

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La evolución del régimen jurídico de los partidos políticos*. III. *Los partidos políticos en el texto original de la Constitución de 1917*. IV. *La constitucionalización semántica de los partidos políticos en México*. V. *Las reformas constitucionales de 1977*. VI. *El Código Federal Electoral de 1987*.

I. INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos son necesarios en los sistemas políticos democráticos contemporáneos porque las sociedades han alcanzado un grado de complejidad económica y política tal, que para poder tomar decisiones políticas correctas es necesario manejar un cúmulo de información que sólo los partidos políticos —que tienen una maquinaria administrativa e ideológica bien organizada— pueden evaluar y utilizar.¹

Por otro lado, las dimensiones de las poblaciones de los Estados contemporáneos, como es evidente, hacen técnica y físicamente imposible la antigua democracia directa que practicaban los griegos. Así, las miles de opiniones existentes en una sociedad contemporánea, sobre la conducción de la administración pública, deben reducirse a unas cuantas que sean las más viables y representativas de esa sociedad. Así pues, para esta decantación de la opinión pública, entre otros motivos, es que son indispensables los partidos políticos.²

Ahora bien, no obstante lo anterior, cabe apuntar que no siempre el derecho reconoció tan abiertamente la trascendencia que tienen los partidos políticos para el funcionamiento democrático de los sistemas políticos. Por ello, a continuación examinaremos las diversas etapas por las que ha pasado la regulación jurídica de los partidos políticos en algunas democracias contemporáneas, como marco comparativo que nos permitirá comprender mejor la evolución del régimen constitucional de

¹ Andrea Sánchez, Francisco José de, *Teoría y marco jurídico de los partidos políticos* (tesis profesional), México, 1982, p. 245.

² *Ibidem*.

los partidos políticos en México desde que entró en vigor la carta magna de 1917, pasando por su recepción semántica en 1963 y conceptual-funcional en 1977, hasta su consolidación bajo las reformas constitucionales-electorales de 1986-1987.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La normación jurídica de los partidos políticos en el mundo ha pasado por diversas etapas. De esta manera, con base en un análisis de la teoría y la historia universales del régimen jurídico de los partidos políticos, nosotros hemos ideado una clasificación cuyas etapas son:

- I. Prohibición.
- II. Tolerancia.
- III. Reconocimiento indirecto a nivel ley ordinaria.
- IV. Constitucionalización.

a) Indirecta.

1) A través del derecho de asociación.

b) Directa.

1) Racionalización del poder (primera posguerra).

2) Incorporación del PCUS (1936).

3) Genérica (segunda posguerra).

4) Integración (Constitución portuguesa de 1976 y reformas constitucionales de 1977 a la ley fundamental mexicana de 1917).

V. Ley reglamentaria de la Constitución sobre partidos políticos.³

En primer término, antes de comenzar el análisis de nuestra clasificación sobre las diversas etapas del régimen jurídico de los partidos, debe aclararse que toda clasificación sobre la anterior temática sufre variaciones en cuanto a sus divisiones y orden de acuerdo con el sistema político de que se trate. Pero esto no obsta para que la generalidad de los países observen una evolución de la normación jurídica similar a la que proponemos. Por otro lado, cabe decir que las diferentes etapas tienen diversos orígenes y consecuencias según el país en cuestión.

³ *Idem*, p. 125.

En segundo término, y en vista de que el objeto del presente trabajo es el estudio de los partidos políticos y de la carta magna de 1917, nos limitaremos a analizar la anterior clasificación a partir de la etapa de la constitucionalización, puesto que es el rubro que nos dará luz sobre el significado de la recepción constitucional de la figura de los partidos en el texto constitucional de 1917.

1. *La constitucionalización de los partidos políticos*

A) Aclaraciones terminológicas

Según nuestra clasificación, la etapa de la constitucionalización de los partidos políticos se divide en dos grandes subetapas que son la de la constitucionalización indirecta y la de la constitucionalización directa. La primera se da cuando durante un largo periodo los partidos se forman al amparo del derecho de asociación consagrado en las constituciones sin que se mencione expresamente a los partidos en el texto de la Constitución. Por otro lado, la constitucionalización directa de los partidos políticos cubre una amplia gama de grados de normatividad que van desde la simple mención, sin un desarrollo conceptual del término "partido", hasta un tratamiento detallado como es el caso de la Constitución portuguesa de 1976. De esta forma, la constitucionalización directa de los partidos se da cuando el vocablo "partido" aparece en un texto constitucional.⁴

B) La constitucionalización de los partidos durante la primera posguerra

En términos puramente semánticos, la constitucionalización de los partidos políticos comienza durante la primera posguerra cuando la palabra "partido" aparece en un texto fundamental, aunque es importante señalar, por otro lado, que la relación *de facto* entre los partidos y las constituciones era ya centenaria. De hecho, desde finales del siglo XVIII son los partidos "quienes redactaron las constituciones".⁵ Así,

⁴ *Idem*, p. 134.

⁵ Oehling Ruiz Hermann, "Constitucionalización y legalización de los partidos políticos", en *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 405.

la evolución de la Constitución inglesa desde el siglo XVII es inescindible de la historia de los partidos; su incidencia en la configuración y modelación de las instituciones es importantísima; en los Estados Unidos, el sistema constitucional es incomprensible en su despliegue histórico y en su funcionamiento contemporáneo si se ignora el papel condicionante de los partidos.⁶

De esta manera, el empuje de los grupos políticos desbordó los diques electorales y parlamentarios a los que se habían visto limitados y penetraron en el texto de la Constitución. De esta forma la primera fase de la constitucionalización directa de los partidos se inicia —como corriente general— con los textos fundamentales europeo-occidentales de la primera posguerra.

Según R. Pelloux, la constitucionalización de la primera posguerra obedeció a causas históricas y teóricas. Entre las primeras, estuvo la circunstancia de que los Estados de reciente creación surgieron con una importante intervención de los partidos políticos, que en muchos casos eran las únicas organizaciones que sobrevivieron a la guerra que había deshecho a los gobiernos.⁷ Asimismo, gran parte de los redactores de los textos constitucionales “eran hombres de partido” que por los fuertes lazos con éstos plasmaron en las leyes fundamentales la figura de los partidos.⁸

Ahora bien, las causas teóricas son principalmente dos. Como ya vimos, después de la Primera Guerra Mundial, las únicas organizaciones que permanecían en pie eran los partidos políticos y al existir un gran número de éstos se hizo necesario, por consiguiente, establecer el sistema electoral de representación proporcional a nivel constitucional y electoral-ordinario. Por otro lado, la llamada “racionalización del poder”, concepto desarrollado por Mirkiné Guetzevitch para describir “la tendencia a convertir en norma o proceso jurídico lo que era proceso político”,⁹ incluyó al fenómeno de los partidos entre los temas que el derecho debía de tomar en cuenta para la configuración de una normación jurídica más acorde con la realidad social y política.

⁶ Lucas Verdú, *op. cit.*, *supra* notas 5, 6, p. 377.

⁷ Ferrando Badía, Juan, “Regulación jurídico-constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica”, en *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 300.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Idem*, p. 301-302.

C) La constitucionalización de los partidos durante la segunda posguerra

Antes de examinar las constituciones de la segunda posguerra, conviene decir algo sobre la situación social y política que existía en Europa en esa época. La traumática experiencia de la segunda conflagración había mostrado "los peligros del partidismo radical". "En el primer tercio de este siglo se carecía de procedimientos experimentados para defender el pluralismo democrático".¹⁰ Fue así como los partidos fascistas y comunistas, aprovechando la coyuntura ofrecida por las libertades constitucionales y las crisis económicas, eliminaron del panorama a los restantes partidos políticos. Pasando el holocausto, era evidente que el derecho podría evitar la repetición de las condiciones que originaron el totalitarismo sólo si permitía a los partidos el paso del campo de la sociología política al plano de las instituciones del derecho constitucional.¹¹

En un principio, la incorporación constitucional de los partidos políticos buscaba más lograr su control que su legitimación debido a la cercanía de la última conflagración. Esta incorporación, hecha con tibieza y desconfianza comprensibles, fue la que llevó a cabo, por ejemplo, la Constitución de Baden de 22 de mayo de 1947, que en sus artículos 118 a 121 consagró el sistema de partidos a nivel constitucional.¹² La actitud del legislador en este caso conforma una posición maximalista y cualitativa puesto que estableció que el programa y comportamiento (actividades) del partido deberían ser compatibles con las premisas fundamentales del Estado democrático.

