

DEMOCRACIA Y PARTIDOS

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La democracia*. III. *Marco constitucional de los partidos políticos en México*. IV. *A manera de epílogo*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Como funcionario público, el jalisciense Sergio García Ramírez, apoyado en su sólida formación jurídica —desde 1971 obtuvo el grado de doctor en derecho en la UNAM—, tuvo una destacada actuación, merced a la cual el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su presidente Jorge de la Vega Domínguez, lo incluyó en la lista de quienes podrían ser en 1987 el candidato priista a la presidencia de la República, en la que figuraban: Ramón Aguirre Velázquez, Manuel Bartlett Díaz, Alfredo del Mazo González, Miguel González Avelar, Carlos Salinas de Gortari, y Sergio García Ramírez, a la sazón, titular de la Procuraduría General de la República; quienes comparecieron ante la dirigencia priista a exponer su programa, tras lo cual en el imaginario nacional se creyó que el mejor era García Ramírez; el día anunciado para dar a conocer el nombre del candidato, la radiodifusora Radio Mil de la Ciudad de México se anticipó al anuncio oficial para señalar que el jalisciense Ramírez era el designado, cuando en realidad habría de ser Salinas de Gortari, para desgracia del PRI y fortuna de la ciencia jurídica y de la academia.

En el Estado de derecho, la democracia y los partidos políticos integran un binomio inseparable, toda vez que se necesitan mutuamente, en razón de que en el ente estatal contemporáneo, dada su complejidad y amplitud, la democracia directa es inviable, por lo que forzosamente habrá de ser re-

* Profesor en la Facultad de Derecho e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

representativa, y en esa representatividad política el partido político es un elemento esencial.

II. LA DEMOCRACIA

El vocablo español *democracia* proviene de las voces griegas *demos* = pueblo, y *cratos* = poder, por lo que puede entenderse como el poder del pueblo; la Real Academia Española, en su diccionario, le otorga dos acepciones, la primera alude a la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno; de acuerdo con la segunda, es el predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado. Conforme a la definición de Abraham Lincoln, implícita en su discurso pronunciado en el campo de batalla de Gettysburg, el 19 de noviembre de 1863, la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo.

La iconografía nos muestra a la democracia como una dama vestida con modestia, adornada con una corona formada de pámpanos y hojas de olmo, con una granada en una mano, para simbolizar la unión, y en la otra un manojito de serpientes, en alusión a las turbulencias del gobierno popular.

La idea de la democracia es sin duda poliédrica, de ahí que se preste a muy diversas interpretaciones, muchas de ellas contrapuestas entre sí, por lo que desde la Antigüedad ha dado lugar a paradojas como la de la democracia ateniense, que llegada a su apogeo en la época de Pericles, estaba cimentada en la esclavitud. Benito Mussolini elogió al corporativismo fascista por ser, dijo, una auténtica democracia, y Paul Joseph Goebbels describió a la Alemania nazi como la forma más noble de un Estado democrático.

Platón y Aristóteles, en la Grecia clásica no vieron con buenos ojos a la democracia, y en épocas mucho más recientes, fue mirada con recelo, por considerarla el gobierno del populacho.

En el siglo XVIII, en Estados Unidos, Thomas Jefferson y James Madison, adalides de la democracia estadounidense, nunca hicieron alarde de ser demócratas, pero sí se declararon fervientes republicanos. En el siglo XX, en cambio, en ese país y en otros muchos, se volvió timbre de orgullo ser demócrata.

Es a mediados del siglo XIX cuando el término democracia adquiere respetabilidad, y se convierte en plausible a partir de la Primera Guerra Mundial. En México, la Constitución de 1857 estableció en su artículo 40, literalmente reproducido por la de 1917, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal; en cambio, la Constitución de 1824 señalaba en su artículo 4o., que la nación

mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal, sin manifestarse expresamente democrática. La Constitución vigente asienta su talante democrático en sus artículos 3o., 6o., 25, 26, 27, 40, 41, 115 y 122.

