directivos en cada ciudad; pero éste último en vez de contar con mil asociados, el número de los mismos se incrementaba a dos mil quinientos.

Respecto al artículo 32, el término en el cual la Secretaría de Gobernación debía expedir el certificado de registro o negación del mismo a un partido, se amplió de sesenta a ciento veinte días.

La reforma al artículo 33 fue en relación a la realizada al artículo 27, pues se adecua la cantidad mínima de miembros en todo el país, de treinta mil a sesenta y cinco mil.

Por último, el artículo 41 amplió los motivos de procedencia de la cancelación definitiva a todo el artículo 27 y no sólo a las fracciones II y V, como lo había anteriormente dispuesto, pues con la extensión las causas fueron : no tener a dos mil quinientos afiliados

en, por lo menos, las dos terceras partes de las entidades del país, ni el número total de miembros fuera inferior a setenta y cinco mil; no se apegara a las disposiciones e instituciones constitucionales; ser subordinado de algún organismo o partido extranjero; llevar en su denominación alusiones religiosas o raciales; no actuar pacíficamente, y no presentar su declaración de principios y programa político.

Con las modificaciones a la ley electoral, la constitución de un partido político se hacía más difícil pues el número de afiliados requeridos se incrementaba notablemente, y por otro lado, la disolución se hacía más flexible, pues las causas de cancelación definitiva se incrementaron y con la falta de uno solo de los requerimientos establecidos en el artículo 29 era motivo suficiente para que el partido desapareciera.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1963. Una de las modificaciones más trascendentes en nuestra historia constitucional fue la celebrada en el año de 1963 donde se reformó el artículo 54 y se hizo una adición al 63 de la Constitución con las cuales el término "partido político" tuvo cabida dentro de la norma suprema; es decir, se dió la constitucionalización semántica de los partidos en México, situación novedosa dentro de nuestro sistema jurídico.

Dicha reforma estuvo antecedida de circunstancias que al sistema político mexicano no le eran del todo favorables por lo que se vieron obligados a realizar una apertura a los demás partidos y corrientes externas al mismo órgano partidista del gobierno, pues la fama de

inflexibilidad y dominio absoluto hacían parecer un régimen fuera de cualquier orden democrático.

El nuevo artículo 54 decía lo siguiente :

"La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral, y en el segundo, a las reglas siguientes :

"I. Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acredite, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;

"II. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

"III. Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo Partido, en todo el país;

"IV. Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos un año de anterioridad al día de la elección. y

"V. Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones".

Respecto al artículo 63, esto dispuso :

.....
"Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones".

Como podemos observar, los partidos políticos fueron ya llevados por primera ocasión a rango constitucional, y vale la pena hacer un análisis de la reforma contenida en los artículos 54 y 63.

La elección de los diputados al Congreso de la Unión tenía dos vertientes : una de manera directa por voto mayoritario de los electores en cada distrito, y la otra, de acuerdo al porcentaje obtenido por un partido político en la elección a nivel nacional, se le asignarían una cantidad determinada de diputados. Para que un partido lograra tener representantes en el poder legislativo, fue necesario que aquél lograra el dos y medio por ciento de los votos totales de la respectiva elección para que se le asignaran cinco diputados de partido, y por cada medio por ciento más de los votos,

obtendría un diputado más hasta contar con un máximo de veinte. Es decir, si alguna agrupación no obtenía la cantidad mínima requerida, no tendría derecho a que se le asignaran diputados, y además, si cualquier partido lograba la victoria por mayoría en una cantidad no mayor a veinte, entonces esos triunfos serían reconocidos y aparte se les asignaban los diputados obtenidos al lograr el porcentaje del 2.5 por ciento; pero igualmente sin rebasar el límite de veinte diputados.

La directriz para determinar quienes serían los candidatos del partido que sin ganar en mayoría llegarían a la Cámara de Diputados, la estableció la fracción tercera al disponer que, de acuerdo al orden del porcentaje de votos en relación a los demás candidatos del mismo partido, los de mayor número de sufragios serían los acreditados para ocupar el cargo.

Un requisito que debían cumplir los partidos políticos para obtener diputados, además del dos y medio por ciento de votos, era el de tener su registro con una antigüedad mínima de un año.

Otro aspecto sumamente importante de la reforma fue el referido en la quinta fracción del artículo 54, la cual contempló a los diputados de partido, no como representantes de los mismos, sino como representantes de la nación al igual que los diputados electos por mayoría, además de otorgárseles los mismos derechos y obligaciones a ambos tipos de representantes. Esto fue muy significativo pues las facultades no variaban por lo que la actividad legislativa de los diputados de "oposición" era la misma que la de cualquier otro legislador, aunque cabe decir que al imponer un límite en el número

de representantes de partido, el gobierno continuó con el control real del poder legislativo.

En razón a que la adición al artículo 63 todavía se encuentra vigente dentro de la Constitución, haremos los comentarios respectivos al mismo en el siguiente capítulo (infra capítulo III, inciso D).

La modificación al artículo 54 fue de una relevancia muy peculiar dentro de nuestro constitucionalismo pues, independientemente de la apertura política a otros partidos para que éstos tuvieran un más fácil acceso al Congreso federal, la incorporación de los mismos partidos al texto supremo de la Unión marcó un parteaguas dentro del marco regulatorio, e incluso hay quien la ha comparado con la decisión constitucional de la No Reelección presidencial. (73)

También la reforma se tornó con importancia en razón a que por primera ocasión en México, los partidos serían expresamente señalados dentro de la Constitución. Así, dentro de los debates en el Congreso que llevaron a la modificación que tratamos, el diputado del Partido Acción Nacional, Carlos Chavira Becerra, señaló enfáticamente que "las reformas propuestas revisten importancia innegable para el desarrollo de la vida política nacional. En caso de ser aprobadas, por primera vez en nuestra historia jurídica quedarán incluidos los partidos políticos en un texto constitucional mexicano. Con ello se reconocerá en nuestro sistema constitucional, en forma expresa, la

(73) Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, Reformas a la Constitución Federal en materia de representación, en Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XIII, abril-junio, 1963, Num. 50, p. 354.

necesidad orgánica de la existencia de distintos partidos políticos, para que pueda alcanzarse un funcionamiento real y adecuado en las estructuras democráticas consignadas en la Constitución. La vida de los partidos, con anterioridad, sólo se reconocía en México en disposiciones orgánicas o reglamentarias. Su incorporación expresa en nuestro Derecho Constitucional en calidad de organismos necesarios para el ejercicio de la función democrática, representa un avance, no sólo en el sistema electoral mexicano, sino en nuestro Derecho Constitucional y en la vida democrática de México". (74)

La trascendencia más significativa de la reforma de 1963, además de los requisitos de porcentaje de votación, de anterioridad mínima con registro de un partido y de la igual jerarquía entre todos los diputados, fue la inauguración que se dió dentro del ordenamiento constitucional al reconocimiento de la presencia real con la que cuentan los partidos dentro del acontecer político de nuestra sociedad, por lo que se encarnó su constitucionalización de carácter semántico.

SEGUNDA REFORMA A LA LEY ELECTORAL. El 28 de diciembre de 1963 se publicó en el "Diario Oficial", como resultado de la reforma a la Constitución que acabamos de comentar, las modificaciones a la ley electoral de 1951 para adecuarla a la norma superior, además de agregar una disposición de carácter fiscal a los partidos políticos.

Se aumentó el artículo 44 Bis el cual exentó a los partidos

(74) Citado por Delfino Solano Yáñez, Los Partidos Políticos y los sistemas electorales en México, en 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, primera edición, México, 1972, p. 461.

nacionales de los siguientes impuestos :

- a) Del timbre, en cuanto a los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación;
- b) Los relativos a rifas y sorteos para la obtención de recursos destinados a sus fines;
- c) Sobre la renta de gravámenes obtenidos por enajenación de inmuebles, por contratos de compra-venta o donación, y
- d) El causado por la venta de sus impresos, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos audiovisuales.

Para la aplicación de sanciones a quienes cayeran en la hipótesis del artículo 64 constitucional reformado, se agregaron los artículos 150 y 151 a la ley. El primero contempló que aquél quien resultare electo diputado o senador y no se presente a tomar el cargo al inicio de la legislatura correspondiente, se le aplicará una suspensión hasta de seis años en el ejercicio de sus derechos políticos. En tanto el artículo 151 señaló que aquél partido político que acordara que sus diputados electos no se presentasen a desempeñar su respectiva responsabilidad, se les cancelaría su registro ya fuera temporal o definitivamente, por parte de la Secretaría de Gobernación.

TERCERA REFORMA A LA LEY ELECTORAL. Una reforma más se publicó en el "Diario Oficial" el jueves 29 de enero de 1970, en donde se facultó a los partidos sustituir un determinado candidato, o bien, a solicitar la cancelación del registro de uno de ellos. El párrafo cuarto de artículo 67 dispuso que pasada la fecha límite de registro de candidatos y que fue el día 15 de abril, podría registrarse la

candidatura de un nuevo aspirante, cuando el anterior hubiese fallecido, tuviera inhabilitación o incapacidad. Igualmente, antes de acontecida la fecha anterior, aún cuando ya se hubiese registrado una candidatura, el partido podía solicitar la cancelación de la misma.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1972. De nueva cuenta el artículo 54 constitucional es reformado en razón a los diputados de partido, modificando así el porcentaje de votos necesarios para acreditar representantes ante el Congreso. De esta forma el 14 de febrero de 1972 se modifican las fracciones I, II y III, siendo las dos primeras las que más nos interesan, para quedar de la siguiente forma :

"I. Todo Partido Político Nacional al obtener el uno y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección de diputado respectiva tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más hasta veinticinco como máximo, por cada medio por ciento más de los votos obtenidos;

"II. Si logra la mayoría en veinticinco o más distritos electorales, no tendrá derecho a que le sean acreditados diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que llene los requisitos señalados en la fracción anterior, tendrá derecho a que le sean reconocidos hasta veinticinco diputados, sumando los electos por mayoría y por razón de porcentaje".

La reforma respetó la existencia de diputados de partido, sólo que si modificó el porcentaje requerido disminuyéndolo de dos y medio por ciento como se había establecido en el año de 1963, al uno y medio por ciento de la votación total obtenida en el país por un partido para lograr cinco diputados, y por cada medio porcentual más que se

obtuviera, se asignaría a uno más hasta la cantidad máxima de veinticinco. Es decir, se redujo a 1.5 por ciento la cantidad de sufragios para que un partido pudiese obtener diputados, y se amplió hasta veinticinco el límite de éstos a los que un partido minoritario podía aspirar. Por otra parte, la fracción segunda continuó con el principio marcado nueve años antes, sólo que se adecuó a las nuevas cifras requeridas, o sea, si un partido obtenía diputados por mayoría; pero éstos eran menor a veinticinco, contarían igualmente con diputados de partido si conseguían la cifra requerida, y también con un límite de veinticinco curules.

La fracción tercera sólo cambió su redacción; pero no en su fondo, pues dispuso que la asignación de diputados de partido se haría de acuerdo a quienes obtenían mayor número de votos en sus respectivos distritos, en relación a los demás candidatos del mismo partido.

Continuaba la constitucionalización semántica de los partidos políticos.

LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973. El viernes 5 de enero de 1973 se publicó la nueva Ley Federal Electoral la cual continuó con una marcada tendencia de "maximalización" en la reclamentación de los partidos políticos, a los cuales contemplé dentro del Título Segundo, del artículo 17 al 40.

El concepto de partido en esta ley nos dice que fueron asociaciones instituidas, de acuerdo con la legislación, compuestos por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para

finés electorales. de educación cívica y orientación política. La innovación a este concepto es la de educación cívica como responsabilidad propia de toda organización partidista, con lo cual se intentó que, con sus planteamientos, propuestas, plataformas y enunciados. la composición del electorado y ciudadanos en general contarán con mayores elementos de conocimientos sobre el acontecer de los diversos ámbitos de movimiento de la sociedad. en la cual los partidos cuentan con una muy destacada e importantísima labor para la composición política de la representación y administración de la nación.

El mismo artículo 17, que es el que definió a los partidos, continúa diciendo que éstos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo, además de ser corresponsables con los organismos electorales del proceso de elección para que el mismo fuese apegado a la ley y a la Constitución. Al ser los partidos formadores de la voluntad popular, y establecida la soberanía popular conforme al artículo 39 constitucional, debemos entonces pensar que efectivamente los partidos políticos son determinantes en la concepción soberana del país, así como en la manifestación real de ella.

Para poderse constituir un partido político se requería que éste tuviera una declaración de principios, de acuerdo al artículo 20, debía contener lo siguiente :

I. La obligación de observar los preceptos legales y constitucionales;

II. Los lineamientos ideológicos debían ser de carácter político, económico y social;

III. No ser subordinados de organismos o partidos políticos extranjeros, y

IV. Actuar por medios pacíficos.

Por su parte, el artículo 22 señalaba el contenido de los estatutos, que eran :

I. Que el partido tuviera una denominación, emblema y colores propios, y estar exento de alusiones religiosas o raciales;

II. Los procedimientos de afiliación, derechos y obligaciones de sus miembros;

III. Los sistemas de elección interna de dirigentes y candidatos;

IV. Las funciones y órganos mínimos del partido que seguían siendo su Asamblea Nacional, su Comité Ejecutivo Nacional y sus Comités Estatales, y

V. Las sanciones a los mismos por infracciones internas cometidas.

Lo más importante de esta disposición es la referente a las fracciones II y III, pues la primera innovó al determinar la manera en que los militantes del partido se afiliaban al instituto, y la elección de dirigentes y candidatos, la cual celebrarse a través de actos públicos.

Uno de los requisitos más difíciles de cumplir por parte de un partido con la intención de constituirse, fue el establecido en la fracción I del artículo 23, la cual requirió a sesenta y cinco mil afiliados como mínimo en todo el país; pero teniendo, también como

minimo, a dos mil socios en por lo menos las dos terceras partes de las entidades del país. Este último requisito fue el que dificultó, por su número, la constitución y mantenimiento de los partidos.

Los demás requisitos constitutivos para los partidos, de acuerdo al mismo artículo 23, fueron :

II. Haber celebrado en por lo menos las dos terceras partes de las entidades del país, una asamblea en presencia de un notario público, juez o funcionario para que certificase que se exhibieron las listas nominales de afiliados con todos los datos solicitados; que entre los presentes hubiera afiliados avecindados , de por lo menos la mitad de los municipios o delegaciones de la entidad, con un mínimo de veinticinco personas por cada uno de esos municipios o delegaciones; que se aprobara la declaración de principios, de acción y estatutos, y que se eligieran delegados propietarios y suplentes para la asamblea nacional constitutiva.

III. Celebrar la asamblea nacional constitutiva ante un notario público para certificar: la asistencia de los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas locales; la comprobación de la identidad y residencia de los delegados, y que se aprobara la declaración de principios, programa de acción y los estatutos.

Como podemos observar, los presupuestos necesarios para la constitución de una asociación partidista eran complicados, por lo que sin duda se requerían de mucha paciencia, y sobre todo de mucho trabajo.

Los artículos 24 y 28 establecieron el procedimiento de registro de los partidos, el cual seguía siendo ante la Secretaría de Gobernación.

El capítulo IV, en sus artículos 29, 30 y 31, estableció los siguientes derechos a los partidos políticos :

- a) Integrarse, con un comisionado, a la Comisión Federal Electoral, con voz y voto;
- b) Igualmente integrarse con un comisionado, a las comisiones locales y comités distritales electorales, con voz y voto;
- c) Nombrar representantes de casilla en las mesas directivas de casilla, los cuales podían presentar escritos de protesta y ejercer sus derechos correspondientes, y
- d) Nombrar representantes generales para vigilar el cumplimiento de la ley y la efectividad del sufragio en la elección.

Otro elemento valioso que se introdujo en esta ley electoral, fue la del capítulo quinto de las prerrogativas de los partidos, establecidas en el artículo 37, y que fueron :

I. Exención en los impuestos del timbre, los relacionados con rifas y sorteos para allegarse de recursos económicos, sobre la renta por enajenación de bienes inmuebles y el relativo a la venta de impresos y principios, así como de programas, estatutos y medios audiovisuales;

II. Por primera vez se dispuso para la utilización de los partidos las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus fines específicos, y

III. Acceso de los partidos a los medios electrónicos como la radio y la televisión durante los tiempos de campaña electoral, con el fin de dar a conocer sus tesis ideológicas y programas de acción.

Por último, esta ley de 1973 introdujo un capítulo de la propaganda electoral, en donde se señaló en el artículo 40 una serie de limitaciones a los partidos políticos al momento de elaborar y utilizar la misma. Se prohibió el uso de símbolos, signos y motivos religiosos. En tanto a la fijación e inscripción de propaganda, ésta no podía ser colocada en pavimentos de las calles, calzadas, carreteras, aceras y cordones respectivos; en las obras de arte y monumentos públicos, en los edificios o locales de la federación, estados o municipios, y en inmuebles de propiedad privada sin el consentimiento del dueño de la misma.

LA REFORMA POLITICA DE 1977. Sin lugar a dudas que uno de los momentos más significativos en la estructura jurídico-política de las relaciones del poder público, los partidos políticos nacionales, los grupos académicos y todos lo participantes en la vida de la nación, lo constituyó la llamada "Reforma Política" que tuviera lugar en el año de 1977, donde, en relación a los partidos, se dió su plena constitucionalización, pues robasó la mera referencia terminológica dentro del texto fundamental, circunstancia que evidenció un importante paso de nuestro Derecho Constitucional.

No obstante, la reforma no fue una concesión gratuita por parte del gobierno de la República, ya que durante todo el año previo de 1976, en el país ocurrieron una serie de acontecimientos económicos, políticos y sociales que hicieron necesario un cambio de actitud por

parte de la autoridad, por lo cual se hicieron una serie de audiencias públicas donde se presentaron propuestas e iniciativas para la consecución de la ya mencionada reforma. Entre alguno de esos inconvenientes para el sistema y que fueron causa directa de esta reforma, encontramos : la proliferación de partidos políticos sin registro y de sindicatos fuera del control gubernamental; el peso de la crisis económica que había sido soportado por trabajadores y campesinos, principalmente; aumento del desempleo y subempleo; la lucha interna por espacios de poder entre los miembros de la clase política, así como la pérdida de confianza generalizada en el sistema. (75) A esto debemos agregar la devaluación del peso frente al dólar en 1975 y 1976, además de la crisis de democracia vivida en el país, en relación a que en la sucesión presidencial de este año sólo hubo un candidato : el del PRI, en la figura de José López Portillo.

Así, el martes 6 de diciembre de 1977 se publicó en el "Diario Oficial" el decreto que modificó diecisiete artículos de la Constitución, de los cuales cuatro de ellos hacían referencia a los partidos políticos los cuales, como ya dijimos, fueron constitucionalizados de manera cualitativa. Estos artículos fueron el 6, 41, 54 y 70.

Artículo 6 : Estableció el derecho a la información como corresponsabilidad de los partidos políticos, para quedar así : "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, (75) Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, Ed. Porrúa, cuarta edición, México, 1994, pp. 352 y 353.

los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado". En razón a que esta disposición sigue siendo derecho positivo, lo analizaremos en el siguiente capítulo (infra capítulo III inciso C).

Artículo 41 : Este artículo fue el que sufrió las modificaciones más importantes en razón a los partidos, pues fue el que le señaló su naturaleza jurídica, su concepto, así como una serie de importantes prerrogativas. Se le agregaron cinco párrafos que fueron los siguientes : "Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

"Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

"En los procesos electorales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

En términos generales, el contenido de esta adición continúa todavía vigente, aun bajo la última reforma efectuada al artículo 41, con excepción de lo que constituyó el cuarto párrafo de la modificación al mismo precepto, referente a que los partidos debían contar, en forma equitativa, con una serie de elementos mínimos para sus actividades, cuyo objetivo era conseguir el voto popular. La importancia de esta disposición fue sumamente relevante, ya que por primera ocasión se concedió como prerrogativa de los partidos políticos, el financiamiento público directo para sus actividades electorales; es decir, a los partidos se les asignaría una determinada cantidad para que con la misma pudieran desenvolverse dentro de los períodos de elecciones.

Si bien el financiamiento público sigue siendo preeminente dentro de los recursos de los partidos -y así lo señala la última modificación constitucional-, debemos señalar que, con el párrafo que comentamos, se hizo posible que el Estado asignara recursos de manera abierta a las agrupaciones políticas, rebasando por mucho, la ayuda a las finanzas de los partidos que de manera indirecta, por medio del otorgamiento de franquicias postales y el no pago de determinados impuestos, se había otorgado a los mismos en la ley electoral de 1973.

En el siguiente capítulo analizaremos los alcances del contenido del nuevo artículo 41 constitucional, el cual conserva gran parte de la adición efectuada al mismo en 1977.

Artículo 54 : Esta disposición se modificó para dar paso al sistema de representación proporcional, suprimiendo la de diputados de partidos establecida desde 1963. La reforma fue la siguiente : "La elección de los 100 diputados según el principio de la representación y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases siguientes y a lo que en particular disponga la ley :

"I. Para obtener registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.

"II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados selectos según el principio de representación proporcional, todo aquél partido que : A) no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría y B) que alcance por lo menos el 1.5 % del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

"III. Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y III de este artículo le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes, y

"IV. En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50 por

ciento de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional".

Este nuevo artículo 54 se volvió un tanto más complejo que su antecesor, el cual contemplaba las reglas para la designación de los diputados de partido, sin embargo conservó algo de su intención. Para la elección de los 100 diputados de representación que complementaban a los otros 300 por mayoría para la integración de la Cámara de Diputados, se pidió como requisitos que un partido político postulara, por lo menos, la tercera parte de los 300 candidatos a diputados por mayoría existentes en el país; es decir, a 100 de ellos, no importando cuáles fuesen. Aunado a esto, para que un partido pudiese lograr este tipo de diputados, fue necesario que no lograran ganar 60 o más curules por mayoría, y además obtuvieran, también como mínimo, el 1.5 por ciento de la votación total en todas las listas regionales de las circunscripciones del país.

Ahora bien, la forma en que se designarían los diputados ya no sería de acuerdo al número de sufragios obtenidos en la elección, en donde quienes tenían más votos accederían al Congreso, sino que ello se haría en razón a la lista regional en donde, de acuerdo al porcentaje obtenido por el partido político, se acreditarían a aquellas personas incorporadas en la lista, de acuerdo al orden descendente de la circunscripción plurinominal que corresponda. Es decir, fue proporcional a los números de votos en la circunscripción determinada, bajo los nombres asignados en la lista, y en el orden establecido.

Por último en cuanto a este artículo, cuando dos partidos políticos lograran obtener en conjunto 90 o más diputados por mayoría, los diputados por representación proporcional que los mismos lograsen obtener conforme a las reglas antes descritas, se les reducirían a la mitad, de acuerdo con la fracción IV.

Artículo 70 : Se agregaron tres párrafos a este artículo, siendo el segundo de ellos el de interés respecto a los partidos políticos. Dicho párrafo dispone : "La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados". Este precepto hoy en día continúa vigente por lo que nos referiremos a él, más adelante, en el siguiente capítulo.

LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES DE 1977. Para que la reforma política fuese completa y estuviera acorde a los nuevos planteamientos constitucionales, el 30 de diciembre de 1977 se publicó en el "Diario Oficial" la nueva ley reglamentaria de los partidos políticos, elecciones y autoridades electorales en nuestro país. Con esta nueva legislación, la trayectoria de regulación mexicana de los partidos seguía siendo una constante en nuestro país. Ahora se planteó del artículo 19 al 73 su marco legal.

El artículo 20 nos dijo que los partidos eran formas típicas de organización política, que contribuyen a integrar la voluntad popular en lo político, y coadyuvando a la construcción de la representación nacional. Lo novedoso de este concepto es el que eran formas típicas en cuanto al tipo de organización política, y esto es verdad, pues

los partidos, por sus características y funciones, no son cualquier clase de agrupación o asociación, pues la trascendencia de sus objetivos repercuten más allá de su propio ámbito, pues son parte de la naturaleza política.

En buena parte se continuaron con los requerimientos que todo partido debía cumplir, como el tener estatutos, programa de acción, declaración de principios, órganos mínimos de dirección, cumplir con la Constitución; pero hubo una innovación que quizá fue la más importante que contempló la ley : el registro definitivo y el registro condicionado. Para ello, el partido sería constituido bajo los siguientes requisitos, de acuerdo al artículo 27:

I. Contar con 3000 afiliados en cada una de la mitad de las entidades federativas como mínimo, o tener 300 afiliados en la mitad de cada uno de los 300 distritos electorales del país;

II. El número total de afiliados al partido a nivel nacional, no debía ser menor a sesenta y cinco mil;

III. Haber celebrado en cada una de las entidades federativas o distritos electorales, por lo menos en la mitad de ellos, una asamblea en presencia de un representante con fe pública para que certificase : que el número de afiliados que concurrieron correspondía a los 3000, o 300 en su caso, señalado por la fracción I, y se aprobaran sus documentos necesarios; se les tomaran todos sus datos con nombre, domicilio, número de credencial de los afiliados, y satisfacer el requisito de los sesenta y cinco mil afiliados;

IV. Celebrar una asamblea nacional constitutiva en la que se certificase : la asistencia de los delegados propietarios o

suplementes; que la asamblea se celebre conforme a lo establecido en la fracción III; que se comprobara la identidad y residencia de los delegados, y que se aprobara su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Si el partido político cumplía con todos los requisitos de la ley, entre ellos los que acabamos de mencionar, podía solicitar su registro definitivo para que, dentro del plazo de 120 días a partir de la fecha de presentación de la solicitud, la Comisión Federal Electoral determinara lo conducente, haciéndolo saber a los interesados, además de que dicho acuerdo se publicaría en el "Diario Oficial". Ante esta resolución no había recurso alguno.

En cuanto al registro condicionado al resultado de las elecciones, la Comisión Federal Electoral publicaría la convocatoria a los partidos interesados para que presentaran su solicitud ante dicho organismo, cubriendo los siguientes requisitos :

- I. Contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos;
- II. Que representara una importante corriente de opinión o expresión política, propia de las fuerzas sociales del país, y
- III. Que habia realizado una actividad política durante los cuatro años anteriores a la solicitud de registro.

De acuerdo con el artículo 36 de la ley que comentamos, si un partido con registro condicionado lograba obtener el 1.5 por ciento de la votación total en el país, por ese sólo hecho se le otorgaba el registro definitivo. Por el contrario, si un partido no obtenía ese

mismo porcentaje en una votación nacional, perdía entonces todos sus derechos y prerrogativas establecidas en la ley.

Una de las prerrogativas más importantes que se establecieron a favor de los partidos en esta ley, fue la del acceso permanente a los medios de comunicación como la radio y televisión. Con la anterior legislación ya se contemplaba ese acceso; pero sólo para los tiempos electorales, o sea, durante las campañas políticas. Sin embargo, ahora esa posibilidad era permanente, de acuerdo con las directrices que tomara la Comisión Federal Electoral al respecto.

Otra prerrogativa más fue la relacionada al pago de impuestos. Se agregó una exención más para los partidos : la referente al pago de derechos por certificaciones y por expedición de copias.