Cronológicamente, una de las primeras Constituciones —a nivel general que incorporó el partido político a su texto es la italiana del 27 de diciembre de 1947. Con un lacónico texto, dicha ley fundamental configuró una posición minimalista.¹³

Por otro lado, la normación de la Constitución de Bonn de 23 de mayo de 1949, inspirada en la del *Land* de *Baden*, estableció en su artículo 21 una posición maximalista, aunque con una redacción más precisa que su contraparte italiana, al desarrollar ampliamente las bases

¹⁰ Oehling Ruiz, Hermann, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 406.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Schneider, H. P., "Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana", en la *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 421.

¹³ Pantoja, David, "La constitucionalización de los partidos políticos. Un marco para su discusión y explicación", en la obra *El régimen constitucional de los partidos*, México, UNAM, 1975, p. 70.

generales para determinar la anticonstitucionalidad de los partidos y señalar la obligatoria publicidad de la financiación de los mismos.¹⁴

Por su parte, el texto de la Constitución francesa de 1958 estableció en su artículo 4 que: los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio; forman y ejercen su actividad libremente; y deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia que constituyen conceptos subjetivos y por ende requisitos cualitativos.¹⁵

Ahora bien, una vez mencionados los textos originales de las Constituciones de Baden, la italiana de 1947, la alemana de 1949 y la francesa de 1958, destacaremos las principales causas que dieron origen al proceso de constitucionalización en cada uno de estos sistemas. Así, "aunque en general la constitucionalización suponía un reconocimiento explícito de los partidos y de sus funciones, en algunos sistemas se procuraba con ellos superar los graves efectos de su no-reconocimiento anterior".¹⁶

En los tres países mencionados los partidos políticos constituían sólidas fuerzas reales con un arraigo popular que les permitió sobrevivir al caos de la segunda conflagración e influir de manera determinante en la redacción de los textos constitucionales de sus respectivas naciones.

Por otro lado, mientras en "Alemania e Italia se trataba de garantizar la existencia de los partidos frente a veleidades autoritarias y a la vez precaver la existencia de la democracia constitucional, en Francia —con la V República— se llegaba a ello por la conciencia de los efectos negativos que había tenido la insularidad multipartidista".¹⁷ De esta manera, podemos ver que en Italia y en Alemania la constitucionalización surge íntimamente vinculada con la experiencia negativa de los partidos políticos fascistas. En Francia, en cambio, la constitucionalización obedece al mal nacional del excesivo multipartidismo y a la fragmentación interna de los partidos, que dio lugar a que se hablara de los partidos sin Estado, "de la neutralización de la energía política, del inmovilismo".¹⁸

¹⁴ Schneider, H. P., *op. cit.*, *supra* nota 12, p. 423.

¹⁵ Pantoja, *op. cit.*, *supra* nota 13, p. 70.

¹⁶ Oehling Ruiz, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 407.

¹⁷ Oehling, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 407.

¹⁸ Basave, Agustín, "Partidos políticos y sistemas electorales", en *Anuario Jurídico IX*, México, 1982, p. 24.

D) La constitucionalización de los partidos en los setenta

La llamada recepción de los partidos políticos en las Constituciones italiana, alemana y francesa resultó para algunos teóricos insuficiente y fragmentaria, puesto que el lacónico tratamiento de éstas se limitó a establecer su existencia como expresión del derecho de asociación, como actores del proceso electoral y en algunos casos, a la prohibición de determinado tipo de partido. Esta reacción crítica a la constitucionalización que se llevó a cabo en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, culminó con una nueva concepción de lo que debe ser la constitucionalización de los partidos. Esta nueva concepción sustenta que el texto fundamental no debe circunscribirse a meras declaraciones genéricas de un artículo, sino que deben regularse en detalle, a nivel constitucional: la consideración de los partidos como elementos básicos de la vida política, su participación dentro de las instituciones políticas establecidas por la propia Constitución y el carácter de las relaciones entre los partidos políticos y los diversos individuos y grupos de la sociedad.¹⁹

Como ejemplo destacado de las constituciones de la década de los setenta, que encuadran dentro de la nueva concepción de lo que debe ser la constitucionalización de los partidos, está la Constitución portuguesa del 2 de abril de 1976, que dedica 22 artículos de un total de 312, a los partidos políticos.²⁰

Ahora bien, una vez analizado el marco histórico-teórico del régimen jurídico de los partidos políticos —en términos generales— pasaremos a continuación a analizar la recepción de dichos entes en la Constitución mexicana de 1917.

III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución original de 1917 no mencionó expresamente a la figura de los partidos políticos, porque la teoría constitucional tradicional de la época, como ya anotamos anteriormente, no los había incorporado formalmente como temática propia y porque en la realidad política del país no constituían aún, al igual que en otras naciones, un hecho consolidado. Sin embargo, esto no significa que los partidos hayan sido ignorados totalmente, puesto que su formación fue contem-

¹⁹ Aguilo Lucía, Luis, "Los partidos políticos en la Constitución Política portuguesa de 2 de abril de 1976, en la *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 292.

²⁰ *Ibidem*.

plada indirectamente a través de la libertad de asociación contenida en el artículo 9 constitucional, y al amparo de la cual se formaron sindicatos y partidos políticos, entre otros entes colectivos, cuyo fin fuera alcanzar ciertos fines, la realización de determinadas actividades o la protección de intereses comunes. En materia política, dicho precepto estableció que solamente los ciudadanos de la República podrían asociarse respecto de los asuntos políticos del país. En otras palabras, la libertad de asociación política excluía a los extranjeros de toda posibilidad de formar partidos o asociaciones políticas.

De lo anterior se desprende que desde 1917 hasta 1963, los partidos políticos no fueron contemplados ni regulados expresamente en el texto fundamental. Dicha inexistencia fue subsanada, aunque sólo a nivel semántico, mediante la creación de los llamados "diputados de partido" en 1963, y que a continuación examinaremos brevemente.

IV. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN SEMÁNTICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

La reforma constitucional del 22 de julio de 1963 constitucionalizó a los partidos políticos en México, al establecer la figura de los "diputados de partido". Dicha reforma, según nuestro punto de vista, configura un nivel de constitucionalización —el semántico— aunque no se desglosara el concepto y las funciones esenciales de los partidos, como sucedió —por ejemplo— con las constituciones europeas de la segunda posguerra y posteriormente en nuestro propio país con las reformas de 1977. De esta forma, nuestro orden jurídico constitucionalizó a los partidos desde 1963, pues no sólo la introducción integral de la temática partidista en un texto fundamental constituye una "constitucionalización". Así, no cabe duda, que una simple mención semántica de los partidos —como la insertada por la enmienda de 1963 a nuestra carta magna— de lugar a poder hablar también en una constitucionalización de los partidos políticos, aunque sea tan sólo de nivel semántico.

Para comprender bien el por qué de la creación de la figura de los diputados de partido, a continuación recordaremos brevemente la situación política imperante en México durante 1962.

Al comenzar la década de los sesenta el panorama político mexicano dejaba ver un sistema de partidos en donde el Partido Revolucionario Institucional "seguía adelante con un poder hegemónico indisputado".²¹

²¹ López Moreno, Javier, *La reforma política en México*, Centro de Documentación Política, A.C., 1979, p. 68.

Por otro lado, la raquítica oposición “era pálida, desvertebrada, esporádica”.²² En 1962, el PAN y el PPS estaban exhaustos. El divisionismo interno de estos partidos debilitaba a la incipiente oposición. El PARM aparecía como un germen de partido, cuyos integrantes eran antiguos militares retirados.

Para entender mejor el panorama de crisis que presentaba el sistema de partidos políticos en México, basta examinar las estadísticas electorales que son elocuentes. En las elecciones de 1955, el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo seis curules, el Partido Popular Socialista (PPS) dos y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana — (PARM) ninguna; en los comicios de 1958, el PAN obtuvo cinco curules, el PPS y PARM una cada uno; en las de 1961, el PAN obtuvo cuatro, el PPS una y el PARM ninguna. El balance: en diez años toda la oposición obtuvo un total de 20 curules en la Cámara de Diputados, de un total de 483 que se disputaron en ese lapso. Por lo que a senadurías y gubernaturas respecta, la oposición se fue en blanco.²³

De esta forma, el 22 de julio de 1963, en el *Diario Oficial de la Federación*, se publicaron las reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 constitucionales. La principal innovación aportada por estas reformas fue la creación de los diputados de partido. El régimen de diputados de partido quedó asentado en el artículo 54. El sistema de los diputados de partido consistía básicamente en el otorgamiento de un número de curules a los partidos minoritarios que aunque no hubiesen conseguido diputaciones de mayoría sí hubiesen logrado obtener un porcentaje de votos respetable que mereciera una participación en la Cámara en proporción al número de votos que hubiesen logrado ganar en las elecciones.