Las distintas caras del poliedro de la democracia nos permiten entenderla de distintas maneras, entre otras, como forma de Estado, como forma de gobierno, como forma de vida, como utopía y como valor.

1. *La democracia como forma de Estado*

Vista como forma de Estado, la democracia alude tanto a la estructura del Estado como a los vínculos que se desarrollan entre su población, su territorio y su soberanía.

Consiguientemente, como forma de Estado, la democracia da lugar a que el pueblo participe o pueda participar, tanto en la organización de los órganos y organismos depositarios de las funciones del poder público, como en el ejercicio de esas funciones; se denomina directa, cuando la asamblea popular —la *eclesia* griega—,¹ o mejor dicho, la población adulta, tiene a su cargo el ejercicio de tales funciones, principalmente mediante la toma de decisiones del Estado. Democracia representativa, en cambio, es aquella en que el pueblo delega en representantes por él elegidos, el ejercicio de las funciones públicas.

2. *La democracia como forma de gobierno*

Entendida como forma de gobierno, la democracia, en su versión directa, es impracticable en el Estado moderno, por lo que actualmente sólo podrá ser democracia representativa. Incluso, en opinión de diversos pensadores de gran fama, la directa nunca se ha llevado a la práctica; así lo sostuvo, por ejemplo, Juan Jacobo Rousseau al afirmar: “Tomando el término en su rigurosa acepción, no ha existido nunca verdadera democracia, ni existirá jamás [...] Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no es para hombres”.²

¹ No tenían acceso a ella: las mujeres, los menores de veinte años, los esclavos y los extranjeros.

² Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, 7a. ed., trad. de Consuelo Berges, Buenos Aires, Aguilar, 1965, pp. 135-137.

En su *Teoría general del derecho y del Estado*, Hans Kelsen analiza cuidadosamente a la democracia y a la autocracia como formas de gobierno, y concluye que una y otra representan sendos tipos ideales opuestos diametralmente, sin que en la realidad haya algún Estado que adopte a plenitud uno solo de ellos, pues cada ente estatal aprovecha parcialmente ambos tipos, generalmente más de uno que del otro. En el esquema kelseniano:

La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno, los súbditos se encuentran excluidos de la creación del orden jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares [...] De acuerdo con la terminología usual, un Estado es llamado democracia si en su organización prevalece el principio democrático, y autocracia si en su organización predomina el principio autocrático.³

Considerado como conjunto de órganos y organismos directivos del Estado, el gobierno formula, expresa y realiza la voluntad estatal, por lo que las formas de gobierno, como dice Alessandro Groppali, atañen a las maneras de integrar los órganos fundamentales del Estado, sus poderes, sus relaciones y sus decisiones.⁴

En opinión de Luigi Ferrajoli, el sistema de democracia política inserto en el modelo occidental de forma de gobierno es bien sencillo, pues en él todo poder se sujeta, directa o indirectamente, a la ley, la cual es aprobada por instituciones que, en razón de su representatividad, conllevan la voluntad popular, lo que se traduce en que la democracia política se instrumenta mediante el sufragio popular que, de alguna manera, entraña la participación de cuanto sujeto se interese en las decisiones legislativas, o al menos, en la elección de quienes han de tomar tales decisiones, circunstancia que, en el pensamiento del ilustre tratadista italiano, erige a la democracia en forma de gobierno, más aún, como forma de autogobierno: “Es de esta forma que la democracia puede configurarse como autogobierno, o sea como participación directa o indirecta de cada uno en el proceso decisional que produce las normas a él destinadas”.⁵

³ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979, p. 337.

⁴ Véase Groppali, Alessandro, *Doctrina del Estado*, trad. de Alberto Vázquez del Mercado, México, Porrúa, 1945, p. 205.

⁵ Ferrajoli, Luigi, “¿Democracia sin Estado?”, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz, Derecho constitucional y política*, México, UNAM, p. 223.

