

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS *

Ignacio BURGOA **

El ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de los partidos políticos, cuya existencia y funcionamiento es una de las características de la forma democrática de gobierno. Representan corrientes de opinión de la ciudadanía sobre la problemática general de un pueblo y confrontan, valorizan y censuran la conducta de los titulares de los órganos del Estado. La vida democrática no puede desarrollarse sin dichos partidos, los cuales, cuando son “de oposición”, representan un equilibrio entre los gobernantes y los gobernados o sea, fungen como controles del gobierno. Si se toma en cuenta que la elección de un funcionario obedece a la voluntad mayoritaria del “pueblo político” o cuerpo electoral, los partidos son las entidades al través de las que las minorías ciudadanas intervienen en la cosa pública, y esta intervención, que se manifiesta de variadas maneras que reconocen como fundamento la libertad de expresión eidética, puede llegar a ser un freno o contrapeso a la actividad gubernamental. Es más, los titulares de los órganos estatales, al menos los primarios, surgen generalmente de un partido político cuyos principios, programas y normas de acción política, social, económica y cultural ponen en práctica con motivo del desempeño de las funciones públicas que el cargo respectivo les encomienda. El partido político, por ende, es el laboratorio donde se formulan las directrices de un gobierno, cuyos funcionarios las desarrollan si, habiendo sido postulados por él, obtienen la mayoría de sufragios. Sin los partidos políticos la vida democrática estaría desorganizada y sujeta a la improvisación en la elección de los referidos titulares. La postulación de una persona como candidato a un puesto de elección popular es fruto de la selección que, entre sus miembros, haga un partido, tomando en cuenta un conjunto de calidades que debe reunir para ejercer atingentemente el cargo correspondiente. Desde el punto de vista meramente electoral, el partido político es un ente de selección del candidato, y el pueblo político o ciudadanía, un cuerpo

* Ponencia general en la mesa de trabajo relativa al tema “Constitucionalización del régimen jurídico de los Partidos Políticos”, presentada en el 1er. Congreso Nacional de Derecho Constitucional.

** Director del Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

de elección del funcionario. La tarea selectiva que tiene a su cargo un partido político debe obedecer, a su vez, al progreso democrático “de abajo arriba”; es decir, a la circunstancia de que la voluntad mayoritaria de sus miembros intervenga en la selección, ya que de otra manera, o sea, si dicha selección proviene de los “jefes”, sin que en ella participen todos los componentes de la citada entidad, se degenera en la oligarquía o en el autocratismo dentro del partido de que se trate.

Ahora bien, en una verdadera democracia debe haber pluralidad de partidos políticos. El “partido único” es negativo de este sistema, pues coarta o impide la libertad de asociación política de los ciudadanos que no estén afiliados a él. El partido único, en el fondo, es el “partido en el gobierno”, existiendo entre éste y aquél una identidad que evita el desarrollo democrático, ya que no es posible la uniformización de la opinión ciudadana. Si el gobierno “piensa y actúa” como lo decide el partido del cual emana, se incide en la demagogia política; y si el partido “piensa y actúa” como lo determina el gobierno, se entroniza la dictadura o la oligarquía, que tiene como trasfondo el “culto a la personalidad” del llamado “jefe de Estado” o de los miembros del grupo que detente el poder. Con toda razón Burdeau sostiene “que la existencia de un partido único es inconcebible” porque “la libertad liberal (*sic*) supone una posibilidad de escogitación” y porque “la técnica gubernamental es inseparable de la discusión” arguyendo más adelante que: “Sería seguramente inexacto decir que la democracia gobernada (representativa) es hostil a los partidos; los utilizan, por lo contrario, ampliamente para encuadrar y canalizar la voluntad popular.”

Por otra parte, es de suma importancia distinguir un partido político propiamente dicho de una mera “asociación política”. Es indiscutible que un partido político es una asociación política en sentido lato; pero no toda asociación política debe conceptuarse como partido político. La asociación política es generalmente ocasional, de existencia efímera o transitoria, sin tener una ideología definida ni un programa constructivo de gobierno cuya realización propenda a solucionar los problemas nacionales. Se forma acuciada por ideas de tipo personalista de quien lanza una proclama, del que provoca un motín o del que pregona un plan desconociendo a un gobierno débilmente establecido. En cambio, un partido político, por su naturaleza orgánica tiene diversas características concurrentes que la distinguen en un simple grupo político. Estas características se manifiestan en los siguientes elementos: el humano, el ideológico, el programático y el de permanencia, estructuradas coordinadamente en una forma jurídica.

El elemento humano es el mismo grupo ciudadano cuyo número se debe consignar normativamente atendiendo a la densidad demográfica

para que sea representativo de una importante corriente de opinión pública y no la mera expresión del sentir y pensar de minorías ridículas, más inclinadas a la crítica destructiva o a la adulación que a la labor constructiva.

El grupo ciudadano debe formarse en torno a principios ideológicos fundamentales, en cuya postulación se contengan las bases para resolver los problemas nacionales, para satisfacer las necesidades populares, para mejorar las condiciones vitales del pueblo y para realizar sus aspiraciones.

Tales bases deben desarrollarse en reglas de actuación política coordinadas en un programa de gobierno adecuadamente planificado, en el que se prevean los medios para actualizar los principios ideológicos que proclame el partido con vista a los distintos ámbitos donde sus finalidades deben conseguirse.