Para que un partido político minoritario tuviera derecho a diputados de partido era necesario que hubiese alcanzado cuando menos el 2.5% del total de los votos en las elecciones. Realizado dicho supuesto, el partido tenía derecho a 5 diputados de partido y a uno más, por cada 0.5% adicional de los votos hasta un límite máximo de 25 diputados. Por otro lado, los partidos que obtuvieran 20 curules mediante el sistema de votación mayoritaria no gozaban del anterior derecho. Asimismo, para poder tener derecho a la obtención de diputados de partido los partidos también de estar registrados al menos con un año de anterioridad a la celebración de los comicios.

²² *Ibidem*.

²³ López Moreno, *op. cit.*, supra nota 21, p. 69.

El objetivo de la reforma del artículo 54 fue que continuara la estabilidad política que el país había obtenido. Porque “las reformas mencionadas constituyen la medida más seria y trascendente que se ha adoptado en México en materia de instituciones políticas desde la consolidación de la prohibición constitucional absoluta para la reelección del Presidente de la República”.²⁴ De esta manera “la filosofía que animó la creación de los diputados de partido fue alentar a la oposición, facilitarle su ingreso a la discusión en la Cámara de Diputados, dar cauce legítimo a los partidos minoritarios y preservar el sistema de gobierno mexicano”.²⁵

Bajo el novedoso sistema de los diputados de partido se llevaron a cabo las elecciones de 1964, en las que el PAN obtuvo 20 curules, el PPS 10 y el PARM 5, en las de 1967 el PAN obtuvo 19 el PPS 10 y el PARM 5, y en las de 1970, el PAN obtuvo 20 curules, el PPS 10 y el PARM 5.²⁶

1. La reforma de 1972 al sistema de diputados de partido

Debido a que —como ya vimos— la raquítica oposición no lograba alcanzar el 2.5% de la votación nacional requerida para poder acreditar diputados de partido, y se habían hecho malabarismos de interpretación para conceder escaños al PPS y al PARM, en 1972 se redujo el porcentaje de 2.5% a 1.5% de la votación total en las elecciones, que se exigía para que los partidos políticos minoritarios tuvieran derecho a acreditar dichas diputaciones. Asimismo, se elevó el número máximo obtenible de diputados de partido de 20 a 25 por cada partido.

Los partidos de oposición tuvieron bajo la nueva reforma los siguientes resultados en 1973; el PAN obtuvo 25 curules, 4 de ellas de mayoría, el PPS 10 y el PARM 7; por otro lado, el PRI logró obtener 189 curules de mayoría. En las elecciones de 1976, el PAN obtuvo 20 escaños, el PPS 12 y el PARM 10, llevándose el PRI, 195 curules. Por otra parte, en las elecciones presidenciales de 1976 el panorama fue quizá el más desalentador para la oposición en casi 50 años. El candidato del PRI, José López Portillo, obtuvo el 98.18% de los votos, siendo él, el único candidato virtual, puesto que el PAN no presentó candidato y tanto el PPS como el PARM apoyaron la candi-

²⁴ Madrid H., Miguel de la, “Reforma a la Constitución Federal en materia de representación”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 50, 1963, p. 356.

²⁵ López Moreno, *op. cit.*, supra nota 21, p. 70.

²⁶ Andrea Sanchez, Francisco José de, *et al.*, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 200-216.

datura de López Portillo. Bajo este panorama fue que el gobierno de López Portillo concibió la Reforma Política de 1977.²⁷

V. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1977

No obstante los repetidos esfuerzos del legislador mexicano por configurar un sistema de partidos competitivo, la voz de la oposición en el Congreso federal había sido nula. Así, en 1976 los partidos políticos de oposición estaban “en franca decadencia, con divisiones internas, y grupos no registrados como partidos actuaban políticamente representando a diversos sectores de la sociedad mexicana”.²⁸

Esta situación de anemia opositora, junto con la crisis económica de 1976, entre otras causas, motivó que el 6 de diciembre de 1977 se publicara en el *Diario Oficial* el decreto que modificó 17 artículos de la Constitución de 1917, “con alteraciones que en su conjunto representaban la reforma política que el gobierno de la República había prometido y auspiciado”.²⁹

Las principales finalidades de la reforma política de 1977 fueron, según Jorge Carpizo:

- a) Que el sistema político mexicano no se vaya a desestabilizar, y para ello se abren cauces que canalicen las inquietudes políticas y sociales;
- b) Reforzar el sistema político ante la crisis económica;
- c) Ampliar la representación nacional, permitiendo que las fuerzas minoritarias estén debidamente representadas en la Cámara de Diputados, los congresos locales y los municipios de más de 300,000 habitantes, y así garantizar la manifestación plural de las ideas;
- d) Auspiciar la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento;
- e) Mantener la legitimidad de la representación política y de este modo conservar el control que el gobierno tiene sobre amplias clases de la sociedad;
- f) Promover una mayor participación de los ciudadanos en la actividad política;
- g) Fortalecer al Poder Legislativo y tratar de lograr que ejerza algunas de sus funciones de control respecto al ejecutivo;

²⁷ González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1981, p. 67.

²⁸ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 443.

²⁹ Carpizo, Jorge, “La reforma política de 1977”, en *Anuario Jurídico*, VI, México, 1979, p. 53.

h) Conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos que representen diversas fuerzas sociales del país, y

i) Reforzar y ampliar nuestra unidad nacional a través de captar mejor la pluralidad en la representación popular.³⁰

1. *Los partidos políticos*

Respecto a los partidos políticos en particular, el artículo que nos interesa es el 41, que fue adicionado con cinco párrafos para constitucionalizar integralmente a los partidos en México. Decimos que las reformas de 1977 entrañan una constitucionalización integral porque a diferencia de la constitucionalización semántica de 1963, las reformas de 1977 establecieron las bases generales sobre el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, la financiación y las funciones de los partidos. Así, los párrafos del dos al seis del artículo 41 establecieron que:

II. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

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

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

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

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

A continuación analizaremos brevemente el contenido y alcances de los párrafos arriba mencionados.

A) *La naturaleza jurídica de los partidos*

El artículo 41, párrafo II, de la Constitución, establece que los partidos son entidades de interés público, lo que significa que el Estado

³⁰ *Idem*, pp. 47-48.

tiene la obligación de brindarles "las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones y sus razonamientos en torno a los problemas de la Nación".³¹

Por otro lado, cabe recordar que la categoría de entidades de interés público otorgada a los partidos, "los equipara a los sindicatos y ejidos".³²

B) Las funciones de los partidos

El tercer párrafo del artículo 41 establece que las funciones primordiales de los partidos en la sociedad mexicana. De la lectura de este párrafo se entiende que los partidos políticos en México son entes que no deben limitar su actuación a épocas de campaña electoral, sino que deben promover la participación del pueblo en la vida democrática, con lo cual los partidos se deben volver auténticos institutos de educación política.

C) El uso de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos

El cuarto párrafo del artículo 41 constitucional perfeccionó el contenido de la Ley Electoral Federal de 1973, que establecía como prerrogativa de los partidos el acceso a la radio y a la televisión durante los periodos de campaña electoral. El actual párrafo cuarto del artículo 41 de la Constitución es más avanzado porque no restringe el uso de los medios de comunicación masiva a épocas de elecciones, sino que lo hace permanente. Esta ampliación implica la preocupación del legislador por consagrar a los partidos como entes para la promoción de la educación política del pueblo mexicano.

Por otro lado, el párrafo citado amplía el acceso de los partidos a la sociedad, puesto que ya no sólo se habla de la radio y la televisión, sino que se alude a los medios de comunicación social en general.

D.) *La ayuda económica a los partidos*

El quinto párrafo del artículo 41 estableció, por vez primera en México, la financiación, o ayuda económica, de los partidos políticos

³¹ *Idem*, p. 53.

³² *Ibidem*.

nacionales para sus actividades electorales. Siendo el tema del financiamiento de los partidos de gran delicadeza, esta primera referencia constitucional al respecto, resultó, de manera comprensible, algo tibia. Así, se estableció que los partidos dispondrían de un mínimo de elementos para su desenvolvimiento, pero no se estableció un sistema claro para la distribución de los fondos.