3. *La democracia como forma de vida*

La quiebra del Estado liberal propició, en el siglo XX, la ampliación de la cobertura de la democracia más allá del sufragio universal y de la elección de representantes de la ciudadanía, a fin de erigirla en una forma de vida, con miras a garantizar la adopción o preservación de ciertas medidas sociales y económicas; desde esta perspectiva, el filósofo John Dewey planteó: “La idea de democracia es una idea más amplia y más completa que todo lo que pueda ser ejemplificada en un Estado, justo como el mejor. Para comprenderla plenamente, debe afectar todos los sistemas de asociación humana, la familia, la escuela, la industria, la religión”.⁶

En el siglo XXI, la tendencia expansiva en la demarcación de los alcances de la democracia permite considerarla como una forma de gobierno, un tipo de economía, un orden social, una forma de vida, e incluso una creencia social que a través de los siglos se adhiere a los anhelos y luchas libertarias de la humanidad.⁷

4. *La democracia como aspiración*

La falacia de la democracia de numerosos sistemas políticos actuales, incluido el de los Estados Unidos que se autoproclama como el paraíso democrático, se pone de manifiesto aun en el más somero de los análisis, pues la democracia no puede existir auténticamente donde unos cuantos, con la fuerza de sus aportaciones económicas, deciden quiénes serán contendientes a ocupar ciertos cargos públicos, incluido el más importante del país; y finalmente, el cargo lo ocupa, no quien recibe el mayor número de votos ciudadanos, sino quien logra la mayoría de los votos de un colegio electoral formado por electores, a su vez elegidos en los estados de su federación, y de no lograrse esa mayoría, el Congreso habrá de decidir, lo cual es un agravio a la democracia, habida cuenta que el presidente tiene la representación política no sólo de los estados sino de sus ciudadanos, por lo que debieran ser éstos quienes directamente lo eligieran, pues como bien observa Neal R. Pierce “podemos ser 50 estados en el Congreso, pero somos un pueblo en la Casa Blanca —o deberíamos serlo— y nos debe corresponder a nosotros escoger al presidente”.⁸

⁶ Dewey, John, *The public and its problem*, Nueva York, Henry Holt and Company, 1927, p. 143.

⁷ Véase Champlin, Carrol D., “Democracy, another definition”, *School and Society*, vol. LIV, septiembre de 1941, p. 321.

⁸ Pierce, Neal R., *The people’s president*, New York, Simon and Schuster, 1998, pp. 13 y 41.

Los gobiernos de Anthony Blair y de José María Aznar tampoco merecieron considerarse democráticos porque, en abierta contradicción a la voluntad mayoritaria de sus respectivas poblaciones, canalizaron grandes porciones de sus recaudaciones de impuestos a financiar la guerra contra Irak, en la que jóvenes soldados ingleses y españoles perdieron la vida.

Tampoco pueden considerarse democráticos aquellos Estados en que el gobierno canaliza subrepticamente recursos públicos para apoyar a sus candidatos; en que se permite que los púlpitos de las iglesias se conviertan en medios de publicidad en los que machaconamente se diga por quién votar o por quién no votar; e incluso, donde los grandes potentados puedan financiar libremente guerras sucias contra partidos o candidatos que no gocen de sus simpatías.

En tales sistemas políticos, la democracia no pasa de ser un anhelo, una aspiración inalcanzable, que demanda se corrija el marco jurídico, para que se vuelva asequible.

5. *La democracia como valor*

En fin, como valor, la democracia predica la igualdad, el respeto a la dignidad del ser humano y el desarrollo de sus facultades en un contexto de orden y de tranquilidad.

III. MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

A pesar de su reconocimiento constitucional, en muchos países los partidos políticos han perdido credibilidad y seguidores, como se evidencia en un abstencionismo creciente e inquietante que pone en entredicho los sistemas democráticos en los que se insertan.

Como el partido político es una agrupación de personas físicas ideológicamente vinculadas que pretenden hacerse del poder público para poner en práctica sus principios ideológicos en la conducción del Estado y en el papel que éste debe desempeñar en la sociedad, su creación no requiere de la autorización del gobierno, pues se creará, con, sin y aun contra la voluntad gubernamental.