El capítulo VII del primer título de la conocida LOPFE, dispuso una modalidad de las organizaciones políticas : las asociaciones políticas nacionales. Estas se crearon con la intención de complementar al sistema de partidos, discutiendo ideas y defendiendo ideologías entre los ciudadanos. Dichas asociaciones eran agrupaciones políticas con la facultad de transformarse en partidos políticos, cuyo objetivo primordial era el de desarrollar una opinión política con mayores elementos de juicio, y bajo una base ideológica. Otro elemento más de estas asociaciones fue el que se les otorgó personalidad jurídica propia, además podían participar en procesos electorales, siempre y cuando se incorporaran a un partido político.

Para finalizar con esta ley diremos que el artículo 68 tipificó las causas de pérdida de registro de los partidos políticos :

- I. Por no obtener durante tres elecciones consecutivas el 1.5 por ciento de la votación total nacional;
- II. Haber dejado de cumplir con los requisitos solicitados para obtener el registro;
- III. Por no cumplir con las obligaciones señaladas en la ley;
- IV. Por la declaración propia de disolución, de acuerdo a lo dispuesto en sus propios estatutos, y
- V. Por fusionarse con algún otro partido para dar nacimiento a uno nuevo, o bien, por ser absorbido por otro mediante un mismo acuerdo de fusión.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986. El 13 de diciembre de 1986 se publicaron en el "Diario Oficial" modificaciones a los artículos 52, 53, 54, 60 y 77, así como el décimo octavo transitorio de la Constitución. Los partidos fueron mencionados en los numerales 54, 60 y 77.

Artículo 54 : Continuó con el sistema de representación de diputados tanto de mayoría como de circunscripciones plurinominales, éstos últimos incrementándose a 200, por lo que este artículo se reformó con la intención de dar los porcentajes y números bajo los cuales debía hacerse la designación de dichos diputados.

Artículo 60 : El párrafo cuarto de este artículo dispuso que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales no eran facultad privativa del gobierno federal, sino que los partidos políticos también eran corresponsables de dicho proceso, así como también los ciudadanos del país.

Artículo 77 : Estableció el procedimiento en que se ocuparían las vacantes de legisladores por representación proporcional, de cada una de sus respectivas cámaras según correspondiera. Esta disposición continúa vigente por lo que le daremos un comentario mayor en el capítulo tercero del presente trabajo.

CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987. El jueves 12 de febrero de 1987 fue publicado en el "Diario Oficial" la nueva legislación electoral y de partidos políticos, y como observamos, a este ordenamiento ya no se le llamó ley. "El hecho de que se haya escogido la denominación Código Federal Electoral tiene de suyo varias implicaciones generales, independientemente de los numerosos avances cualitativos del ordenamiento citado. En primer término, la palabra Código implica el reconocimiento, por parte del legislador, de que el derecho electoral ha alcanzado la mayoría de edad en tanto rama autónoma del derecho a diferencia de antaño, que era considerado parte accesoria del derecho constitucional". (76) Esto sin duda, constituyó un avance significativo, no sólo en la denominación del cuerpo legal, sino en algo de su contenido.

Este código reguló a los partidos en el Libro Segundo, que abarcó del artículo 24 al 98, referente a su constitución, registro, desarrollo, disolución, su intervención y responsabilidad en el proceso electoral, así como el desarrollo de sus actividades. Todas estas facetas ya habían sido reglamentadas por leyes anteriores, sólo que ahora se cobijaban más espacios.

Las funciones de los partidos, de acuerdo al artículo 27, (76) Francisco de Andrea Sánchez, Opus cit, supra nota 70, p. 115.

fueron :

- I. Propiciar la participación democrática de los ciudadanos;
- II. Promover la formación ideológica de sus militantes;
- III. Coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus principios;
- IV. Fomentar discusiones sobre intereses comunes, y
- V. Estimular la observancia de los principios democráticos en la realización a sus actividades.

Por otra parte, los requisitos para la constitución de un partido político, además de contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos, se necesitó, según el artículo 34 :

I. Tener 3000 afiliados, por lo menos, en cada una de la mitad de las entidades federales, o en su caso, 300 afiliados como mínimo en cada uno de la mitad de los distritos electorales, siendo el número mínimo de afiliados a nivel nacional el de sesenta y cinco mil;

II. Celebrar una asamblea en presencia de juez, notario o funcionario con fe pública, en cada una de las entidades o distritos arriba señalados, en los que conste :

- a) Que concurrieran a las asambleas respectivas, el número de afiliados señalados en la fracción primera;
 - b) Que de las personas que acudieron a las asambleas respectivas, se formaran listas con su nombre, número de credencial de elector, así como lugar de residencia;
 - c) Que se hicieran las listas con los nombres de los demás militantes para certificar que cuando menos había sesenta y cinco mil afiliados;
- III. Celebrar una asamblea nacional constitutiva en presencia de cualquiera de las autoridades antes señaladas para certificar :

- a) La asistencia de los delegados propietarios o suplentes;
- b) Hacer constar que se celebraron las asambleas correspondientes, a nivel estatal y distrital;
- c) Comprobar la identidad y residencia de los delegados a la asamblea, y
- d) Que se aprobaran la declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Las prerrogativas concedidas a los partidos políticos una vez constituidos y registrados ante la Comisión Federal Electoral, según el artículo 4B, fueron :

- I. Tener acceso permanente a la radio y televisión;
- II. Gozar de un régimen fiscal que les exentaba del pago de ciertos impuestos;
- III. Disfrutar de franquicias postales y telegráficas, y
- IV. Participar en el financiamiento público.

De nueva cuenta se reconoció la constitución de las Asociaciones Políticas Nacionales, las cuales seguían teniendo las funciones de contribuir a la discusión política e ideológica, así como la participación política en los asuntos públicos.

Por último, las causas de pérdida de registro de un partido político, fueron las siguientes :

- a) No obtener el 1.5 por ciento de los votos totales en ninguna elección federal;
- b) Haber dejado de cumplir con los requisitos establecidos para su constitución;

- c) No cumplir con las obligaciones establecidas por el código electoral;
- d) Disolverse por decisión interna de sus afiliados;
- e) Fusionarse con otro partido político, perdiendo su registro;
- f) No publicar su plataforma para la elección federal correspondiente, y
- g) Aceptar propaganda de algún partido o institución extranjera, o bien, recibirla de ministro de algún culto religioso.

Este código, en su momento, fue el que con mayor minuciosidad reglamentó la estructura, funciones y actividades de los partidos políticos en nuestro país; pero sólo tuvo una vigencia de tres años dada la complejidad que se tornó en relación a los sujetos políticos y a las elecciones futuras que habrían de presentarse.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1990. El 6 de abril de 1990 fue publicada en el "Diario Oficial" la reforma que modificó algunos artículos constitucionales relacionados con los partidos políticos, tales como el 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base tercera.

Al artículo 41 se le agregaron seis párrafos que fueron colocados inmediatamente después de los correspondientes a los partidos políticos, y que ya señalamos. Dicha adición consistió, básicamente, en elevar a rango constitucional y fijar el funcionamiento y organización, de un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que sería el encargado de la organización de las elecciones federales. Dicho organismo se le conoció posteriormente como el Instituto Federal Electoral. Asimismo, se estableció un Tribunal Electoral autónomo, el cual conocería de

los medios de impugnación que se le presentasen, y cuya resolución sería definitiva.

Pues bien, los partidos políticos ocuparon un importante papel dentro de la estructura del mencionado organismo público, a los cuales se les otorgaron ciertas responsabilidades. Tenemos así, que en lo que fue el séptimo párrafo del artículo 41 y primero de la modificación que tratamos, se decía : "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley." Esto significó que el Estado no era el único responsable u obligado de la organización de una elección federal, sino que los partidos políticos igualmente se vieron comprometidos a dicha organización, no sólo considerándolos como entidades de interés público, pues también debemos tener presente que los miembros del legislativo, pertenecen y actúan a nombre de un partido el cual los postuló a un cargo de representación, por lo que, al ser el Poder Legislativo un actor en la celebración de elecciones, los partidos se veían obligados para esa organización a través de dos vías : directamente, porque así lo señaló expresamente la modificación que tratamos, e indirectamente, por contar con representantes en el órgano legislador federal.

Dentro del segundo párrafo de la reforma al artículo 41, se decía : "De igual manera, contará -el organismo público- con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección

se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes de los partidos políticos." Aquí observamos la facultad de los partidos para nombrar representantes ante los órganos que conforman al Instituto Federal Electoral, tanto para la vigilancia como dirección del organismo encargado de la adecuada organización de las elecciones federales.

También dentro de este artículo, en el párrafo tercero de la modificación, se estableció que los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, serían atendidos por el ya mencionado organismo público.

Artículo 54 : Esta disposición igualmente sufrió una reforma en cuanto al sistema de elección de los 200 diputados por el principio de representación proporcional, bajo las siguientes reglas:

I. Para que un partido político pudiera obtener el registro de sus listas regionales, era necesario que acreditara que, por lo menos, postulaba candidatos a diputados por mayoría relativa en doscientos de los trescientos distritos electorales federales.

II. Si un partido político lograba obtener en la elección correspondiente el 1.5 por ciento de la votación para las listas regionales en las circunscripciones plurinominales, se le asignarían diputados de representación proporcional.

III: Al partido que postulaba candidatos en por lo menos doscientos distritos electorales, y lograba obtener el 1.5 por ciento de la votación en las circunscripciones plurinominales, le serían asignados diputados de representación proporcional.

IV. La asignación de las diputaciones por representación proporcional se realizaba conforme a las siguientes reglas, basándonos para esto, en la explicación de Javier Patiño Camarena :

a) Ningún partido podía contar con más de 350 diputados, tanto por mayoría relativa como por representación proporcional.

b) Si ningún partido obtenía por lo menos el 35 por ciento de la votación a nivel nacional ni 251 diputados por mayoría, a cada partido se le otorgaba el número de diputados necesario de las listas regionales, para que el total de sus miembros correspondiera al porcentaje de votos obtenido.

c) Esta fue la conocida "cláusula de gobernabilidad". El partido que obtuviera el mayor número de diputados por mayoría relativa y cuya votación alcanzara el 35 por ciento de los sufragios a nivel nacional, se le asignarían diputados de las listas regionales hasta llegar a 251 legisladores; además, por cada punto porcentual logrado y que rebasara el 35 por ciento de la votación, se le asignarían dos diputados más, hasta llegar al 60 por ciento. Asimismo, al partido que obtuviera 251 diputados de mayoría y cuya votación fuera entre el 35 y 60 por ciento de la votación nacional, se le asignarían dos diputados adicionales para cada punto porcentual alcanzado mayor al 35 por ciento.

d) El partido que lograra entre el 60 y 70 por ciento de la votación nacional y cuyo número de diputados no fuera igual al de su porcentaje de votación, se le asignarían el número de diputados suficiente para que la cantidad de representantes fuese igual al de su porcentaje de votación recibida. (77)

Artículo 60. Esta disposición sufrió una modificación, haciendo referencia a la conformación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para la evaluación de la elección de los nuevos legisladores. En el segundo párrafo se señaló lo siguiente : "El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate."

De los presuntos diputados obtenidos por un partido político en la cámara baja, el mismo debía nombrar a un número correspondiente, según el porcentaje de votación lograda en la elección, ante el Colegio Electoral, para que éste calificara la elección de sus nuevos miembros. Tenemos entonces, que los partidos tenían la obligación de conformar dicho colegio, a través de cierta cantidad de sus presuntos legisladores propietarios.

Artículo 73 : Este precepto que le otorga al Congreso de la Unión sus facultades, fue modificada en su fracción VI, base tercera, con el objetivo de regular la asignación de representantes a la Asamblea del Distrito Federal, de acuerdo al principio de representación proporcional. Dicha asignación se efectaba bajo las siguientes reglas :

a) Para que un partido político obtuviera el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del D.F., era necesario que igualmente postularan candidatos a asambleístas por mayoría en los 40 distritos uninominales de la capital.

(77) Javier Patiño Camarena, Derecho Electoral Mexicano, Ed. Constitucionalista, segunda edición, México, 1976, p. 225.

b) El partido político que lograra obtener el 1.5 por ciento de la votación emitida en la circunscripción plurinominal, tenía derecho a que se le asignaran representantes por la vía proporcional.

Ahora bien, la asignación de representantes a la Asamblea, también se sujetaba a las siguientes disposiciones :

a) Ningún partido político podía contar con más de 43 representantes por los principios de mayoría y representación proporcional, de los 66 existentes.

b) También se estableció para el Distrito Federal la "cláusula de gobernabilidad", ya que el partido que obtuviera el mayor número de representantes por el principio de mayoría, así como el 35 por ciento de la votación, en la ciudad como mínimo, se le asignarían representantes por el número suficiente para lograr la mayoría absoluta en la Asamblea.

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Lo que propiamente se constituyó como el segundo código electoral, sucesor del código de 1987, se publicó en el "Diario Oficial" el 15 de agosto de 1990, bajo el nombre de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con lo cual se comenzó a dar el reconocimiento como rama autónoma, al Derecho Procesal Electoral.

Los partidos políticos fueron regulados en el libro segundo de este código, que comprendió del artículo 22 al 67, bajo rubros que ya habían sido tocados, en gran parte, por las legislaciones electorales que le precedieron.

El artículo 22 estableció que la agrupación política que tuviese la intención de participar en una elección federal, debía obtener del Instituto Federal Electoral su registro correspondiente, el cual consistía de dos tipos : registro definitivo, o registro condicionado.

Para obtener el registro definitivo, los partidos debían cumplir con los siguientes requisitos :

1.- Formular una declaración de principios, programa de acción y estatutos.

2.- Contar con un número mínimo en el país de 65,000 afiliados.

3.- La declaración de principios debía contar con los siguientes elementos :

a) La obligación de observar la Constitución y las leyes.

b) Establecer sus principios ideológicos.

c) La obligación de no subordinarse a agrupación, partido u organización extranjera, y

d) Conducirse bajo vías y medios pacíficos y democráticos.

En tanto, para obtener el registro condicionado, los requisitos de acuerdo al artículo 33, fueron :

a) Contar con una declaración de principios, programa de acción y estatutos.

b) Representar una corriente de opinión en la sociedad, y

c) Haber realizado en forma permanente actividades políticas, por lo menos con dos años de anterioridad a la fecha de solicitud de registro.

Entre algunos de los derechos que se establecieron a favor de los partidos políticos nacionales, están :

- 1.- Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.
- 2.- Disfrutar de las prerrogativas y financiamiento que se les otorga en el artículo 41 constitucional.
- 3.- Postular candidatos en las elecciones federales y locales.
- 4.- Formar frentes, coaliciones y fusiones.

Por otra parte, algunas obligaciones de los partidos políticos, de acuerdo con el artículo 39, fueron :

- 1.- Conducir sus actividades dentro del orden legal, así como ajustarse a los principios del Estado mexicano.
- 2.- Abstenerse de recurrir a la violencia, alterar el orden público, impedir el goce de garantías o evitar el funcionamiento de los órganos de gobierno.
- 3.- Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestralmente.
- 4.- Sustener un centro de formación política.
- 5.- Abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas, a otros partidos y sus candidatos.
- 6.- No utilizar símbolos religiosos o expresiones, alusiones o fundamentaciones de igual tipo, en su propaganda.

Las prerrogativas de los partidos políticos, han sido las siguientes :

- a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión.
- b) Gozar del régimen fiscal.

- c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas.
- d) Participar del financiamiento público.

En lo que fue el título cuarto del libro primero que tratamos referente a los frentes, fusiones y coaliciones, se estableció como posibilidad de los partidos políticos nacionales el poder efectuar algunas de las anteriores facultades. El frente podía ser realizado por los partidos para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos; pero no electorales, a través de acciones y estrategias específicas y comunes.

Las coaliciones si contaban con fines electorales, pues aquí los partidos postulan los mismos candidatos en las elecciones federales a diversos cargos públicos, como pueden ser la Presidencia de la República, diputaciones por el principio de representación proporcional y mayoría relativa, así como a senadores por mayoría relativa.

En cuanto a las fusiones, estas consistieron en la unión de dos o más partidos con la intención de crear uno nuevo, o bien, que uno de ellos se incorporasen al otro, perdiendo su registro, prevaleciendo el del partido que fusiona.

Por último, en el artículo 64 se dispusieron las causas de pérdida del registro de un partido político :

- a) No participar en un proceso federal ordinario.
- b) No lograr en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, el 1.5 por ciento de la votación total como mínimo.

c) No obtener el 1.5 por ciento de la votación en alguna elección federal, si el partido participa en coalición o cuenta con registro condicionado.

d) Acordar que sus diputados no participen en el Colegio Electoral, en la elección de Presidente de la República.

e) Dejar de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.

f) Incumplir de manera grave con las obligaciones que les señala el propio código.

g) Declararse disuelto por sus miembros, conforme a sus estatutos, y

h) Haberse fusionado con otro partido político.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1973. Fueron dos las modificaciones constitucionales relacionadas con los partidos políticos que se efectuaron en este año. La primera de ellas se publicó en el "Diario Oficial" el viernes 3 de septiembre, en donde se modificaron los artículos 41, 54, 60, 63, 74 y 100, siendo sólo los dos primeros, las disposiciones que en este momento nos interesan.

Artículo 41 : Se le adicionó un sexto párrafo, quedando los hasta entonces párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno como séptimo, octavo, noveno y décimo. Se recorrió el párrafo décimo como décimo primero; se derogó el párrafo décimo primero y se adicionaron los párrafos décimo segundo a décimo séptimo; el que era el párrafo décimo segundo se recorrió al décimo octavo y se adicionaron los párrafos décimo noveno y vigésimo. La reforma consistió en alguna modificación en cuanto al Tribunal Federal Electoral, en tanto que respecto a los partidos políticos, la misma se refirió al nuevo

párrafo sexto. que decía : "La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales."

Hemos ya dicho que en la reforma política de 1977 se estableció por primera ocasión el financiamiento directo a los partidos políticos, al señalarse que éstos contarían con un mínimo de elementos, en forma equitativa, para obtener el voto popular. Sin embargo, no se decía la manera en que esos recursos serían asignados. Al agregarse el párrafo que comentamos, se dispuso de manera expresa, que los lineamientos a seguir para dicho financiamiento, se encontrarían establecidos en la ley, en este caso, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 54 : Este artículo fue reformado en sus fracciones tercera y cuarta agregándoseles tres fracciones más. La modificación más importante a éste precepto fue la desaparición de la "cláusula de gobernabilidad", y la reducción del número de diputados con los que un partido podía contar en la Cámara.

En la fracción III se dispuso que el partido que postulara a cuando menos doscientos candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y lograra el 1.5 por ciento de la votación en las circunscripciones plurinominales, se le asignarían el número de diputados de su lista regional que le correspondiera a cada circunscripción.

En la fracción IV se estableció que un partido político podía tener como máximo, hasta 315 diputados.

Respecto a la fracción V, el partido que obtuviera más del 60 por ciento de la votación nacional, tendría derecho a que se le asignaran diputados por representación proporcional, hasta lograr el número de representantes igual a su porcentaje de votación nacional, sin rebasar los mencionados 315 diputados que había de límite.

La fracción VI decía que ningún partido que obtuviera el 60 por ciento o menos de la votación total nacional, podría tener más de 300 diputados.

Y en cuanto a la fracción VII, se estableció que después de la asignación de diputados efectuada conforme a las fracciones III, IV, V y VI, las diputaciones por representación proporcional que quedasen, se adjudicarían a los partidos con derecho a representación en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción a la cantidad de votación lograda en los años anteriores.

Artículo 56 : Este artículo tuvo una muy importante modificación respecto a la conformación de la Cámara de Senadores, pues se aumentó el número de los mismos y se habló de las primeras minorías. La redacción del artículo fue la siguiente : "Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

"La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí

mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate."

En una contienda electoral federal, los partidos podía postular sus respectivos candidatos a senadores, y el partido que ganara por votos en un determinado estado para el Senado, sus candidatos ocuparían el mencionado cargo; en tanto que el partido que quedase en segundo lugar, obtendría un senador, al que se le llamó de primera minoría.

Artículo 60 : esta disposición fue modificada con tres nuevos párrafos. En el último de estos se otorgó a los partidos el derecho de acudir con el recurso correspondiente, a impugnar las resoluciones emitidas por las salas del Tribunal Federal Electoral, ante la Sala de segunda instancia del mismo órgano, para hacer valer sus derechos respecto de los agravios que hayan podido sufrir, siempre que esa impugnación pudiese modificar el resultado de la elección.

La segunda modificación constitucional relacionada con los partidos políticos efectuada en el año de 1973, se publicó el 25 de octubre en el "Diario Oficial", en donde se reformaron varias disposiciones de la Ley Fundamental; pero sólo el artículo 12º habló de nuestro tema.

En la fracción I inciso e), en su parte final de la ya mencionada disposición, señaló : "La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos." Estos consejos ciudadanos son representaciones de los vecinos habitantes del Distrito Federal,

ante su delegación política correspondiente, y que fueron electos por los mismos ciudadanos; sin embargo, debemos recordar, que en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la participación de los partidos fue prácticamente inexistente. La función básica de una organización de este tipo, como lo es postular candidatos a puestos de elección popular, fue prohibida a los partidos, queriéndose hacer con ello una "ciudadanización", que en la práctica simple y sencillamente fue idealista e irreal.

En la fracción III del mismo artículo 122 se estableció el método de elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, asignándose como facultad de los partidos políticos el postular candidatos a dichos cargos de representación. Para ello se dispuso que: "Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional."

Ahora bien, los lineamientos para la elección de los representantes a la Asamblea por el principio de representación proporcional y que se consignaron en la misma tercera fracción, fueron los siguientes:

- a) Para que un partido lograra obtener el registro de su lista de candidatos a representantes, debía acreditar que participaba con candidatos por mayoría relativa, en los 40 distritos del D.F.
- b) Todo partido que alcanzara por lo menos el 1.5 por ciento de la votación, tendría derecho a contar con representantes por el principio de representación proporcional.

c) El partido que cumpliera con los dos requisitos anteriores, se lo asignarían representantes por el principio de representación proporcional.

Además, en la misma fracción, se establecieron otros criterios respecto a los representantes a la Asamblea, en razón a los partidos políticos :

- a) Ningún partido podía contar con más del 63 por ciento del total de representantes en la asamblea, elegidos tanto por mayoría relativa como por representación proporcional, y
- b) El partido que lograra el mayor número de triunfos de representantes por el principio de mayoría relativa y el 30 por ciento de la votación total en el Distrito Federal como mínimo, se le asignarían representantes suficientes para lograr la mayoría absoluta en la Asamblea.

En la fracción VI se estableció la forma de elegir al Jefe del Distrito Federal, consignándose en el inciso a) "El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezca al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes."

Esta disposición estuvo vigente hasta antes de la reciente reforma a la Constitución respecto al Distrito Federal; pero en realidad nunca se aplicó, ya que de acuerdo con el artículo quinto transitorio de la reforma publicada el 25 de octubre de 1972 que comentamos, ese nombramiento del Jefe del D.F. bajo la modalidad

dispuesta, debía realizarse en el mes de diciembre de 1977, para que el periodo respectivo culminara el 2 de diciembre del año 2000, cosa que ya no se verificará. según la reforma a la Ley Fundamental de 1996.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. Esta modificación publicada en el "Diario Oficial" el 17 de abril de 1994, tuvo como aspecto más importante el que se suprimió el voto de los partidos políticos en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, conservando únicamente el derecho a voz. La reforma fue la siguiente : "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales."

"El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos."

"Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales."

CAPITULO III. LA REGULACION CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

A lo largo del presente capitulo analizaremos el marco constitucional que regula a los partidos politicos en México, incluyendo lo referente a la reforma politico-electoral de 1974 sobre dicho tenor.

A) DERECHO DE ASOCIACION A LOS PARTIDOS POLITICOS.

Siendo la actividad politica una facultad innata en el hombre, este siempre ha buscado tener interrelación con otros individuos, desarrollándose así la familia, la sociedad y el Estado; pero también otro tipo de organizaciones como las asociaciones y sociedades civiles, las sociedades mercantiles, y sobre todo, los partidos politicos. Todas estas últimas agrupaciones pueden crearse al amparo del derecho público individual de asociación, contemplado en la parte dogmática de la Constitución de la República.

El artículo 9 de la Ley Fundamental contempla como garantías del gobernado los derechos de asociación y reunión, y en su primer párrafo establece : "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país."

Esta disposición, debemos observarla en relación al artículo 35, fracción tercera del mismo ordenamiento, en la que se señala como prerrogativa del ciudadano el "asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país."

Igualmente debemos considerar, respecto al derecho de asociación, a la parte final de la fracción primera del artículo 41 constitucional, donde se dispone : "Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos."

Como observamos en los preceptos anteriores, esa prerrogativa de poder asociarse o crear agrupaciones con fines políticos en nuestro país, es propia de los ciudadanos de la República; es decir, de los ciudadanos mexicanos. De acuerdo con el artículo 30 constitucional, son ciudadanos los varones y mujeres, que siendo mexicanos, cumplan dos requisitos indispensables : haber cumplido los 18 años, y tener un modo honesto de vivir. Sin embargo, debemos igualmente remitirnos al artículo 30 de la Constitución, el cual nos señala quiénes son mexicanos. Hay dos formas de adquirir la nacionalidad mexicana, una por nacimiento, y otra por naturalización. Son mexicanos por nacimiento las personas que hayan nacido en el territorio de la patria, independientemente de la nacionalidad de sus padres; los que nazcan en algún otro país y alguno de sus padres, o ambos, sea mexicano, y quienes nazcan en alguna embarcación o aeronave mexicana. En tanto, serán mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan carta de naturalización por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y la mujer o varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y establezcan su domicilio dentro del territorio de la República.

Cualquier mexicano, por nacimiento o naturalización, que cumpla con los requisitos constitucionales de la ciudadanía, es titular del derecho de asociación a los partidos políticos, salvo los ministros

de algún culto religioso, los cuales se ven impedidos a tal ejercicio, como veremos un poco más adelante.

La garantía constitucional de asociarse al partido político ha tenido una importancia significativa en la creación de este tipo de organizaciones, pues tanto el artículo 9 como el 35, fracción tercera de nuestra Carta Magna, fueron las únicas disposiciones que, a nivel constitucional, permitieron, por muchos años, que los ciudadanos mexicanos pudieran reunirse con el fin de participar en la vida política y electoral en México. Debemos recordar que no fue sino hasta el año de 1963 en que se crearon los diputados de partido, en que por primera ocasión se nombró a estas agrupaciones en el texto fundamental, y posteriormente en 1977, cuando obtienen la mayoría de edad en nuestro sistema jurídico.

Ahora bien, de la modificación de 1976 efectuada tanto al artículo 35 fracción tercera como al artículo 41 constitucional, se desprende un elemento muy importante y novedoso que sin duda ya hacía falta declararse en el texto fundamental: la asociación individual. En efecto, si consideramos a un ciudadano como una persona con voluntad e inteligencia propia, es factible considerar que únicamente a ella corresponde decidir a qué tipo de agrupación u organización se afiliará, o si sencillamente no tiene el interés de ingresar a cualquier clase de organismo, y más aún si se trata de un partido político. Por ello, para que la asociación fuese verdaderamente libre -como únicamente se decía antes de la reforma-, debemos plasmar en la realidad que todo ciudadano que ingrese a cualquier partido político, deba hacerlo de manera individual y exclusiva, evitando de esta

manera el nocivo corporativismo que desdiciadamente, por décadas varias, ha prevalecido en nuestro país.