La redacción de este párrafo obedeció, en parte, a las encontradas opiniones sobre el tema. Por estos motivos, analizaremos algunas de las audiencias llevadas a cabo en la Secretaría de Gobernación, previas a la publicación de las reformas de 1977. Algunos de los participantes en esas audiencias públicas propusieron "que se incluyera en el presupuesto de egresos de la Federación, y entre las partidas que ejerce la Secretaría de Gobernación, una de apoyo económico a los partidos nacionales registrados y cuyo monto variaría cada año según los procesos electorales federales que se celebrarían".³³ El criterio utilizado para la distribución de los fondos sería el de la proporcionalidad con los votos obtenidos. Por otro lado, hubo quien dijo que los miembros de los partidos debían sostener a sus partidarios; pero también que el Estado debería apoyar económicamente a los partidos "por la vía de servicios cuantificables en razón del potencial electoral",³⁴ porque desempeñan un servicio público.

Por último, también hubo quien se opuso a la subvención económica de cualquier índole. Así, Manuel González Hinojosa manifestó que "el voto tiene tanta dignidad que debería dar vergüenza pensar en la posibilidad de que pueda ser cotizado en pesos y centavos".³⁵

Por nuestra parte, pensamos que si bien la financiación estatal de los partidos políticos puede ocasionar la corrupción interna y externa de los partidos políticos, lo cierto es que, como dice acertadamente Jorge Carpizo: "el sostenimiento económico de los partidos por medio de las cuotas de sus afiliados y de subsidios voluntarios, amén de que no siempre es suficiente, tiene también el inconveniente de que puede sujetar al partido a la voluntad de los donantes",³⁶ con lo que es factible ocasionar prácticas corruptas.

Ya desde la década de los setenta existía una tendencia a establecer la financiación pública de los partidos, como lo han hecho la República Federal de Alemania, Italia y los Estados Unidos de América, y, tam-

³³ *Idem*, p. 56.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Idem*, p. 57.

³⁶ *Ibidem*.

bién México, bajo el Código Federal Electoral de 1987, que se comentará más adelante.

Esta nueva tendencia obedece a la consideración de que en el tema de la financiación estatal de los partidos, “la balanza se inclina por los aspectos positivos”.³⁷

E) La participación de los partidos en las elecciones estatales y municipales

El último párrafo del artículo 41 constitucional dispone que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en elecciones estatales y municipales. El establecimiento de este párrafo surgió ante las múltiples quejas de los partidos de oposición que sostenían que “disposiciones constitucionales y electorales locales —como la solicitud del registro local— dificultaban la participación de los partidos políticos en las campañas electorales locales”,³⁸ lo que resultaba en una pérdida de tiempo y recursos de toda índole.

Por nuestra parte, estamos de acuerdo con la anterior adición porque uniformó —administrativamente— el proceso electoral, “promovió el entendimiento democrático nacional, estatal y municipal, universalizó la personalidad de los partidos políticos”³⁹ y permitió, en general, que la política nacional se hiciera para lograr metas de interés general para todo el país, que tienen prioridad sobre los intereses meramente regionales.

2. *Las diferencias entre la constitucionalización de los partidos políticos en Europa Occidental y la constitucionalización mexicana de 1977*

Es necesario resaltar la circunstancia de que, en México, los constitucionalistas han enfatizado que la constitucionalización de los partidos políticos llevada a cabo en el año de 1977, constituyó un avance político real para México. Así, para dichos constitucionalistas la incorporación de los partidos al texto fundamental es, sin lugar a dudas, un indicador del desarrollo político y constitucional de un país. Sin embargo, pensamos que un análisis de la realidad política mexicana de la época muestra que la constitucionalización de los partidos fue consecuencia de un subdesarrollo del sistema de partidos existente en 1977 en México. Con el fin de aclarar la anterior afirmación, es ilustrativo recordar

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Idem.*, p. 58.

³⁹ *Ibidem.*

la historia del régimen jurídico de los partidos políticos en Europa Occidental analizada anteriormente —y en México.

En Europa Occidental, la constitucionalización de los partidos políticos implicó, principalmente, el reconocimiento impostergable por parte del Estado, de una fuerza social de tal magnitud que de hecho controlaba al gobierno mismo. Asimismo, en Europa, la incorporación constitucional de los partidos se hace para impedir que estos últimos desbordasen los cauces del derecho como sucedió con los partidos fascistas. Es en este sentido que se ha llegado a hablar de que la Constitución no regula a los partidos, sino a la inversa, son los partidos los que se imponen a la Constitución misma.

Por lo que respecta a México, el panorama era totalmente distinto al observado en Europa. En México, en la década de los setenta la constitucionalización de los partidos políticos no se llevó a cabo por ser éstos un dato presente en la realidad electoral del país —con excepción del PRI— sino que es auspiciada por el gobierno para tratar de crear, artificialmente, donde no lo hay, un sistema auténticamente pluripartidista, que responda mejor a las necesidades de una sociedad en vías de desarrollo.

Por otro lado, si afirmamos que en México la constitucionalización de los partidos obedeció a una crisis social aguda, ¿cómo es entonces que los partidos políticos no conformaban un sistema pluripartidista real en México, si son éstos precisamente los entes que usualmente canalizan la energía política de una sociedad? Pues bien, en México no existía un sistema de partidos competitivo que canalizara las inquietudes políticas, porque el pueblo mexicano no había podido desarrollarse políticamente con plenitud debido a la inexistencia de condiciones económicas y sociales que fomentaran en el mexicano el hábito de formar partidos políticos para ventilar sus inquietudes políticas.

Por lo anterior, entre otros motivos, el mexicano es rehacio a constituir partidos. Así, pues, la constitucionalización de los partidos llevada a cabo en México en 1977, no fue un indicador de desarrollo político real, sino que, al contrario, fue un síntoma de la apatía y el subdesarrollo político de la sociedad, aunque es innegable que —en retrospectiva— constituyó, eso sí, la base para el desarrollo de un sistema de partidos fuertes y competitivo a largo plazo, que actualmente —una década después— empieza ya a cuajar como un dato real observable en la sociedad mexicana.

3. *El sistema electoral mixto con dominante mayoritario*

Las adiciones al artículo 41 constitucional arriba analizadas, constituyeron el núcleo de la reforma política de 1977, por lo que concierne a las reformas constitucionales sobre partidos políticos. Pero, por otro lado, las reformas al sistema representativo, efectuadas por la reforma aludida, y que también están relacionadas con los partidos, tuvieron una gran trascendencia para la historia electoral mexicana.

En este sentido, debe señalarse que los artículos 52, 53, 54, 55 y 56 constitucionales, constituyen la esencia del sistema representativo cuya estructura original de 1917, fue modificada en 1963, mediante las reformas ya examinadas, y en forma sustancial mediante la reforma política de 1977, que a su vez fue trastocada por las reformas de 1986, etapas, todas, que a continuación analizaremos.

A) El artículo 52 constitucional

No es factible establecer que el vigente artículo 52 tenga un antecedente temático específico en algún artículo de textos constitucionales mexicanos anteriores. Esto se debe a que la reforma política de 1977 modificó radicalmente la estructura del sistema electoral contenido en la carta magna hasta entonces. De esta manera, tanto el actual artículo 52 constitucional como los dos siguientes se inspiraron primordialmente en el derecho constitucional comparado de donde se obtuvo la idea de combinar el sistema electoral de mayoría relativa con el de representación proporcional en la medida necesaria para vigorizar al sistema de partidos existentes en México.⁴⁰

Bajo otro orden de ideas, ahora pasaremos a tratar brevemente lo relativo a las reformas que se le han hecho al artículo 52, de 1917 a la fecha. La doctrina constitucional establece que la determinación del número de representantes que integran una cámara de diputados se realiza en concordancia con el número de habitantes de un país, de manera que exista una correspondencia razonable entre los primeros y los segundos. Ahora bien, hasta antes de la reforma política de 1977, la carta magna establecía una cifra base mediante la cual se determinaba el número de diputados que integrarían la Cámara Baja. Así, en vista de diputados que integrarían la Cámara Baja. Así, en vista del crecimiento desmedido de la población mexicana, el artículo 52 fue reformado en cinco ocasiones a partir de 1917, con el fin de aumentar

⁴⁰ Andrea Sánchez, *op. cit.*, *supra* nota 26, p. 125.

el número de habitantes que correspondía a cada diputación. Por ello, el 6 de diciembre de 1977 se llevó a cabo la reforma política que estableció un sistema electoral mixto con dominante mayoritario que abandonó la cifra base. En este sentido, el artículo 52 constitucional estableció que la Cámara de Diputados estaría compuesta hasta por 400 diputados, de los cuales, 300 serían elegidos a través del sistema de mayoría relativa y hasta 100 serían elegidos mediante el sistema de la representación proporcional.⁴¹