Sin embargo, en el Estado contemporáneo es evidente la tendencia del poder público a reglamentar la creación y funcionamiento de los partidos políticos que pretendan contender en los comicios electorales, pues sólo los

que obtengan el registro oficial estarán habilitados para postular candidatos a los cargos de elección popular.

En tal circunstancia habrá, o podrá haber, partidos políticos sin registro, e incluso, sin intenciones de obtener registro, si se trata de partidos antisistema que pretendan acceder al poder por la vía de la revolución armada, como habrá también partidos oficialmente registrados o en proceso de registro.

En el ámbito federal mexicano, la normativa jurídica de los partidos políticos mexicanos está contenida en la Constitución, en diversas leyes, así como en un abigarrado conjunto de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida en 1917, en su versión original, ignoró a los partidos políticos, pero posteriormente, merced a diversas reformas, estableció las bases para la regulación jurídica de los partidos políticos por medio de disposiciones que a continuación analizo, contenidas en diecinueve de sus artículos, a saber: 6o., 26, 35, 41, 54, 56, 59, 60, 63, 70, 73, 79, 89, 99, 105, 115, 116, 130 y 134.

1. *El artículo 6o. constitucional*

Reconoce el artículo 6o. constitucional el derecho de toda persona a acceder a información plural y oportuna por cualquier medio de expresión, y con ese propósito establece el carácter público de toda la información en posesión de los partidos políticos, así como de cualquier autoridad o persona que reciba y ejerza recursos públicos, y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional; en consecuencia, los partidos políticos, como los demás sujetos obligados, deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencia o funciones.

Para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, el artículo 6o. constitucional prevé la existencia de un organismo constitucional autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, al que el legislador ordinario denominó Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en poder de los partidos políticos y demás sujetos obligados.

2. *El artículo 35 constitucional*

En su fracción II, el artículo 35 constitucional confiere a los partidos políticos el derecho a postular candidatos, y otorga también a los ciudadanos el derecho a autopostularse para ocupar cualquier cargo de elección popular.

El tema de quiénes figurarán como candidatos es propio del Estado democrático de derecho de nuestros días, caracterizado por conformar su voluntad, en gran medida, mediante la participación ciudadana indirecta, a través de las urnas para elegir a sus representantes políticos, lo que no excluye el empleo de mecanismos de democracia directa.

Asume el partido político una corriente ideológica que propone a la ciudadanía en una declaración de principios, junto con un programa de acción, que hacen suyos sus militantes, de tal suerte que el partido representa el sentir ideológico de sus miembros y, en cierta medida, de sus simpatizantes. Los votos que obtiene el partido son entregas de representación política en cuya virtud el elector queda representado por un partido determinado, representación que endosa a sus candidatos que, en caso de resultar electos, se convierten en representantes del electorado

Únicamente en el caso de no ser democrático, el Estado puede existir sin un sistema de partidos, porque en el mundo de nuestros días, como dijera Hans Kelsen, “Lo esencial a la democracia es solamente que no se impida la formación de nuevos partidos, y que a ninguno de ellos se dé una posición privilegiada o se le conceda un monopolio”.⁹

La postulación de candidatos admite diversas modalidades, como la autopostulación, la planteada por un grupo de electores cuyo número mínimo determina la ley, y la formulada por un partido político, pudiendo ser esta última excluyente de las demás, lo que convierte a la postulación de candidatos en un monopolio de los partidos políticos que se apoya en la idea de la representación política que cimienta, a su vez, a la democracia representativa.

La democracia representativa debe suscribir, entre otros, los postulados de la Declaración Universal de Derechos Humanos, como el de que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, a cuyo efecto no exime a nadie de cumplir ciertos requisitos legales para acceder a dichas funciones, como pueden ser la edad, la nacionalidad, la residencia y, en su caso, la postulación por parte de un

⁹ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979, p. 350.

partido político, para registrarse como candidato al cargo y, desde luego, salir triunfante en los respectivos comicios.