El significado de que la afiliación deba ser individual, tiene por objeto el respeto a la voluntad de cada ciudadano del país para pertenecer al partido o instituto político que más le convenga a sus intereses o principios ideológicos, sin que se vea obligado o presionado a militar en alguna organización en la cual no se sienta satisfecho o simplemente no esté de acuerdo. De esta manera, la libertad de asociación si tendrá verificativo y no se quedará en un simple anhelo demagógico.

Podría pensarse que si son los ciudadanos los titulares del derecho de asociación, corresponde a éstos afiliarse al partido con el que mejor comulguen, de manera individual; sin embargo, en virtud a los antecedentes de cooptación política que ha manejado el partido del gobierno respecto a los sindicatos y trabajadores del campo, en donde aquél obrero o campesino que perteneciera a determinada confederación o asociación, automáticamente pasaba a formar parte de las filas del PRI, se hizo necesario establecer en el artículo 41 de manera expresa, la asociación individual a los partidos políticos.

Por otra parte, y atendiendo a un adecuado criterio, al artículo 41 se le hizo compatible con el artículo 9 constitucional, pues ambos preceptos señalan que es exclusivo de los ciudadanos mexicanos el poder asociarse con fines políticos, ya sea a partidos o a cualquier otra especie de agrupación. Consideramos que el excluir a los extranjeros de los asuntos de la cosa pública de la nación mexicana, es una visión adecuada, en razón a la responsabilidad y compromiso

que se debe asumir al momento de quilar, decidir, proponer y opinar sobre dicha materia, y además, si hablamos de una soberanía nacional, es monester exclusivo de los nacionales la actuación política en los partidos.

Otro aspecto importante del derecho de asociación, es el referente a la forma en que el mismo debe celebrarse. Tanto los artículos 9 como 35 fracción tercera que hemos venido manejando, señalan como característica la forma pacífica en que debe desarrollarse la garantía asociativa.

La posibilidad jurídica plasmada en el artículo 9 (de ahora en adelante que mencionemos un artículo sin señalar a qué ordenamiento pertenece, se entenderá que nos referimos a la Constitución Federal) que reconoce el derecho de asociación, implica la creación de un ente independiente a los sujetos que lo forman y que por lo tanto cuenta con un carácter permanente. Pero ese ente, en nuestro caso el partido político, deberá formarse de manera pacífica, y además tener un objeto lícito. En el primer caso al hablar de la formación pacífica, debemos nosotros entender que se refiere a la no violencia, pues esta implicaría el quebrantamiento del orden legal. En cuanto al aspecto de licitud en su objeto, éste se refiere a que el organismo no deberá actuar en contra de las buenas costumbres, y sobre todo contra las normas de orden público. Es decir, si una agrupación no actúa de manera pacífica ni su objeto es lícito, el artículo noveno constitucional no ampara la formación de estas entidades, sobre todo si se trata de partidos políticos dada la complejidad y delicadeza de su papel en torno a la formación del gobierno y los designios del

Estado. Es más, no sólo no protege a esos organismos, pues, si los mismos y sus integrantes cometieran actos tipificados como delitos en la ley positiva, entonces el mismo Estado cuenta con toda la facultad de aplicar su acción penal.

Esta postura se encuentra sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el siguiente criterio : "DELITOS POLITICOS, PUNIBILIDAD DE LOS. Los artículos 4, 7, 2 y 39 constitucionales consagran con el rango de garantías individuales la libre manifestación de ideas, la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y el inalienable derecho que tiene el pueblo de alterar o modificar la forma de su gobierno; sin embargo, estas garantías no pueden ni deben entenderse sino dentro del marco de la legalidad, o sea que pueden organizarse grupos políticos de las más diversas ideologías siempre y cuando su actuación la realicen dentro de las normas fijadas por el sistema jurídico que nos rige, sin emplear la violencia y atentar contra el orden establecido, porque en el momento en que los integrantes de un grupo político organizado al amparo de las garantías que establece la Constitución Política Mexicana actúan en contravención a los principios de la misma, se hacen acreedores a las sanciones que corresponden a la ilicitud de su conducta, ya que aun cuando en estricta lógica debe admitirse que cualquier grupo o partido político tiende a llegar al fondo para implantar un gobierno acorde a su ideología, su actuación tendiente a esa finalidad tendrá que encuadrar forzosamente y necesariamente dentro de los cánones legales, o

sea la obtención del poder a través del proceso que señalen las leyes". (70)

Este criterio que ha permanecido por varios años en el máximo tribunal del país, se encuentra hoy todavía más claro después de la modificación de 1994 al artículo 35 en su fracción tercera. Cabe señalar que en la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante la Cámara de Diputados el día 25 de julio del mismo año por los legisladores de los cuatro partidos políticos representados en el Congreso, así como por el presidente de la República, se propuso para el precepto que señalamos, en primera instancia, que la prerrogativa del ciudadano sería : "Asociarse individual, libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país." Sin embargo, al elaborarse el dictamen de dicha iniciativa, el referido concepto fue modificado por el actual, que dice : "Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país." Como podemos observar, se pone énfasis respecto a la forma específica en que deben actuar las organizaciones políticas en México, por lo que no es permitida la actuación de ninguna clase de agrupación insurrecta y que tenga como ~~metas~~ *metas* ~~operativas~~ a la violencia, la agitación o la fuerza.

Otra circunstancia más relativa al derecho asociativo, es la referente a los requisitos para la constitución de los partidos políticos. Como pudimos observar en el capítulo pasado, a lo largo de las diversas legislaciones secundarias, se han requerido a los (70) Poder Judicial de la Federación, Ser. CD-RDM, junio de 1993, Primera Sala, Apéndice, 1905, Tesis 92, página 206, Séptima Época.

partidos un número mínimo de afiliados para poderse constituir como tales. Ante esta circunstancia cabe el cuestionamiento de que si esas disposiciones legales son inconstitucionales, en razón de que dificultan la creación de un partido político, violando así el artículo 9 constitucional. A simple vista, quizá, pareciera que efectivamente se transgrede la norma suprema al limitarse la creación de un partido sólo con un número determinado de miembros; sin embargo, esto no es así por las siguientes razones :

El ya mencionado artículo 9 nos dice que no podrá coartarse el derecho de asociación; es decir, a un ciudadano mexicano no puede prohibírsele el que pueda ingresar a una organización política constituida en partido, si es que él así lo desea puesto que es una libertad con la que cuenta. Tiene la facultad de asociarse o no a un determinado partido político; pero para que éste pueda funcionar y verdaderamente tenga la posibilidad de cumplir con sus objetivos, es necesario que cuente con un importante apoyo de personas y una estructura organizacional que solamente el elemento humano, bajo un número considerable de personas, es posible realizar. Por estas razones, la supuesta inconstitucionalidad no se presenta. Las características propias de un partido político deben establecerse en la ley reglamentaria "de tal suerte que cualquier asociación de ciudadanos que se constituya en ejercicio del derecho que otorga el artículo 9 de la Constitución debe reunirlos para convertirse en un verdadero partido político... pues lo único que la normación jurídica debe establecer como requisito substancial, no formal, es el número mínimo de sus miembros componentes para lograr con ello, y atendiendo

a la densidad de la población, que su formación responda a una respetable corriente de opinión pública". (79)

En términos generales, los artículos 9, 35 fracción tercera y 41 de la norma superior, establecen la libertad asociativa de los individuos a los partidos, y en sí, a cualquier otro tipo de organización con una actividad política tales como los sindicatos, asociaciones políticas, grupos de opinión y grupos académicos, entre otros.

Sin embargo, la misma Constitución señala algunas limitaciones a este derecho asociativo, además de los ya señalados como son la licitud en su objeto; el que solo los nacionales pueden ejercerla en asuntos políticos, y la manera pacífica de celebrarla, se imponen otro tipo de restricciones que las encontramos en el artículo 130.

Efectivamente, el artículo 130 inciso e), prohíbe que los ministros de los cultos religiosos puedan "asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna". Es decir, los ciudadanos mexicanos que practiquen algún ministerio en determinada asociación religiosa, son los únicos que tienen vedado el derecho de asociación política en nuestro país.

De acuerdo con José Luis Soberanes Fernández, el dar un concepto de ministro de culto es una labor ciertamente difícil debido a que dicho concepto debiera adecuarse a todos los credos religiosos, y no se puede tratar a los mismos con iguales palabras. Por lo tanto, (79) Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, vigesimocuarta edición, México, 1992, p. 390.

dicho autor sugiere que lo más adecuado es el dejarle a cada agrupación religiosa que ella se encargue de definir al ministro de culto. (80) Tal posición es la asumida por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público al establecer en su artículo 12 : "Para los efectos de esta ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter". Es decir, la categoría de ministro dependerá de que así lo disponga la asociación religiosa, de acuerdo a sus preceptos y organización.

Tenemos entonces que efectivamente los ministros no pueden asociarse a un partido político y mucho menos crear un partido confesional, según lo dispuesto por el mencionado artículo 130, inciso e) de la Constitución Federal, circunstancia que secunda el segundo párrafo del artículo 14 de la misma Ley de Asociaciones, al señalar que : "Tampoco podrán los ministros de culto asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna".

Como podemos observar, mientras una persona se encuentra ejerciendo el cargo de ministro de algún culto, no podrá afiliarse a partido político sea cual fuere, pues así lo prohíbe la Constitución como la ley reglamentaria de su artículo 130, y en caso de violarse dicha disposición, la misma ley establece las sanciones a que se hará acreedor el ministro infractor. El artículo 29 de la señalada ley dispone : "Constituyen infracciones a la presente ley, por parte de los sujetos a que la misma se refiere : I. Asociarse con fines

(80) González Fernández, Ruiz Massieu y Soberanes Fernández, Derecho Eclesiástico Mexicano, Ed. Porrúa, primera edición, México, 1972, p. 50.

políticos, así como realizar proselitismo o propaganda de cualquier tipo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política algunos". Al tipificarse la situación contenida en este señalamiento, el artículo 32 del mismo ordenamiento señala las sanciones a aplicarse, y que de acuerdo a la falta, consisten en : apercibimiento; multa de hasta veinte mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal; clausura temporal o definitiva del local destinado al culto público; suspensión temporal de los derechos de la asociación religiosa, y cancelación del registro de la asociación.

No obstante la prohibición a los ministros de culto en cuanto a la afiliación a los partidos políticos, de ninguna manera ésta es absoluta, ya que únicamente se restringe al periodo en el cual practican su ministerio, pues en cuanto ellos se separen "formal, material y definitivamente" del mismo, tienen ya la posibilidad de asociarse a cualquier partido político, aunque para poder ser candidato a algún cargo de elección popular deberán transcurrir cinco años, según lo señalado por el artículo 14 en su primer párrafo, de la ya señalada Ley de Asociaciones Religiosas. Sin embargo esta disposición no menciona expresamente que las personas que dejen el ejercicio del ministerio y así lo hagan saber a la Secretaría de Gobernación, automáticamente cuentan con la facultad de asociarse a determinado partido, sino que esto lo interpretamos de la lectura del ya señalado precepto, en virtud de que el mismo reafirma lo señalado en el artículo 130 inciso d) constitucional, el cual otorga el derecho de voto a esos ministros como ciudadanos que son; es decir, el ejercicio del derecho político-electoral del sufragio les es

respetado, así como el hecho de que, al dejar de ejercer su correspondiente ministerio, ellos continúan siendo ciudadanos con todos sus derechos constitucionales, salvo el del de poder ser votado en una elección para algún cargo, el cual podrá ejercerse sino sólo después de transcurrir el lapso ya mencionado de cinco años, después de los cuales podrán ejecutar todos los derechos establecidos en la Constitución y en las demás leyes.

El derecho de asociación de los partidos políticos es, sin duda, un elemento básico de un sistema que aspire a ser democrático. No obstante, dicho derecho no debe quedarse restringido a la mera letra de la ley, sino que ésta debe ser cumplida, ejercida y respetada, y cuando tenga alguna omisión o falla, ella sea corregida para su adecuado funcionamiento.

Los artículos 9. 35 fracción tercera, 41 fracción primera parte final y 130 inciso e), son las disposiciones constitucionales que dan vigencia a la prerrogativa asociativa de los ciudadanos del país en relación a los partidos políticos, así como las limitantes que sobre el mismo tenor se establecen para determinado grupo de personas con una actividad de carácter religiosa, que sin embargo, y afortunadamente, no es absoluta.

Debemos, por nuestra parte, expresar nuestra satisfacción por la modificación a los artículos 35 y 41, respecto a la afiliación individual de los ciudadanos a los partidos políticos. Creemos que ha sido una inclusión necesaria e importante, ya que, en primera, toda persona, todo ciudadano merece respeto a su inteligencia y voluntad, no merece ser tratado como mero objeto de la política o de vividores

de la misma, cosa que ha sucedido en México a lo largo de varias décadas; y en segunda, para beneficio mismo de los partidos políticos, pues ahora, todo militante con el que cuenten, podrá ser un elemento funcional y podrá también dar de sí su mejor empeño y capacidad, en virtud de que será miembro de la institución con la cual se identifique y quiera permanecer. Sin embargo, esto apenas es el inicio de un posible viraje del país hacia la democracia: ojalá que lo que en los textos se plasma como un querer ser, en la realidad viva se convierta en lo verídico.

B) NATURALEZA JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

En el artículo 41 constitucional se encuentran regulados los partidos políticos en México desde el año de 1977, donde se realizó la "reforma política" que trajo como consecuencia un nuevo régimen jurídico de partidos. Pero cabe hacernos un cuestionamiento : ¿Por qué se escogió al artículo 41 para incorporar integralmente a los partidos dentro de la Constitución?

El título segundo, capítulo primero de nuestra Ley Fundamental lleva por título "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno", en donde justamente se habla de la soberanía, la cual reside esencial y originariamente en el pueblo, estableciéndose, además, la forma estatal federal y el gobierno republicano, representativo y democrático, tanto en los artículos 39 y 40, respectivamente. Además, en el propio artículo 41, el cual se encuentra incluido en el mismo capítulo antes señalado, se dice que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión; es decir, de los órganos del Estado, tales como el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Luego entonces, y sobre todo en este último Poder el cual se compone por representantes de la nación, la intervención de los partidos políticos es vital en razón a que son ellos quienes postulan candidatos a esos cargos, y los ciudadanos con su voto, disponen quiénes obtendrán dicha representación para la creación y modificación de las leyes secundarias, así como de la propia Constitución.

Sin embargo se han dado muy importantes voces como la del maestro Ignacio Burgoa, el cual se manifiesta en contra de que los

partidos hayan sido incluidos en el artículo 41, señalando que dicha inclusión debió realizarse en el artículo 9 de la propia Carta Magna. Al respecto, dicho tratadista señala : "Creemos que las referidas adiciones no debieron practicarse al invocado artículo 41, que se refiere al principio dogmático de la soberanía popular, sino que, con mejor criterio legislativo, debieron introducirse en el artículo 9 de la Constitución que alude a la libertad asociativa en materia política de los ciudadanos". (01)

Por nuestra parte, no coincidimos con la opinión de tan distinguido jurista, ya que el señalado artículo 9 hace referencia al derecho de asociación en forma genérica, por lo que dicha facultad pueda hacerse valer para crear o asociarse a cualquier otra agrupación con personalidad jurídica, y no sólo a los partidos políticos, ya que la actividad y función de estos va mucho más allá que la mera afiliación de ciudadanos, pues su objetivo principal es la de acceder al poder, a los órganos estatales, para implementar desde ahí su propuesta política planteada en unos principios, así como en una plataforma, y dicha posición se encuentra más relacionada con el sentir y deseo de la población, por lo que consideramos que incorporar a los partidos en el capítulo de la "Soberanía y la Forma de Gobierno" fue un criterio acertado, además de que en el artículo 40 se nos habla de un gobierno democrático, y para que el mismo sea viable, sin duda, la participación de los partidos políticos, hoy en día, es imprescindible.

Podemos observar, por ejemplo, que un factor determinante para (01) Opus cit. supra nota 34. p. 550.

la aprobación de leyes es el relacionado a la composición de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, según sea el caso, en donde, y de acuerdo al partido político que tenga mayoría de legisladores, el mismo podrá hacer valer sus propuestas e iniciativas con mayores efectos jurídicos y políticos, circunstancia muy relacionada con otros aspectos de carácter constitucional como lo es la real división de poderes; pero sobre todo el ejercicio de la soberanía por medio de los órganos constituidos, cuyo componente humano se deriva de la postulación efectuada por un partido político. De tal manera, pues, el regular a dichas organizaciones en el artículo 41, es correcto.

Además, si se hubiesen incluido los partidos en el artículo 9, éste habría sido rebasado como precepto que consagra una garantía individual, pues la definición de partido político, de su naturaleza jurídica, así como de las prerrogativas de las cuales son titulares, son características en las cuales un gobernado no tiene injerencia, sino sólo una agrupación bien definida en su organización y acontecer.

El maestro Jorge Carpizo, igualmente considera que la colocación en el artículo 41 de los partidos políticos es la adecuada, ya que los mismos "son un rasgo indispensable de la democracia, pues influyen y caracterizan todo el proceso gubernativo y le dan su sello al sistema político", y posteriormente agrega que "el sistema de gobierno es una estructura en la cual se desarrolla un proceso político que está profundamente determinado por los partidos políticos". (82)

(82) Opus cit, p. 323.

Una vez justificada la inclusión dentro del artículo 41 de los partidos políticos, procederemos a analizar su naturaleza jurídica. Sin embargo, cabe señalar que esta disposición con la reforma de 1996, tuvo una muy importante modificación en su estructura y contenido, aunque respecto a los partidos políticos, la variación más importante fue la referente al financiamiento público y un poco en cuanto a la colocación de los párrafos de lo que era el anterior artículo 41; pero sin variar su naturaleza jurídica ni tampoco su definición, cuestiones que analizaremos en seguida.

En la fracción I del artículo 41, se señala : "Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral."

El concepto de "interés público" es el más significativo para poder desentrañar en qué consiste la naturaleza de los partidos, y ver los alcances de la misma. "El tema del Interés Público ocupa un lugar privilegiado al ser un principio fundamental de legitimación. No surge del ajuste espontáneo de intereses particulares, pasa por la mediación de una instancia que en razón de su posición específica realiza la síntesis de las voluntades individuales y define el interés común de los miembros de la comunidad." (83)

De las palabras del maestro Acosta Romero encontramos dos elementos que resaltan : el primero sobre la legitimación, y el segundo respecto al interés común.

(83) Miguel Acosta Romero, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, segunda edición, México, 1992, p. 1051. (El subrayado es nuestro).

En razón a la legitimación, relacionada con los partidos políticos, podemos deducir que éstos funcionan como vehículos conductores de las inquietudes, pensamientos e intereses de una comunidad política; es decir, de la población de un Estado en la cual recae la soberanía. Los ciudadanos, al dar un apoyo o respaldo a determinado partido político, le dan legitimidad al mismo para llevar a cabo sus propuestas planteadas, bajo su doctrina y corriente ideológica, quedando dicha organización con la posibilidad de concretizar esos postulados en la realidad, mirando por el bien común. Por lo tanto, cuando un partido obtiene un soporte electoral que lo hace acceder al ejercicio de alguna función de gobierno, siendo un órgano de interés público, cuenta con esa legitimidad necesaria para practicar, ya sea como legislador o administrador, su proyecto de nación.

Ahora bien, la función realizada por un partido bajo la legitimación correspondiente, debe ser acorde al interés público ciudadano; debe mirar por la consecución del bien común que es, a final de cuentas, un fin estatal. No pueden estar separados el interés general del agregado social con la actividad ejercida por un partido político en su responsabilidad correspondiente, pues de lo contrario, la representatividad que goce esa agrupación, será simplemente artificial.

Tenemos entonces que, bajo el aspecto que hemos señalado en razón al interés público, los partidos políticos tienen legitimidad para su actuación pública al momento de ser respaldados por un grupo de ciudadanos; pero su función no puede ser arbitraria ya que la

misma debe mirar por la satisfacción del interés común de los integrantes de la sociedad.

En un sentido análogo se expresa Paolo Biscaretti di Ruffia, quien menciona que "muchas de las funciones por ellos actuadas (por los partidos) redundan en beneficio del Estado o de la colectividad de ciudadanos, y muy bien pueden, por esto, calificarse de públicas". (84) Es decir, los partidos deben buscar el lograr que el interés público se vea realizado a través de la ejecución de las políticas propuestas bajo una plataforma, que en su momento fue aceptada; pero además, dicho autor nos señala el hecho de que los partidos, al funcionar como órganos en favor de la colectividad, son igualmente de naturaleza pública, y posteriormente agrega : "no parece, sin embargo posible considerar... a los mismos partidos como órganos del Estado : el interés propio que, indudablemente, persiguen, el contraste que entre ellos se da institucionalmente, la naturaleza pública, aunque no estatal, de las funciones que efectúan, impiden realmente esa calificación". (85)

Si a los partidos políticos se les considera y acepta como entidades de interés público, y además si su actividad tiene que apegarse a satisfacer ese interés, a lograr un bien general, tenemos igualmente, y como lo dice Biscaretti, que la naturaleza de las funciones de los partidos es de carácter pública, pues en él interviene la colectividad; pero de ninguna manera los partidos políticos pertenecen a la esfera del Estado.

(84) Opus cit. p. 783.

(85) Ibid. p. 784.

Hemos querido manejar el término de interés público bajo los señalamientos antes mostrados, ya que efectivamente consideramos que todo partido político, sus características propias y sus actividades, deben ir en función del bienestar común de los miembros integrantes de la colectividad, lo que hace que su publicidad sea un elemento innato y concomitante, por lo que si su obrar se desvinculara de los ciudadanos, entonces el partido perdería su razón de ser, a menos que su actuación se ajuste al orden legal y a su misma finalidad.

Entrando ya propiamente al análisis del artículo 41 en su fracción I ~~in *extenso*~~, debemos primeramente considerar un significado que se vincula a la teleología del mencionado precepto, referente a considerar a los partidos como entidades de interés público. En este sentido, para Georges Durdeau el interés público es un "conjunto de bienes necesarios a la vida humana organizados entre sí, de tal modo que constituyen un ambiente que ofrezca al individuo los medios de alcanzar, gracias a su propia labor, su destino temporal." (86) De esta definición, tomaremos solamente el criterio de los "bienes necesarios", el cual podemos aplicar a los partidos dentro de nuestro sistema constitucional. Pero esos bienes necesarios no son exclusivamente de carácter material, sino que ellos conllevan ciertos derechos a favor de los partidos, lo que les da su naturaleza jurídica.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas a diversos artículos constitucionales que se presentó ante la Cámara de (86) Citado por Miguel Acosta Romero. Opus cit. p. 1040.

Diputados en el mes de octubre de 1977, y en la cual se incluyó y requirió a los partidos políticos dentro del artículo 41, podemos leer que se dice : "El carácter de interés público que en la Iniciativa se reconoce a los partidos políticos, hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recibir la adhesión ciudadana".

En este sentido observamos que los partidos políticos, al conferírseles el grado de entidades de interés público, en realidad es al Estado mexicano al que se le asignan las obligaciones de sostener un sistema de partidos; otorgarles a los mismos medios económicos para la realización de sus funciones, así como ejecutar todas las acciones necesarias con la intención de que ninguna organización partidaria se vea impedida al ejercicio legal de sus funciones. Esto es, los partidos cuentan con los elementos suficientes para desempeñarse dentro de la actividad política, puesto que la norma constitucional así lo contempla.

Esa obligación estatal de otorgar a los partidos políticos todas las garantías materiales y jurídicas, para que los mismos puedan actuar tanto en los procesos electorales como en los tiempos en donde no se realizan campañas, se reiteró en la discusión que la referida iniciativa provocó dentro del órgano legislativo y en la cual el diputado Miguel Montes García, expresó lo siguiente : "Si los partidos políticos, constitucionalmente se definen como entidades de interés público, el Estado tiene interés también en el apropiado funcionamiento... de los partidos políticos, el interés y obligación.

por su característica de interés público, de darles los elementos necesarios para que realicen su trabajo político...

"Por eso yo creo que está jurídicamente fundado, el que el Estado se imponga la obligación de dotar a los partidos políticos de los elementos necesarios que le permitan captar la voluntad ciudadana." (B7)

El constreñimiento al que el Estado se sujeta, y que se establece dentro del mismo artículo 41, se refiere específicamente el otorgar a los partidos de todas las facilidades para que ellos tengan acceso constante a los medios de comunicación social; propiciar que cuenten con una serie de elementos para elaborar sus objetivos; asignarles un financiamiento público, de acuerdo a lo señalado en la misma Constitución, y a reconocer y aceptar su derecho de participar en elecciones para los tres niveles de gobierno.

En este sentido podemos observar que los partidos políticos, al ser considerados entidades de interés público, conllevan el aspecto de contar con ciertas prerrogativas constitucionales, siendo el Estado el obligado a hacerlas valer; pero de ninguna manera bajo un criterio discrecional, sino conforme a los lineamientos que establece la misma Carta Magna y la ley reglamentaria.

Además existe un dato relevante que nos menciona el maestro Jorge Carpizo. El nos dice que "la categoría de entidades de interés público otorgada a los partidos, los equipara a los sindicatos y (B7) Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Año II, T. II, No. 19.

ejidos; es decir, el estado adquiere la obligación de garantizarles las condiciones para su desarrollo, así como propiciar y suministrar los elementos mínimos para su acción, asegurándoles vida y concurrencia dentro del proceso político del país." (88)

Efectivamente, al tener el Estado la obligación de hacer posible el adecuado funcionamiento de los partidos dentro de nuestro sistema político, los mismos son equiparados a los ejidos y sindicatos para que así puedan contar con un desenvolvimiento eficaz. Pero este equiparamiento con los sindicatos nos lleva a realizarnos una pregunta: ¿Con base en el convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la libertad sindical, es posible que no sea necesario el registro, ya sea condicionado o definitivo, para que un partido político, al momento de constituirse, tenga personalidad jurídica y por lo tanto pueda participar en un proceso electoral?

Recordemos que el invocado convenio 87, tanto en su artículo 2 como en el 7, nos hablan de que es factible constituir un sindicato sin que sea necesaria la "autorización previa" por parte de alguna autoridad, ni de que la adquisición de la personalidad jurídica puede estar subordinada a determinadas condiciones que limiten la señalada constitución.

Sin embargo, como sabemos, en nuestro sistema jurídico secundario regulatorio de los partidos políticos, para que una organización de éstas pueda participar en una elección federal, es necesario que el Instituto Federal Electoral otorgue el registro (89) Opus cit, p. 354.

correspondiente, sin el cual un partido no pueda actuar dentro de una contienda electoral. Además, para obtener ese registro, es necesario que el partido político cubra ciertos requisitos.

