

## LAS ASOCIACIONES POLÍTICAS

La constitución como fenómeno social es el equilibrio entre el poder y la colectividad. Muchas veces los hechos sociales y la realidad de un país rebasan el estatuto de organización del Estado en cuanto tal; la constitución deja de serlo.

En el Estado democrático contemporáneo, este equilibrio se vuelve más complejo en virtud de las distintas tendencias sociales que en él se manifiestan; ya en el análisis que de la constitución prusiana de 1862 formuló Lasalle, afirmaba que una de las circunstancias del poder, es la conciencia del derecho que tiene la masa.

El derecho de asociación y la participación política, son conceptos complementarios para la búsqueda de la libertad en el marco del Estado democrático. Los mecanismos de estabilización para que esa participación sea reflejo de las corrientes de opinión y las ideologías de las minorías, en un contexto jurídico, deben propender al relajamiento de la tensión entre la responsabilidad y la propia libertad.

Después de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, la libertad de asociación fue paulatinamente integrada en las constituciones de casi todos los países del mundo, como uno de los principales significados de la libertad del hombre.

Cuando este derecho trasciende la posibilidad de actuar políticamente en un sistema político determinado, los servicios mutuos que los asociados se prestan son en sí mismos un medio seguro de lograr el fin común.

Este fin común, no podría ser alcanzado en forma aislada por cada individuo y, en cambio, la asociación tiende a la consecución de determinados objetivos cuya realización es constante y permanente.

Si a esto agregamos que ese fin común es de índole política, se asegura la autonomía del hombre en la fusión de una sola voluntad que obtendrá mayor fuerza colectiva.

En una sociedad pluralista, las asociaciones representan los intereses de sus afiliados. En este sentido, debemos distinguir dos funciones que son desarrolladas por las asociaciones como grupos de acción: una hacia adentro del propio grupo, mediante la cual se fortalece la conciencia que cada uno como individuo desarrolla en orden a su pertenencia a la asociación, y otra hacia afuera, mediante la cual se convierten en grupos que ejercen influencia política, con una corriente de opinión determinada y en algunos casos, con una ideología precisa.

En México han existido asociaciones que reguladas por el derecho civil han ejercido influencia política. En otros tiempos, grupos de personas constituyeron

asociaciones de carácter eminentemente político. Incluso, en el siglo XIX fue característico que los grupos, que en su momento predominaron, encontraran su forma de expresión política a través de corporaciones organizadas como escuelas filosóficas o filantrópicas.

La regulación jurídica de los aspectos electorales data de la segunda década del siglo XIX; pero es hasta 1911 que se expidió una ley en la cual se señalaban una serie de requisitos para la fundación de un partido político. Entre otros, era necesaria la celebración de una asamblea de cien ciudadanos; que el partido contara con una junta directiva y que se publicara un número determinado de periódicos antes de las elecciones.

Para la formación del Congreso Constituyente de 1916-1917 fue decretada una ley electoral, de la cual cabe destacar que señalaba a los partidos políticos la obligación de no tener una denominación religiosa.

En las postrimerías de la lucha revolucionaria, se decretó otra ley electoral, promulgada el 10. de julio de 1918 para las elecciones de poderes federales.

Hubo otra ley de carácter electoral, publicada en enero de 1946. Los requisitos que estableció para los partidos políticos muestran cierto paralelismo, salvo en las cantidades de tiempo y afiliados, con los que la actual Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales señala para la constitución de un partido político.

En 1949 se formularon reformas a la ley de 1946 de las cuales destaca la representación que se les concedió a los partidos ante organismos como la Comisión Federal Electoral, las Comisiones locales y los Comités Distritales.

En enero de 1973 se expidió una Ley Federal Electoral, que consideraba a los partidos políticos como instituciones para fines electorales, de educación cívica y orientación política, otorgándoles, además, franquicias postales y telegráficas y acceso a la radio y televisión nacionales y la exención de algunos impuestos.

El sistema político mexicano, con estos antecedentes, se plantea en estos momentos lo que se ha denominado "reforma política"; su expresión se plasma en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.<sup>1</sup>

En el curso de nuestro proceso político constitucional, podemos afirmar que a partir de la Ley Electoral Federal de 1946, que sienta las bases permanentes de la organización y funcionamiento de los partidos políticos nacionales, los pasos más importantes para el logro de un Estado de participación democrática de la mayor expresión, se cifran en la reforma constitucional de 1963 que establece el sistema de diputados de partido; la modificación a la propia constitución en 1972, que reduce a 1.5% el mínimo de la votación nacional para los partidos políticos y aumenta a 25 curules el máximo de participación de los mismos en la Cámara de Diputados; y la reciente Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que, tal como lo expresa la iniciativa del Ejecutivo Federal en su exposición de motivos: "No está en la naturaleza de la ley el formar por sí misma la realidad política; las prescripciones jurídicas se limitan a normar la acción y a encauzarla."