3. *El artículo 41 constitucional*

La mayor parte de la normativa de la Constitución federal en materia de partidos políticos está contenida en su artículo 41, que al respecto:

- Los identifica como entidades de interés público, y autoriza al legislador ordinario para determinar las normas y requisitos para su registro legal, establecer las maneras en que participen en el proceso electoral, así como determinar sus derechos, prerrogativas y obligaciones.
- Hace consistir su finalidad en fomentar la participación popular en la vida democrática, coadyuvar en la conformación de la representación política, y posibilitar el acceso a los ciudadanos al ejercicio del poder público.
- Dispone la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.
- Reserva a los ciudadanos la creación de partidos políticos, así como su afiliación a ellos, prohibiendo a las organizaciones gremiales y de cualquier otro tipo la intromisión en tales tareas, poniendo a las autoridades límites para intervenir en la vida interna de los mismos.
- Obliga al legislador ordinario a regular el financiamiento de los partidos políticos nacionales con prevalencia de los recursos públicos sobre los privados, y garantizar que cuenten equitativamente con lo necesario para el desempeño de sus actividades, previendo para los que mantengan su registro después de cada elección, que el financiamiento público de sus actividades ordinarias se fije anualmente multiplicando el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, de cuyo monto el treinta por ciento se repartirá por partes iguales entre ellos, y el setenta por ciento sobrante de conformidad con el porcentaje de votación que hubieren alcanzado en la inmediata elección anterior de diputados.
- Previene que en el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, el financiamiento público de sus actividades orientadas a la obtención de votos, sea equivalente a la mitad del financiamiento público correspondiente a cada partido

por actividades ordinarias en el mismo año, monto que se reducirá al treinta por ciento de la destinada a las actividades ordinarias, en los años en que sólo se elijan diputados federales.

- Dispone que el financiamiento público de los partidos políticos destinado a actividades específicas, tales como las relativas a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como labores editoriales, será el equivalente al tres por ciento del total del financiamiento público de sus actividades ordinarias; del importe de ese tres por ciento, el treinta por ciento se repartirá igualitariamente, y el setenta por ciento sobrante se distribuirá de acuerdo al porcentaje de votación que hubieren alcanzado en la inmediata elección anterior de diputados.
- Instruye al legislador ordinario a imponer límites, tanto a los gastos de los procesos internos de designación de candidatos y a los gastos de campañas electorales, como a las aportaciones de sus simpatizantes, obligándolo a establecer los procedimientos de control y vigilancia del origen y destino de sus recursos, así como prever sanciones en caso de incumplimiento de tales disposiciones.
- Otorga a los partidos políticos nacionales el derecho a usar permanentemente los medios de comunicación social.
- Erige al Instituto Nacional Electoral como única autoridad para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales de usar permanentemente los medios de comunicación social, fijando las bases para tal efecto.
- Prohíbe a los partidos políticos contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, y extiende la prohibición para que persona alguna, ya sea a título personal o por cuenta de terceros, pueda contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, prohibiendo, además, la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.
- Ordena que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, los medios de comunicación social suspendan la difusión de cualquier propaganda gubernamental —federal, estatal o municipal o del Distrito Federal—, salvo las campañas de infor-

mación de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, y previene que en caso de infracción a tal disposición, el Instituto Nacional Electoral estará facultado para ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

- Encomienda al legislador ordinario calendarizar la ejecución de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, y regular las precampañas y campañas electorales.
- Fija en noventa días la duración de las campañas electorales en el año en que se elijan al presidente de la República, senadores y diputados federales; y en sesenta días, en el año en que sólo haya elecciones de diputados federales, sin que en ningún caso las precampañas puedan exceder los dos tercios del tiempo previsto para las campañas electorales.