Ante esta aparente contradicción, y dando respuesta a la pregunta antes formulada, decimos que los partidos políticos no pueden requerirse o invocar el convenio B7, cuando no se les otorga el registro solicitado al no cumplir con los requisitos de constitución, por las siguientes razones:

1) Al equipararse los partidos a los sindicatos, estamos exclusivamente ante ante la obligación del Estado de garantizar el buen funcionamiento y desarrollo de las organizaciones políticas para un adecuado sistema de partidos; es decir, las prerrogativas con las que cuentan dichos partidos deben ser promovidas y respetadas por el mismo Estado.

2) La finalidad de un sindicato es muy distinta a la de un partido político. El primero es una agrupación de trabajadores o patronos, en defensa de sus respectivos intereses dentro de la relación laboral, intereses que no pueden estar atendidos al reconocimiento previo de alguna autoridad. Por su parte, el partido político tiene como objetivo fundamental el acceder al poder, a través de una elección, para ejercer gobierno y poner en práctica sus postulados ideológicos.

3) Un sindicato puede constituirse, dada su misma naturaleza, con veinte personas si se trata de trabajadores y tres personas si se trata de patronos; en tanto un partido, dado el alcance y proyección que debe tener para lograr sus fines, debe contar con un número

importante de personas, que de acuerdo con la legislación electoral, no puede ser menor al 0.13 % del padrón electoral federal.

Es básicamente por estos elementos que el convenio 87 no es aplicable cuando el registro a un partido político no es concedido por el Instituto Federal Electoral.

La naturaleza jurídica de los partidos políticos en México, de acuerdo a la fracción I del artículo 41, es la de entidades de interés público, ya que pueden hacer valer las prerrogativas que se les otorgan, siendo además responsabilidad y obligación estatal el cabal cumplimiento de las mismas, del desarrollo de los partidos y de su acceso a los medios de comunicación. Entidades de interés público significa, pues, que el Estado debe proporcionar todos los elementos que hagan posible que los partidos políticos se desenvuelvan, tanto en sus actividades permanentes, como en sus actividades electorales; hacer posible el cumplimiento de sus prerrogativas y derechos, y velar por la estancia de un auténtico sistema de partidos.

DEFINICION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

En el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional, se señala : "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios

e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

Como podemos observar del anterior concepto, las funciones de los partidos políticos se encuentran bien definidas, y para hacer el análisis de las mismas, procederemos a dividir en tres partes la definición de los partidos.

En primer lugar se dice que los partidos políticos tienen como fin que el pueblo participe en la vida democrática. Esto es un elemento muy relevante, pues significa que los institutos políticos no deberán actuar exclusivamente en los periodos electorales, ya que su actividad es constante, y una forma de desempeñar la misma, es a través del fomento entre la ciudadanía de conciencia, criterio y opinión política en relación a los problemas y circunstancias prevalentes en el país. Es decir, una función de los partidos es el darles a los habitantes nacionales los elementos y la información suficiente para que éstos puedan desarrollar una formación ideológica, y de esta manera, saber lo relativo a los asuntos de carácter económico, político, social, etc. que se suceden en su entorno, fijándose a sí mismos una posición específica.

El segundo elemento importante de la definición de los partidos, es el que éstos contribuyen a la integración de la representación nacional. En este sentido debemos recordar la estructura del Estado mexicano, la cual se compone por la federación, los estados y los municipios, así como en una división de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Al decirse que los partidos contribuyen a la representación nacional, debemos entender, que de la postulación de candidatos que hagan estas organizaciones a los cargos en los poderes Ejecutivo y Legislativo, es como estos últimos se conformarán. Esto es, los partidos presentan candidaturas para la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Presidencia de la República, formándose así la representación nacional, después de la correspondiente elección.

Si consideramos que de acuerdo al artículo 51 constitucional, donde se considera a los diputados como representantes de la nación, y al artículo 80 de la misma Carta Fundamental donde se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un presidente de la República, observamos entonces que tanto diputados como el presidente son representantes de la nación; los primeros porque así lo dispone la norma constitucional y el segundo también, por ser el Jefe del Estado de la nación mexicana. Ante esto, sabemos que las personas que ocupan el cargo de diputados como el cargo del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, acceden al mismo en virtud a que un partido político los postuló, y sin lo cual ese acceso no habría sido posible. De aquí parte la importancia del papel de los partidos, pues son ellos y sus candidatos quienes tienen como primordial función el integrar la representación nacional, tal y como lo establece la norma suprema, en la disposición que comentamos.

Y en tercera, los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos que hacen posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, en razón a los programas, principios e ideas que postulan y a través del sufragio universal, libre, secreto y directo.

Este criterio va muy relacionado con el anterior, pues efectivamente los partidos, al ser integrados por ciudadanos mexicanos, igualmente son ciudadanos quienes llegan a ocupar el ejercicio del poder público y la representación popular en el país. Pero esa representación se encuentra sustentada en su correspondiente elección universal, libre y directa, así como en el fundamento ideológico y doctrinario de cada partido político. De esto último podemos considerar básicamente una situación : los partidos políticos cuentan con la facultad de participar en cualquier elección de representantes populares, en virtud de que esa es una de las actividades esenciales de toda organización de esta naturaleza, por lo que las leyes que prohíban la postulación de candidatos a los partidos políticos, son a todas luces inconstitucionales.

C) PRERROGATIVAS Y PROHIBICION DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

EL DERECHO A LA INFORMACION Y LOS MEDIOS DE COMUNICACION

En el artículo 6 de nuestra Ley Fundamental se contempla, a partir del año de 1977, el derecho a la información, el cual será garantizado por el Estado. Este señalamiento fue una adición al precepto antes mencionado a través de la reforma política realizada por el presidente López Portillo. Sin embargo, dicho agregado no debemos contemplarlo exclusivamente como una garantía individual a favor del gobernado para que éste tenga acceso a toda clase de información y noticias requeridas por él, sino igualmente tenemos que ubicarlo como la posibilidad de emitir y hacer difundir opiniones y posturas destinadas a la sociedad en general; es decir, y haciendo referencia en particular a los partidos políticos, éstos cuentan con toda la facultad de hacer conocer sus propuestas y posiciones en torno a sus mismos postulados, así como los referentes a los problemas nacionales, para que la sociedad en su conjunto cuente con una guía, y así, pueda formarse un criterio propio y decidirse por la opción política que más le satisfaga.

En la exposición de motivos de la iniciativa que modificó el artículo 6 constitucional, se dice : "se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los períodos electorales.

"Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva el derecho a la información, que

mediante esta Iniciativa se incorpora al artículo 6o., que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que esta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad."

Si la función primordial de los partidos políticos se remite a los períodos electorales, y en ellos dichos organismos se ven obligados a realizar campañas, presentar candidatos, publicar propaganda y ofrecer propuestas a los electores, es claro que los partidos son sujetos del derecho a la información en el sentido de hacer del conocimiento público toda su acción; es decir, adquieren un papel activo como difusores de esa misma información. Además, esta situación se acentúa cuando la presencia de los partidos se hace permanente, al crear y formar educación cívica en relación a los acontecimientos que se dan en el país.

Pueden ser diversos los canales utilizados para que los partidos difundan la información que ellos consideran necesaria dar a conocer, y que puede ser la misma propaganda, publicaciones, foros, así como los propios medios de comunicación masiva. (89)

Tenemos entonces que los partidos políticos igualmente gozan del derecho a la información en el sentido, no sólo de ser susceptibles de allegarse cualquier noticia o ejercer petición respecto a determinado asunto, sino, sobre todo, de divulgar sus planteamientos y opiniones respecto a los asuntos públicos de la nación, e igualmente, para contribuir a la formación cívica de los ciudadanos.

(89) Sergio López Ayllón, El Derecho a la Información, Ed. Miguel Ángel Porrúa, primera edición, México, 1984, p. 34.

a través de sus planteamientos y críticas en materia económica, política, social, cultural, entre otras; pero sobre todo, al propágar sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

Ahora bien, al ejercerse el derecho a la información en sentido activo, los partidos tienen que efectuarlo de acuerdo al criterio formulado por el mismo artículo 6 constitucional, o sea, que no se ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público. Hemos señalado ya, que el régimen jurídico mexicano de los partidos políticos es de carácter cualitativo, por lo que tanto los postulados como el desempeño de las organizaciones políticas tiene que estar plenamente acorde a la misma Constitución y sin contrariarla, razón por la que, al difundir sus críticas y opiniones en razón a cualquier materia, las mismas deberán ser conforme al orden legal, con respeto y de forma pacífica.

Recordemos que en la Ley Federal Electoral de 1973 se estableció la posibilidad de que los partidos pudieran acceder a la radio y televisión, sólo durante los periodos de campaña electoral. Con el párrafo que comentamos, ese acceso se amplió para que el mismo sea de forma permanente y, además, a los medios de comunicación social.

La importancia del acceso permanente a los medios, radica en que los partidos, al utilizar los mismos, contribuyen a la educación política de los ciudadanos cuando los periodos electorales no se hacen presentes, además, esto reafirma la actividad constante y no sólo proselitista que tienen los partidos políticos en el ámbito nacional. Asimismo, sin duda, el medio de comunicación que más llega

a los sectores amplios de la población, es la televisión, a través de los programas que se destinan a la difusión de las actividades y proclamas partidistas, bajo los tiempos asignados en la propia ley reglamentaria.

Por otro lado, y a pesar de que constitucionalmente se establezca el acceso de los partidos a los diversos medios masivos de comunicación con el objeto de presentar su oferta política, suponiéndose con esto el llegar verdaderamente a la sociedad, en la realidad muchas de las organizaciones políticas no pueden hacer efectiva esa facultad, aun cuando les sean transmitidos los programas que legalmente les corresponden y conforme a los tiempos establecidos, en virtud de que los verdaderos difusores de las actividades partidarias son los llamados noticieros, los cuales, si bien en muchas ocasiones su mensaje no es completamente semejante a lo verídico, si llegan a muchas más personas; pero sobre todo, y conforme a lo que hemos podido observar en el acontecer diario, los ciudadanos no tienen interés, en la mayoría de las ocasiones, en los programas transmitidos por los partidos políticos en forma constante. Sabemos que esto no es una responsabilidad atribuible a la autoridad o a los partidos; pero ojalá, y por el bien de una verdadera cultura democrática nacional, los ciudadanos pongan un poco de mayor interés en las transmisiones y publicaciones a que tienen acceso los partidos políticos.

La importancia del derecho a la información no se remite solamente al artículo 6 constitucional, sino que debemos relacionarlo con la primera parte de la fracción II del artículo 41 de la propia

Carta Fundamental, que en el fondo conserva la presencia permanente de los partidos en los medios de comunicación, establecida desde 1977. Al respecto se lee : "La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente a los medios de comunicación social, de acuerdo con sus formas y procedimientos que establezca la misma."

En lo referente a lo que son los medios de comunicación social, éstos adquieren una relevancia muy especial para el acceso de los partidos a los mismos y divulgar así su mensaje. Al hablar de medios de comunicación social, no nos estamos refiriendo solamente a la radio y televisión, sino igualmente a otros tantos medios diversos. Si bien en la actualidad no existe un concepto de medios de comunicación social para saber específicamente a qué nos estamos refiriendo con ello, es importante citar aquí un Anteproyecto de Ley de Comunicación Social elaborado por la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República en el año de 1981, donde se señala que éstos medios son "todos los instrumentos y sistemas de producción, almacenamiento, emisión y transmisión de mensajes", como lo son la misma radio y televisión, la prensa, el cine, los satélites, etcétera (90), incluyendo nosotros también a las revistas.

Tenemos entonces que los partidos políticos cuentan, como una de sus principales prerrogativas, el acceder en todo momento a los medios de comunicación social para exponer sus planteamientos ideológicos y políticos destinados a la ciudadanía. Pero ese acceso a (90) Sergio López Ayllón, *Ibid.*, p. 104.

los medios no se hace de manera arbitraria o caprichosa de nadie, sino que la ley, de manera equitativa para con los partidos, señala los tiempos y formas en que se efectúe el acceso correspondiente, siendo responsabilidad de cada instituto político, el contenido y mensaje de sus emisiones.

La disposición constitucional de que los partidos tengan acceso permanente a los medios de comunicación social, tiene como intención la de divulgar sus diferentes propuestas en los ámbitos de la vida del Estado, cosa que es favorable y que además debe seguirse dando. Sin embargo, para que ese acceso de los partidos políticos sea verdaderamente equitativo, es necesario que en la práctica diaria, en la realidad, las diferentes cadenas de televisión, radio, prensa escrita y demás medios, también pongan en marcha y respeten la estipulación a la que nos referimos, pues es muy sabido el manejo, por no llamarle manipulación, que realizan algunas empresas de comunicación, con la intención de favorecer a ciertos candidatos o partidos, haciendo con esto ya inequitativa una contienda electoral. Djalá y exista la corresponsabilidad de los medios referidos.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Uno de los temas que mayores controversias ha creado dentro de la actividad de los partidos políticos, es justamente el relativo a sus ingresos y gastos que los mismos efectúan para el desarrollo de sus diversas funciones. Es, además, un tópico delicado, si consideramos el origen de los recursos y el destino al que los mismos otorgan las propias agrupaciones políticas.

Pero sin duda que uno de los debates más sólidos que se han presentado en este sentido, es el de financiamiento público que otorga el Estado a los diversos partidos políticos. Debemos recordar que en la década de los años setenta, en que se establece como prerrogativa de los partidos el financiamiento estatal, primero indirectamente a través del otorgamiento de franquicias postales y la exclusión del pago de ciertos impuestos, y posteriormente, ya a nivel constitucional, directamente, por medio de ministraciones de recursos económicos, cuando en México se inicia un periodo de regulación de las finanzas de los partidos dentro del contexto legal. Sin embargo, esa concesión de financiamiento a los partidos, no fue mas que el reflejo de la crisis de credibilidad democrática a la que se sujetaba el régimen político en nuestro país, razón por la cual en el año de 1977 se intenta dar, a través de la reforma constitucional, un sistema de participación y surgimiento de partidos para que aparentaran la competencia política y electoral, razón por la cual se institucionalizó el financiamiento público. En efecto, "en las democracias en vías de consolidación el papel del financiamiento público ha sido fundamental en la construcción del sistema de partidos : en este sentido, la reglamentación del financiamiento ha servido como instrumento para paliar el déficit de instituciones de representación." (91)

Se han exclamado una serie de argumentos a favor de que el Estado asigne una cantidad de recursos a los partidos para su

(91) Jean Francois Frud'homme, Rodrigo Morales, Inés Castro Apreza y Lorena Villavicencio (investigadores), Jorge Alcocér (compilador), Dinero y Partidos, Ed. CEPNA, Nuevo Horizontes Editores y Fundación Friedrich Ebert, primera edición, México, 1973, p. 21. (El subrayado es nuestro).

actuación en la vida política de la nación, tales como el que con ello se asegura un equilibrio en las contiendas electorales, que se garantiza el origen lícito de los mismos recursos, que con ellos se responde a la supervivencia de los partidos, etcétera, todas ellas, quizá, con cierta razón; pero que sin embargo, crean una dependencia de los institutos políticos hacia el mismo Estado, ya que la mayor parte de los medios con que llegue a contar un partido no son los obtenidos por él mismo, sino los asignados por la instancia estatal, circunstancia que puede determinar la voluntad y conducta de algún partido político.

Ahora, si bien nosotros no nos manifestamos totalmente en contra del financiamiento público a los partidos, creemos que si es necesario establecer muy severas limitaciones al mismo, sobre todo tratándose del subsidio directo por parte del Estado, para que la verticalidad de los programas y acciones tomadas por esta clase de instituciones que tienen como objetivo fundamental el acceder al gobierno, no se vean mermadas, al sentir sometida su existencia misma a los recursos que se les asigne por parte del poder público.

Creemos que los recursos otorgados por el Estado a los partidos políticos deben ser restringidos, sin que los mismos tengan preponderancia en las finanzas partidistas. En este sentido, es interesante observar una de las más importantes polémicas verificadas en relación al financiamiento público, dada en Alemania a través de su Tribunal Constitucional, en sus diversos criterios sustentados. Dicho órgano jurisdiccional ha emitido, en cuanto al financiamiento a los partidos, cuatro sentencias: la del 24 de junio de 1950; la del

17 de julio de 1966; la del 14 de julio de 1986 y la del 9 de abril de 1992, siendo las más relevantes tanto la segunda como la cuarta sentencia.

Así, tenemos que en la resolución de 1958, el Tribunal dispuso que aun cuando no existía un deber de financiación del Estado a los partidos políticos, según la propia Constitución alemana, sí podían ser financiados en base al principio de igualdad entre los partidos políticos. En tanto, el fallo de 1986, se refirió a la desgravación de gastos especiales, los cuales fueron declarados como inconstitucionales. (92)

Pero entrando ya propiamente al asunto del financiamiento público en Alemania, la resolución del 17 de julio de 1966 declaró inconstitucional a dicho tipo de financiamiento, pues se consideró que el mismo era un injerencia ilegítima para la formación de la voluntad popular, y solamente era permitido el financiamiento estatal, cuando un partido se desarrollara justamente dentro del ámbito del Estado. Al señalarse lo anterior, se buscó la independencia de los partidos políticos, cosa muy acertada. Sin embargo, en la misma sentencia, el Tribunal dispuso una vía de financiamiento estatal, referido al derecho de restitución, en el cual el Estado debía reembolsar a los partidos los gastos sufridos por éstos en una campaña electoral. (93)

En síntesis, de acuerdo con esta sentencia, se buscó la (92) Santiago González-Veras Ibañez, La Financiación de los Partidos Políticos en Alemania tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992, en Revista Española de Derecho Constitucional, año 12, Núm. 36, septiembre-diciembre 1992, pp. 300, 301 y 304. (93) Ibid. pp. 301 y 302.

independencia de los partidos políticos respecto del Estado, al señalarse como ilegítimo el financiamiento público; pero no obstante, si se permitió un financiamiento derivado de los gastos de una campaña electoral, gastos que eran restituidos.

Con la sentencia del 9 de abril de 1992, el criterio del Tribunal Constitucional cambió respecto a lo establecido en 1966, ya que la nueva postura dispuso que el Estado no está impedido para financiar las actividades de carácter general de los partidos políticos; es decir, que el financiamiento otorgado por el Estado no consiste solamente en el reembolso de las erogaciones causadas por las campañas electorales, sino que también se comprende a las actividades permanentes de los propios partidos. Este viraje es sumamente importante, ya que los partidos políticos alemanes son ahora sujetos constantes de financiamiento público, que sin embargo, éste de ninguna manera es total o principal, ya que la misma sentencia que tratamos continúa invocando el principio de independencia de los partidos respecto al Estado, por lo que esa financiación es parcial, o sea, que la asignación de recursos públicos de ninguna manera es la principal fuente de ingresos de los partidos políticos, pues éstos deben seguir preocupándose por recaudar recursos para sí. Es más, a pesar de que el Tribunal Constitucional ha aceptado el financiamiento estatal para las actividades generales de los partidos, también ha dicho que el financiamiento privado tiene preferencia sobre el público, asegurándose de esta forma la independencia de los mismos partidos en razón al Estado. (94)

(94) Ibid, p. 306.

Ahora bien, hay además un criterio que consideramos muy importante para el financiamiento estatal, y es el de la subsidiaridad. Este consiste en que el Estado cubrirá la parte en que la necesidad de recursos que tenga un partido político, para cumplir sus funciones, y que los propios partidos no puedan solventar por sí mismos.

Así también, son dos los límites que tiene el Estado para asignar recursos a los partidos : el límite relativo y el límite absoluto. El relativo consiste en que el financiamiento público no puede rebasar la cantidad de financiamiento privado logrado por un partido; es decir, que de los recursos con los que llegue a contar un instituto político, la mitad serán derivados de fuentes privadas y la otra mitad será cubierto por el propio financiamiento estatal. En tanto, el límite absoluto hace referencia a que de la cantidad financiada por el Estado a los partidos durante el período 1989-1992, se otorgará la media anual de ese mismo período. (95)

Como podemos observar, desde 1972 los partidos políticos en Alemania reciben un financiamiento público para sus actividades generales; pero que en todo momento tienen un límite, con la intención de que dichas agrupaciones cuenten con independencia en su relación con el Estado y que sus recursos, en su mayoría, no sean los provenientes del erario público.

Por nuestra parte consideramos que los recursos con que cuentan los partidos políticos, de ninguna manera deben ser predominantemente derivados del financiamiento público, pues en primera, se vulnera con (95) Ibid, pp. 305 y 306.

ello la independencia de los partidos, y en segunda, los ciudadanos no tienen por qué estar financiando, en todo momento, a través del pago de sus correspondientes impuestos, a partidos políticos con los cuales no comulgan. Repetimos, no estamos totalmente en contra del financiamiento público; pero si pensamos que éste no debe prevalecer sobre el que los propios partidos puedan obtener por sí mismos; y después de analizar el caso alemán a partir de la sentencia de 1992, pensamos que es acertada la posición de que el 50 por ciento de los recursos de un partido provengan del financiamiento del Estado, en tanto el otro 50 por ciento tenga como fuente la financiación privada y propia de cada partido político.

Ahora bien, la situación de financiamiento de los partidos políticos en México después de la reforma de 1996, se muestra contraria a lo que nosotros pensamos, ya que se establece la preeminencia del financiamiento público sobre el privado. A continuación veremos el nuevo régimen constitucional en dicha materia.

En la creada fracción II del artículo 41 constitucional, se señalan los lineamientos para el financiamiento de los partidos políticos. Dicha fracción establece: "II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elemento para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

"El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley :

" a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Organo Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30 % de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70 % restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior:

" b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

" c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

" La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones."

Como observamos, la regulación que sobre el financiamiento de los partidos se hace a nivel constitucional es muy extensa, si recordamos que anteriormente a la modificación que ahora comentamos, sólo se decía que en la ley reglamentaria se establecerían todos los lineamientos para la financiación, tanto pública como privada, de las propias organizaciones políticas. Consideramos que ahora se establecen las bases en la Ley Fundamental en cuanto al financiamiento de los partidos, debido a las grandes discusiones que sobre este tópico se han suscitado dentro del medio político en nuestro país, ya que debemos recordar las acusaciones que constantemente se hacen en contra de algunos funcionarios gubernamentales en cuanto a que desvían fondos del erario público destinados al apoyo a campañas del PRI, así como el escándalo derivado de los gastos de campaña que al parecer efectuó un candidato a gobernador por el estado de Tabasco. Ante estos antecedentes,

pensamos que uno de los acuerdos tomados tanto por el gobierno como por los partidos políticos que hicieron posible la reforma electoral de 1976, fue justamente que en la Constitución se sentaran las directrices del financiamiento partidista, por ser justamente éste uno de los temas más sensibles.

Dentro de la Exposición de Motivos de la reforma al artículo 41 en 1976, encontramos dos principios fundamentales que rigen al nuevo esquema de financiamiento : la equidad y la transparencia.

Dentro del texto constitucional, la equidad la encontramos en la primera parte de la fracción II del artículo 41, cuando se dice : "La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades." Así también, dicho principio se reafirma en el inciso a) de la propia fracción, que comentaremos más adelante.

En tanto el principio de la transparencia, se refiere al origen y aplicación que se les dá a los recursos de los partidos, los cuales sean lícitos, claros y conocidos, tanto por ellos mismos como por la ciudadanía. Dicha transparencia en el origen de los recursos, se busca hacer valer a través del preavalecimiento de los recursos de origen público.

Se ha pretendido una independencia de los partidos políticos frente a "intereses ilegítimos" que pudieran poner en peligro la finalidad de los mismos, siendo ésta la razón por la cual se ha dispuesto en la parte final del primer párrafo de la fracción II del invocado artículo 41, el que los "recursos públicos preavalezcan sobre

los de origen privado." Si bien es cierto que al prevalecer los recursos públicos se garantiza el origen lícito de los mismos, también es verdad que el que hubiera una buena parte, por lo menos la mitad, de recursos de origen privado en los partidos, no se estarían con ello creando intereses distorsionados o contrarios a las agupaciones políticas, ya que con una buena reglamentación se evitarían prácticas corruptas, hipotéticamente fomentadas por los particulares o por los propios militantes de los partidos.

Ahora bien, hemos dicho ya que ha sido en la propia Constitución donde se han colocado las bases fundamentales para el otorgamiento del financiamiento público a favor de los partidos políticos, siendo esas bases las que a continuación analizaremos.

En el párrafo segundo de la ya invocada fracción II del artículo 41, se dispone que los partidos políticos que conserven su registro después de cada elección, tendrán derecho al financiamiento público, el cual se compone, básicamente, de dos rubros, habiendo aún un tercero más : 1) por actividades ordinarias permanentes, y 2) por actividades tendientes a la obtención del voto en los procesos electorales. Es decir, los partidos políticos son financiados no sólo para afrontar los procesos electorales, sino también para sus actividades generales ordinarias.

Al disponerse la financiación por actividades ordinarias permanentes a los partidos políticos, con ello se sustituye al anterior financiamiento público, establecido en el artículo 49.7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, bajo los conceptos de actividad electoral, actividades generales y por

subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos. Con este financiamiento permanente, se busca que los partidos tengan en todo momento contacto y una estrecha relación con los ciudadanos del país.

Las reglas para determinar el financiamiento por actividades ordinarias las encontramos en el inciso a) de la fracción II que venimos señalando, siendo ellas :

1) La fijación del financiamiento por este rubro, será fijada anualmente, y

2) Los elementos a considerar para determinar dicho financiamiento, son :

I. Se calcularán los costos mínimos de campaña, función que corresponde al Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral,

II. El número de senadores y diputados a elegirse,

III. El número de partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, y

IV. La duración de las campañas electorales.

Es importante señalar en este sentido, que anteriormente sólo se consideraba el costo de una campaña para determinar el financiamiento a los partidos; mientras que ahora se han agregado otros elementos objetivos para este sentido, siendo ellos los señalados en los numerales dos, tres y cuatro romanos.

Ahora, la forma de distribuir el financiamiento por actividades ordinarias permanentes, se contempla en la parte final del mismo inciso a), el cual conlleva, igualmente, una parte del principio de

equidad que ya hemos señalado. De acuerdo a la cantidad total obtenida de evaluar el costo de campaña, del número de senadores y diputados a elegirse, del número de partidos en el Congreso y de la duración de las campañas electorales, el 30 por ciento de esa cantidad será repartida por igual entre los partidos políticos registrados, mientras que el 70 por ciento restante será distribuido entre los mismos partidos, de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos en la elección inmediata anterior para diputados. Es decir, equitativamente entre los partidos con derecho a financiamiento público, el 30 por ciento será repartido entre ellos por partes iguales; en tanto el restante 70 por ciento, se repartirá conforme al porcentaje de votos logrados por una organización partidista en la última elección para diputados, premiándose con ésto la capacidad electoral del respectivo partido, así como su representación.

El segundo rubro de financiamiento público, relativo a las actividades tendientes a la obtención del voto, se especifica en el inciso b) de la misma fracción II. Ahí se determina la forma de financiación a los partidos durante las etapas electorales, en donde los recursos asignados a las instituciones políticas son duplicados para que éstas puedan afrontar los gastos derivados de campaña. Siendo un poco más precisos, cuando se presenta un año de procesos electorales, donde los partidos políticos efectúan campañas para obtener el sufragio electoral y de esta forma hacer acceder a los diferentes cargos públicos a sus respectivos candidatos, los propios partidos reciben la cantidad que les corresponde de acuerdo al rubro de actividades ordinarias permanentes, y de acuerdo con las bases establecidas en el inciso a) y que ya señalamos, y de esta cantidad.

durante los procesos electorales, se les asigna, además un monto similar al que permanentemente reciben. Si un partido recibe un monto determinado anualmente, en los años de elecciones recibirá esa misma cantidad, más una igual, para que cuente con el doble de recursos para la campaña electoral.