Con el fin de entender mejor las características del citado sistema electoral, así como las del actualmente vigente, señalaremos a continuación los elementos esenciales tanto de los sistemas de mayoría relativa como los de los sistemas de representación proporcional.

a) *Sistemas electorales.* La fórmula mayoritaria enfrenta el problema de la conversión de votos en escaños parlamentarios de manera quizá demasiado simplista. Bajo este sistema, aquel candidato o lista de candidatos que obtenga de entre el conjunto de candidatos el mayor porcentaje de los votos emitidos en una elección será el ganador de la diputación en disputa. De esta manera, el fin del sistema mayoritario consiste en reforzar la presencia parlamentaria del grupo que se manifiesta mayoritariamente, sin consideración alguna para el peso que puedan representar —en el conjunto del electorado— las tendencias o grupos minoritarios. Así, el sistema mayoritario tiende a conformar una clara y bien establecida mayoría que promoverá la estabilidad política necesaria para que un gobierno dado pueda ser conducido sin el obstáculo paralizador que significa un gobierno atomizado políticamente. Puesto que en el sistema analizado gana el candidato que obtiene un voto más que el candidato inmediatamente más próximo —con independencia de la cantidad de votos obtenida por los otros candidatos— resulta que este sistema provoca los peligrosos fenómenos de la hiperrepresentación y de la hiporrepresentación. En otras palabras, los votos de los perdedores son desperdiciados porque no tienen incidencia alguna en la repartición de curules.⁴²

El sistema electoral de representación proporcional, por otro lado, tiene como consecuencia principal la de que las diputaciones se reparten entre los contendientes en una elección, de acuerdo al número de votos logrados por cada uno de los candidatos o partidos. De esta manera, el sistema de representación proporcional busca que cualquier corriente política de importancia esté representada en las asambleas políticas.

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² Andrea Sánchez, "Artículo 52", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, UNAM, 1985, pp. 132-133.

Esto implica que una gran diversidad de partidos —pequeños y medianos— tendrán acceso al poder, conformándose así un sistema político plural. Por otro lado, la representación proporcional también fomenta la estabilidad e independencia de los partidos porque éstos no obtienen ventajas electorales al aliarse con otros partidos de corriente política similar.⁴³

Dadas las características de la representación proporcional arriba expuestas, es que se decidió constituir el actual sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

Una vez analizadas las características de los dos sistemas electorales que se combinaron para crear el sistema mixto actualmente vigente en México, procede ver mediante que mecanismos se puso en marcha éste.

En primer término, a partir de 1977, para la elección de los 300 diputados de mayoría se divide al país en 300 distritos electorales uninominales. Esto quiere decir que cada partido político postula a un solo candidato por cada distrito en que participa —de ahí el vocablo uninominal— y por ende solamente el candidato que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos en la elección gana la curul del distrito de que se trate.

En segundo lugar, desde 1977 hasta diciembre de 1986, para la elección de hasta 100 diputados de representación proporcional, los partidos políticos contendientes formulaban listas regionales de varios candidatos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía al país. De esta manera, en cada circunscripción plurinomial eran elegidos varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominales —significando más de uno— para identificar a dichas circunscripciones.

b) *La reforma constitucional de 1986.* En cuanto al artículo 52 constitucional arriba comentado, la reforma de diciembre de 1986, modificó tan sólo el dato cuantitativo del número de diputaciones reservadas para el sistema de representación proporcional aumentándolo de 100 a 200.

B) El artículo 53 constitucional

Por lo que toca a la esencia temática del vigente artículo 53, debe señalarse que ésta también se inspira en la doctrina constitucional y en el derecho comparado y es un producto de la reforma política de 1977, con las ampliaciones establecidas por la reforma de 1986.

⁴³ *Ibidem.*

El artículo 53 establece lo que la doctrina electoral ha llamado las unidades territoriales electorales y en cuyo ámbito los ciudadanos de un país ejercen su derecho al voto activo. Así, para la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados, el artículo analizado establece dos tipos de unidades territoriales electorales que, en el marco mexicano, corresponden, a su vez, a dos sistemas electorales distintos.

La primera unidad territorial es el distrito electoral uninominal, de los cuales habrá 300. Para determinar el número de habitantes que corresponden a cada distrito se divide a la población total del país entre 300. Posteriormente, se hace una distribución de los 300 distritos uninominales entre las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, con base en el último censo general de población.

Por otro lado, y en vista de que existen estados en la República mexicana con una muy baja población total, el artículo comentado establece que bajo ninguna circunstancia la representación de una entidad federativa podrá ser menor de dos diputados de mayoría. De esta manera, la Constitución adopta una medida compensatoria que asegura la presencia en la Cámara de Diputados de todas las entidades que componen la Federación.

Así pues, el mecanismo anterior implica que cuanto mayor densidad poblacional tenga una entidad federativa, mayor será la cantidad de distritos que se le asignen, con independencia de las dimensiones geográficas que tenga dicha entidad. De esta manera, a guisa de ejemplo, el Distrito Federal —que geográficamente es mucho más pequeño que el estado de Chihuahua— tendrá un mayor número de distritos electorales uninominales con base en su mayor población.

La segunda unidad territorial electoral en la que se divide el territorio nacional según el sistema electoral mixto actualmente vigente es la circunscripción plurinominal. Esta unidad, de las que podía haber hasta cinco bajo la LFOPPE, y que bajo las reformas de diciembre de 1986 serán exactamente cinco, constituye la base para la elección de hasta 100 diputados de representación proporcional hasta 1986, y 200 a partir de la reforma política de 1986-1987.

Como resulta de las anteriores consideraciones, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión integrada por un total de 500 diputados. Esto implica un cambio cuantitativo importante con respecto al sistema electoral vigente desde 1977 hasta 1986 bajo la LFOPPE.

Bajo otro orden de ideas, debe señalarse que se fijó en 1977 el número de hasta 400 y en 1986 de 500 diputados, por considerarse que en México, hasta antes de la reforma política de 1977, la proporción “población del país representantes” era demasiado baja y no permitía

un contacto personal razonable entre los ciudadanos electores y los representantes políticos, lo cual, a su vez, impedía un intercambio de ideas e inquietudes entre estos dos grupos. De esta forma se llegó a la consideración de que hasta con 400 en 1977, y en 1986 con 500 diputados, sería más probable conocer a fondo los problemas sociales que dichos representantes están llamados a resolver legislativamente.⁴⁴

C) El artículo 54 constitucional

El texto original del artículo 54 establecía un sistema electoral directo mayoritario para la elección de los diputados al Congreso de la Unión. Posteriormente, en 1963, con la ya citada reforma política que modificó dicho sistema electoral mediante la creación de los diputados de partido, se reestructuró totalmente el contenido del artículo 54. Como ya se vio, la reforma de 1963 no rindió los frutos esperados de ella, y en 1977 se volvió a reestructurar el sistema electoral mediante el cual se elegía a los diputados al Congreso de la Unión. A través de dicha reforma se establecieron en el artículo 54 las bases para elegir a los diputados de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales. A continuación analizaremos brevemente el sistema que operó de 1977 hasta 1986, para luego contrastarlo —por separado— con el establecido por la reforma política de 1986-1987 en el artículo 54, que a diferencia de las reformas meramente cuantitativas ya enunciadas de los artículos 52 y 53, implica un cambio cualitativo y cuantitativo quizá de mayor trascendencia que la misma implantación del sistema mixto en 1977.

El primer requisito que los partidos políticos nacionales debían observar bajo la LFOPPE para poder registrar sus listas regionales consistía en demostrar que participaban con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales. Este número de 100 se fijó con varias metas en mente. En primer lugar, se buscó que los partidos políticos nacionales representaran una fuerza o corriente de opinión importante, lo cual resultaría evidente si un determinado partido tuviera los suficientes candidatos y organización como para participar en 100 distritos uninominales a lo largo del territorio nacional. Por otro lado, en caso de que un partido no contara con la infraestructura política y administrativa suficiente para acreditar la participación comentada, entonces resultaba claro que la disposición constitucional debía ser vista por estos partidos

⁴⁴ Andrea Sánchez, *op. cit.*, *supra* nota 26, p. 133.

como una meta a alcanzar, lo que constituiría un incentivo para que dichos partidos en germinación se desarrollaran plenamente. Asimismo, resultaba claro que de no existir el requisito de la fracción I del artículo 54, la reforma política de 1977 hubiera sido ineficaz.