4. *El artículo 54 constitucional*

Dispone el artículo 54 constitucional que doscientos de los quinientos miembros que deben integrar la Cámara de Diputados se elijan por el principio de representación proporcional, lo que implica repartir las curules respectivas, no por distritos uninominales sino por circunscripciones plurinominales, entre los partidos políticos que obtengan cuando menos tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

En el orden jurídico mexicano se utilizan dos tipos de demarcaciones electorales, el que elige a un solo legislador se denomina distrito electoral uninominal, recibe el nombre de circunscripción plurinomial la demarcación electoral en la que se eligen varios miembros de un órgano legislativo. En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, doscientos de sus quinientos diputados son elegidos según el principio de representación proporcional en las cinco circunscripciones electorales plurinominales en que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 constitucional, se divide el país.

Al partido político que acredite participar con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales, y alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida

para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, 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 plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

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

5. *El artículo 56 constitucional*

Otro artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alusivo a los partidos políticos es el 56, que previene integrar el Senado con ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, en cuyo caso la senaduría 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; además se elegirán treinta y dos senadores restantes de acuerdo al principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Cada seis años habrá de renovarse totalmente el Senado.

Cabe recordar que los artículos 56, 57 y 58 de la Constitución de 1917 dispusieron, en su texto original, integrar al Senado conforme al modelo adoptado desde la Constitución de 1824, con dos miembros por cada estado, a los que —como en la reforma de 1874 a la Constitución de 1857— se agregaron dos por el Distrito Federal, nombrados mediante elección directa para un periodo de cuatro años, debiendo renovarlo por mitad cada dos años, y elegir un suplente por cada senador propietario.

Finalmente, en 1996 se reformó de nueva cuenta el referido artículo 56 para modificar el procedimiento de elección de los senadores, a fin de establecer que a cada Estado, lo mismo que al Distrito Federal —ahora Ciudad de México—, les corresponde elegir dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno por el de primera minoría; a esos noventa y seis senadores se agregan otros treinta y dos que deben elegirse por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas, votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Causas similares a las que propiciaron el crecimiento excesivo de la Cámara de Diputados, dieron lugar a duplicar el número de miembros del Senado para llegar a ciento veintiocho senadores y convertirlo en el más numeroso del continente, pues el Senado estadounidense sólo tiene cien y el de Brasil sesenta y nueve senadores, para citar únicamente los casos de los países americanos de mayor población y extensión territorial del nuestro, los que por cierto tienen adoptada la forma federal de Estado.

Es de advertirse que nuestra Cámara de Senadores es innecesariamente numerosa, lo que genera una carga fiscal adicional para la población; además, su composición actual rompe con la tradición establecida a partir de la Constitución de 1824 —vigente en Argentina, Brasil y Estados Unidos— consistente en la representación paritaria de las entidades federativas, cancelada por la elección de los senadores plurinominales.

Es censurable la composición actual de la Cámara de Senadores, porque atenta contra su sentido histórico y federalista, en razón de que el Senado representa teórica y prácticamente, la esencia del pacto federal, conforme a la cual todos los estados son iguales, de donde su representación debe ser paritaria; se agrega que la voluntad de los estados federados es determinante para la configuración del Senado, así lo acredita su origen lo mismo en Estados Unidos que en México, habida cuenta que en los dos países los senadores eran designados por las legislaturas de cada uno de los estados, sin que hubiera senadores por el distrito federal de ambos países.

6. *El artículo 59 constitucional*

Previene el artículo que aquí se comenta, que los senadores puedan ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos, a condición de que la postulación la realice el mismo partido o cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

El texto original de la Constitución de 1917 contuvo ciertos principios emblemáticos entre los que figuró el de *no reelección*, referido exclusivamente al presidente de la República; sin embargo, en 1927 y en 1928, olvidando la lección de las reelecciones de Porfirio Díaz Mori, a instancias del expresidente Álvaro Obregón Salido, se realizaron sendas reformas al artículo 83 constitucional, la primera, para permitir la reelección presidencial, por una sola ocasión, pero no de manera inmediata sino pasado un periodo; y la segunda para ampliar la duración del cargo de presidente de cuatro a seis

años y prohibir la reelección presidencial para el periodo inmediato, reforma a la medida de la reelección de Álvaro Obregón, cuyo resultado frustró la mano asesina de José de León Toral, el 17 de julio de 1928.