Los rubros de actividades ordinarias permanentes y actividades tendientes a obtener el sufragio durante los procesos electorales, son las principales vías de financiamiento público que tienen los partidos políticos; sin embargo, existe aun un tercer rubro en este sentido, el cual se establece en el inciso c) de la segunda fracción que venimos comentando.

En realidad este rubro al que nos referimos no es nuevo, pues ya se encontraba en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 49 párrafo 7, inciso d) y que correspondía al financiamiento de los partidos por actividades específicas como entidades de interés público.

En la nueva disposición se señala que se reintegrará un porcentaje anual de los gastos que efectúen los partidos políticos por conceptos de capacitación, educación, investigación socioeconómica y política y las relativas a tareas editoriales. Esto es muy importante, pues se coadyuva a la mejor preparación, sobre todo, de los militantes de los diferentes partidos políticos, a través del estudio e investigación de los problemas nacionales para proponer soluciones a los mismos, además de que también se reafirma el carácter de los partidos como participantes en la formación de

educación cívico-política, sobre todo cuando hacen del conocimiento general sus publicaciones periódicas.

De esta manera, podemos decir que son tres los rubros en que se divide el financiamiento público que reciben los partidos políticos, siendo los más importantes los establecidos en los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 41, y como una tercera vía de financiación, la correspondiente a la reintegración de un porcentaje de los gastos erogados en cuanto a la capacitación, investigación y tareas editoriales de los propios partidos, que según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en su artículo 49.7, b) no podrá ser superior al 75 por ciento anual.

El último párrafo de la fracción que venimos comentando, señala que es en la ley reglamentaria de las actividades electorales, donde se sentarán las bases para cuatro aspectos vitales respecto al problema del financiamiento de los partidos, tanto público como privado. Esos cuatro aspectos son :

1) Establecer los límites de gastos que pueda efectuar un partido político para una campaña electoral. Esto es esencial si es que en México queremos realmente una participación equitativa y justa entre los partidos dentro de las contiendas electorales, ya que el abuso y despilfarro que ha desarrollado el PRI en distintos procesos electorales, ha puesto de relieve que esta delicada actividad se vea sujeta a límites bien conocidos en la utilización de recursos.

2) Determinar los montos máximos de las aportaciones económicas que puedan efectuar los simpatizantes de un partido político. Esto tiene la intención de que las organizaciones partidistas no estén sujetas a la voluntad de algún "mecenas" político, no perteneciente a la propia agrupación.

3) Considerar los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos. Esto se refiere al cuidado que se le dará a los recursos, sobre todo al destino que a los mismos se les dé, los cuales serán vigilados para poder detectar una violación a la ley en caso de haberla.

4) Por último, señalar las sanciones a imponer a quienes violen lo relativo a los puntos anteriores. Si queremos que efectivamente el régimen financiero de los partidos sea funcional, igualmente las penalidades deben ser un elemento relevante dentro de estos conceptos.

Pero la fracción II del artículo 41 no es la única disposición constitucional que regula lo relativo al financiamiento a los partidos políticos. La misma se refiere a los partidos nacionales y para las elecciones federales. Sin embargo, respecto al nivel estatal, también la nueva fracción IV del artículo 116 del mismo ordenamiento, la cual fue adicionada con la reforma de 1976, habla de financiación a los partidos. En efecto, en la mencionada fracción en los incisos f), g) y h), se dispone lo siguiente: "IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

" f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para

su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

" g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

" h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en esta materia."

De lo anterior observamos que prácticamente se siguen los mismos lineamientos que para el financiamiento se dispuso a favor de los partidos nacionales, ya que se manejan los mismos conceptos de equidad en los recursos recibidos y en el acceso a los medios de comunicación; de la financiación para el sostenimiento de las actividades tendientes a la obtención del voto electoral de los ciudadanos; de los límites a los gastos de campaña y a las aportaciones que pueden efectuar los simpatizantes; de los procedimientos para el control y vigilancia del origen y destino de los recursos, y de las sanciones por violaciones a la ley respecto al propio régimen de finanzas de los partidos. Todo esto, creemos que es positivo que también se contemple a nivel local en todos los estados de la República.

Cabe por último señalar que la autoridad encargada y responsable de verificar y cumplir con las prerrogativas a favor de los partidos políticos, de acuerdo con el párrafo séptimo de la fracción III del artículo 41 de la Ley Fundamental, es el Instituto Federal Electoral.

FACULTADES DE LOS PARTIDOS POLITICOS

En la parte final del primer párrafo de la fracción I del artículo 41, así como en los párrafos primero, segundo, tercero y sexto de la fracción III del mismo artículo constitucional, se establecen lo que nosotros consideramos son algunas facultades que tienen los partidos políticos, y que básicamente son de representación y nombramiento en la conformación de los órganos que consolidan la estructura del Instituto Federal Electoral, a excepción de la señalada en la fracción I, la cual es una facultad de participación. Igualmente el artículo 60, les confiere a los partidos la posibilidad de recurrir a la impugnación. Asimismo, en el artículo 105 fracción II, inciso f), se establece el derecho de acción a los partidos políticos contra leyes electorales inconstitucionales.

Artículo 41 : En la primera fracción de esta disposición, en su parte final, se señala : "Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales."

Este enunciado fue agregado con motivo de la reforma política de 1977, derivada de las proposiciones que surgieron de las audiencias celebradas en la Secretaría de Gobernación. Se dijo entonces que las constituciones y leyes electorales locales dificultaban la participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones

estatales y municipales, pues había que cumplir con una serie de trámites, tales como la solicitud de registro, con lo cual se hacía más difícil la participación de los partidos en los procesos electorales estatales, razón por la cual se dispuso que los partidos nacionales podían contender en elecciones regionales, sin necesidad de efectuar gestiones tardadas y complicadas. (96)

En lo referente a la estructura del Instituto Federal Electoral, éste se compone por órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; pero para la conformación general del mismo instituto concurren el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, según lo dispone el primer párrafo de la fracción III del artículo 41. Con esto se pone de relieve que los partidos políticos, al formar parte del órgano encargado de las elecciones federales, indirectamente concurren en la preparación y organización de los propios procesos comiciales.

Ahora bien, de los cuatro órganos de los que se compone el Instituto Federal Electoral, en dos de ellos los partidos políticos tienen representación y actuación, de acuerdo con el segundo párrafo de la misma fracción III. El primero de ellos, el órgano de dirección que es el Consejo General, se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, los consejeros del Poder Legislativo, el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos; los tres últimos cuentan sólo con voz; pero no tienen voto. Los partidos no tienen voto en el Consejo desde el año de 1974, para que dicho órgano no se encontrara sujeto a una "partidización", donde (96) Jorge Carpizo, Opus cit, p. 360.

éstas agrupaciones únicamente actuarán bajo sus propios criterios. Los otros órganos donde los partidos políticos igualmente cuentan con representación, sólo que aquí sí de manera mayoritaria, es en los de vigilancia, de acuerdo con la parte final del mismo párrafo tercero.

Otra facultad con que cuentan los partidos políticos, sólo que aquí por vía indirecta a través de sus grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, es la de proponer los nombres de las personas que ocuparán los cargos de consejero presidente y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, los cuales serán nombrados finalmente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, o en su caso por la Comisión Permanente del Congreso Federal, según lo asigna el tercer párrafo de la misma fracción III.

Los grupos parlamentarios, solamente de los partidos políticos con representación en el Congreso, cuentan con la facultad de nombrar a los consejeros del Poder Legislativo que representarán al mismo en la conformación del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de acuerdo con lo expresado en el sexto párrafo de la misma fracción III. Con esto se reafirma la importancia de los partidos políticos en la estructura, composición, actividad y desenvolvimiento jurídico y político de uno de los Poderes de la Unión : el Legislativo.

Artículo 60 : Los párrafos segundo y tercero de esta disposición, fueron modificados con la reforma de 1976. El artículo 60 nos habla de que es el Instituto Federal Electoral el órgano encargado de declarar válidas las elecciones de diputados y senadores, así como de entregar las constancias de mayoría a los

candidatos triunfadores en los distritos uninominales, así como en las entidades federativas, y para asignar, igualmente, las diputaciones por el principio de representación proporcional. Ahora bien, esas declaraciones de validez pueden ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y de las resoluciones que tomen esas salas regionales, los partidos políticos podrán impugnarlas ante la sala superior del propio Tribunal; pero sólo cuando de los agravios esgrimidos, pueda modificarse el resultado de la elección. Esto constituye otra facultad de los partidos políticos.

Artículo 105 : Sin duda que una de las modificaciones más significativas de la reforma de 1976 efectuadas a la Constitución respecto a la materia electoral, fue la relativa al artículo 105 en su fracción II, en donde la Suprema Corte de Justicia cuenta ahora con competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales, ya sean federales o locales.

En efecto, a la fracción II del artículo 105 de la Ley Suprema, se le adicionó un inciso f) y dos párrafos, que a continuación exponemos : "f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

"La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

•

"Las leyes electorales federales y locales doherán promulgarse y publicarse por lo monos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."

Lo más relevante para nuestro estudio que hacemos, es lo dispuesto en el mismo inciso f), ya que con ello se está otorgando a los partidos políticos la facultad de acudir ante el máximo órgano jurisdiccional del país para solicitar, cuando así lo crean procedente, la inconstitucionalidad de alguna ley electoral que en un momento determinado les pudiera afectar.

Ahora, dicho inciso establece algunas reglas para que los partidos ejerciten la acción de inconstitucionalidad. Los partidos que tengan registro ante el Instituto Federal Electoral podrán ejercitar la acción, tanto para leyes electorales federales como para leyes electorales locales de cualquier estado de la República. Esto debe entenderse en relación a la facultad que tienen los partidos nacionales de participar, igualmente en las elecciones estatales y municipales. Esto es un criterio atinado, sin embargo los partidos localistas, aquéllos que sólo tienen influencia en alguna entidad federativa y que por lo tanto únicamente cuentan con registro local de la autoridad responsable de otorgarlo, sólo pueden ejercitar la acción de inconstitucionalidad para las leyes electorales expedidas por la Cámara de Diputados de su correspondiente estado, sin poder realizarlo para cualquier otra ley perteneciente a otro estado, o bien, a una ley federal.

Cuando se dice que los partidos políticos soliciten la inconstitucionalidad de una ley electoral a través de sus dirigencias nacionales o estatales, según sea el caso, debemos entender que se refiere, para los partidos nacionales, a su Comité Ejecutivo Nacional, en tanto para los partidos locales, a su Comité Estatal o Regional, según se le denomine.

Creemos que la reforma al artículo 105 constitucional es acertada, no sólo porque se otorga a los partidos políticos la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, sino, sobre todo, porque ahora la Suprema Corte de Justicia tiene competencia para conocer la constitucionalidad de leyes electorales, cosa en que anteriormente no tenía facultades, tal y como se demuestra en la resolución que la propia Corte determinó respecto a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la cual prohíbe la postulación de candidatos a puestos de representación popular a los partidos políticos.

PROHIBICION A LOS PARTIDOS POLITICOS

Hemos ya analizado las prerrogativas y facultades con las que cuentan los partidos políticos dentro de la Constitución. Sin embargo, nos resta señalar una muy importante prohibición que igualmente se consigna dentro de la propia Carta Magna.

En el segundo párrafo del inciso e) del artículo 130, se establece : "Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o

indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa."

Como podemos observar, esta prohibición no es exclusiva de los partidos políticos, pues también va dedicada a cualquier otra agrupación política que funcione en el país. Esta es una de las razones por las que en la actualidad, y desde hace muchos años, no vemos en nuestro país partidos políticos que en sus nombres o emblemas lleven referencias religiosas o confesionales, como si lo podemos encontrar en algunas otras naciones.

Sin duda que de esto, el más remoto antecedente lo encontramos en la "Guerra de Reforma" en el siglo pasado, donde se asumió una posición adversa a la Iglesia, sobre todo la Católica, y que a pesar de la modificación al artículo 130 constitucional en el año de 1972, no se ha permitido que los partidos políticos utilicen alusiones religiosas en sus denominaciones y símbolos.

Pero ya que estamos hablando sobre los nombres de los partidos y sus emblemas, creemos que también es necesario legislar en el sentido de que ninguna organización de esta naturaleza, pueda utilizar los colores de la bandera nacional en su logotipo, y no porque esto esté mal por el sólo hecho de utilizar dichos colores, sino sobre todo por la utilización que de ellos se hace, pues es muy factible la manipulación y el engaño realizado entre distintos ciudadanos, sobre todo en las zonas rurales, debido a la pobreza e ignorancia que en esos lugares abunda.

Tenemos entonces. que si algún partido pretende solicitar su registro ante el Instituto Federal Electoral para constituirse como tal, no podrá llevar en su nombre o emblemas, palabras o conceptos de carácter religioso, aunque en sus principios o doctrina si puedan estar influenciados por determinaciones, igualmente doctrinarias, de alguna Iglesia, siempre y cuando no sean contrarios a los principios del Estado mexicano y su orden jurídico.

D) LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL PODER LEGISLATIVO

Una de las manifestaciones más claras, aunque no la única, en donde los partidos políticos tienen un importante desenvolvimiento, es el en Poder Legislativo depositado en un Congreso General, el cual se divide en dos Cámaras : Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Dichas cámaras se componen por representantes elegidos por ciudadanos a través de los votos de los mismos en las elecciones correspondientes, representantes que a su vez son postulados por una organización denominada partido político.

La Cámara de Diputados se compone por un total de 500 miembros, 300 elegidos de acuerdo al principio de votación mayoritaria relativa por el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 según el principio de representación proporcional, electos según el sistemas de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El país se divide en 300 distritos uninominales federales, en donde el candidato que obtenga el mayor número de votos en su respectiva demarcación, será quien ocupe una curul en la Cámara de Diputados. Pero para elegir a los otros 200 diputados por el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, la República se divide en cinco circunscripciones electorales plurinominales.

Artículo 54 : La forma de asignar los diputados de representación proporcional a los partidos políticos, se fija en el artículo 54 constitucional, el cual también fue modificado en la reforma electoral de 1996, incorporándose innovaciones muy

importantes de la fracción II hasta la fracción VI, desapareciendo las fracciones VII y VIII. Las modificaciones son las siguientes ;

"II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

"III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

"IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

"V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

"VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos."

La fracción I fue la única que no se modificó en la reforma de 1976, y establece que uno de los requisitos para que los partidos políticos puedan registrar sus listas regionales en las circunscripciones plurinominales, es que deben postular, por lo menos, a 200 de los 300 candidatos a diputados por el principio de votación mayoritaria relativa en los distritos uninominales. Si un partido político no puede o no postula candidatos a diputados en 200 distritos uninominales, entonces tampoco podrá registrar candidatos a diputados por listas regionales. La intención del legislador de establecer este requisito, es que si un partido político es nacional, entonces debe acreditar que efectivamente tiene una presencia en todo el territorio del país, por lo que si dicho partido tiene la capacidad y organización en por lo menos 200 distritos uninominales, entonces efectivamente puede participar con candidatos por el principio de representación proporcional. (97) Igualmente, si un partido político contiene con candidatos por el principio de mayoría relativa en menor número de los 200 que enuncia la fracción I, esos candidatos tendrán derecho a participar en el proceso electoral y de (97) Javier Patiño Camarena, Opus cit, p. 218.

acceder a una curul en caso de resultar vencedores.

La fracción II dispone el porcentaje mínimo al cual debe acceder un partido político, del total de la votación emitida para poder tener derecho a que se le atribuyan diputados por el principio de representación proporcional. Antes de la reforma se requería el 1.5 por ciento de la votación emitida, en tanto que ahora se requiere el 2 por ciento de la misma; es decir, observamos un incremento de medio punto porcentual. En este sentido, creemos que los cuatro partidos políticos que participaron en la elaboración de la reforma electoral (PAN, PRI, PRD Y PT) consideraron la votación que ellos mismos obtuvieron en la elección de 1974 para poder acceder a la Cámara de Diputados por la vía proporcional, ya que como se puede leer en el dictamen de la reforma constitucional "en ningún caso fue menor al 2.5 por ciento en la elección de diputados de representación proporcional", y aunque si bien no se estableció esta última cifra como definitiva, si hubo una elevación del porcentaje mínimo para contar con diputados a través de la ya señalada representación proporcional.

Por nuestra parte consideramos que el sistema de partidos políticos debe ser auténticamente sólido, sin que cualquier caterva efímera tenga representación en el Congreso Federal, razón por la cual aplaudimos la ampliación del porcentaje mínimo requerido para que un partido tenga acceso al órgano legislativo. Sin embargo, consideramos que el 2 por ciento vigente no es suficiente, por lo que proponemos que en un futuro, esa votación mínima obtenida por un partido se incremente a un 3 por ciento, para que cualquier instituto

político acceda al Poder Legislativo e igualmente conserve su registro del Instituto Federal Electoral.

Pasando a la fracción III, ésta señala que los partidos políticos que hayan postulado candidatos en por lo menos 200 distritos uninominales por el principio de mayoría relativa y hayan obtenido el 2 por ciento de la votación emitida como mínimo, tendrán derecho, independiente y adicionalmente de las diputaciones que por mayoría puedan obtener, a que se les asigne diputados por el principio de representación popular. Para determinar las diputaciones que le corresponden por este principio a un partido, se considera la votación nacional emitida, la cual se divide entre 200 que son el número de curules disponibles por representación, obteniéndose así un cociente natural, y de la votación obtenida por un partido político se le otorgarán curules, tantas veces quepa el cociente de unidad en la votación lograda por el mismo partido. Y de las curules restantes, se asignarán a los partidos, considerando el resto mayor, que es el remanente más alto entre el resto de las votaciones de cada partido, después de haberse hecho la distribución de curules conforme al cociente natural. Los diputados que obtenga un partido político, serán acreditados conforme al orden establecido en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

La fracción IV fue modificada con la intención de disminuir la representación máxima con la que puede contar un partido político en la Cámara de Diputados, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, quedando así hasta 300 diputados por un solo partido. En los años de 1986 y 1970, se

estableció en este mismo artículo 54 constitucional, que el número límite de diputados que un partido podía obtener, era el de 350, y en 1973 esta cifra se redujo a 315, quedando hoy en día, repetimos, en 300 curules. En este sentido, la Exposición de Motivos de la reforma de 1976, señala : "Para lograr la conformación de un órgano legislativo representativo, que a la vez permita la existencia de una mayoría consistente y capaz de ejercer las funciones de gobierno, se propone disminuir de 315 a 300 el número máximo de diputados..." Entendiendo ésto, al reducir a 300 los diputados que como máximo puede lograr un partido, se busca la mayor representatividad de otras agrupaciones políticas en el seno mismo del Congreso; pero facilitando en todo momento la libre actuación del partido mayoritario en la Cámara de Diputados.

Una de las modificaciones más importantes, y que además se encuentra relacionada con la disminución del número máximo de diputados con los que puede contar un partido político en esa Cámara, pues ambas tienen como propósito evitar la sobrerrepresentación, se encuentra en la fracción V del mismo artículo 54. En este sentido, también conviene observar lo que la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas dice al respecto : "la iniciativa plantea que ningún partido político pueda tener un número de diputados por ambos principios de elección cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados exceda en ocho por ciento el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor." Esto significa que, del porcentaje de votación nacional obtenida por un partido político, en la Cámara podrá tener hasta un máximo de 8 por ciento de más, respecto a la votación lograda en una elección.

Sin embargo, este principio no tiene aplicación cuando un partido político obtiene, por triunfos de mayoría relativa, un porcentaje superior al 8 por ciento, en relación al porcentaje de la votación nacional emitida. Con esto se respeta cualquier triunfo logrado por mayoría, sin que dependa de cálculos, votaciones, cocientes de unidad o restos mayores.

La fracción VI, igualmente reformada en 1976, dispone que una vez repartidas las curules de representación proporcional, en donde a cada partido se le asignen sus diputados correspondientes de acuerdo a su votación nacional emitida, un partido logre un máximo de 300 diputados, y que no se exceda del 8 por ciento la representación de un partido en la Cámara en relación al porcentaje de la votación nacional emitida, si aun sobrasen curules, éstas serán adjudicadas a los partidos políticos que tengan derecho a ellas en cada circunscripción plurinominal de las cinco que tiene el país, en proporción con las votaciones nacionales que de manera efectiva hayan conseguido.

Artículo 56 : El artículo 56 nos explica la conformación de la otra Cámara que integra el Poder Legislativo y que es el Senado de la República. Esta disposición también fue modificada en la reforma electoral de 1976: sin embargo, ya había tenido igualmente una trascendente modificación en el año de 1973, la cual consistió, fundamentalmente, en incrementar el número de senadores de 64 a 120 y crear la figura de la primera minoría. El texto vigente de este artículo es el siguiente : "La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el

Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

"Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

"La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años."

Como podemos observar, para la elección de 96 senadores se continúan con los dos principios de elección: el de mayoría relativa y el de primera minoría. Por mayoría relativa: es decir, los candidatos a senadores postulados por los partidos políticos que obtengan el mayor número de votos en la entidad federativa a la que pertenezcan, se eligen 64 senadores. Para ello, los partidos políticos, tanto en los estados como en el Distrito Federal, deberán presentar una lista con dos fórmulas de aspirantes al Senado, para que las fórmulas del partido vencedor, ocupen los cargos en el Congreso de la Unión.

Por su parte los senadores de primera minoría, como el propio artículo 56 lo señala, se asignan a la fórmula de candidatos que esté

en primer lugar de la lista de las dos fórmulas de la entidad respectiva que presente un partido político, y que quede en segundo lugar de la votación, después de las dos fórmulas de candidatos del partido vencedor.

De lo anterior colegimos que los partidos políticos deben presentar, en cada estado de la República así como en el Distrito Federal, una lista con dos fórmulas de candidatos al Senado, y si obtienen el triunfo por mayoría relativa de votos, entonces los candidatos propietarios de esas dos fórmulas acceden al cargo de senador; pero el partido que quede en segundo lugar de la votación, contará con un senador, el cual será el candidato propietario de la fórmula que encabece la lista de candidatos del correspondiente estado del país.

En el segundo párrafo se establece una nueva modalidad en la elección de senadores, ya que, al igual que los diputados, se elige un número de ellos por medio del principio de representación proporcional; pero con algunas diferencias. La primera de ellas se refiere al número, donde para la Cámara de Senadores se eligen a 32 de ellos, mientras que para los diputados se eligen 200, y la otra variación es respecto a las circunscripciones plurinominales, donde para los senadores de representación existe una sola circunscripción plurinomial en todo el país, en tanto que para los diputados son cinco circunscripciones plurinominales.

Consideramos que se escogió el número 32 para la elección de senadores por representación proporcional en una sola circunscripción, en razón a que son 31 estados de la Federación y un

Distrito Federal, ya que tradicionalmente existe el pensamiento de que los senadores son representantes del estado que los eligió. En este sentido, el papel de los partidos políticos para la elección de los senadores por el principio de representación proporcional, es que, al haber una única circunscripción nacional, dichas organizaciones deberán presentar su listas de candidatos al Senado, en esa misma circunscripción.

Tenemos entonces, en resumen, que existen tres principios de elección de Senadores en nuestro país : el principio de mayoría relativa; el principio de la primera minoría, y el principio de la representación proporcional, recientemente aprobada. Para ello, los partidos tienen que postular dos fórmulas de candidatos en cada entidad del país, e igualmente presentar sus listas de candidatos en la circunscripción nacional, que para estos efectos se establece.

Artículo 63 : Esta disposición fue una de las que se modificó en la reforma de 1963, donde por primera ocasión se nombró expresamente a los partidos políticos en el texto constitucional. Dicha reforma continúa hoy en día vigente y se encuentra en el párrafo cuarto del propio artículo 63, en el cual se expresa : "Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores,

acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones."

Como observamos, aquí se establece un régimen de sanciones por el incumplimiento de la toma de posesión del cargo de legislador federal, tanto para la persona que haya sido electa para él mismo, como para el partido político que acuerde que sus candidatos a los cargos de diputado o senador, no se presenten igualmente a asumir su responsabilidad asignada.

El antecedente y la causa por la cual se adicionó el precepto que tratamos, se remonta al año de 1950, en el cual hubo elecciones para la renovación de los poderes federales, y derivada de la posición asumida por un muy importante partido político.

En efecto, en lo que fue considerado un mayúsculo fraude electoral en la elección del 6 de julio de 1950, el Partido Acción Nacional (PAN) determinó como ilegítima toda esa jornada electoral, así como también determinó ilegítimos a los funcionarios y representantes emanados de esa elección, tanto para el titular del Poder Ejecutivo como para los miembros del Congreso de la Unión. Así, en los acuerdos números uno, tres y cuatro tomados por el Consejo Nacional del PAN el día 13 de julio del mismo año, se dispuso :

"1.- Acción Nacional niega validez a las elecciones de Poderes Federales efectuadas el 6 de julio de 1950.

"3.- Acción Nacional y sus candidatos no estarán representados ni gestionarán ante los organismos de calificación de las mencionadas elecciones.

"4.- La administración federal que emane del proceso fraudulento referido, será irremediabilmente ilegítima y su ocupación del poder público una usurpación contra las instituciones democráticas que la Constitución establece." (98)

Como podemos observar, si bien el Consejo Nacional del PAN no declaró expresamente que sus candidatos triunfadores no se presentarán a tomar posesión de sus cargos, si consideró ilegítimos a los representantes populares que asumieran el mismo al inicio de la nueva legislatura, por lo que de manera implícita se determinó que los candidatos panistas no asumieran el puesto para el que fueron postulados, en caso de resultar triunfadores en la contienda electoral.

En este sentido, al aceptar el cargo de diputados federales los candidatos del PAN, Eduardo José Molina, Germán Drambila y Humberto Zebadúa, éstos fueron separados de Acción Nacional como militantes y obvio también, como legisladores pertenecientes al propio partido. En tanto los señores Felipe Gómez Mont y Jaime Haro, igualmente candidatos a diputados por parte del PAN y cuyo triunfo fue reconocido por el Colegio Electoral, no se presentaron a tomar posesión de sus cargos, acatando así la disposición de su partido.

De esta posición adoptada por el Partido Acción Nacional en 1958, el gobierno del presidente López Mateos (quien había sido el candidato del Partido Revolucionario Institucional en ese año), envió

(98) Tomado de Gabriel Romero Silva, Memorias del PAN (1957-1959), Tomo V, Ed. Epressa, primera edición, México, 1993, p. 200. Las causas que a juicio de Acción Nacional motivaron la decisión del Consejo Nacional, se pueden consultar en esta misma obra, pp. 225-232.

en 1962 la iniciativa de ley que adicionaba el párrafo en cuestión al artículo 63. siendo finalmente aprobada dicha propuesta por el Congreso Federal y las legislaturas locales al año siguiente.