La fracción II establecía que para que los partidos políticos nacionales tuvieran derecho a que les fueran atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, estos deberían satisfacer los siguientes requisitos. En primer lugar, los partidos que obtuvieran 60 o más diputaciones de mayoría no tendrían derecho a obtener diputados de representación proporcional. En segundo término, los partidos políticos que buscaran obtener las citadas diputaciones, deberían lograr cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.⁴⁵

A continuación analizaremos brevemente los motivos que fundamentaban los requisitos anteriores. El requisito negativo de no haber ganado 60 o más diputaciones de mayoría obedecía a la consideración de que un partido que obtiene aproximadamente el 20% del total de los escaños de que consta una asamblea legislativa no podía ser considerado ya como un partido minoritario que necesitara de la medida de apoyo electoral que son los diputados de representación proporcional. En otras palabras, puesto que el objetivo de la creación de los diputados de representación proporcional es vigorizar a los partidos minoritarios para que la Cámara de Diputados se enriquezca con una visión plural de los problemas nacionales, no tendría sentido impulsar, mediante la representación proporcional, a partidos que por su fortaleza electoral no constituyen una minoría frágil.

Por otro lado, el requisito de obtener el mínimo de 1.5% de la votación emitida perseguía evitar que en la Cámara de Diputados se diera una proliferación inconveniente de partidos sin raigambre nacional que no representaran corrientes políticas dignas de integrar la máxima asamblea política nacional. Se debe señalar que la anterior medida no vulneraba la autenticidad de nuestro sistema democrático, puesto que no se estaba proscribiendo ninguna corriente política, solamente se establecía un porcentaje mínimo de fuerza electoral que todo partido sin distinción de ideología debería acreditar. Por otro lado, cabe decir que se escogió el 1.5% como mínimo para obtener diputaciones de representación proporcional, porque un porcentaje mayor hubiera resultado en un posible fracaso de la reforma política de 1977, como aconteció en 1963, con la reforma que creó los diputados de partido y que esta-

⁴⁵ *Idem*, p. 134.

bleció entre otros requisitos para su obtención el lograr el 2.5% de la votación total de la elección, porcentaje que resultó ser demasiado alto para el incipiente sistema pluripartidista mexicano.

La fracción III del artículo analizado establecía los lineamientos generales que se seguirán para la repartición de los diputados por representación proporcional a los partidos que hubieran cumplido con los requisitos fijados en las fracciones anteriores. Dicha repartición se haría respetando el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

Por último, la fracción IV establecía que de darse el caso en que dos o más partidos con derecho a diputados de representación proporcional obtuvieran conjuntamente 90 o más diputaciones de mayoría, sólo se repartirían el 50% de los escaños distribuibles mediante el sistema de representación proporcional. La razón de ser de dicha medida era lograr que en la Cámara de Diputados existiera siempre una mayoría claramente definida que pudiera dirigir la maquinaria legislativa sin un exceso de obstáculos y discusiones paralizantes que surgen cuando una asamblea legislativa está atomizada políticamente.

a) *Mecanismo para la elección de los 200 diputados de representación proporcional establecido por la reforma constitucional de 1986-1987.* En el presente apartado se describirá y analizará el funcionamiento y trascendencia política de las bases establecidas en el artículo 54 constitucional vigente para la elección de la porción de 200 diputados de representación proporcional.

La fracción II del artículo 54 vigente establece que tendrá derecho a obtener diputaciones de representación proporcional todo partido político nacional que logre obtener por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones siempre y cuando no haya obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría no represente un porcentaje del total de la Cámara que supere o iguale su porcentaje de votos o bien que habiendo obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, su número de constancias de mayoría no sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

Según la fracción III del artículo 54, al partido que cumpla con lo dispuesto por las fracciones I y II del mismo numeral le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal. Asimismo, la ley determinará las normas para la aplicación de la fórmula que se observará en la asigna-

ción; en todo caso, en dicha asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

En los términos de la fracción III, las normas para la asignación de curules serán las siguientes: 1) Si algún partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos; 2) Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, que representan el 70% de la integración de toda la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superiores; 3) Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y 4) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.⁴⁶

El sistema arriba expuesto, en los términos más generales, busca conservar el sistema electoral mixto establecido en 1977, pero con un aumento de la representación proporcional en la mezcla que responde a la dinámica social y política mexicana que mostró estar madura para digerir una mayor dosis de representación proporcional, dentro del marco de un predominio del sistema de mayoría en vista de las consideraciones teóricas y comparativas expuestas con anterioridad. Como consecuencia del aumento citado, es de esperarse que el mosaico ideológico presente el Poder Legislativo y se vea enriquecido y junto con el vigor de nuevos elementos se observe una labor legislativa que responda mejor a los problemas nacionales mediante leyes realistas y cuidadosamente ponderadas.

Independientemente de las consideraciones generales arriba expuestas, el nuevo mecanismo de distribución de curules asegura a la oposición un aumento tanto en términos absolutos como relativos del número de curules que pueden obtener. De esta manera, los partidos minoritarios se ven favorecidos por el actual sistema al aumentarse el míni-

⁴⁶ *Idem*, p. 137.

mo porcentual que les corresponderá en la Cámara Baja de 25% a 30% de ésta. Como se recordará, el mínimo asegurado a la oposición en la LFOPPE era de 100 diputaciones de un total de 400. Mientras que la reforma de 1986, al establecer un máximo de 350 curules para la mayoría, fija un mínimo de 150 diputaciones para la oposición, en el peor de los casos. Decimos que este mínimo está garantizado en el peor de los casos porque —y en este punto radica el gran avance— el actual sistema elimina el mecanismo establecido por la anterior ley que limitaba la operación de la representación proporcional si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de listas regionales obtenían en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, en cuyo caso sólo se repartirían la mitad de las 100 diputaciones de representación proporcional. Esto implicaba que la oposición sólo podría aspirar —manteniéndose como tal— a obtener un máximo de 189 curules de un total de 400. Pues bien, bajo el nuevo sistema tal mecanismo limitador de la representación proporcional, desaparece para dar paso la minoría pueda crecer hasta la mitad menos una de las curules en disputa. De esta manera, es factible lograr una Cámara de Diputados eficiente, estable, y más representativa, sin importar si la mayoría que obtenga el partido mayoritario sea absoluta o relativa.

Por otro lado, la anterior legislación limitaba el acceso a la representación proporcional a aquellos partidos que no hubiesen obtenido 60 o más curules de mayoría. Esto implicaba que tanto el partido mayoritario como aquellos de mediana fuerza quedaban fuera de la representación proporcional. Esta situación se vio convertida por la realidad electoral en una fuente de distorsiones y disfunciones. De esta manera, se daba el caso que por la complejidad intrínseca del sistema mixto, el electorado desperdiciaba votos al votar por el partido mayoritario bajo el sistema de representación proporcional, y del cual evidentemente quedaba fuera al obtener más de 60 diputaciones de mayoría. Pues bien, bajo el actual sistema esta falla fue corregida al permitirse el acceso a la representación proporcional al partido mayoritario, si bien en forma limitada para respetar el mínimo ya comentado. Por otro lado, bajo el nuevo sistema se obtiene otra ventaja, que consiste en atemperar el fenómeno de la sobrerrepresentación del partido mayoritario que se daba en detrimento de los subrepresentados al operar al anterior sistema.

D) *El sistema de autocalificación del artículo 60 constitucional*

Las reformas constitucionales de 1986, también, modificaron el sistema usado para integrar el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Dichas reformas son relevantes para el sistema de partidos políticos mexicanos porque amplían la participación de los partidos políticos minoritarios en el proceso de la calificación electoral.

Por lo anteriormente dicho, a continuación nos referiremos brevemente a la calificación electoral en general, para luego destacar las características del actual sistema de calificación utilizado en la Cámara Baja.

En casi todos los textos fundamentales y en todas las legislaciones electorales se establecen órganos encargados de conocer sobre los procesos electorales, y sus funciones recorren un espectro que va desde una simple organización y vigilancia de éstos, hasta la calificación de los mismos. Dichos órganos pueden ser integrados de diversa forma según las necesidades de cada sistema político en particular. Así, existen órganos compuestos por miembros designados por los tres poderes. Órganos integrados por alguno de los tres poderes clásicos junto con los partidos políticos; órganos seleccionados popularmente; y órganos de tipo corporativo.⁴⁷

En México el sistema llamado de la autocalificación ha sido el que se ha arraigado dadas las características del sistema político mexicano. De hecho, salvo la Constitución centralista, todos los textos constitucionales mexicanos lo han establecido. Los argumentos que justifican que los propios miembros del Poder Legislativo sean quienes califiquen su elección giran alrededor de la idea sustentada por diversos teóricos del derecho constitucional que sostienen que sería altamente inconveniente socavar la fuerza del Poder Legislativo al permitir que otro poder o entidad ajeno estuviera en posición de calificar sus elecciones.

