

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Antonio Martínez Báez

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en la ciudad de Querétaro el 31 de enero de 1917 y promulgada el 5 de febrero siguiente, no contenía disposiciones que mencionaran o se refirieran a los partidos políticos, pues con un criterio individualista y liberal mencionaba en varias de sus normas el ejercicio de las actividades políticas y electorales como atribuido a los nacionales que tuviesen la calidad de ciudadanos, por alcanzar la mayoría de edad y no estar impedidos por indignidad.

Dentro del capítulo de las garantías individuales, el artículo 9 constitucional reconoce la libertad de asociación, de la que goza todo hombre residente en la República; pero limita esa libertad en estos términos: “pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo (asociarse) para tomar parte en los asuntos políticos del país”.

En el artículo 8º de la misma carta magna se establece como garantía individual el derecho de “petición”, cuyo ejercicio ordena que sea respetado por los funcionarios y empleados públicos, también se hace esta salvedad: “pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República”.

Consecuentemente con tales limitaciones a esos derechos individuales, el artículo 33 constitucional dispone en su segundo apartado: “Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país.”

Entre las prerrogativas del ciudadano consignadas por el artículo 35, además del derecho al voto activo en las elecciones populares y del poder ser votado para todos los cargos de elección popular, se mencionan la de “asociarse para tratar los asuntos políticos del país” (fr. III), y la de “ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición”.

Previamente al estudio de la aparición, en el texto de la Constitución, de las menciones directas a los partidos políticos, conviene mencionar que una importante innovación o cambio político se registró en México como consecuencia del importante movimiento social de la Revolución Mexicana iniciado el 20 de noviembre de 1910, al introducirse el método de la elección directa del presidente de la República y de los diputados y senadores, componentes del Poder Legislativo Nacional; cambio que significa la realización de uno de los principios postulados por los precursores de la revolución desde los primeros años de este siglo, y que se tradujo en el enunciado primero del lema oficial: "Sufragio efectivo."

Con el derrocamiento del régimen encabezado por el general Porfirio Díaz, hubo de hacerse otra reforma política que trascendió a la legislación mexicana en sus dos niveles normativos, el constitucional supremo y el ordinario. El renovado principio de la no reelección del Poder Ejecutivo, fin principal del movimiento armado de 20 de noviembre de 1910, fue objeto de la reforma constitucional promulgada en 28 de noviembre de 1911, y tres semanas después, el 19 de diciembre, se expidió una importante ley sobre la renovación de los poderes federales, ley electoral que hubo de ser reformada el 22 de mayo siguiente, como consecuencia de la modificación realizada en la Constitución Política Federal el 26 de abril anterior que implantó la elección directa para la designación popular de los titulares de dichos poderes de la Unión.

Ya vigente la ley fundamental de 1917 se hizo una importante reforma constitucional en la materia del sufragio, cuya necesidad fue discutida sin motivos fundados, y cuya accidentada y lenta tramitación tuvo que pasar por cuatro sucesivas administraciones presidenciales; fue la que concluyó en octubre de 1953 para reconocer en el artículo 34 la calidad de ciudadano de la República a la mujer mexicana, condición política que le fue denegada en el debate del Congreso Constituyente de 1916-1917.

Otra reforma al mismo artículo se hizo a finales de 1969 para reducir la edad inicial de la ciudadanía, de los 21 años a los 18; medida que había sido propuesta por el primer jefe del Ejército Constitucionalista en el proyecto de nueva Constitución presentado al Congreso de Querétaro el día 1º de diciembre de 1916, y que en años recientes ha sido adoptada por otros países adelantados en la materia político-electoral.

En esta Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911, en la que se manifestó la reforma política de la Revolución Mexicana de 1910, aparecen por primera vez los partidos políticos con una definida participación en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos para el nombramiento de los gobernantes, y no sólo encontramos preceptos aislados o dispersos en dicho ordenamiento legislativo; sino que su capítulo VIII está dedicado a consignar detalladamente las condiciones o requisitos que deben satisfacer los partidos políticos para intervenir en las distintas operaciones electorales que la propia ley les señala.

Pero la Constitución Política Federal promulgada el 5 de febrero de 1917, que da cima al ordenamiento jurídico del nuevo régimen, no incorpora en sus textos de rango superior ninguna norma referente a los partidos políticos, y se limita a reproducir las disposiciones que ya contenía la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida exactamente 60 años antes, como culminación del movimiento armado que dio fin a la dictadura del general Antonio López de Santa Anna.