Ahora bien, el plazo en el cual deben presentarse los diputados y senadores, se establecen el primer párrafo del artículo 63, y que es dentro de los treinta días siguientes al inicio de la legislatura correspondiente y de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión.

Por último, para aquéllos ciudadanos que hayan sido electos diputados o senadores al Congreso, y que no se presenten a asumir su cargo sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, el artículo 40B del Código Penal Federal y para el Distrito Federal impone como sanción, la suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años.

Artículo 70 : En la reforma política de 1977 este artículo fue adicionado con tres párrafos, y en el segundo de ellos, tercero actual, se establece : "La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados."

Es importante señalar que este párrafo no se incluía en la Iniciativa de reformas que envió el Ejecutivo Federal al Congreso con el objeto de modificar varios artículos constitucionales en ese 1977, sino que dicho párrafo fue introducido por las comisiones que dictaminaron la iniciativa referida en la Cámara de Diputados, y que

a pesar de que en ésta no se consideró necesaria la adición, en el Senado sí se pensó adecuado el establecer la misma (??), quedando finalmente plasmada en el texto constitucional.

El texto señala que será la ley la que determinará la agrupación de los diputados, de acuerdo al partido político que pertenezcan. Esta ley es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que en su título segundo, capítulo tercero, de los artículos 31 a 37, regula la organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados.

El artículo 31 de la Ley del Congreso General, señala que son los grupos parlamentarios, diciendo que "son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido en los términos del artículo 70 constitucional. Estarán integrados por cuando menos cinco diputados y deberán coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo." Como podemos observar, la presencia de los partidos políticos en la Cámara de Diputados influye en la organización interna que en la misma se dé y de las actuaciones que igualmente puedan desarrollarse. Los grupos parlamentarios se componen por representantes pertenecientes al mismo instituto político, y con por lo menos cinco miembros.

La intención de formulación de grupos parlamentarios, conlleva a la mejor realización y desempeño de todos los diputados pertenecientes al mismo partido político para que tengan los elementos y medios necesarios con los cuales poder efectuar correctamente su función legislativa. Esto se corrobora tanto en los (??) Jorge Carpizo, Opus cit. pp. 377 y 378.

artículos 36 y 37 de la misma Ley del Congreso General, en donde se dispone que los diputados tomarán asiento en las curules que le correspondan al grupo parlamentario al que pertenezcan; así como también que cada grupo parlamentario dispondrá de instalaciones adecuadas en la Cámara, así como personal, asesores y demás elementos para el cumplimiento de su actividad encomendada, en función a la importancia cuantitativa que tengan en la propia Cámara; es decir, según el número de diputados que se logren.

Sin embargo, y a pesar de que el artículo 70 sólo hable de la conformación de grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, también en la Cámara de Senadores es factible la organización de los mismos, ya que, como ya señalamos, en la reforma de 1977 fue el Senado la Cámara que impulsó se incluyera el párrafo en cuestión en dicho artículo 70 de la Ley Fundamental, y además, en la Ley General del Congreso también se contempla el establecimiento de grupos parlamentarios en esta última Cámara, en el título tercero, capítulo sexto, de los artículos 94 a 99.

En términos generales, los lineamientos para el funcionamiento de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados son los mismos que prevalecen para el Senado de la República, salvo el del número de legisladores necesarios para conformar cada grupo, pues mientras con los diputados se exigen cinco, en la Cámara de Senadores sólo se piden tres.

Consideramos que la adición del párrafo tercero al artículo 70 constitucional ha sido provechosa, sobre todo si consideramos que históricamente los miembros de los parlamentos han buscado unirse, de

acuerdo a la misma vocación ideológica, lo que finalmente los homogeniza. Sin embargo, consideramos que en ese párrafo tercero, debiera incluirse a la Cámara de Senadores para que quede mejor entendida la formación de grupos parlamentarios en este órgano legislativo.

Finalmente, para entender la importancia de los grupos parlamentarios y los partidos políticos en los parlamentos, en nuestro caso el Congreso de la Unión, creemos interesante observar lo que Fernando Santaolalla López señala al respecto : "Los grupos parlamentarios, aunque jurídicamente sean organizaciones independientes de los partidos políticos, en la realidad y en la mayoría de los casos se comportan como el brazo del partido en las instituciones representativas. Cada grupo parlamentario constituye normalmente la proyección de un partido en el seno de un Parlamento, buscándose incluso una identidad de denominaciones para visualizar esta circunstancia." (100)

Artículo 77 : Esta disposición faculta tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores, a intervenir en una serie de asuntos sin necesidad de la participación de la colegisladora.

Como sabemos, en 1977 se establecieron los diputados por el principio de representación proporcional; pero en ese momento no se contempló la forma como serían sustituidas las curules vacantes bajo dicho principio, una vez después de haberse asignado todas las diputaciones correspondientes a todos los partidos políticos con

(100) Fernando Santaolalla López, Partido Político, Grupo Parlamentario y Diputado, en Opus cit. supra nota 57, p. 96.

derecho a las mismas. Ante esta situación, en diciembre de 1986 se reforma la fracción IV del artículo 77, la cual continúa hoy vigente, y que dice : "Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra :

"IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido."

Como ya vimos anteriormente, en una elección federal, los partidos políticos presentan una lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional en cada circunscripción plurinominal, y de acuerdo a la votación nacional emitida, así como la votación obtenida en cada una de esas circunscripciones por cada partido, le corresponden a éstos un número determinado de diputados, los cuales surgen de la lista regional, y en el orden progresivo en que se encuentran establecidos. De esta forma, del total de candidatos de la lista, sólo acceden a la Cámara un número de ellos. Al haber una diputación vacante de un partido bajo el principio del que hablamos, tanto del propietario como del suplente, entonces ocupará el cargo de legislador, el candidato de la lista regional que le siga al último candidato de la misma lista que ingresó a la Cámara de Diputados.

E) LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL DISTRITO FEDERAL

Una de las modificaciones más importantes que se suscitaron en la reforma de 1996, recayó en el artículo 122 constitucional, el cual dicta las reglas de la estructura del Distrito Federal en relación con el artículo 44 de la propia Carta Magna. De las reformas más relevantes al mencionado artículo 122, se encuentran fundamentalmente dos : la elección por votación universal, libre, secreta y directa por parte de los ciudadanos, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y el otorgarle más facultades a la Asamblea Legislativa, compuesta ahora por diputados y ya no por representantes.

En cuanto a los partidos políticos, éstos son mencionados en el artículo 122 en su Base Primera, fracción III, así como en el inciso f) de la fracción V, de la misma Base, la cual hace referencia a la Asamblea Legislativa.

En la fracción III podemos leer : "Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea."

En sí, esta disposición prácticamente es la misma que se establecía en la fracción III, inciso b) del anterior artículo 122, ya que sólo cambia el término de representantes, por el de diputados. Cabe también señalar, que con la redistribución efectuada a nivel nacional, el Distrito Federal se le confirieron 40 distritos locales

y 30 distritos federales. Pero para efectos de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se considerará la votación de los distritos locales.

Por su parte, la fracción V inciso f) del artículo 122, dispone: "La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades :

"f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional."

De esto último encontramos importantes elementos :

a) Se otorgan facultades a la Asamblea Legislativa para regular sobre la materia electoral en el Distrito Federal.

b) Los principios que se dispondrán para las elecciones en el Distrito Federal, serán los mismos que para los demás estados de la República, establecidos en la fracción IV incisos b) al i) del artículo 116 de la Ley Fundamental, y que respecto a los partidos políticos se constriñe establecer un financiamiento equitativo para su sostenimiento y sus actividades electorales; que tengan acceso a los medios de comunicación social, también de manera equitativa, y señalar los límites a los gastos de campaña de los partidos, así como las aportaciones máximas de sus simpatizantes y los procedimientos de control y vigilancia de los recursos de los propios partidos.

c) En las elecciones en el Distrito Federal, sólo podrán participar los partidos políticos nacionales. En esta última cuestión, nos queda claro que los partidos regionalistas del Distrito Federal, no podrán participar en elecciones locales, criterio que nos parece adecuado, sobre todo considerando la importancia que tiene el Distrito Federal como capital del país y centro fundamental de las actividades económicas, políticas, sociales y culturales más importantes del país.

CAPITULO IV. ASPECTOS LEGALES DE LOS PARTIDOS POLITICOS

A) CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

La legislación secundaria que regula a los partidos políticos es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual tuvo importantes modificaciones que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos son regulados por el COFIPE, por lo que es en este ordenamiento donde observamos la mayor parte de las facultades, derechos, obligaciones y organización que tienen los partidos, así como también las llamadas agrupaciones políticas nacionales, a las que haremos referencia un poco más adelante.

Un elemento fundamental de cualquier organización y más de un partido político es su componente humano, las personas que pertenecen a él. En este sentido, es muy importante que la afiliación partidista sea individual, donde cada persona, por su voluntad propia, manifieste su intención de pertenecer a respectivo partido y que no persista ese corporativismo insultante, de tratar a una entidad importante de sujetos como meras masas indiferenciadas, sujetas a control político.

Haciendo compatible el COFIPE con la Ley Suprema respecto al tema de la afiliación individual, se señala en el artículo 5 que es un derecho de los ciudadanos mexicanos la constitución de partidos políticos y agrupaciones políticas, afiliándose a los mismos libre e individualmente. Como ya hemos señalado anteriormente esperamos que de verdad esto sea una realidad palpable dentro de nuestro medio político, ya que desafortunadamente aún existen partidos con la mentalidad de las "masas", el "acarreo", los "sectores" y situaciones análogas propias del atavismo político.

AGRUPACIONES POLITICAS NACIONALES

Con la reciente modificación al COFIPE, se suprimió el registro condicionado a los partidos políticos y se introdujo la figura de las Agrupaciones Políticas Nacionales, del artículo 33 al 35 del código antes señalado. Dicha figura no es del todo novedosa, pues existe un antecedente de la misma en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, que en sus artículos 50 a 55 contempló a las Asociaciones Políticas Nacionales, las cuales desaparecieron posteriormente en el año de 1990.

Las nuevas agrupaciones políticas son, de acuerdo con el artículo 33.1 del COFIPE, formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y la cultura política, como también a la creación de una opinión pública mejor informada. En este sentido y a nuestro juicio, consideramos que son dos las actividades esenciales de las agrupaciones políticas: el

colaborar al desarrollo de la vida democrática del país, y crear una educación, opinión y cultura política entre los ciudadanos mexicanos. Trataremos de explicarlo.

Bajo la idea de que las agrupaciones políticas nacionales colaboran al desarrollo de la vida democrática del país, colocaríamos lo referente a la facultad que se confiere postular candidatos a cargos públicos; pero la agrupación de ninguna manera podrá presentar por sí misma aspirantes a cargos de elección.

La segunda actividad primordial de las agrupaciones políticas es la del desarrollo de una cultura política, creando una opinión pública mejor informada. Esto se realiza por medio de la educación, investigación, capacitación y publicación de medios informativos, donde se planteen y expongan las posturas y propuestas acerca de los grandes temas del debate nacional. De hecho, el financiamiento que reciben las agrupaciones, de acuerdo con el artículo 35.7 y 8 del COFIPE va en el sentido de apoyo a sus actividades editoriales e investigación social, económica y política.

Los requisitos que solicita el código para que una agrupación política obtenga el registro por parte del Instituto Federal Electoral (IFE), son cinco:

- 1) Que no utilice bajo ninguna circunstancia, las denominaciones de "partido" o "partido político";
- 2) Contar con un mínimo de 7,000 asociados en el país;
- 3) Contar con un órgano directivo de carácter nacional;

- 4) Tener delegaciones en por lo menos diez entidades federativas,
y
5) Disponer de documentos básicos y denominación distinta a la de cualquier otra agrupación o partido político.

A pesar de que las agrupaciones políticas tienen su capítulo propio dentro del COFIPE, igualmente les son aplicables varias disposiciones referentes a los partidos políticos, tales como sus obligaciones (art.38); financiamiento (arts. 49. 2 y 3, 49 A y 49 B), así como su régimen fiscal (arts. 50, 51 y 52).

En igual sentido los documentos básicos de las agrupaciones políticas son su declaración de principios, programa de acción y estatutos, regidos por los artículos 24, 25, 26 y 27 del mismo COFIPE, según lo señala el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el que se estipulan los requisitos a cumplir por las Agrupaciones Políticas Nacionales, publicado en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1976.

Todas las disposiciones de los partidos políticos aplicables a las agrupaciones políticas y que ya señalamos, las trataremos más adelante.

Por último, las causas de pérdida de registro de las agrupaciones políticas nacionales establecidas en el artículo 35.13 del COFIPE, son:

- a) Cuando se acuerde su disolución por la mayoría de sus miembros;
- b) Haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos;
- c) No rendir el informe anual sobre el origen y aplicación de recursos;
- d) Por incumplimiento grave de las disposiciones del COFIPE;
- e) Haber dejado de cumplir con los requisitos para obtener el registro, y
- f) Por las demás que establezca el COFIPE.

Como ya dijimos, las agrupaciones políticas no podrán postular candidatos por sí mismas, puesto que ello es una actividad exclusiva de los partidos políticos. Creemos que habrá agrupaciones que lleguen a acuerdos de participación con partidos; sin embargo consideramos que el papel principal que desempeñan dichas agrupaciones versará sobre la difusión de cultura política y creación de una mejor opinión pública.

LOS PARTIDOS POLITICOS

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales rige a los partidos políticos en sus artículos 22 a 47, donde se contemplan los elementos básicos de la regulación secundaria de los mismos, especialmente en lo que a su personalidad jurídica, derechos, prerrogativas y obligaciones se refiere.

CONSTITUCION Y REGISTRO DE LOS PARTIDOS POLITICOS: Para la creación de cualquier ente jurídico, persona moral, se estipulan una serie de requisitos para que el mismo pueda ostentarse ante terceros y lograr los objetos para los que fue creado, pues de lo contrario su viabilidad sería endeble. Así, los partidos políticos necesitan de los requisitos dispuestos por el propio COFIPE al cual hemos venido mencionando, y que se encuentra en el artículo 24. Esas condiciones que se exigen a los partidos, las podemos clasificar en dos: documentales y humanas. Los requisitos documentales se refiere a los que un partido político debe sustentar como mínimo, siendo ellos una declaración de principios, programa de acción y estatutos.

La declaración de principios es el documento en el cual el partido va a fundamentar su corriente ideológica o doctrinaria; será la guía y base por la cual buscan accionar dentro del sistema de partidos para su acceso al poder. Esta declaración de principios debe contener como mínimo, de acuerdo con el artículo 25 del COFIPE:

a) La declaración de observar la Constitución Federal y respetar las leyes e instituciones que se deriven de la misma. Con esto observamos el sentido maximalista de nuestra legislación electoral a la cual deben sujetarse los partidos políticos;

b) Los principios ideológicos en lo político, económico y social que postula el partido. De estos elementos deducimos que el código se refiere al marco teórico en el cual se sustentan todas las propuestas que sobre las materias señaladas efectúan los partidos en

sus plataformas electorales, planes de gobierno, iniciativas de ley, entre otros;

c) La independencia legal y económica de los partidos políticos respecto a cualquier agrupación, entidad, organismo o partido político extranjero, así como del apoyo de cualquier grupo religioso, secta, iglesia o ministro de algún culto, y

d) La obligación de conducirse bajo medios pacíficos y democráticos: es decir, en México no es posible que existan partidos políticos que ejerzan medios violentos o belicosos para poder acceder al poder.

El programa de acción se puede considerar como el documento que dará origen al programa de gobierno de un partido político en caso de que éste logre la victoria en las elecciones. (101) Conforme lo consigna el artículo 26 del COPIPE, el contenido del programa de acción tendrá las medidas para realizar las tesis de la declaración de principios; sus propuestas para las diversas ramas de su problemática nacional; la formación doctrinaria y política de sus simpatizantes, situación muy relevante y con lo cual se contribuye a la educación política de los ciudadanos, así como la participación en los procesos electorales de los propios miembros del partido.

Los estatutos son la norma superior en los partidos políticos donde se establecen la organización, funcionamiento, estructura, derechos y obligaciones de sus militantes; es el (101) Javier Patiño Camarena, Op. cit. p. 274.

ordenamiento jurídico de cada agrupación partidista. En los estatutos se establecen, según el artículo 27 del COFIPE, los siguientes elementos:

a) La denominación, emblema y colores del partido, los cuales no podrán llevar ninguna alusión religiosa o racial;

b) La forma de afiliación de los ciudadanos al partido la cual será individual, libre y pacífica, como también los derechos y obligaciones de los militantes de la propia organización;

c) Los procedimientos democráticos para la integración de los órganos del partido. Este elemento es muy importante que esté contemplado; pero sería mucho más fructífero que algunos partidos no sólo cuiden la "forma" en la elección de sus dirigentes sino que se preocupen porque esa integración sea verdaderamente democrática en su fondo. Igualmente, los estatutos deberán contemplar por lo menos los siguientes órganos: Una Asamblea Nacional o equivalente; un Comité Nacional; Comités directivos en cada entidad federativa, y un órgano responsable de la administración de los recursos y patrimonio del partido;

d) Las normas para la postulación democrática de candidatos. En este caso, repetimos lo que ya mencionamos: la elección de dichos candidatos deberá ser ciertamente democrática en su esencia y no sólo en su forma;

e) La obligación de presentar una plataforma electoral para cada elección;

f) La obligación de sus candidatos de difundir dicha plataforma, y

g) Las sanciones aplicables a los militantes del partido.

El segundo requisito para los partidos políticos consiste en su elemento humano o sea, los ciudadanos que voluntaria e individualmente se afilian al partido para convertirse en militantes del mismo.

El artículo 24 inciso b) del COFIPE, que fue uno de los modificados con la reciente reforma, nos señala que se deberá contar con 3,000 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales federales uninominales; pero que en ningún caso la cantidad total de miembros del partido podrá ser inferior al 0.13 % del padrón electoral federal. El hecho de que se solicite un número mínimo de miembros en un partido político, tiene como objetivo que el mismo no sea un mero grupo de presión o de interés el cual pueda verse beneficiado de las prerrogativas y derechos que a los propios partidos se otorga. Además de que la agrupación ciertamente represente un número importante de personas y pueda desarrollar la muy fuerte actividad a la que se enfrentan los partidos políticos.

Ahora bien, lo que acabamos de mencionar son los requisitos que se piden a cualquier organización que tenga la intención de erigirse en partido político; pero el proceso de constitución del mismo es el siguiente: Primeramente deberán realizarse asambleas constitutivas, tanto de carácter local como nacional. Atendiendo a las locales, las asambleas se efectuarán ya sea en diez entidades federativas en donde por lo menos haya 3,000 afiliados o bien, se celebren asambleas en 100 distritos electorales donde como mínimo haya 300 afiliados en cada una.

En las asambleas llevadas a cabo en las entidades federativas o en los distritos electorales, deberá estar presente un funcionario acreditado por el Instituto Federal Electoral o en su caso, un juez municipal, un juez de primera instancia o de distrito o un notario público, el cual deberá acreditar que se cumplen con los requisitos señalados en el artículo 20 del COFIPE:

1) Que reúna el número de afiliados requerido para coelebrar las asambleas en las entidades federativas o en los distritos electorales que ya mencionamos, así como la declaración de principios, programa de acción y estatutos.

2) Que de los afiliados que concurrieron a las asambleas antes comentadas, se formaron las listas de los mismos en donde se consigne nombre, apellidos, residencia y la clave de la credencial para votar.

En segundo lugar deberá efectuarse una asamblea nacional constitutiva también ante un representante del Instituto Federal Electoral, el cual tendrá la función de certificar:

1) Que asistieron los delegados electos en las asambleas estatales o distritales.

2) Que las actas que se levantaron en las asambleas de las entidades o de los distritos, acrediten que se cumplieron los requisitos del número mínimo de afiliados a la correspondiente asamblea y la presencia del funcionario o juez que dé fe del evento.

3) Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados asistentes a la asamblea nacional constitutiva.

4) Que se aprobaron los documentos básicos del partido: declaración de principios, programa de acción y estatutos, y

5) Que se formaron las listas de todos los militantes del partido en el país, para verificar que se cumple con el mínimo necesario del 0.13 % del padrón electoral federal.

Igualmente la organización interesada en constituirse en partido político nacional, deberá notificar esa intención al Instituto Federal Electoral entre el 1 de enero y el 31 de julio del año posterior a la última elección federal, y una vez efectuadas las asambleas a las que nos hemos referido, se tendrá que presentar la solicitud de registro al propio Instituto en el mes de enero del año anterior a la elección. Anexa a la solicitud, se deberán presentar:

a) Declaración de principios, programa de acción y estatutos ya aprobados;

b) Listas nominales de afiliados del país, por entidades federativas o distritos electorales, y

c) Las actas de las asambleas celebradas, estatales o distritales, así como el acta de la asamblea nacional.

Para poder otorgar el registro a un partido político, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) nombrará una comisión para analizar toda la documentación entregada por los interesados en obtener el registro como partido, debiendo formular un proyecto de dictamen dicha comisión para entregarla al propio Consejo, el cual lo evaluará, resolviendo lo conducente en un lapso de 120 días. En caso de que el registro sea favorable, se expedirá el certificado correspondiente; pero en el supuesto que sea

negativo, la resolución deberá encontrarse debidamente fundada y motivada, teniendo la posibilidad el perjudicado de acudir ante el Tribunal Federal Electoral.

Igualmente en el mismo COFIRE se disponen las causas de pérdida de registro de un partido político. En este sentido, el artículo 66 señala como motivos para dicha pérdida los siguientes:

a) No participar en un proceso electoral federal ordinario. En cuanto a esta causa consideramos que es concordante con la finalidad de cualquier partido político, pues éste busca precisamente la participación electoral para que por dicha vía pueda acceder al poder y ejercer así el gobierno:

b) No obtener como mínimo el 2% de la votación emitida en la elección federal inmediata anterior, ya sea para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

c) Si una coalición de dos o más partidos no logra el 2% de la votación en una elección federal ordinaria para diputados, senadores o Presidente de la República, perderá su registro;

d) Haber dejado de cumplir con los requisitos para obtener el registro. En este caso, principalmente, debemos pensar en que el partido haya perdido la membresía mínima de afiliados;

e) No cumplir de forma sistemática y grave con las obligaciones de los partidos:

f) Que el partido se disuelva conforme a sus propios estatutos, y

g) Fusionarse con otro u otros partidos políticos.

Por último cabe destacar que aun cuando un partido pierda su registro por la causal de no lograr como mínimo el 2% de la

votación emitida, si el mismo logra el triunfo en algún distrito de mayoría, dicho triunfo será respetado, independientemente del porcentaje de votación obtenido en todo el país.

DERECHOS Y OBLIGACIONES: Los partidos políticos al tener personalidad jurídica propia son sujetos de derechos y obligaciones, cuyas más importantes se consignan en los artículos 34 y 30 del COFIPE, respectivamente.

Los derechos de los partidos políticos son:

- 1) Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. Hemos señalado que la principal función de todo partido político es la de participar en las elecciones; pero no por ello la única, pues como podemos ver, las agrupaciones partidistas igualmente pueden actuar en las actividades previas, durante y posteriores al propio proceso electoral. Así también, forman parte de la preparación y vigilancia de dicho proceso, lo que si bien no es garantía de legalidad y legitimidad, sí puede contribuir a ellas.
- 2) Gozar de las garantías que les otorga el COFIPE. Este hecho bien lo podemos correlacionar con la fracción segunda del artículo 41 de la Constitución donde se establecen las prerrogativas sobre financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación. Pero en general, igualmente es aplicable con la regulación que se da en la Carta Magna respecto de los partidos.
- 3) Disfrutar de las prerrogativas y del financiamiento que se establece en el artículo 41 constitucional para que los partidos

promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer que éstos tengan acceso al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas y a través del voto universal, libre, secreto y directo. Este derecho, como expresamente se señala, también va en concordancia con el artículo 41 de la Ley Suprema.

4) Postular candidatos en las elecciones federales. Al participar un partido político en una elección, deberá hacerlo con candidatos, los cuales abanderen las ideas, propuestas y plataformas de la organización que los postula.

5) Formar frentes, coaliciones y fusiones con otros partidos políticos.

6) Participar en las elecciones estatales y municipales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 fracción I, primer párrafo constitucional. Esta fue una facultad que se brindó a los partidos políticos desde 1977, para economizar tiempo y trámites a los partidos políticos para poder competir en contiendas de carácter estatal y municipal.

7) Nombrar representantes ante los órganos del IFC. Estos representantes partidistas se pueden nombrar tanto para el ámbito federal, estatal y distrital. También debemos recordar que los partidos igualmente pueden nombrar representantes de casillas y representantes generales.

8) Ser propietarios, poseedores o administradores de bienes inmuebles que les sean necesarios para la consecución de sus finalidades.

9) Tener relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre que conserven su independencia absoluta en lo político y en lo económico, así como el respeto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y sus órganos de gobierno. De esto podemos considerar que los partidos pueden tener convenios de colaboración y cooperación con algunas agrupaciones internacionales, e incluso ser parte de ellas, con las cuales se tenga alguna afinidad ideológica, vgr.: Konrad Adenauer, Internacional Demócrata Cristiana o la Internacional Socialista.

10) Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales. Para los partidos, esto es un derecho; pero para las agrupaciones políticas es una facultad y característica necesaria para el logro de sus objetivos.

11) Todos los demás que disponga el COFIPE. En este caso, las prerrogativas que se establecen a favor de los partidos, igualmente podemos considerarlas como derechos.

Muchos de los derechos señalados a los partidos se desprenden del contenido de la Constitución Federal, sobre todo lo relativo a su artículo 41; otros más son parte de la función esencial de un partido político, y otros más se refieren a sus relaciones con otras agrupaciones nacionales o extranjeras.