<sup>1</sup> Promulgada en 28 de diciembre de 1977.

Pero siguiendo la propia iniciativa de ley, "la nueva posibilidad para la participación política se encuentra en las asociaciones políticas nacionales", y —continúa— "el conjunto de tareas de divulgación de ideas e ideologías que se le asigna y la madurez organizativa que adquieran, podrán ser paso previo para la formación de nuevos partidos políticos."

A partir del establecimiento en la legislación de las pautas para que un grupo adquiera la característica de "asociación", y para que participe en los procesos electorales, es como se expresó la institucionalización de una realidad, cuyas tendencias de poder en el proceso político general de nuestro país, aún no muestran la eficacia de esa legislación.

En este sentido y siguiendo al maestro Alfonso Noriega, la política reclama ser un orden normativo de la conducta humana, autónomo, que se refleja en la creación y funcionamiento del Estado y su ordenamiento jurídico, permitiendo la aplicación de las normas que se ajustan a la realidad y preparando las normas jurídicas futuras.

Al respecto, los teóricos políticos afirman con frecuencia que las asociaciones constituyen un inconveniente para la democracia, porque ejercen un dominio que dispersa y debilita la acción de los partidos.<sup>2</sup>

Sin embargo, consideramos que al ampliarse el margen de acción con las asociaciones y abrir los cauces para una efectiva participación electoral mediante su transformación en partidos políticos, o mediante convenios de incorporación a uno de éstos;<sup>3</sup> al determinar asimismo su existencia y permitir su acción, se les hace partícipes de la responsabilidad política.<sup>4</sup>

Esta responsabilidad no debe ser entendida como la circunscripción que hace el Estado de aquellas fuerzas sociales que puedan desembocar en movimientos aislados de violencia política; es decir, como un medio de control estatal de la disidencia.

En el anteproyecto de Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, elaborado por el comité jurídico interamericano de la Unión Panamericana, se dijo que el Estado podía adoptar regulaciones relacionadas con las actividades de las asociaciones, con el único límite de que debía aplicarse con carácter general y no contra un grupo particular y sin afectar el derecho de asociación.

En la reforma política mexicana, se establecen criterios objetivos que señalan a las asociaciones como instrumentos análogos a los partidos políticos, entendidos estos instrumentos como fuerzas de voluntades colectivas.

Cobran dimensión nacional, con el registro respectivo, las asociaciones políti-

<sup>2</sup> Véanse las opiniones sustentadas por representantes del Partido Popular Socialista en los debates relacionados con la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

<sup>3</sup> Artículos 50 y 52 de la ley citada.

<sup>4</sup> Por ejemplo, el artículo 55 de la ley de la materia ordena que la Comisión Federal Electoral estimulará el desarrollo de las asociaciones políticas nacionales. Por otra parte, si tenía el carácter de nacional, el artículo 73 de la propia ley señala las causales para la pérdida de su registro.

cas que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales llenen los siguientes requisitos: a) contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país; b) contar con un órgano directivo de carácter nacional; c) tener delegaciones en 10 entidades federativas cuando menos; d) comprobar haber efectuado actividades políticas continuas durante dos años anteriores a la fecha de solicitud de registro; e) que la agrupación constituya un centro de difusión de una ideología definida; f) que disponga de documentos donde se contengan los lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna, y g) poseer una denominación distinta a la de cualquier otra asociación o partido.

Cabe aquí mencionar el voto particular al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que formuló Don Mariano Otero. Decía este ilustre jurista: "La necesidad de llamar todos los intereses a ser representados, es hoy una verdad tan universalmente reconocida, que sólo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías".<sup>5</sup>

Citando a Sismondi, el propio Otero manifestaba:

Nosotros creemos que el sistema representativo es una invención feliz, porque pone en evidencia a los hombres eminentes, les da ocasiones para ganar, y sobre todo, para merecer la confianza de los pueblos, y los conduce al fin a gobernar el timón del Estado... , pone los unos delante de los otros todo los intereses, todos los sentimientos y todas las opiniones... Y creemos que combinaciones hábiles, aunque difíciles, pueden con la ayuda del gobierno representativo proteger todas las localidades, todas las opiniones, todas las clases de ciudadanos y todos los intereses<sup>6</sup>

Al concluir, don Mariano Otero expresaba:

La simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la nación representada. La teoría de la representación de las minorías no es más que una consecuencia del sufragio universal; porque nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio.<sup>7</sup>

Estas palabras de Otero, ya desde 1842, indicaban la inquietud de una representación para las minorías, de su protección y del fortalecimiento como consecuencia de la democracia mexicana.