La Ley Electoral de 20 de septiembre de 1946, expedida por el primer jefe Venustiano Carranza para la integración del Congreso Constituyente, también dedica un capítulo especial, el V, a los partidos políticos, y en cumplimiento de lo dispuesto por dicho Constituyente en el artículo 2º transitorio de la nueva ley suprema, al día siguiente de la promulgación de ésta, el mismo primer jefe del Ejército Constitucionalista expide la Ley Electoral de 6 de febrero de 1917, cuyo capítulo VI es reproducción literal de las normas relativas a los partidos políticos.

Ya vigente la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión expidió la Ley para las Elecciones de Poderes Federales, promulgada el 1º de julio de 1918, que es un extenso y completo ordenamiento electoral, cuyo capítulo X, "De los Partidos Políticos", amplió algunas de las normas contenidas en las leyes anteriores sobre este objeto.

La Ley Electoral de 1918 fue objeto de varias reformas o adaptaciones durante su vigencia de más de 27 años, sin que ningún cambio afectara sus disposiciones sobre los partidos políticos; pero, en cambio, la Ley Electoral Federal de 31 de diciembre de 1945, que se intituló además como "reglamentaria" de varios y determinados preceptos constitucionales, introdujo cambios importantes de

fondo y de forma en el ordenamiento jurídico regulador de la actuación política del pueblo mexicano.

Uno de estos cambios introducidos por la Ley Electoral Federal es haber colocado el capítulo "De los Partidos Políticos" como uno de sus iniciales, y haber ampliado considerablemente normas relativas a estos organismos de asociación de los ciudadanos mexicanos para fines electorales y de asociación política, como son definidos los partidos en el artículo inicial del extenso capítulo III de esta Ley.

Sin regatear en lo más mínimo los méritos de los autores de los ordenamientos legales posteriores, o sean, los que se expidieron el 3 de diciembre de 1951 y el 2 de enero de 1973, el autor de esta ponencia estima que las normas contenidas en los 28 artículos del capítulo III de la Ley Electoral Federal publicada el 7 de enero de 1946, sentaron las bases permanentes de la organización y funcionamiento de los partidos políticos nacionales, bases cuya fiel observación y constante voluntad de mejorarlas han de conducirnos seguramente a la realización de la democracia en México.

Aun a riesgo de rebasar mi condición académica de ponente en este Encuentro hispano-mexicano quiero cumplir con el deber de recordar aquí y ahora a quien formalmente extendió, en su calidad de secretario de Gobernación, el refrendo de esa Ley, y quien seguramente fue el autor de su iniciativa, Primo Villa Michel, ilustre abogado y diplomático, cuyas virtudes humanas y políticas, que conocí en forma directa, aún recuerdo vivamente.

La mención de las palabras "partidos políticos" no se hace en la Constitución Federal mexicana, sino desde la reforma publicada el 22 de junio de 1963, que introdujo la singular figura de los "diputados de partido", atribuidos a los partidos políticos nacionales con base en la votación que obtuvieren en todos los distritos electorales del país, a partir del dos y medio por ciento de dicha votación nacional, mínimo que otorgaba cinco diputados, y otro más por cada medio por ciento adicional de sufragios, hasta el tope de veinte curules; pero siendo el sistema de los diputados de partido rectificación o compensación al simple resultado del sistema mayoritario de la elección en distritos uninominales, con exagerada ventaja del partido predominante, se descontaban del máximo de las curules atribuibles por la vía de la votación total nacional, los triunfos alcanzados en forma directa o mayoritaria por los partidos minoritarios en los distritos uninominales.

Dicha reforma constitucional hubo de ser modificada a principios del año de 1972 en el sentido de reducir a 1.5% la base mínima de la votación nacional de los partidos políticos y a aumentar a 25 curules el tope de la participación de éstos en la cámara baja por el método mixto de utilizar la elección proporcional como complemento, rectificación o enmienda del resultado antidemocrático del empleo exclusivo de la elección mayoritaria en sólo distritos uninominales.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1963, adicionó las disposiciones relativas al "quorum" de asistencia de las dos cámaras del Congreso de la Unión con un extenso párrafo que después de declarar la responsabilidad de los electos como senadores y diputados que no se presenten, sin causa justificada, a desempeñar el cargo, establece que "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".