Al morir el general Álvaro Obregón Salido, el presidente Plutarco Elías Calles se convirtió en el nuevo factótum de la política mexicana, quien logró una nueva reforma del artículo 83 constitucional de 1933, mediante la cual se restableció la prohibición tajante de la reelección del titular del Poder Ejecutivo, tanto federal como local, y además, amplió tal proscripción a los senadores, diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos.

Tras ocho décadas de exclusión tajante de reelección inmediata de funcionarios públicos, se cancela en México dicha prohibición en lo concerniente a diputados, senadores e integrantes de los ayuntamientos municipales, mediante la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014, al permitirse su reelección inmediata, y en el caso de diputados y senadores, incluidos los elegidos por el principio de representación proporcional, para desempeñarse en el cargo hasta por doce años, y luego, obtener un asiento en la otra cámara legislativa por otros doce años, y así sucesivamente, de manera ilimitada hasta que la muerte lo impida.

Promueve la reelección de los legisladores la inmovilidad política, el anquilosamiento del órgano legislativo y el fortalecimiento de la partitocracia, porque serán las cúpulas partidistas las que resuelvan quiénes serán diputados y senadores hasta por doce años, en las circunscripciones electorales plurinominales, mediante la colocación en los primeros lugares de las listas electorales de cada partido, de candidatos que les sean incondicionales.

7. *El artículo 60 constitucional*

En los términos del artículo 60 constitucional, el Instituto Nacional Electoral declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores, y le faculta, además, para hacer las asignaciones de diputados y senadores a los partidos políticos, los que en ciertos casos pueden impugnar tales decisiones ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

8. *El artículo 63 constitucional*

Otro artículo constitucional que contiene preceptos relativos a los partidos políticos es el 63, conforme al cual:

la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

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

La última de las disposiciones antes transcritas del artículo 63 constitucional está orientada a evitar que los partidos políticos den la consigna a sus legisladores de no presentarse al desempeño del cargo en señal de protesta contra los resultados oficiales de las elecciones, como ya ocurrió hace varias décadas.

9. *El artículo 70 constitucional*

Se refiere a los partidos políticos el penúltimo párrafo el numeral 70 de la Constitución mexicana en vigor, al disponer que la ley debe determinar los mecanismos para la organización de los diputados por grupos de cada partido, con el propósito de asegurar la libre expresión de las diversas corrientes ideológicas existentes en la Cámara de Diputados.

10. *El artículo 73 constitucional*

Merced al decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero de 2014, se agregó al artículo 73 constitucional una nueva fracción del tenor siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
[...]

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

En virtud de la adición de esta fracción al artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión ha expedido la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, publicadas ambas en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de mayo de 2014.

11. *El artículo 79 constitucional*

Se relaciona el artículo 79 constitucional con el tema de los partidos políticos, porque en su antepenúltimo párrafo dispone que el titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación, durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Consiguientemente, es posible que cuando un alto dirigente de un partido político termine su gestión como tal, se convierta en titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación, lo cual pondría en entredicho su imparcialidad.

12. *El artículo 89 constitucional*

En lo que atañe a los partidos políticos, en virtud de modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero de 2014, el artículo 89 constitucional, fracción XVII, incluye, dentro de las facultades del presidente de la República, la de optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con alguno o algunos de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, en cuyo caso, dicho gobierno quedará sujeto a la regulación contenida en el convenio —que incluirá la determinación de las causas de disolución de ese tipo de gobierno— y programa correspondientes, mismos que deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes del Senado.

13. *El artículo 99 constitucional*

Respecto a los partidos políticos, la fracción IX del artículo 99 constitucional confiere competencia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación para resolver sobre las sanciones que les imponga el Instituto Nacional Electoral, por violaciones a los derechos de sus afiliados.