A pesar de no haber incluido en el texto del proyecto de la nueva constitución las normas sobre representación de minorías, este jurista propuso que se dejara a una ley constitucional el arreglo del sistema electoral.

La ley electoral actual en México, establece que las asociaciones son un complemento del sistema de partidos. El sistema de partidos se funda en la idea total

<sup>5</sup> Tomado de: Romero, Javier, "Viejo Derecho de minoría", Periódico *El Día*, 10 de abril de 1977.

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> *Ibidem.*

de que un partido sólo puede ser entendido en función de otro partido. Esta oposición nacida de la necesidad de la democracia pluralista, no es desde el punto de vista político, resistencia; sus límites y sus alternativas de acción se encuentran claramente definidas en la ley. El complemento que la misma establece para las asociaciones políticas se significa en la aportación, transitoria o no, de relaciones cuya meta específica es la contienda electoral.

Por otra parte, y considerando que "Uno de los más importantes aspectos de la fuerza de un partido político es su ideología",<sup>8</sup> la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales atribuye a las asociaciones la función de difusión de ideologías.<sup>9</sup>

En este caso, es conveniente reflexionar que como centros de difusión de ideologías y de discusión de ideas y en virtud de los requisitos mínimos que la ley les señala para su reconocimiento como tales, deben tener un grado de vinculación con las tendencias vivas de la sociedad, mayor que en el caso de las organizaciones con una estructura definitiva como lo son los partidos políticos.

Hay que distinguir aquí dos tipos de acción asociativa industrial: una mediante la cual el individuo se afilia a la estructura orgánica de un partido político y otra mediante la cual el individuo construye, permanece y forma parte de una asociación. Estas dos actitudes no son absolutas. Puede existir la afiliación llana y simple a la organización respectiva o bien, por el contrario, puede uno o varios individuos ser el motor del cambio de las estructuras mismas de esa organización.

Considerando al individuo político con esta doble actitud, y aceptado el gobierno por el pueblo con el imperio de la ley, encontramos una de las decisiones orientadoras de mayor trascendencia de la ley electoral mexicana, por la función que atribuye a las asociaciones como centros de discusión y difusión de ideologías.

Así, la reforma política en México se basa en un acuerdo general existente entre los grupos de poder, para lograr que el sistema pluripartidista planeado y programado en anteriores legislaciones cobre plena vigencia.

La situación de hecho de un partido hegemónico determinó situaciones también de hecho, posibles al mismo tiempo por el tipo de desarrollo económico y social que ocasiona divergencias y contradicciones en el sistema de una sociedad plural y democrática. Estas situaciones determinaron la necesidad de hacer cambios en las normas que rigen el procedimiento de acceso al poder.

Simultáneamente se da el foro político propicio para grupos que habían actuado al margen de la ley que, en algunos casos, habían nacido como asociaciones.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Velázquez Carmona, Manuel, *Algunas consideraciones sobre la política, la ideología y los grupos de presión en la realidad constitucional de México*, México, Tesis, 1968.

<sup>9</sup> Artículo 50.

<sup>10</sup> Como por ejemplo la Asociación Cívica Guerrerense formada en 1959 que desemboca después de 1966 en la llamada Asociación Nacional Revolucionaria como grupo gue-

Por otra parte, el escaso desarrollo de los grupos de interés que se constituían en asociaciones de carácter político y que no estaban reconocidas como tales, representaban, desde el punto de vista político, débiles medios para una efectiva participación.

La acción comunitaria en la política de una sociedad, mediante la posibilidad actual de la formación de asociaciones políticas, coincide con la transformación cuantitativa y cualitativa del orden político.

La legitimidad de que hoy disfrutan las asociaciones políticas, les otorga un rango en la acción política comunitaria. Para el desempeño de esa acción, hay que atribuir al ordenamiento jurídico que comentamos el otorgamiento de tal garantía.

Lo importante de ello, será que el actual sistema de normas quede garantizado por el poder político, entendido esto como la efectiva participación de aquellas minorías que antes no participaban.

Los límites reales que las asociaciones políticas tengan a futuro estarán condicionados exclusivamente a la dificultad de operar como tales en su quehacer político. La preservación de las mismas y su desarrollo deben quedar enraizados en la estructura social para que sean realmente eficaces en su lucha.

La reforma política es la respuesta a una creciente y vieja solicitud de mayor participación y de justicia social, expresadas durante años por los caminos legales y por las vías de hecho, por grupos, asociaciones e incluso partidos no reconocidos, persiguiendo las metas señaladas en cada uno de sus idearios.

Asimismo, esta respuesta regula las opciones judiciales para recurrir de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 225 y subsecuentes de la ley, en las inconformidades nacidas del proceso electoral.