En acatamiento a esta adición constitucional, hubo también que adicionarse la Ley Federal Electoral con dos artículos, según Decreto publicado el 28 de diciembre de 1963, para imponer la suspensión de sus derechos políticos a los senadores y diputados que no se presentaren a iniciar el desempeño de sus cargos, y para imponer a los partidos políticos por parte de la Secretaría de Gobernación, la cancelación temporal o definitiva de sus registros cuando acordaren que sus candidatos electos no se presenten a desempeñar su encargo.

La reciente Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales ha atribuido a la Comisión Federal Electoral la suspensión hasta por dos elecciones, o la cancelación del registro, de un partido que incurra en aquella infracción constitucional.

En la iniciativa que con fecha 4 de octubre de 1977 presentó el titular del Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para la reforma y adición de la Constitución Política, después de declarar que el objetivo fundamental de esa iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia, en la cámara popular, de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país, y que para lograrlo es nece-

sario revisar los principios electorales vigentes; expresa que se han considerado los frutos y las experiencias resultantes de la reforma de 1963, y “que a lo largo de cinco procesos electorales permitió el acceso de las minorías a la representación nacional, pero que, sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social”.

En esa virtud, la propia iniciativa contiene la: “propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal, que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República”. Más adelante se expresa que el sistema mixto consiste en que: “300 diputados serán electos según el principio de votación mayoritaria simple en el mismo número de distritos uninominales, y hasta 100 diputados según el principio de la representación proporcional, votados en listas regionales que formulen los partidos políticos, para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país”.

Conforme se dice en la propia iniciativa, mediante esa cuota de hasta 100 diputados se garantiza que a la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda el número de curules en una proporción equitativa, y también “se hace más adecuado el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados”, y tal fórmula, se afirma, “es, sin duda, más justa, objetiva y realista que el actual sistema de diputados de partido”.

El nuevo sistema postulado en la citada iniciativa señala para su operación ciertos requisitos, y así todos los partidos políticos nacionales tendrán derecho, y también obligación, de registrar las listas completas de sus candidatos en cada una de las circunscripciones plurinominales, acreditando que participan, al mismo tiempo, por lo menos en la elección de cien distritos uninominales. Para participar en la distribución proporcional de las 100 curules de representantes se requiere que el partido no haya obtenido 60 o más puestos por el sistema de mayoría simple, pero sí que haya alcanzado el 1.5 por ciento, por lo menos, de la votación nacional emitida en todas las circunscripciones plurinominales. Un correctivo o temperamento importante al reparto de las 100 curules del sistema de representación proporcional se produce cuando dos o más partidos políticos con derecho a que se les asignen diputados

por ese método, obtengan 90 o más constancias de mayoría, pues entonces solamente serán objeto del reparto el 50 por ciento de las listas regionales.

La exposición de motivos de las reformas constitucionales concluidas por la publicación del decreto que las promulgó, efectuada el día 6 de diciembre último, se ocupó, en primer término, del tema de la constitucionalización de los partidos políticos, como punto previo a la composición de la Cámara de Diputados mediante el nuevo sistema electoral mixto que con dominante mayoritario incorpora el principio de la representación; por lo que la reforma política implantada recientemente en nuestro país, y cuyos pasos iniciales se han tomado ya en el curso del presente año, tendentes a la completa actualización del nuevo sistema electoral a lo largo del próximo año de 1979 en que se designará la LI legislatura de la cámara popular, misma que tiene como su pieza básica o central los partidos políticos nacionales.

Según se expresa en la repetida iniciativa de reformas a la Constitución Política Federal, aquélla: "plantea la necesidad de regular en nuestra ley fundamental la existencia y funciones de los partidos políticos; de esta manera podrá configurarse cabalmente su realidad jurídica, social y política". "Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo." "Imbricados en la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público... estima conveniente adicionar el artículo 41 para que en este precepto quede fijada la naturaleza de los partidos políticos y el papel decisivo que desempeñan en el presente y en el futuro de nuestro desarrollo institucional." "Los partidos políticos (sigue diciendo la exposición de motivos) aparecen conceptuados en el texto de la adición como entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan."

Más importante que los párrafos antes transcritos de la iniciativa presidencial de las reformas y adiciones a nuestra Constitución,

resulta ser la topografía de la norma que elevó al rango supremo las disposiciones sobre los partidos políticos.