14. *El artículo 115 constitucional*

En lo relativo a los partidos políticos, el artículo 115 constitucional, a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero de 2014, dispone:

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

El párrafo mencionado permite la reelección inmediata de los integrantes de los ayuntamientos, a propuesta de los partidos que los postularon para un primer periodo no mayor de tres años, reelección que había estado proscrita durante más de ocho décadas. La medida propicia la inmovilidad política y el fortalecimiento de cacicazgos municipales.

15. *El artículo 116 constitucional*

Del mismo modo, acerca de lo dispuesto por el artículo 59 constitucional respecto de los diputados federales, el artículo 116 permite la reelección de los diputados locales para que puedan permanecer en el cargo hasta doce años consecutivos, por lo que doy aquí por reproducidos los comentarios que hice respecto de la reelección de los diputados federales en obvio de repeticiones innecesarias

Además, el artículo en análisis previene que los partidos políticos en ningún caso podrán tener un número total de diputados cuyo porcentaje exceda en ocho puntos su porcentaje de la votación emitida, salvo el caso de que en los distritos uninominales en que triunfó alcance un porcentaje que rebase en ocho puntos a su porcentaje de votación emitida.

Dispone también el artículo 116 constitucional que la normativa en materia electoral de los Estados habrá de garantizar que:

- Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa.
- Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, salvo que se trate de pueblos o comunidades indígenas en la elección de autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno o ante los ayuntamientos.
- Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señale.
- El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales.
- Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, y las tendencias a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y permanentes.
- Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.
- Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución.
- Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

16. *El artículo 130 constitucional*

En afán de preservar la separación de las iglesias y el Estado, determina el artículo 130 constitucional que su ley reglamentaria sea de orden público y desarrolle y concrete ciertas disposiciones, entre otras, la de que los ministros de cultos religiosos estén impedidos de asociarse con fines políticos y de llevar a cabo proselitismo a favor o en contra de ningún candidato, partido o asociación política.

Además, prohíbe crear agrupaciones políticas cuyo nombre contenga palabra o sugerencia que la vinculen con alguna confesión religiosa.

Estas disposiciones del artículo 130 constitucional están acordes con el carácter laico del Estado mexicano.

17. *El artículo 134 constitucional*

Con el propósito de establecer y preservar la equidad en las contiendas electorales, el artículo 134 constitucional ordena a todo servidor público hacer uso imparcial de los recursos públicos que estén a su cargo, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Pese a ello son reiteradas las quejas, denuncias y protestas de los respectivos partidos políticos de oposición, en el ámbito federal y en el de las entidades federativas, por la aplicación de dichos recursos con fines de proselitismo partidista.

IV. A MANERA DE EPÍLOGO

Las elecciones celebradas en México el 1 de julio de 2018 significaron un avance notable en la consolidación de su democracia, tanto por el alto porcentaje de votación (63.42%), como por el inmediato reconocimiento de los resultados de los candidatos de los partidos políticos derrotados en las urnas, al que se sumó la felicitación del presidente de la República, al opositor candidato triunfante Andrés Manuel López Obrador, quien sin triunfalismo llamó a todos los mexicanos a la reconciliación y a anteponer los intereses generales a los particulares.

En consonancia con ese avance democrático, debiera atenderse el clamor popular que demanda la drástica disminución de subsidios a los partidos políticos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CHAMPLIN, Carrol D., “Democracy, another definition”, *School and Society*, vol. LIV, septiembre de 1941.
- DEWEY, John, *The public and its problem*, Nueva York, Henry Holt and Company, 1927.
- FERRAJOLI, Luigi, “¿Democracia sin Estado?”, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, UNAM, 2005.
- GROPALI, Alessandro, *Doctrina del Estado*, trad. de Alberto Vázquez del Mercado, México, Porrúa, 1945.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979.
- PIERCE, Neal R., *The people’s president*, New York, Simon and Schuster, 1998.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, 7a. ed., trad. de Consuelo Berges, Buenos Aires, Aguilar, 1965.