Por otro lado, se debilitaría no sólo al Poder Legislativo, sino a todo el sistema político y constitucional, al enfrentar a los poderes entre sí, puesto que se daría una lucha sin cuartel para predominar. Dicha lucha desgastaría al sistema político, acarreando inestabilidad política y por ende económica, con lo que no se estaría beneficiando en nada a la sociedad en general. Por otro lado, tiene validez también el argumento de que la calificación por parte de cualquier órgano ajeno al Poder Legislativo mismo estaría desvirtuando el mandato genuino que el electorado establece al elegir democráticamente a sus representantes. De

⁴⁷ Ruiz Massieu, José Francisco, *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 1974, pp. 94-98.

esta manera, se conserva el sistema de autocalificación implantado desde 1917, pero con la necesaria reforma que amplía la integración del Colegio Electoral a todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional. Así, se termina con el esquema anterior que injustificadamente establecía la integración del Colegio Electoral con 60 presuntos diputados electos entre los 300 distritos de mayoría, y designados por el partido mayoritario; y 40 presuntos diputados, candidatos de partidos minoritarios.⁴⁸

Los resultados de las elecciones federales de 1979 arrojaron las siguientes cifras: el PRI obtuvo 296 de las 300 curules de mayoría; el PAN 43 curules; el PPS 11 y el PARM 12. Los partidos con registro condicionado obtuvieron: el PCM, 16 escaños, el PDM 12 y el PST 10. En total, la Cámara de Diputados estuvo compuesta por 296 diputados del PRI y 104 de la oposición.⁴⁹

El 4 de julio de 1983 se efectuaron las elecciones para la renovación de las dos cámaras del Congreso de la Unión y para elegir presidente de la República. Los resultados en las primeras elecciones fueron desconsoladoras para los partidos de la oposición. De las 300 curules de mayoría, el PRI ganó 299, lo que implicó un retroceso para la oposición que en 1979 había obtenido 4 de estas curules. Respecto a las diputaciones de representación proporcional, el PAN obtuvo 50, el PSUM 17, el PST 11, el PDM 12 y el PPS 10.⁵⁰

Por último, en las elecciones federales de 1985 el PRI obtuvo 289 diputaciones, el PAN 9 diputaciones de mayoría relativa y 41 de representación proporcional. El PARM logró 2 diputaciones de mayoría relativa y 9 de representación proporcional. El PPS obtuvo 11 diputaciones de representación proporcional, el PDM 12, el PSUM 12, el PST 12, el PRT 6, y el PMT 6.⁵¹

VI. EL CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987

El 12 de febrero de 1987 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Código Federal Electoral. Con la entrada en vigor de dicho ordenamiento se abrieron las puertas de nueva etapa en el desarrollo del sistema político mexicano.

⁴⁸ Andrea Sánchez, *op. cit.*, *supra* nota 26, p. 140.

⁴⁹ *Idem*, p. 208.

⁵⁰ *Idem*, p. 211.

⁵¹ *Idem*, pp. 212-213.

Debe apuntarse que con antelación a la estructuración de las reformas constitucionales ya referidas y del Código Federal Electoral, se realizaron audiencias públicas de consulta para la renovación política electoral, con base en las cuales y tomando en cuenta las características del sistema político mexicano, se depuró, sistematizó, y actualizó la normación electoral mexicana. El resultado de dicho proceso de perfeccionamiento fue el Código Federal Electoral que en ocho libros regula de manera clara, integral y con teoría de vanguardia, la temática electoral mexicana.

En vista de que el citado ordenamiento regula integral y sistemáticamente diversos preceptos constitucionales referentes a los partidos políticos, a continuación nos referiremos a los tres rubros que consideramos esenciales en la materia —el establecimiento de la corresponsabilidad de partidos y ciudadanos en la conducción del proceso electoral, la participación de los partidos en los medios de comunicación y el financiamiento de sus actividades— y que deben ser analizados por su trascendencia para el sistema político mexicano, y por cristalizar sistemas jurídicos que fueron delineados en términos generales y lacónicos por las reformas constitucionales de 1977.

De esta manera, el libro segundo del Código Federal Electoral mexicano, siguiendo la tónica del texto legislativo en general —que consiste en estructurar la temática electoral de manera sistemática, ordenada y clara para facilitar su conocimiento y acceso— dedica un total de 75 artículos, divididos en 8 títulos, a las organizaciones políticas nacionales, las que a su vez se dividen en las formas contemporáneas fundamentales de organización política que son los partidos políticos y las asociaciones políticas. Resulta pertinente apuntar aquí que independientemente de los cambios cualitativos aportados por el Código, la dimensión cuantitativa de aquél rebasa en 20 artículos el contenido dedicado a las organizaciones políticas en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que le antecedió.⁵²

1. *Los derechos y las obligaciones de los partidos políticos*

A) Generalidades

Anteriormente, en este trabajo se remarcó la trascendencia que tiene el que se reconozca a los partidos políticos como entidades de interés público a los que se les otorga personalidad jurídica para todos los efectos legales. Pues bien, como corolario de dicho reconocimiento el

⁵² *Idem*, p. 146.

Código Federal Electoral establece una serie de derechos, garantizados por el régimen jurídico, para permitir el desarrollo de las actividades y el logro de las funciones establecidas en dicho texto jurídico y en la Constitución misma. De esta manera, al igual que los individuos gozan de las garantías fundamentales establecidas por nuestra ley fundamental para que éstos puedan realizar su potencial humano dentro de un marco de libertades, también los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales disfrutaban de ciertos derechos en la esfera de su contexto.

Por otro lado, si bien las organizaciones políticas gozan de una serie de derechos, al igual los individuos, también tienen a su cargo una serie de obligaciones que deberán cumplir cabalmente para poder disfrutar de sus derechos.⁵³

B) Derechos de los partidos políticos

En primer término, la fracción I del artículo 39 establece la corresponsabilidad que la Constitución y el Código les confiere en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. La anterior fracción tiene una serie de implicaciones de gran relevancia, que a continuación se examinarán. En primer término, la utilización de la palabra "corresponsabilidad" significa que junto con los partidos existen otros entes que son corresponsables del proceso electoral. Dichos sujetos son los ciudadanos, quienes junto con los partidos conforman el binomio de la sociedad civil. Sin embargo, junto a la corresponsabilidad de partidos y ciudadanos está la responsabilidad que tiene el gobierno en la conducción de los comicios. Las anteriores afirmaciones significan que la última instancia organizativa y decisoria es el propio gobierno.

En segundo término, la fracción III del artículo 39 comentado establece como novedad el derecho de los partidos a recibir las prerrogativas y el financiamiento público en los términos establecidos por el propio Código en el título cuarto del libro segundo. El establecimiento de este derecho tiene como finalidad remarcar la importancia que tienen las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos, brindándole a su otorgamiento la categoría de derecho. Por otro lado, la creación del sistema de financiamiento público en la sección de prerrogativas implicaba necesariamente —para lograr una coherencia temática— su inclusión en el apartado de derechos.

⁵³ *Idem*, p. 162.

2. *Las prerrogativas de los partidos políticos nacionales*

Bajo el rubro de prerrogativas de los partidos, se encuentran contenidas una serie de medidas que constituyen estímulos para fomentar el fortalecimiento de los partidos registrados. Estos estímulos responden a la consideración ampliamente analizada de que siendo los partidos entidades de interés público y constituyendo herramientas indispensables para la consecución de una democracia integral en México, el gobierno debe apoyarlos mediante un régimen privilegiado. Desde el punto de vista de las innovaciones aportadas por el Código Federal Electoral en materia de partidos, es posible establecer que la más trascendental es la creación de un sistema integral de financiamiento público de los partidos políticos que queda establecido como prerrogativa en la fracción IV del artículo 48, y es desarrollada integralmente por el artículo 61 que consta de VIII fracciones y que se analizará por separado.