Dentro del capítulo I del título segundo de nuestra carta magna, en que se consignan los dogmas políticos y las decisiones fundamentales relativas a la soberanía nacional y a la forma de gobierno, como remate de ese capítulo y como corolario de la norma que se inicia con la fórmula o declaración acerca de los titulares del ejercicio de la soberanía popular, se contienen en cinco apartados las diversas expresiones definitivas, atributivas y reguladoras acerca de los partidos políticos, cada una de las cuales merecería ser objeto de un estudio particular y detenido, tarea que excede al propósito limitado de esta ponencia.

Solamente cabría ahora señalar que algunas de las expresiones contenidas en los párrafos adicionales al artículo 41 de nuestra Constitución son aclaradas o explicadas en las partes correspondientes de la exposición de motivos de la iniciativa y se completan mediante el desarrollo legislativo contenido en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales promulgada el 28 de diciembre anterior, la que fue objeto de la iniciativa presentada por el ejecutivo ante la Cámara de Diputados el día 6 del mismo mes, o sea, precisamente en la fecha en que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales; por lo que puede afirmarse, sin posibilidad de error, que ambas normas político-electorales, de diferente grado o rango, proceden del mismo y único legislador; aunque en la sanción de las reformas constitucionales hayan participado, en forma pasiva y sin discrepancia alguna, *nomine discrepante*, las legislaturas de los estados miembros, como lo dispone el artículo 135 de la Ley Federal.

En este encuentro de constitucionalistas españoles y mexicanos, en el que mi distinguido y admirado amigo y colega, el joven maestro y coordinador de Humanidades de esta ilustre casa de estudios, doctor Jorge Carpizo, me hizo el honor de asignarme el tema "La Constitución mexicana y los partidos políticos", dentro del rubro general del encuentro, que se refiere a las experiencias del proceso político constitucional de México y España, no pudo dejar de apartarme de comunicar a mis colegas hispanos algunas opiniones y observaciones sobre aspectos de técnica jurídica y de dogmática político-constitucional a propósito de la experiencia de mi país; opiniones y observaciones que he expresado,

algunas en fecha reciente a propósito de la consulta pública convocada por el gobierno de la República, y otras durante mi prolongada docencia de 35 años en la cátedra de derecho constitucional que hube de abandonar hace ya más de diez años; siendo tales observaciones personales mías de carácter teórico o científico, ajenas a cualquiera contaminación de la política práctica.

Desde luego, he de confesar que nunca había postulado, ni imaginado siquiera, la “constitucionalización” de los partidos políticos; aunque ahora no me atrevería a formular una observación crítica negativa a la inclusión de tales organismos de la vida social dentro de los textos jurídicos de rango formal superior.

Pero sí he de señalar que la incorporación en la letra de la carta magna de los partidos políticos cuya esencia misma estaba ya implícita desde nuestra Constitución del año de 1857, como consecuencia del derecho individual de la libertad de asociación, la que al reservarse a los ciudadanos de la República “para tratar los asuntos políticos del país”, adquiriría la naturaleza propia de un derecho cívico electoral. Al penetrar ahora en el texto del artículo 41 Constitucional, en unión de las reformas a otros 15 preceptos de la ley suprema, las observaciones que podrían formularse a ese conjunto importante de normas, importante por su cantidad y por su valor cualitativo, no pueden aislarse cabalmente las observaciones al “paquete” de reformas para no afectar la constitucionalización de los partidos políticos, ya que forman todas un cuerpo coherente.

No puedo omitir ante nuestros ilustres colegas españoles el decirles que en México tenemos una auténtica fe, ciega y absoluta, en el milagro de que la inclusión en el texto de la carta magna produce por sí la plena realidad de la institución que se le incorpora, y que en tanto dentro de la ley suprema no se la mencione, ella no existe en nuestro peculiar universo.

Los dogmas y las declaraciones programáticas, así como otras fórmulas sobre decisiones políticas adquieren por su sola constitucionalización, un valor de facticidad en nuestra conciencia, independientemente de su vigencia en la práctica.

La Constitución del Estado debe limitarse a señalar los principios generales y los postulados esenciales de la organización política y las bases necesarias para su realización o cumplimiento; pero por meras circunstancias pasajeras de la política o por la influencia de la historia del momento, se incluyen en la Constitución ciertas

reglas específicas que no tienen el carácter permanente y abstracto de los principios programáticos.

Entre las instituciones básicas de la Constitución, cuyo sistema y principios forman la disciplina del derecho constitucional, está el “sufragio”, institución esencial de una democracia; pero el desarrollo completo de las normas relativas al sufragio es materia propia de una disciplina derivada del derecho constitucional, como lo es el derecho electoral.