En cuanto a las obligaciones a la que los partidos políticos se encuentran sujetos, las mismas se consagran en el artículo 38 del COFIPE, siendo ellas:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales, ajustando su conducta a los principios del Estado democrático, así

como la de respetar la participación política de los demás partidos y los derechos ciudadanos. Al transgredir el orden legal por diversas vías o bien, postular principios contrarios a las decisiones fundamentales del Estado mexicano, un partido no tiene posibilidad de participación en los procesos electorales ni tampoco en la acción encauzada a la formación de conciencia y cultura política:

b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que busque transgredir el orden público. Esto significa que es la vía pacífica y jurídica por la que los partidos políticos deben conducirse;

c) Mantener el mínimo de afiliados requeridos para la constitución y registro del partido. Como recordamos, la cantidad que como mínimo se solicita es la de 3,000 afiliados en por lo menos diez entidades federativas o 300 en 100 distritos uninominales; pero en ningún caso podrá ser inferior al 0.13% del padrón electoral federal. Es una obligación de los partidos conservar este número de miembros, pues de lo contrario perderían el registro.

d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados. Esta obligación fundamentalmente tiene la intención de que cualquier persona pueda debidamente identificar a cada partido político. Respecto a los colores, creemos que en un futuro tendrá que legislarse para que ninguna agrupación o partido pueda utilizar los colores de la bandera nacional;

e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos de sus estatutos para postular candidatos. En este caso, cada partido tiene sus diferentes criterios para el ingreso de nuevos

militantes a sus filas; pero en todos los casos esos procedimientos deben respetar la afiliación individual, libre y voluntaria; igualmente, la elección de candidatos deberá ser democrática, no sólo en el texto estatutario del partido, sino sobre todo, en la esencia de la selección interna;

f) Mantener en funcionamiento efectivo sus órganos estatutarios. Como recordaremos, los órganos mínimos que deben contemplar los estatutos de un partido son su asamblea nacional, su Comité Ejecutivo Nacional, los comités estatales o equivalente y un órgano responsable de la administración y finanzas de los recursos del propio partido.

g) Contar con un domicilio social para sus órganos directivos;

h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra trimestral de carácter teórico. Esta edición de revistas tiene como propósito que los destinatarios de las mismas tengan una mayor perspectiva de las ideas, propuestas y actividades desempeñadas por el correspondiente partido político;

i) Sostener por lo menos un centro de formación política. La intención del centro de formación es la efectuar una capacitación en los ámbitos económico, político y social de los militantes del partido;

j) De los tiempos que les correspondan en radio y televisión, difundir el contenido de la plataforma electoral del partido, en por lo menos un 50% de dicho tiempo. Los ciudadanos al tener acceso a esa información a través de los medios electrónicos de comunicación respecto a las plataformas de los partidos, pueden crearse una conciencia política y verificar la tendencia de cada

organización, para así poder determinar el o los partidos por los cuales habrá de votar;

k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que señale la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Con esto se pretende revisar el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, así como los gastos de campaña;

l) Comunicar al IFE cualquier modificación a la declaración de principios, programa de acción y estatutos. Al comunicarse estos cambios, el IFE observará y analizará si dichas modificaciones son coincidentes con los principios del Estado democrático y jurídico del país, y si se conserva la estructura organizacional que requiere como mínimo un partido político;

m) Comunicar al IFE los cambios del domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;

n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales, organismos o entidades extranjeras y de ministros de culto, religión o secta alguna. Esta obligación es una reiteración de lo dispuesto por el propio COFIPE en otros artículos;

o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y sufragar los gastos de campaña. Este inciso "o" del artículo 38 no venía incluido en la iniciativa de ley que envió el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 6 de noviembre de 1976 para

reformular diversas disposiciones del COFIFE, sino que el mismo fue un agregado que le hicieron las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la cámara de origen en el dictamen de la propia iniciativa. Al respecto, en dicho dictamen las comisiones mencionadas argumentaron: "En congruencia con los incisos a), b) y c) de la fracción II del artículo 41 de la Constitución, que determina el destino que debe dársele al financiamiento público y a las demás prerrogativas de que gozan los partidos políticos, los suscritos proponen incorporar..." (102).

Nosotros por nuestra parte, no estamos convencidos de que el argumento de las comisiones para incorporar este inciso "o" fue el adecuarlo al texto constitucional, sino lo que se intentó fue "amarrar" a los partidos políticos que no votaron a favor de la iniciativa, porque uno de los puntos en los que no hubo acuerdo entre los mismos partidos representados en el Congreso de la Unión fue sobre el financiamiento público. Al aprobarse la cantidad estratosférica de dinero - que más adelante señalaremos - se evita que cualquier partido destine el dinero excedente, de acuerdo a su propia óptica, a algún otro fin que no sea el que expresamente señala en la fracción II, incisos a), b) y c) del artículo 41 constitucional, así como el del inciso c) párrafo primero del artículo 36 del COFIFE. La única vía con la que cuentan los partidos que no quieran aceptar el dinero excedente, es rechazarlo, mas no destinarlo a alguna otra finalidad;

(102) Dictamen de las Comisiones de Justicia y Gobernación y Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados de la Iniciativa del Ejecutivo Federal del 6 de noviembre de 1996.

p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, sobre todo en sus campañas electorales;

q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos y expresiones de igual tipo en su propaganda. Esto se deriva de las disposiciones del artículo 130 constitucional;

r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos. Ya hemos señalado que toda la reforma, constitucional y legal referente a la libre asociación, la aplaudimos; sin embargo la misma debe y tiene que reflejarse en las conductas de los partidos políticos, y

s) Las demás que establezca el código.

El incumplimiento de las obligaciones a las que nos hemos referido, por parte de los partidos políticos, pueden ser castigadas de acuerdo a las sanciones que contempla el artículo 267 del COFPE, cuya aplicación corresponde al Instituto Federal Electoral. Asimismo dichas sanciones también son procedentes cuando un partido político incumpla con los acuerdos que emita el propio IFE; cuando acepten donativos o aportaciones económicas de las entidades o personas que tienen prohibido hacerlo; cuando los donativos o aportaciones son superiores a los límites establecidos; cuando no se presenten los informes anuales o de gastos de campaña, y cuando se sobrepase el límite fijado para gastos de campaña, principalmente.

Ahora bien, las sanciones aplicables son:

a) Multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

b) Reducción de hasta el 50% de las ministraciones por financiamiento público del correspondiente periodo;

c) Supresión total de ministraciones de financiamiento público del correspondiente periodo. Esta sanción procede cuando el incumplimiento del partido político es especialmente grave o sistemático;

d) Suspensión del registro como partido político. También sólo procede por incumplimiento grave o sistemático, y

e) Cancelación del registro como partido político. Igualmente sólo en caso grave o sistemático incumplimiento de obligaciones.

PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS: Para la consecución de los fines de los partidos políticos, el Estado otorga a éstos determinadas prerrogativas con lo cual hace, o se intenta hacer, más sencilla la labor de los propios institutos, ya sea en su carácter interno así como la imagen que pretenden dar al exterior con la sociedad en general.

Son fundamentalmente cuatro las prerrogativas que se contemplan en el COFIPE para los partidos políticos, siendo ellas:

a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión;

b) Gozar del régimen fiscal que se les concede;

c) Disfrutar de franquicias postales y telegráficas, y

d) Participar del financiamiento público.

A las tres primeras prerrogativas se les considera como financiamiento indirecto, ya que el Estado les permite tener un régimen especial en cada uno de esos rubros; a diferencia del financiamiento directo, que consiste en las ministraciones de recursos que se destina a cada organización política.

A) Acceso a radio y televisión. El acceso a la radio y televisión se estableció como prerrogativa en el año de 1973 con la Ley Electoral de ese año, y a partir de 1977 ha sido una facultad permanente, que los partidos han utilizado para el logro de sus objetivos.

Al utilizarse el acceso a la radio y televisión, los partidos deben procurar que en sus programas se emitan sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales; pero durante los procesos electorales por lo menos la mitad del tiempo que les corresponda deberán dedicarlo a divulgar el contenido de sus respectiva plataforma político-electoral. Todo esto tiene la intención de que, al utilizarse los medios electrónicos de comunicación, los receptores ubiquen la posición ideológica de cada partido para formarse un criterio propio y utilizarlo al momento de ejercer el derecho a voto.

Ahora bien, el tiempo básico que tienen los partidos en radio y televisión es de 15 minutos mensuales, el cual deberá usarse en dos programas semanales; es decir, estos quince minutos al mes son el acceso permanente de los partidos a los medios ya señalados; pero además de este, se tiene el tiempo para campañas electorales a favor

de los propios partidos, el cual consiste en los siguiente de acuerdo con el artículo 47 del COFIPE:

a) Para elegir Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 horas en televisión;

b) Cuando sólo se elijan representantes al Congreso de la Unión, el tiempo total para los partidos será de 125 horas en radio y 100 en televisión o sea, la mitad de lo correspondiente al punto anterior;

c) Además de los tiempos arriba señalados, de acuerdo con la elección respectiva, el IFE adquirirá espacios para ponerlos a disposición de los partidos y que sean distribuidos mensualmente. Para ello contratará 10,000 promocionales con duración de 20 segundos cada uno para radio y 400 promocionales en televisión también con duración de 20 segundos. Esto nos indica que el tiempo en radio será de 55 horas, 33 minutos, 20 segundos, en tanto que el espacio para televisión será de 2 horas, 13 minutos, 20 segundos, lo que sumado a lo dispuesto en el inciso a) nos da un total para radio de 305 horas, 33 minutos, 20 segundos, y para televisión tenemos un tiempo de 202 horas, 13 minutos, 20 segundos.

Todo este tiempo a favor de los partidos políticos en radio y televisión se reparte entre los mismos de la siguiente forma: A los partidos políticos que no cuenten con representación en el Congreso de la Unión les corresponderá, a cada uno, el 4 % del total de los espacios; el tiempo restante se otorgará a los partidos con representación en el Congreso Federal, el cual el 30 % se dividirá en forma igualitaria y el 70% se dividirá en relación a la fuerza

fuerza electoral de cada partido político. En este último aspecto tenemos una reflexión: En la iniciativa de ley del Ejecutivo de la Unión presentada a la Cámara de Diputados para modificar al COFIPE, se proponía que el tiempo en radio y televisión fuera de un 40% en forma igualitaria y un 60% de acuerdo a la fuerza electoral de cada partido; pero en el dictamen de dicha iniciativa se modificó los tiempos en un 30 y 70% , como finalmente quedó, argumentándose el querer hacer "congruente los porcentajes de asignación de tiempos en radio y televisión para los partidos políticos, tanto en años ordinarios como en años de campaña, con el porcentaje de distribución de financiamiento público entre los partidos políticos." Como recordaremos, en la fracción II, inciso a) del artículo 41 constitucional se dispone que el financiamiento público para los partidos políticos será de 30% en forma igualitaria y un 70% de acuerdo al porcentaje de votos obtenido en la última elección, quedando con esto, a juicio de las comisiones que elaboraron el dictamen, concordante la disposición del COFIPE con la disposición de la Ley Suprema. Nosotros no aceptamos ese argumento por la simple razón de que el tipo de financiamiento es distinto, pues la prerrogativa de acceso a radio y televisión es un financiamiento indirecto, donde a los partidos se les facilita contar con espacios en los medios electrónicos, mientras que las ministraciones de recursos a los partidos forman parte del financiamiento directo, el cual tiene su origen en las contribuciones que pagan los ciudadanos de la República, de acuerdo a lo señalado en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución.

Por último, en cuanto a radio y televisión, está prohibida la práctica de contratar propaganda en dichos medios por parte de terceros, a favor o en contra de algún partido político o candidato.

B) Del régimen fiscal. Los partidos políticos como entidades que cuentan con personalidad jurídica, también son sujetos de obligaciones, tales como las del pago de impuestos; sin embargo, el Estado les concede la posibilidad de que en ciertos gravámenes no tenga obligación de enterar el mismo.

Los partidos políticos no son sujetos de los siguientes impuestos y derechos:

1) De los recursos que obtengan por la celebración de rifas, sorteos, ferias, festivales y otros, previa autorización legal.

2) Del impuesto sobre la renta por utilidades gravables provenientes de la enajenación de inmuebles, adquiridos para el ejercicio de sus funciones, ni de los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie.

3) De los ingresos obtenidos por la venta de impresos y de los textos de sus principios, programas, estatutos y de su propaganda en general, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales.

4) Las demás que establezcan las disposiciones legales.

Cabe señalar que los impuestos a los que nos acabamos de referir son los únicos a los que los partidos no se ven obligados como sujetos pasivos; pero en cuanto lo referente a otros tributos, sí se ven constreñidos a su cumplimiento, así se desprende de lo contenido en los artículos 51 y 52 del COFIPE.

C) Franquicias postales y telegráficas. Para el envío de correspondencia, los partidos cuentan con la prerrogativa del uso de franquicias postales y telegráficas. Los órganos de los partidos facultados para el uso de las franquicias son solamente los comités nacionales, estatales, municipales, regionales y distritales.

En el caso de la franquicia telegráfica, ésta sólo puede utilizarse en caso de apremio y no así para el envío de propaganda, asuntos de interés personal, ni para mensajes cuyo destino se encuentre dentro de la misma ciudad o zona urbana. Asimismo, el texto de los telegramas se ajustará a las disposiciones de la materia.

Las franquicias postales son muy socorridas por los partidos políticos, tanto para sus actividades internas como externas, no así la franquicia telegráfica, considerando que hoy en día existen otros medios más eficaces y rápidos como el fax o internet.

FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLITICOS: Este es uno de los temas más debatidos no sólo en México, sino igualmente en diversas latitudes por la complejidad y contradicción de opiniones acerca del mismo.

Hemos señalado nosotros en el capítulo anterior, que creemos que el financiamiento público de ninguna manera debe prevalecer por sobre cualquier otro tipo, y por el contrario, se le debe dar un mayor margen al financiamiento privado, por lo que consideramos que lo conveniente sería que del total de recursos que se allegue un partido, el 50% deberá ser privado y el otro 50% podrá ser público.

Ante esta situación del financiamiento hay quienes piensan en modificar la naturaleza jurídica de los partidos, y así lo considera el ahora consejero electoral del IFE, Jaime F. Cárdenas, al decir que los partidos políticos durante el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes deben ser considerados como asociaciones de carácter privado con funciones público-constitucionales; en tanto que sólo en los periodos electorales sí podrán reputarse los partidos como entidades de interés público. (103)

Sin embargo, el régimen jurídico del financiamiento a los partidos políticos en nuestro país se torna paternalista y atentatorio a la libertad de cada instituto político de definir sus propios métodos para su financiamiento, al prevalecer de forma significativa el financiamiento público.

De acuerdo con el artículo 49.1 del COFIPE, las modalidades al régimen de financiamiento de los partidos políticos son:

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los demás tipos de financiamiento;
- b) Financiamiento por la militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento, y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

A) Financiamiento público: Este es el tipo de financiamiento que

(103) Jaime F. Cárdenas, Propuestas para la Reforma a la Legislación Electoral en Materia de Financiamiento de Partidos Políticos, en Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos, UNAM, I.I.J., México, 1993, p. 107.

tiene preponderancia en nuestro sistema de partidos.

El financiamiento público se divide en tres rubros, de acuerdo a las labores desempeñadas por los partidos políticos. Ellos son: financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes; financiamiento para gastos de campaña, y financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público.

Los dos primeros aspectos del financiamiento público, además del COFIPE, igualmente se señalan de forma expresa en el artículo 41 fracción II, incisos a) y b) de la Constitución; en tanto que en el inciso c) de la misma disposición, hace referencia a una reintegración de gastos por concepto de investigación.

1.- Financiamiento por actividades ordinarias permanentes: El artículo 49.7 inciso a), fracción II del COFIPE, determina la fórmula para obtener el financiamiento que servirá de base para las ministraciones públicas a los partidos, tanto para periodos no electorales como electorales. De acuerdo con ésto, será el Consejo General del IFE, con base en los estudios que le presente su Consejero Presidente, quien determine los costos mínimos de una campaña para diputado, una para senador y para la de Presidente de la República; pero para determinar estos gastos, se considerarán los costos mínimos de campaña para los gastos que acabamos de mencionar del año inmediato anterior, actualizándolo con la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como de otros posibles factores a juicio del propio Consejo. Es decir, el Instituto Federal Electoral a través de su

Consejo General, determinará los costos mínimos de una campaña para diputado, para senador y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en la fracción II de la disposición del COFIPE en la que nos encontramos, se dice que, una vez obtenido el costo mínimo de campaña para diputado, éste se multiplicará por 500 que son el número total de diputados a elegir, e igualmente, el costo mínimo se multiplicará por el número de partidos con representación en el Congreso de la Unión, que actualmente son cuatro. (PAN, PRI, PRD y PT).

La fracción III del mismo artículo 49.7 inciso a) del COFIPE, nos señala que el costo mínimo de una campaña para senador será multiplicado por el total de senadores a elegir, así como también se multiplicará por el número de partidos con representación en el Congreso.

Para obtener el costo mínimo de una campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción IV del artículo 49.7 a) del COFIPE, dispone lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por 300 que es el número de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre el número de días que dura la campaña para diputado por dicho principio, multiplicados por los días que dura la campaña para Presidente.

La fracción V del mismo artículo comenta que la suma de los resultados de las operaciones a las que nos acabamos de referir, será el financiamiento público a que los partidos por concepto de

actividades ordinarias permanentes tendrán derecho, el cual se repartirá tal y como lo señala el artículo 41 fracción II, inciso a) constitucional, con un 30% en forma igualitaria a los partidos politicos con representación en el Congreso de la Unión y el 70% restante se distribuirá de acuerdo al porcentaje de la votación nacional emitida logrado por cada partido político con representación en el mismo Congreso, en la elección inmediata anterior.

Cabe mencionar igualmente, que el financiamiento público a los partidos se determinará en forma anual y será entregado en ministraciones mensuales. Además, del financiamiento que reciba cada partido, el mismo deberá destinar por lo menos el 2% del mismo al mantenimiento y desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

2.- Financiamiento para gastos de campaña: En los años en que haya elecciones, a los partidos politicos se les entregará una cantidad equivalente al monto que ya reciben por concepto de actividades ordinarias permanentes y que en el número anterior ya vimos la forma en que se determina. Es decir, en los años electorales, los partidos recibirán el doble de financiamiento al que reciben cuando no hay elecciones federales.

3.- Financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público: Este tipo de financiamiento igualmente se contempla en el Ley Suprema a en su artículo 41 fracción II, inciso c), sólo que ahí no se le menciona su nombre. Por actividades específicas como entidades de interés público, los partidos recibirán

financiamiento por el desarrollo de las siguientes actividades: educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y sus tareas editoriales.

Ahora bien, este tipo de financiamiento tiene un límite de hasta el 75% anual de los gastos que comprueben los partidos por las actividades de estudio e investigación a las que nos hemos referido, según consigna la fracción II, inciso c) del artículo 49.7 del COFIPE.

B) Financiamiento por la militancia. El financiamiento a los partidos por la militancia es aquel que se deriva de las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias que pagan los militantes a sus respectivos partidos; así como también por las aportaciones de las organizaciones sociales de los partidos que tengan este tipo de estructuras y de las cuotas voluntarias que aporten los candidatos a sus campañas. En este caso, dichas cuotas se sujetarán a lo que el órgano interno responsable de cada partido determine. También se expedirá recibo por el monto de lo ingresado, y cada partido podrá determinar libremente los montos mínimos y máximos que cada afiliado aporte.

C) Financiamiento de simpatizantes: Este es el financiamiento que aportan tanto las personas físicas como morales y que no militan en los partidos políticos; pero que sí tienen una simpatía hacia alguno de ellos, consistente en una aportación o donación en dinero o en especie.

En el artículo 49.11 inciso b). fracción I del COFIPE, se dice que ningún partido político podrá recibir dinero de simpatizantes en una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que les corresponda a todos los partidos políticos. Sobre este particular, es conveniente señalar que en la iniciativa de ley presentada por el Presidente de la República -a la cual ya nos hemos referido anteriormente- (104) se proponía que el límite de aportaciones en dinero de los simpatizantes no fuera superior al 10% del total del financiamiento público que correspondiera "al partido con mayor fuerza electoral". Esto fue modificado en el dictamen de la iniciativa señalada para quedar como lo hemos ya dicho, con lo cual queda demostrado que el argumento de que el financiamiento público debía prevalecer sobre cualquier otro para "proteger" a los partidos de las "influencias negativas" al momento de obtener recursos económicos, no fue más que un pretexto del partido que aprobó por sí solo la reforma al COFIPE para justificar la enorme cantidad de recursos que finalmente se destinó a los partidos.

Por otra parte, el límite de las aportaciones que puede efectuar cada persona física y moral a cualquier partido, es la del 0.05% del monto del financiamiento público por actividades ordinarias permanentes.

Igualmente, una innovación que encontramos en el COFIPE es la estipulada en el artículo 49.4, donde se considera la deducibilidad

(104) Iniciativa de Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales enviada por el Ejecutivo Federal el 6 de noviembre de 1974.

en el impuesto sobre la renta de las aportaciones de los simpatizantes hasta en un 25%.

D) Autofinanciamiento: En razón al artículo 49.11 inciso b) , el autofinanciamiento se constituye por los ingresos que los partidos políticos obtienen derivados de conferencias, espectáculos, juegos, sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria y en si, de cualquier otro para allegarse de fondos.

E) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos: Cada partido político puede constituir fondos, fideicomisos con su respectivo peculio: pero los rendimientos que se obtengan por este concepto, se destinarán exclusivamente para los objetivos propios del partido. Asimismo, el partido político que opte por esta vía de financiamiento, lo hará en la institución bancaria por la cual opte, teniendo la limitante de no poder invertir en acciones bursátiles.

Por otra parte, los partidos políticos no están autorizados a solicitar créditos de la banca de segundo piso o banca de desarrollo, según lo dispone el artículo 49.3 del COFIPE.

Tampoco, de acuerdo con el artículo 49.2 del COFIPE, podrán efectuar aportaciones o donativos: Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; los gobiernos federal, estatales y municipales, la administración pública central y descentralizada; los partidos políticos y personas físicas extranjeras o que vivan o trabajen en el extranjero ni las personas morales extranjeras; los

organismos internacionales: los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones religiosas y las sociedades mercantiles mexicanas.

Todo lo anterior es lo más relevante sobre el financiamiento a los partidos políticos; sin embargo y dada la polémica que se suscitó acerca del financiamiento público a dichas organizaciones, no podemos dejar de hacer algunos comentarios al respecto.

La aprobación de las reformas al COFIPE por parte del Partido Revolucionario Institucional exclusivamente, nos parece a todas luces inmoral, injusta, impía, dadas las condiciones de pobreza y desempleo por las que se atraviesa hoy en día. El destinar la cantidad de 2 mil 367 millones, 957 mil, 330 pesos con 42 centavos (Diario La Crónica de Hoy, del 23 de noviembre de 1976, p. 1.) a los partidos políticos por concepto de financiamiento público, no es más que la muestra de que los intereses espurios de camarilla han querido imponerse a los de la nación, además de que se intentó obligar a los partidos que votaron en contra de dicho financiamiento a recibir el mismo, como nos lo demuestra el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el artículo 269 del COFIPE donde se establecen las sanciones a los partidos políticos, en la segunda parte del párrafo tercero se dice textualmente: "La violación a lo dispuesto en el inciso "o" del párrafo 1 del artículo 30 de este Código, se sancionará, si la infracción se comete durante las campañas electorales, con multa y la suspensión total o parcial de la prerrogativa prevista en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 47 de este mismo ordenamiento,

y sólo con multa si la misma se cometiere en cualquier otro tiempo." Como también recordaremos, el inciso o) del artículo 38.1 señala como obligación de los partidos políticos "utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código." Esto nos dice que el monto de financiamiento que le corresponda a un partido político, exclusivamente lo deberá destinar a sus actividades ordinarias permanentes, de campaña y de acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Ahora bien, si algún partido incumple la disposición del artículo 38.1 inciso o), la sanción aplicable será de multa que fluctuará entre 50 a 5 mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal y lo más grave, tratándose de periodos electorales, la suspensión de la prerrogativa de acceso a su parte correspondiente de los 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión con duración de veinte segundos cada uno.

El gran escaparate de los partidos políticos hacia los electores actualmente son los medios electrónicos de comunicación. El destinar a alguna otra actividad el financiamiento a favor de determinado partido, se sancionará con la supresión del acceso a la prerrogativa que ya señalamos, e incluso con la cancelación temporal del registro como partido político nacional. La única posibilidad con la que cuentan los partidos que no deseen aceptar su

parte de financiamiento correspondiente, será la de rechazarlo, simplemente.

Ojalá que el COFIPE pronto sufra modificaciones importantes, pues como actualmente se encuentra nos parece demasiado tendencioso.

FRENTES: De la lectura del artículo 56.1 del COFIPE podemos decir que los frentes son las acciones y estrategias entre dos más partidos políticos nacionales para la consecución de objetivos políticos y sociales, fuera del ámbito electoral; es decir, de la postulación conjunta de candidatos, conservando cada partido su respectiva personalidad jurídica y registro.

Los requisitos para la celebración de frentes, son:

- a) La duración que tenga;
- b) Las causas que le dan origen;
- c) Los propósitos u objetivos que persigue el frente, y
- d) La forma de utilización de las prerrogativas correspondientes a los partidos que integran el frente.

El Instituto Federal Electoral es el órgano responsable de determinar la procedencia de los frentes, siendo además ante éste la instancia correspondiente para la presentación del convenio que acuerde la celebración de dicho frente, el cual una vez aprobado, se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

COALICIONES: Las coaliciones, a diferencia de los frentes, si tienen un objetivo electoral lo que significa que por medio de este tipo de formaciones, dos o más partidos políticos pueden postular los mismos candidatos a diversos cargos de elección. Se pueden

celebrar convenios de coalición para las elecciones a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados por el principio de representación proporcional y de senadores y diputados por el principio de mayoría relativa.

La coalición se celebra por medio de un convenio efectuado entre los partidos políticos que decidan participar en una elección bajo esta modalidad. Dicho convenio, de acuerdo con el artículo 63 del COFIPE, contendrá:

- a) Los partidos políticos que lo forman;
- b) La elección que los motiva;
- c) Los apellidos paterno, materno y el nombre completo, edad, lugar de nacimiento y domicilio de los candidatos;
- d) El cargo para el cual se postula;
- e) El emblema y los colores de la coalición o bien, los emblemas de los partidos que participan en la misma, así como su declaración de principios, programa de acción y estatutos de la propia coalición o su plataforma electoral para el caso de coaliciones parciales;
- f) Presentar una plataforma electoral concordante a la declaración de principios, programa de acción y estatutos de la coalición;
- g) Cuando se trate de coalición para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores o diputados por el principio de representación proporcional o bien, aquellas donde se postulen once o más listas de fórmulas de candidatos al senado o ciento una o más fórmulas de candidatos a diputados por mayoría relativa, se acompañará el programa de gobierno del candidato presidencial y los documentos de los órganos correspondientes de los partidos coaligados donde se aprueben los candidatos;

n) La forma de acceso y contratación de los tiempos en radio y televisión, así como la de su distribución del financiamiento público que le corresponda a la coalición;

l) El partido o partidos que conservarán su registro si la coalición no obtiene como mínimo el 2% de votación por cada uno de los partidos políticos;

j) El porcentaje que corresponderá a cada partido que participó en la coalición de la votación obtenida por ésta, y si los partidos coaligados participan con sus respectivos emblemas y no se pueda identificar por cuál partido votó la ciudadanía, la determinación del partido al que se le asignará el voto. Esto respecto a coaliciones de diputados y senadores por el principio de representación proporcional;

k) Al partido político al que pertenece el candidato de la coalición;

l) El representante autorizado para interponer las impugnaciones correspondientes de la coalición, y

m) También señalarse que la coalición se sujetará a los topes de gastos de campaña, de acuerdo a la elección correspondiente.

Por otra parte y respecto a los candidatos que no pueden ser postulados por una coalición o partido, los párrafos 2, 3, 4 y 5 del artículo 50 del COFIPE, señalan los siguientes:

a) Los partidos políticos que formen parte de una coalición, no podrán postular candidatos por ese propio partido a cargos donde ya hubiere candidatos de la coalición;

b) Los partidos tampoco podrán registrar como propios a un candidato que ya hayan sido registrados candidatos de una coalición;

c) Ninguna coalición podrá postular como candidato de la misma a otro candidato registrado por un partido político, y

d) Ningún partido podrá postular como candidato propio a un candidato registrado por otro partido político.