A) *La participación de los partidos políticos en la radio y en la televisión*

La primera prerrogativa otorgada a los partidos políticos nacionales está contenida en la fracción I del artículo 48 que establece el acceso de dichas organizaciones en forma permanente a la radio y televisión con base en el artículo 41, párrafo IV de la Constitución de 1917. Las innovaciones en materia de radio y televisión son tres. La primera está contenida en el artículo 49, que dice que cada partido determinará libremente el contenido de sus programas, los que deberán ajustarse al artículo 6º constitucional y a las leyes de la materia. La anterior norma garantiza a los partidos su derecho de expresión política dentro de los márgenes de los principios democráticos establecidos por la carta magna. Dicha disposición constituye un freno a la censura autoritaria o caprichosa que carezca de fundamento.

La segunda innovación obedece a un criterio que busca establecer uniformidad y coherencia en el texto electoral al expresarse que en el caso de las coaliciones, éstas serán consideradas como un solo partido político, y por lo mismo no serán acumulables las prerrogativas otorgadas a los partidos integrantes. Esta disposición llena una laguna de la anterior Ley que abría el camino a interpretaciones que contrariaban el espíritu de la misma.

Por último, tenemos al artículo 57 que establece un cambio cuantitativo a diferencia del contenido cualitativo de la primera innovación.

El anterior precepto establece que los partidos políticos tendrán derecho, además del tiempo regular mensual a que se refiere el artículo 52, a participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la Comisión de Radiodifusión, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes. Con la creación de este programa adicional, los partidos amplían sus posibilidades de expresión ante el grueso del electorado a la vez que se fomenta la integración del sistema de partidos al realizarse dicho programa conjuntamente por todos ellos.

En México, del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y televisión, cada partido político disfrutará de un tiempo mensual de 15 minutos en cada uno de dichos medios de comunicación social. Asimismo, la duración de las transmisiones podrá ser incrementada en periodos electorales.⁵⁴

Por otro lado, cabe señalarse que el Código Federal establece que del tiempo estatal en la radio y la televisión, el destinado a los programas de los partidos tendrá preferencia en la estructuración de la programación general. Se establece, asimismo, que dichos programas se transmitirán en cobertura nacional. Con esta medida se asegura el máximo beneficio a los partidos en términos de auditorio potencial. En un afán de respetar las idiosincrasias regionales, se abre la posibilidad, previa solicitud del partido interesado, de transmitir programas de cobertura regional que no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas nacionales.

B) El financiamiento público de los partidos políticos

Probablemente el adelanto cualitativo más importante en materia de partidos en el nuevo Código lo constituye la implantación del sistema integral de financiamiento público de los partidos —con base en el artículo 41, párrafo V, de la ley fundamental— que constituye un avance en comparación con la anterior legislación electoral. De esta manera, el tratamiento incipiente y tibio establecido en la tercera fracción del artículo 48 de la LFOPPE que otorgaba a los partidos en forma equitativa, durante los procesos electorales, “un mínimo de elementos” para sus actividades, encaminado a la obtención del voto, ha sido sustituido por una normación muy completa. Antes de describir el funcionamiento del sistema en detalle, analizaremos algunos datos

⁵⁴ *Idem*, p. 170.

teóricos y legislativos de derecho comparado para comprender mejor el origen y las implicaciones de dicho sistema.

a) *Ventajas generales de los sistemas de financiamiento público.* La teoría contemporánea ha establecido una serie de consideraciones acerca de las ventajas que tiene el establecimiento de un sistema de financiamiento público. De esta manera, las ventajas fundamentales son tres.

En primer término, se ha establecido que para obtener una razonable igualdad de oportunidades entre los contendientes en una elección la única forma de paliar las ventajas de partidos o candidatos apoyados por fuerzas económicas poderosas en detrimento de rivales no aliados al gran capital es equilibrando tal relación de fuerzas mediante fondos estatales.

En segundo término, la financiación estatal ayuda a dar prestigio y credibilidad al sistema electoral que lo implementa y por ende a los resultados comiciales, puesto que se reduce el escepticismo que surge cuando una sociedad duda de la independencia de los elegidos con respecto a los grandes capitales.

Por último, el financiamiento público promueve la integración de los sistemas políticos. Esto es así porque "cuanto más regulado se encuentre el aspecto económico de los procesos electorales, más civilizada, más integrada será la lucha electoral".⁵⁵

b) *Fundamentación del sistema de financiamiento público de los partidos establecidos por el Código Federal Electoral.* La implementación de un sistema de financiamiento público de los partidos políticos basados en la fuerza electoral encuentra un apoyo sólido en el siguiente argumento. El voto contemporáneo emitido en un sistema político dado no sólo refleja la voluntad ciudadana de que determinado candidato o partido ocupe un puesto de elección popular o conduzca la política, sino que precisamente nos da la medida del apoyo económico que la sociedad civil está dispuesta a otorgar a un partido. Por otro lado, un sistema de financiamiento que distribuyera la ayuda económica equitativamente entre todos los partidos registrados —independientemente de su fuerza electoral— abre las puertas a la apatía, al inmovilismo, a los candidatos y partidos frívolos, amén de que constituye una sangría de recursos que en tiempos de crisis es injustificable.

c) *Funcionamiento del sistema de financiamiento establecido por el Código Federal Electoral de 1987.* Con las anteriores consideraciones en mente, podemos ahora pasar a analizar el sistema de financiamiento

⁵⁵ López Guerra, Luis, "Algunas notas sobre la financiación de las campañas electorales", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, vol. 18, núm. 49, 1974, pp. 171-200.

establecido por el Código. El artículo 61 del citado ordenamiento establece tres puntos generales sobre la financiación estatal. En primer término, se le da a ésta el carácter de complementaria. Con esta palabra se expresa que no es la única fuente de recursos disponibles, pues los partidos pueden también recibir aportaciones de sus afiliados y de sus organizaciones, así como de otras fuentes particulares, ya que no se prohíben éstas expresamente. De esta manera, el legislador mexicano ha demostrado conocer la teoría e historia del derecho electoral comparado, que como ya vimos muestra que en aquellos países donde se ha querido prohibir el financiamiento privado la legislación ha sido violada constantemente.

Por último, el artículo 61 señala que el financiamiento público es independiente de las erogaciones que el gobierno haga para poder cumplir con las demás prerrogativas establecidas en favor de los partidos. Esto quiere decir que junto al financiamiento directo que se dará a los partidos, estos gozarán también indirectamente de apoyo económico en forma de participación en los medios de comunicación, del régimen fiscal privilegiado y de las franquicias postales y telegráficas.

La fracción I del artículo 61 establece que la Comisión Federal Electoral realizará estudios para determinar el costo promedio mínimo de una campaña para diputado. Dicha cantidad será multiplicada por el número total de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección. El monto que se obtenga de la anterior operación será dividido en dos grandes porciones iguales. La primera será distribuida de acuerdo con los votos válidos obtenidos por cada partido en las últimas elecciones para diputados federales por mayoría, y la otra de acuerdo con el número de curules obtenidos en la última elección por cualquiera de los sistemas electorales. Cabe apuntar que la primera mitad se divide entre la votación efectiva para llegar al monto unitario por voto. Así, cada partido obtendrá dicho monto multiplicado por el número de votos alcanzado.

Por otro lado, la segunda mitad se divide entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para llegar nuevamente al valor unitario por curul. Así, cada partido obtendrá la cifra resultante de multiplicar ese valor por su total de diputados. De esta manera, el gran total del financiamiento que corresponda a cada partido será distribuido en tres anualidades de 20, 30 y 50 por ciento de esa suma. El legislador, previendo el factor inflacionario presente en nuestra sociedad, establece que la Comisión Federal Electoral propondrá los incrementos necesarios a la segunda y tercera anualidad.

La fracción VI del multicitado artículo establece el "suelo" porcentual necesario para que un partido político nacional tenga acceso al sistema de financiamiento. De esta manera, el porcentaje mínimo requerido para poder gozar de financiamiento público es el 1.5% de la votación nacional sin importar que sus candidatos hayan obtenido curules de mayoría. El anterior porcentaje resulta ser bajo en términos comparativos con otros sistemas donde se llega a exigir hasta el 10%. Sin embargo, con el ánimo de auspiciar el crecimiento de los partidos minoritarios en México y tomando en cuenta la etapa en que se encuentra el desarrollo de nuestro sistema de partidos, el legislador optó por establecer un porcentaje bajo para todo partido que tenga la representatividad genuina de un sector de la sociedad digno de participar en una contienda de nivel nacional pueda canalizar su energía política.

d) *Contabilidad del financiamiento.* Finalmente, como medida de control muy natural, la fracción VIII establece la rendición de cuentas ante la Comisión Federal Electoral sobre el empleo del financiamiento público. La anterior disposición constituye la única garantía de que los altos objetivos que se buscan con el establecimiento del sistema serán logrados plenamente.