La Constitución del Estado democrático ha de consignar en su texto los puntos principales relativos al sufragio, tales como los cargos de elección popular, quiénes son los titulares del derecho de voto y los requisitos para desempeñar los cargos de elección y otros de igual rango o importancia. El incluir temas menores o secundarios es un exceso de regulación constitucional, una invasión del campo del derecho electoral, el que, a diferencia del carácter permanente y rígido de la ley suprema, está sujeto a cambios frecuentes para atender con facilidad los requerimientos de los nuevos factores y para adoptar los métodos y sistemas que indique la experiencia política.

Un ejemplo del inconveniente que resulta de incluir en la ley suprema un dato concreto en la materia electoral, lo constituye la mención en su texto de la base demográfica, expresada en una cifra determinada, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ya que hubo de reformarse en cinco ocasiones, coincidentes con los resultados del censo general practicado cada 10 años.

Otro ejemplo, aunque de mayor sustancia lo proporciona la reforma electoral de 20 de junio de 1963, que introdujo el sistema de los “diputados de partido”, mediante la adición al artículo 54 constitucional con datos muy concretos y cifras matemáticas; reforma que hubo de ser modificada antes de que hubieran transcurrido 9 años, y que ha sido ahora sustituida antes del lapso de cinco años por otro cambio radical, el implantado por las reformas de 6 de diciembre de 1977.

El ilustre jurista mexicano don Mariano Otero, quien se propuso realizar una importante reforma política en sus proyectos constitucionales en los años de 1842 y 1847, con el objeto de que en México se introdujese el sistema democrático de la participación parlamentaria de las minorías, apoyó en uno de los discursos que pronunció en favor de la representación de las minorías, que

se insertaran en la Constitución algunos preceptos especiales referentes al poder electoral, afirmando que éste, “en el sistema representativo es la base de todos los poderes públicos, es la fuente de legitimidad, de donde deben emanar todas las autoridades; en consecuencia, lo bueno o lo malo de dicho poder da el resultado de las elecciones y expresa la voluntad del pueblo o de los partidos y por esto la comisión creyó que era necesario establecerlo en las bases de la Constitución”.

Pero el mismo Otero, que durante varios años fue el constante campeón de la reforma electoral para que se adoptara el sistema democrático de la participación política de las minorías, en su trascendental voto particular de 5 de abril de 1847, en el que propuso la fórmula constitucional del juicio de amparo que lleva el nombre del que fue justamente calificado como “El Legislador de la República”, en dicho voto particular ya no incluyó en el texto del proyecto de la nueva Constitución las normas postuladas en el año 42 sobre la representación de las minorías y aún la representación proporcional.

Para este cambio de actitud Otero argumentaba así: “Me parece más conveniente, si al salir del sistema adoptado fuésemos a consignar el nuevo en la Constitución, lo cual en mi concepto sería peligroso”, y agregaba: “Es evidente que vamos a entrar en el camino de las innovaciones, que se harán ensayos, y esto me basta para opinar que no lo verifiquemos en la Constitución, sino por medio de una ley.” Insistía después sobre el punto de esta manera: “La Constitución, para que sea respetable y duradera, es decir, para que tenga una existencia sólida, necesita no contener sino muy pocos principios, todos fundamentales y si es posible ninguno disputable. Si se necesitaren hacer sucesivos cambios y mejoras en ella (la ley secundaria), esto no abrirá de nuevo la discusión de la Constitución ni apresurará su ruina. Por tales motivos, propongo al Congreso que deje a una ley el arreglo del sistema electoral y la designación de la forma en que sobre las bases constitucionales hayan de verificarse las elecciones de presidente, senadores, diputados y ministros de la Corte de Justicia.”

En el propio voto particular de Otero se contenía la propuesta que fue aceptada por el Congreso, de que el arreglo de estas elecciones se haría por medio de leyes generales, en las que podría adoptarse la elección directa, y otra propuesta, que también se recogió en el Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847, de que las

leyes electorales tendrían el carácter de leyes constitucionales, sin poder ser derogadas “sino mediando un espacio de tiempo de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de su origen”.

La ley electoral de 3 de junio del mismo año, recogió las novedosas normas contenidas en los dos proyectos de Otero sobre la implantación del sano principio democrático de la representación de las minorías o de la representación proporcional, aunque tal innovación electoral haya trascendido un escalón, de un precepto de la ley suprema al de una ley secundaria, pero declarada con cierta rigidez temporal y calificada expresamente como teniendo el carácter de ley constitucional.