COALICION PARA PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: Los requisitos para poder efectuar una coalición para postular candidato a la Presidencia de la República, se establecen fundamentalmente en los artículos 57 y 64 del COFIPE.

Artículo 57. Esta disposición nos dice que la coalición surtirá sus efectos en las cinco circunscripciones plurinominales, las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales federales en que se divide el país, acreditándose además: Que la coalición cuenta con representantes ante todos los Consejos del IFC, actuando como si fuese un solo partido político; acreditar representantes en las mesas directivas de casilla y generales de distrito; disfrutar las prerrogativas de acceso a radio y televisión, de acuerdo a lo que corresponda al partido con mayor fuerza electoral de acuerdo a la última elección y participar en la contienda electoral con el emblema asumido por la coalición o bien, con el de los emblemas de los partido coaligados.

Asimismo, para que la coalición pueda ser registrada, deberá comprobarse que la misma fue aprobada en una Asamblea Nacional u órgano equivalente de los partidos que forman parte de ella; que los órganos competentes de cada partido, aprobaron la plataforma electoral en base a la declaración de principios, programa de acción y estatutos de cada uno de los partidos coaligados, así como su

programa de gobierno: que cada órgano correspondiente de los partidos eligió al candidato postulado para la coalición a la Presidencia, así como a los candidatos a diputados y senadores por ambos principios de representación.

Por su parte, el artículo 64 del COFIPE nos dice que el convenio de coalición deberá presentarse ante el Instituto Federal Electoral entre el 1 y el 10 de diciembre del año previo a la elección, y en caso de aprobar el convenio el IFE, el mismo deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

COALICION PARA SENADORES: Actualmente, así como los diputados, existen senadores por el principio de representación proporcional, para lo cual los partidos igualmente podrán efectuar coaliciones tanto para éste principio como para el de mayoría relativa.

El nuevo artículo 57-A del COFIPE nos dice que la coalición de senadores por el principio de representación proporcional, tendrá efecto en las 32 entidades federativas del país, así como también que los partidos que pretendan participar en este tipo de coalición, deberán registrar candidatos a diputados en los 300 distritos electorales federales, 200 fórmulas de candidatos por el principio de representación proporcional y 32 listas de fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa en las 32 entidades federativas. Asimismo, a la coalición se le asignará el número de senadores por representación proporcional que le corresponda, tal y como si se tratara de un solo partido político.

El artículo 61 del COPIPE nos habla de las coaliciones a senadores por el principio de mayoría relativa, sólo que bajo dos modalidades: cuando la coalición se remite a entre seis y veinte fórmulas de candidatos, y cuando se coaligan partidos políticos en once o más entidades de la federación.

En el primer caso, los requisitos necesarios son los siguientes: La coalición participará con el emblema que adopte o bien, con los emblemas de los partidos coaligados; registrar ante los órganos del Instituto Federal Electoral, representantes de la coalición como si fuese un solo partido político; igualmente, acreditar representantes ante las mesas de casilla como le correspondiere a un solo partido; acreditar por los órganos competentes de cada partido, la aprobación del convenio de coalición; comprobar la aprobación de la plataforma electoral de la coalición por parte de los órganos competentes de cada partido; asimismo, establecer en el convenio de coalición a qué partido o grupo parlamentario pertenecerán los candidatos que resulten electos, y señalar el monto que cada partido aportará a las campañas de la coalición. Por su parte, cuando se registren fórmulas de candidatos a senadores en once o más estados de la República, la coalición tendrá que ser aprobada tanto por la Asamblea Nacional como por las Asambleas Estatales de los partidos coaligados; que se apruebe por parte de los órganos de los partidos una declaración de principios, programa de acción y estatutos para la coalición; aprobar por parte de los órganos competentes de los partidos un programa legislativo al que se sujetarán los candidatos electos de la coalición, y que los órganos nacionales y distritales de cada

partido coaligado, acepten registrar 300 candidatos a diputados por mayoría relativa y 200 por representación proporcional y una lista nacional de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional.

COALICION PARA DIPUTADOS: Para diputados federales, los partidos pueden efectuar coaliciones tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional.

El artículo 60.1 del COFIPE nos dice que cuando se postulen candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, la coalición tendrá efectos en los 300 distritos electorales, y el párrafo segundo de ese mismo artículo dispone que igualmente se postularán candidatos en los 300 distritos electorales uninominales y se registrarán candidatos a senadores por mayoría relativa en las 32 entidades federativas, así como una lista nacional de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional.

Por su parte, las coaliciones para diputados por mayoría relativa, de acuerdo con el artículo 10, inciso b) del COFIPE, sólo podrán efectuarse entre seis y veinte fórmulas de candidatos, cumpliendo además con los requisitos señalados en el artículo 62.1, siendo ellos: participar con el emblema que adopte la coalición o con los emblemas de los partidos coaligados; acreditar representantes ante el Instituto Federal Electoral como si fuese un solo partido político; registrar representantes ante las mesas directivas de casilla, también como si fuese un solo partido; demostrar que la coalición fue aprobada por los órganos competentes

de cada partido; que se aprobó una plataforma electoral; señalar a qué partido o grupo parlamentario corresponderán los candidatos electos, así como las aportaciones correspondientes a cada partido coaligado para los gastos de las campañas.

Cuando la coalición postule candidatos a diputados por mayoría relativa en ciento uno o más distritos electorales, los requisitos a cumplir por la coalición son: En los distritos donde haya coalición, ésta nombrará representantes ante el Instituto Federal Electoral como si fuese un solo partido político; acreditar representantes ante las mesas directivas de casilla; que la coalición no registre candidaturas en más del 20% correspondientes a una circunscripción plurinominal nacional; de las candidaturas en una misma circunscripción plurinominal, no deberá registrar más de los distritos posibles en una misma entidad de la federación; aprobar por parte de los órganos correspondientes de los partidos, la declaración de principios, programa de acción y estatutos de la coalición; aprobar asimismo, una plataforma electoral por parte de los órganos competentes de cada partido coaligado; comprobar que los órganos nacionales de los partidos aprobaron el programa legislativo al que se someterán los candidatos electos de la coalición, y también comprobar que tanto los órganos nacionales y estatales de los partidos en coalición decidieron registrar 32 listas de fórmulas de candidatos a senador, una lista nacional de candidatos a senador y 200 fórmulas de candidatos a diputados, por los principios de representación proporcional estas dos últimas.

Después de observar todos los requisitos que se establecen para que los partidos políticos puedan efectuar coaliciones, tanto para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como diputados y senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, sólo podemos decir que el sistema establecido por el COFIPE respecto a este tenor, hace prácticamente imposibles las coaliciones sobre todo para los partidos que efectivamente son democráticos en sus prácticas internas: en este sentido podemos concluir que la reglamentación de las coaliciones vigente es propia de un sistema tendiente a la obstaculización de uniones de partidos para fines electorales.

FUSIONES: El artículo 65 del COFIPE regula la figura de las fusiones, institución propia del derecho mercantil; pero que respecto a los partidos políticos también se contemplan algunas reglas específicas.

La fusión entre dos o más partidos políticos se efectúa a través de un convenio entre los mismos y en el cual se decidirá cuál de los partidos conserva su registro y personalidad jurídica y cuál o cuáles son los partidos fusionados; pero al nuevo partido se le señalarán todas sus características, además de que deberá cumplir con los requisitos establecidos para otorgársele el registro como partido político nacional. En este sentido, el registro del partido más antiguo pasará a corresponder al nuevo.

El convenio de fusión deberá presentarse ante el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral a más tardar un año antes del día de la elección, para la aprobación del mismo en un lapso no mayor de 30 días.

CONCLUSIONES

Del desarrollo de los cuatro capítulos que componen este trabajo, podemos llegar a las siguientes conclusiones :

1) Un partido político es una organización legal compuesta por ciudadanos que libremente se afilian a él, que postula un programa doctrinario y tiene una actividad permanente, cuyo fin es el de acceder al poder por la vía legal, y en caso de no hacerlo, controlar y vigilar la actividad gubernamental.

2) A lo largo de la historia han habido grupos, corrientes o clubes que se han agrupado bajo la cobija de un interés común o una misma ideología, y cuya participación política ha sido notable. Sin embargo, a dichos grupos no siempre puede considerárseles como auténticos partidos políticos, pues éstos —a decir de Duverger— nacen hasta 1850 cuando ya hay una organización y participación sistemática de ciudadanos en la vida pública de diversas naciones.

3) En el caso de los partidos políticos en México, a pesar de que a simple vista pudiese parecer que siempre hemos vivido en lo que hoy se denominaría sistema pluripartidista, en realidad, atendiendo a los verdaderos factores de poder que han decidido la historia y destino de nuestro país desde su independencia, podemos decir que esta nación ha tenido solamente dos corrientes imperantes en cada momento de su trayectoria histórica. En un principio fueron las logias masónicas: escoceses y yorkinos; posteriormente fueron los centralistas y federalistas; un poco más adelante liberales y conservadores. Durante la etapa porfirista el sistema de partidos

fue prácticamente inexistente. Una vez concluida la revolución, surgió un sinnúmero de partidos locales y caudillistas, los cuales terminaron agrupándose en el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, con sus sucesivas denominaciones como Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI). Como partido político auténtico que nace para contrarrestar las prácticas políticas llevadas a cabo por el "partido de la revolución", surge en 1939 el Partido Acción Nacional (PAN) como verdadera organización de lo que se ha denominado como "oposición" firme, aunque no podemos pasar por alto la participación del Partido Popular Socialista (PPS) como simbólica expresión nominal de la izquierda. Este status prevaleció hasta 1989, año en que nace el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el cual, si bien en buena medida tiene como fundadores a ex dirigentes del PRI, ha pretendido llegar a ser una opción de gobierno sin lograrlo aún. Ante esto hoy en día, si bien no podemos hablar del predominio de un sistema "bipartidista", tampoco lo podemos considerar como tri o pluripartidista.

4) Los grupos de presión persiguen fines propios los cuales, una vez satisfechos, logran como consecuencia la desaparición del grupo; en tanto los partidos políticos tienen como característica la de ser permanentes y tener un programa aplicable a un Estado por medio del cual ejercer el gobierno.

5) Podemos resumir en cuatro las diferencias entre los grupos de presión y los partidos políticos :

a) El partido político tiene como finalidad acceder al poder y ejercer gobierno; en tanto los grupos de presión sólo ejercen esa presión contra el gobierno y no pretenden llegar al poder;

b) El partido político participa en las elecciones con candidatos, mientras que el grupo de presión no contienda en estos procesos;

c) El partido político es una organización reconocida por la ley, y el grupo de presión no siempre tiene este reconocimiento legal;

d) El partido cuenta con doctrina, ideología y plataformas; por su parte el grupo de presión no presenta estos elementos ya que sólo busca satisfacer su objetivo o interés.

6) Durante los siglos XVIII y XIX tanto en Europa como en América hubo una posición contraria a la existencia de los partidos políticos u organizaciones con características análogas, por la visión de facción que sobre ellos prevalecía. Sin embargo, en 1770, Edmund Burke efectúa una apología de los partidos o conexiones políticas, viendo en ellos no los elementos de interés propio de un grupo, sino la posibilidad de lograr con su actividad el bien nacional, el bien general de un Estado. De aquí la importancia y trascendencia del autor inglés.

7) La ciencia jurídica por un tiempo no estuvo al margen de la corriente imperante en los siglos pasados de abierto rechazo a los partidos; sin embargo, con el tiempo su posición fue cambiando, por lo que encontramos cuatro periodos al respecto: a) absoluta oposición y negación a regular a los partidos; b) etapa de tolerancia, donde ya no fueron prohibidos; c) reconocimiento en las

leyes secundarias y reglamentos, y d) constitucionalización de los partidos políticos, situación prevaleciente hasta nuestros días.

8) La importancia de los partidos políticos es sumamente trascendental ya que ellos - al menos en la actualidad - son las mejores y más eficaces organizaciones para el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Ciertamente, los partidos han estado en crisis, sobre todo de credibilidad; sin embargo, no hay ninguna otra forma de agrupación que los pueda suplantar, por lo que no coincidimos con algunas opiniones que pugnan por la desaparición de los partidos bajo el argumento de que han sido rebasados por la "sociedad civil". Es manifiesto el papel que han desempeñado los propios partidos tanto en sociedades autoritarias como en gobiernos democráticos, por lo que no concebimos un sistema político sin partidos.

9) Desde la Ley del 19 de diciembre de 1911 hasta el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), han sido siete leyes y dos códigos los que han regulado a los partidos políticos de muy diversas maneras, desde contemplarles ciertos requisitos de forma hasta el financiamiento público y la vigilancia pormenorizada de sus finanzas, por lo que podemos decir que tanto por la legislación regulatoria, como por la propia Ley Fundamental, en México tenemos un sistema maximalista en el régimen jurídico de los partidos, donde varias disposiciones hacen referencia exclusiva a estas organizaciones, y otras van en relación a las mismas.

10) Si bien es cierto que es hasta el año de 1963 con la implantación de los diputados de partido que en la Constitución mexicana se incorpora el término de partidos políticos, debemos tener presente que ya en el artículo 9 de la propia Carta Magna que contempla el derecho individual de asociación, se entendía en dicha garantía la posibilidad de los ciudadanos de fundar o afiliarse a cualquier organización o partido político.

11) En el artículo 41 constitucional se establecen los lineamientos fundamentales de los partidos políticos, como lo son su naturaleza jurídica, su definición, los criterios de afiliación de los ciudadanos y el sistema de financiamiento público.

12) La naturaleza jurídica de los partidos políticos es la de entidades de interés público, lo cual simplemente significa que el Estado brindará financiamiento público a los mismos tanto directo, consistente en las ministraciones de recursos públicos, como el indirecto, que es el brindarles algunas otras prerrogativas.

13) Respecto a la forma de brindar financiamiento público a los partidos políticos, consideramos que este no debe rebasar el 50 % de los ingresos totales de cada una de dichas agrupaciones.

14) Los partidos políticos no sólo deben sujetar su doctrina e ideología al sistema constitucional, sino que en su praxis deben promover la participación y concientización ciudadana en los problemas que aquejan a la nación y fomentar una cultura política en favor del pueblo.

15) Creemos que los partidos políticos deben ser el único canal a través del cual los ciudadanos tengan acceso a la representación nacional y al ejercicio gubernamental, ya que son estas las finalidades esenciales de todo partido, no sólo en nuestro país sino en el mundo, además de que hoy en día no existe ninguna otra organización capaz de suplir el papel de los partidos. En tal virtud, proponemos que cualquier legislador que acceda al Congreso de la Unión por la vía del principio de representación proporcional, al dejar de pertenecer al partido que hizo posible que llegara a tal puesto, inmediatamente pierda el cargo para el cual fue postulado, siendo relevado por el candidato sustituto con quien hiciera fórmula.

16) El financiamiento público que actualmente se otorga a los partidos políticos nos parece desproporcionado en comparación con la situación económica por la que atraviesa el país. No consideramos justo que se destinen cantidades de dinero altísimas, bajo el pretexto de que "la democracia lo vale", por ello nos manifestamos porque en la siguiente legislatura a iniciar en septiembre de 1977, haya un cambio profundo sobre este tenor.

17) El sistema de coaliciones tal y como lo regula actualmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, hace muy difícil que esta facultad de los partidos políticos se lleve a cabo en la realidad debido a la gran cantidad de requisitos que para ello se establecen. Por ello, también consideramos que habrá que efectuar una reforma al COFIPE en este sentido.

18) A las nuevas agrupaciones políticas nacionales, en virtud que reciben muchas prerrogativas que igualmente tienen los partidos políticos, podemos también considerarlas como entidades de interés público; salvo que estas organizaciones no pueden postular candidatos a cargos de elección pública por sí mismas.

19) Los partidos políticos no sólo pueden tener representantes ante el Instituto Federal Electoral, sino sobre todo, pueden ejercer algunos recursos y medios de impugnación en materia electoral ante el Tribunal Federal Electoral o la Suprema Corte de Justicia, según corresponda.

20) Consideramos inoportuno y de poco criterio el haberse fijado en la última reforma al COFIFE, que los partidos generen candidaturas femeninas en un 30 %. Creemos que la capacidad política e intelectual no se ubica en razón al sexo, por lo que no coincidimos con el establecimiento de cuotas o porcentajes de poder. Las mujeres tienen tantas cualidades como cualquier varón, por lo que deben ser sólo los partidos quienes decidan a cuántos hombres y mujeres postularán como candidatos al Congreso de la Unión.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, segunda edición, México, 1993.
- Alcocer V., Jorge (compilador), Dinero y Partidos, Ed. CERNA, Nuevo Horizonte y Fundación Friedrich Ebert, primera edición, México, 1993.
- Andrade Sánchez, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política. Ed. Harla, segunda edición, México, 1992.
- 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, primera edición, México, 1992.
- Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Ed. Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, 1994.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo, Derecho Constitucional, Ed. Tecnos, tercera edición, Madrid, 1987.
- Borja, Rodrigo, Derecho Político y Constitucional, Ed. Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, México, 1992.
- Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, octava edición, México, 1991.
- Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, vigésima cuarta edición, México, 1992.
- Burke, Edmund, Textos Políticos, Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1942.
- Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Ed. Porrúa, cuarta edición, México, 1994.
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados, año II, T. II, número 19.
- Diario La Crónica de Hoy, del 23 de noviembre de 1994.
- Diario Oficial de la Federación, del 20 de diciembre de 1911.
- Diario Oficial de la Federación, del 6 de febrero de 1917.
- Diario Oficial de la Federación, del 2 de julio de 1918.
- Diario Oficial de la Federación, del 7 de enero de 1946.
- Diario Oficial de la Federación, del 4 de diciembre de 1951.
- Diario Oficial de la Federación, del 7 de enero de 1954.

- Diario Oficial de la Federación, del 20 de diciembre de 1960.
- Diario Oficial de la Federación, del 29 de enero de 1970.
- Diario Oficial de la Federación, del 14 de febrero de 1972.
- Diario Oficial de la Federación, del 5 de enero de 1973.
- Diario Oficial de la Federación, del 6 de diciembre de 1977.
- Diario Oficial de la Federación, del 30 de diciembre de 1977.
- Diario Oficial de la Federación, del 15 de diciembre de 1986.
- Diario Oficial de la Federación, del 12 de febrero de 1987.
- Diario Oficial de la Federación, del 6 de abril de 1990.
- Diario Oficial de la Federación, del 15 de agosto de 1990.
- Diario Oficial de la Federación, del 3 de septiembre de 1993.
- Diario Oficial de la Federación, del 25 de octubre de 1993.
- Diario Oficial de la Federación, del 19 de abril de 1994.
- Diario Oficial de la Federación, del 22 de agosto de 1996.
- Diario Oficial de la Federación, del 22 de noviembre de 1996.
- Diario Oficial de la Federación, del 29 de noviembre de 1996.
- Diccionario de Política de Norberto Bobbio, Tomo I (A-J), Ed. Siglo XXI, octava edición, México, 1994.
- Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, de la iniciativa presentada el 25 de julio de 1996.
- Dictamen de las Comisiones de Justicia y Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa presentada el 6 de noviembre de 1996.
- Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, Ed. Fondo de Cultura Económica, novena reimpresión, México, 1984.
- Duverger, Maurice, Sociología Política, Ed. Ariel, tercera reimpresión, México, 1986.
- Garrido, Luis Javier, El Partido de la Revolución Institucionalizada, Ed. Siglo XXI, sexta edición, México, 1991.
- Gnecco, Jorge, Partidos Políticos, Su Ordenamiento Legal, Ed. Librería Jurídica, Buenos Aires, 1970.

- González Casanova, Pablo, *El Estado y los Partidos Políticos en México*, Ed. Era, tercera reimpresión, México, 1993.
- González Encinar, José Juan (coordinador), *Derecho de Partidos*, Ed. Espasa-Calpe, sin edición, Madrid, 1992.
- González Fernández, Ruiz Massieu y Soberanes Fernández, *Derecho Eclesiástico Mexicano*, Ed. Porrúa, primera edición, México, 1992.
- Greenstein, F. I., *Democracia y Partidos Políticos en Norteamérica*, Ed. Labor, Barcelona, 1974.
- Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, Ed. Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión, México, 1992.
- Hauriou, Andre, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ed. Ariel, segunda edición, Barcelona, 1900.
- Iniciativa de Reformas Constitucionales, Presentada por el Presidente de la República y diputados de cuatro partidos políticos, del 25 de julio de 1994.
- Iniciativa de Reformas a diversas Leyes Electorales, Presentada por el Presidente de la República ante la Cámara de Diputados, el 6 de noviembre de 1994.
- Jiménez de Farga, Manuel, *Los regímenes Políticos Contemporáneos*, Ed. Tecnos, sexta edición, Madrid, 1990.
- Linares Quintana, Segundo, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Tomo II, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, cuarta reimpresión, Barcelona, 1904.
- López Ayllón, Sergio, *El Derecho a la Información*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, primera edición, México, 1984.
- Martínez Gil, José de Jesús, *Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos en México*, Ed. Porrúa, primera edición, México, 1972.
- Mendieta y Núñez Lucio, *Los Partidos Políticos*, Ed. Porrúa, tercera edición, México, 1977.
- Meynaud, Jean, *Los Grupos de Presión*, Ed. Universitaria de Buenos Aires, cuarta edición, Buenos Aires, 1970.
- Moreno, Daniel, *Los Partidos Políticos de México Contemporáneo*, Ed. América, tercera edición, México, 1972.
- Murillo Soberanis, Manlio Fabio, *La Reforma Política Mexicana*, Ed. Diana, primera edición, México, 1977.

- Ovilla Mandujano. Manuel. Teoría Política. Edición del autor, tercera edición, México, 1992.
- Patiño Camarena, Javier. Derecho Electoral Mexicano, Ed. Constitucionalista, segunda edición, México, 1990.
- Resumen Integral de México a través de los Siglos, Tomo IV, Ed. Compañía General de Publicaciones, séptima edición, México, 1967.
- Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XIII, abril-junio, 1963, número 30.
- Revista Española de Derecho Constitucional, año 12, número 36, septiembre-diciembre 1992.
- Rodríguez Agrados, Francisco, La Democracia Ateniense, Ed. Alianza, segunda edición, Madrid, 1980.
- Romero Silva, Gabriel. Memorias del PAN (1957-1959), Tomo V, Ed. Epeasa, primera edición, México, 1993.
- Rousseau, Juan Jacobo, El Contrato Social, Ed. Porrúa, octava edición, México, 1987.
- Ruiz Massieu, Francisco. Normación Constitucional de los Partidos Políticos en América Latina, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, México, 1974.
- Sagüés, Néstor F., La Demagogia, Ed. Cárdenas, primera edición, México, 1979.
- Sánchez Agesta, Luis, Lecciones de Derecho Político, Vol. I, Ed. Imprenta Hijo de Paulino V., segunda edición, Granada, 1945.
- Toqueville, Alexis de. La Democracia en América, Ed. Fondo de Cultura Económica, séptima reimpresión, México, 1974.
- Varios autores, Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993.
- Varios autores, El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, México, 1975.
- Varios autores, La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano, Ed. Porrúa, primera edición, México, 1987.
- Varios autores, Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica, Ed. Friedrich Ebert, Madrid, 1986.
- Varios autores, Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Edición de Pedro de Vega, Madrid, 1977.

- Watson, Richard A., Democracia Americana. Logros y Perspectivas. Ed. Limusa, primera edición, México, 1989.
- Weber, Max, Economía y Sociedad. Ed. Fondo de Cultura Económica, novena reimpresión, México, 1992.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

I N D I C E

| | |
|---------------|---|
| Introducción. | 1 |
|---------------|---|

CAPITULO I. MARCO TEORICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

| | |
|--|----|
| A) Concepto de partido político. | 1 |
| B) Origen y Evolución de los partidos políticos. | 10 |
| Grecia. | 13 |
| Inglaterra. | 14 |
| E.U. | 15 |
| México: | 20 |
| Los partidos políticos más importantes en la historia mexicana. | 29 |
| P.R.I. | 29 |
| P.A.N. | 30 |
| P.R.D. | 30 |
| Otros partidos | 32 |
| C) Grupos de Interés y Grupos de Presión. | 34 |
| D) Diferencias entre Grupos de presión y los Partidos Políticos. | 47 |

CAPITULO II. LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL DERECHO

| | |
|---|----|
| A) La visión del Derecho ante los Partidos Políticos. Diversas etapas sobre su regulación. | 51 |
| D) La Constitucionalización de los partidos políticos, desde las meras expresiones semánticas, hasta las verdaderas regulaciones jurídicas. | 65 |

| | | |
|----|--|-----|
| C) | Antecedentes Legales y Constitucionales de los partidos politicos en México. | 75 |
| | Ley del 19 de diciembre de 1911. | 75 |
| | Ley electoral del 6 de febrero de 1917. | 77 |
| | Ley para elecciones de poderes federales. | 77 |
| | Ley electoral federal. | 80 |
| | Ley electoral federal de 1951. | 84 |
| | Reformas a la ley electoral. | 87 |
| | Reforma Constitucional de 1963. | 80 |
| | Segunda reforma a la ley electoral. | 93 |
| | Tercera reforma a la ley electoral. | 94 |
| | Reforma Constitucional de 1972. | 95 |
| | Ley federal electoral de 1972. | 96 |
| | Reforma politica de 1977. | 101 |
| | Ley federal de organizaciones politicas y procesos electorales de 1977. | 107 |
| | Reforma Constitucional de 1984. | 111 |
| | Código federa electoral de 1987. | 112 |
| | Reforma Constitucional de 1990. | 115 |
| | Código federal de Instituciones y procedimientos electorales. | 120 |
| | Reforma Constitucional de 1993. | 124 |
| | Reforma Constitucional de 1994. | 130 |

CAPITULO III. LA REGULACION CONSTITUCIONAL
DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

| | | |
|----|---|-----|
| A) | Derecho de asociación a los partidos politicos. | 131 |
| B) | Naturaleza juridica de los partidos politicos. | 144 |
| | Definición de los partidos politicos. | 155 |
| C) | Frerrogativas y prohibición a los partidos politicos. | 159 |
| | El derecho a la información y los medios de comunicación. | 159 |
| | El financiamiento a los partidos politicos. | 164 |
| | Facultades de los partidos politicos. | 181 |
| | Prohibición a los partidos politicos. | 186 |
| D) | Los partidos politicos y el Poder Legislativo. | 189 |
| E) | Los partidos politicos y el Distrito Federal. | 206 |

CAPITULO IV. ASPECTOS LEGALES DE LOS
PARTIDOS POLITICOS.

| | |
|---|-----|
| A) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. | 209 |
| Agrupaciones políticas nacionales. | 210 |
| Los partidos políticos. | 213 |
| Constitución y registro de los partidos políticos. | 214 |
| Derechos y obligaciones. | 221 |
| Prerrogativas de los partidos políticos. | 229 |
| Financiamiento a los partidos políticos. | 234 |
| Frentes. | 244 |
| Coaliciones. | 244 |
| Coalición para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. | 247 |
| Coalición para senadores. | 248 |
| Coalición para diputados. | 250 |
| Fusiones. | 252 |
| | |
| CONCLUSIONES. | 253 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA | 260 |