Existe aún mucho por decir respecto del tema aquí tratado. Hay un sinnúmero de aspectos, eminentemente jurídicos unos, políticos otros, que solamente con la experiencia que el mañana nos otorgue podrán adquirir la dimensión adecuada para un estudio acucioso.

Aquí mismo se vierten conceptos y opiniones que en un momento dado podrán revestir verdaderos estudios, por las implicaciones que cada cual tiene.

Tan solo, hay que mencionar que el pluralismo político como necesidad de una realidad democrática como la que existe en nuestro país, exige la representatividad de las minorías con la afirmación de que no se debe negar a los grupos minoritarios la facultad de la disidencia e incluso de la oposición. Estas minorías están destinadas a actuar con plena autonomía; si no es así, tal determinación deberá ser producto de su propia independencia.

Nos pronunciamos por hacer de la reforma política un esquema social en lo político en donde todas las manifestaciones que puedan tener cabida en lo que llamamos un gobierno del pueblo por el pueblo nos permita decir que la soberanía popular es la expresión efectiva de una representación total en el proceso político constitucional en nuestro país.

## CONCLUSIONES

Si bien es cierto que antes de la actual reforma política y de la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales existieron en México ordenamientos que encauzaron las formas de participación política, no fue característica de los mismos brindar un marco jurídico lo suficientemente amplio para el acceso a esa participación de un tipo específico de minorías.

Hemos afirmado en el presente trabajo, que uno de los pasos más importantes para el logro de un Estado de mayor expresión democrática fue la reforma constitucional de 1963 que estableció el sistema llamado de diputados de partido y su modificación, casi diez años después, que reduce los porcentajes de votación para ampliar esa participación. Sin embargo, la concepción en la actual Ley Electoral de las asociaciones como una minoría activa políticamente, es indiscutible que abre cauces de acceso a una efectiva participación política, que jurídicamente no habían sido considerados.

En la historia de nuestro país, la formación y expresiones políticas encontraron su simiente en organizaciones de carácter filosófico primero, y en asociaciones civiles, movimientos armados, o partidos políticos que eran una mera estructura sin bases, después.

La institucionalización de las minorías en la actual legislación electoral, en lugar de constituir un inconveniente, como ha sido afirmado, para la acción de los partidos, amplía el margen de acción política y les dota de responsabilidad que no debe ser entendida como una especie de control estatal. Es de general aceptación, como ya se dijo, que el Estado democrático debe adoptar regulaciones de la actividad política con los límites necesarios para no afectar el derecho fundamental de asociación del individuo y sin atentar contra algún o algunos grupos particulares, constituyendo tan solo un cauce para su acción.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arnaiz Amigo, Aurora, *Ciencia del Estado*, México, Edit. Robredo, 1961.  
Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México, Ed. Porrúa, 1965.  
Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1979.  
De la Cueva, Mario, *La Idea del Estado*, México, UNAM, 1975.  
Delhumeau, Antonio, *Realidad Política de sus Partidos*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1977.  
Duguit, León, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Ed. Francisco Beltrán, 1926.  
Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, México, F.C.E., 1974.  
Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ed. Ariel, 1970.  
Fuentes Díaz, Vicente, *Partidos y Corrientes Políticas en México: 50 Años de Revolución*, México, F.C.E., 1961.  
Gablentz, Otto Heinrich von der, *Introducción a la Ciencia Política*, Barcelona, Ed. Herder, 1974.

- González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, México, Ed. Era, 1970.
- Huacuja, Mario y Woldenberg, José, *Estado y Lucha Política en el México Actual*, México, Ed. El Caballito, 1978.
- Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Continental, 1971.
- Laski, Harold J., *El Estado Moderno*, Barcelona, Ed. Bosch, 1932.
- Martínez Báez, Antonio, "La Constitución Mexicana y los Partidos Políticos", en *Las experiencias del Proceso Político Constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979.
- Noriega, Alfonso, *El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1972.
- Osorio Marván, Miguel, *El Partido de la Revolución Mexicana*, México, Impresora del Centro, 1970.
- Rabasa, Emilio, *El Juicio Constitucional*, México, Ed. Porrúa, 1955.
- Rasmussen, Jorge, *El Proceso Político*, México, Ed. Diana, 1977.
- Romero, Javier, *Viejo Derecho de Minoría*, México, Periódico El Día, 10 de abril de 1977.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1975.
- Valencia Vega, Alpio, *Manual de Derecho Constitucional*, Bolivia, Ed. Juventud, 1964.
- Velázquez Carmona, Manuel, *Algunas Consideraciones sobre la Política, la Ideología y los grupos de Presión en la Realidad Constitucional de México*, México, Tesis, UNAM, 1968.

Fernando SERRANO MIGALLÓN