La realización de dicho programa de gobierno no debe contraerse a una etapa o periodo político determinado, sino asumir un carácter permanente, pues los objetivos que debe perseguir un partido están vinculados a la vida misma del pueblo cuyo bienestar se procura, y no centrados en el solo propósito de obtener el triunfo electoral de las personas que postule como candidatos.

Ya hemos afirmado que todo partido político es una asociación política, pero que no toda asociación política debe considerarse como partido político.

El artículo 99 de la Constitución Federal, según es bien sabido, proclama la libertad de asociación, preconizando como derecho subjetivo público de todo ciudadano mexicano el de asociarse “para tomar parte en los asuntos políticos del país”. Este derecho se instituye sin ninguna limitación por el invocado precepto constitucional, de lo que podría inferirse que la Ley Federal Electoral, que consigna los elementos anteriormente enunciados para la integración de un partido político nacional, y precisamente por consignarlo, pudiese contraponerse a la ya citada disposición del Código Supremo y Fundamental de la República. En otras palabras, se ocurre pensar que dicha contraposición resulta de la circunstancia de que la Ley Federal Electoral, establece que los grupos políticos que se formen sólo podrán ser reputados como “partidos políticos nacionales” con todos los derechos que ese ordenamiento consigna, si se satisfacen las condiciones que éste fija.

Creemos, sin embargo, que dicha supuesta inconstitucional no existe por las consideraciones a que a continuación exponemos:

El artículo 54 de la Constitución, según quedó concebido conforme a las modificaciones que se le introdujeron al crearse los llamados “diputados de partido”, alude a los “partidos políticos nacionales” estructurados de acuerdo con la Ley Federal Electoral, como únicos capacitados

para acreditarlos ante la Cámara respectiva del Congreso de la Unión. Esta remisión a dicho ordenamiento legal secundario entraña una complementación que la propia Constitución establece a la libertad de asociación que instituye su artículo 9º. La citada complementación estriba en que, para que una agrupación política se conceptúe como partido político nacional, es menester que se forme y organice de conformidad con lo dispuesto en la invocada Ley. En otras palabras, todo ciudadano de la república tiene el derecho de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, pudiendo o no asumir las agrupaciones que al efecto se formen, la naturaleza de partido político nacional, según se estructuren o no de acuerdo con el expresado ordenamiento secundario. De ello se colige que, al amparo del artículo 9º constitucional, pueden crearse múltiples asociaciones de tipo político, como de hecho sucede, posibilidad que no restringe la Ley Federal Electoral. Es más, el invocado precepto únicamente declara el derecho de los ciudadanos mexicanos para reunirse pacíficamente o asociarse con el objeto de “tomar parte en los asuntos políticos del país”, pero de esta declaración no se infiere que el legislador ordinario no pueda, respetando ese derecho, es decir, no impidiendo su ejercicio, establecer la forma, término o manera como deba desempeñarse en ciertos casos, o sea, a través de partidos políticos nacionales cuya estructura se determine en la legislación que al efecto expida.

En la vida política de México han proliferado múltiples grupos que se formaban en torno a planes de gobierno para derrocar al presidente en turno y que surgían al calor de las pasiones o de las ambiciones de poder del que pretendía ocupar la Presidencia de la República. Generalmente esos grupos eran ocasionales, de existencia efímera o transitoria, desorganizados y sin tener una ideología definida ni un programa constructivo de gobierno cuya realización propendiera a solucionar los problemas nacionales. Brotaban acuciados por ideas de tipo personalista de quien lanzaba una proclama, del que provocaba un motín o del que pregona un plan desconociendo a un gobierno débilmente establecido. La exuberante ejemplificación que al respecto nos suministra la historia de México es la prueba más elocuente de estas aseveraciones.

Los incontables “partidos” que se formaron en nuestro país desde la consumación de la independencia hasta los primeros lustros del siglo actual, aproximadamente, no merecen, en general, el calificativo de verdaderos partidos políticos en el concepto contemporáneo de la idea respectiva, ya que no conjuntaban los elementos que con antelación hemos mencionado y que son, el humano, el ideológico, el programático y el de permanencia, estructurados coordinadamente en forma jurídica. Estos elementos, al asumirlos en su estructura orgánica, dinámica y teleo-

lógica cualquier asociación política, convierten a ésta en un verdadero partido político nacional, debiéndose enfatizar que la falta de dicha asunción, no genera la indicada metamorfosis.

Dentro del orden constitucional mexicano, según se habrá observado, pueden coexistir las asociaciones políticas fundadas en el derecho público subjetivo que declara el artículo 9º de la Ley Suprema y Fundamental de la República, con los partidos políticos nacionales, organizados en los términos de la Ley Federal Electoral al través de la integración de los diferentes elementos que los caracteriza y que ya quedaron expuestos.

De estas consideraciones claramente se deduce la relación lógica, hermenéutica o sistemática que existe entre la libertad de asociación política que preconiza el citado precepto constitucional y las exigencias legales para la integración de un partido político nacional. En ejercicio de la mencionada libertad, los ciudadanos mexicanos pueden formar cualesquiera asociaciones de índole política, cuya actuación se circunscribirá a todos aquellos asuntos que la legislación secundaria no reserve a los aludidos partidos. Dichas asociaciones pueden adquirir este carácter al satisfacer las condiciones que señale la normación jurídico-electoral, de donde se infiere que ésta no se opone, sino complementa, la libertad específica de que tratamos, con la finalidad de lograr la estabilidad y permanencia de la vida democrática del país, y que no debe confundirse con la efervescencia anárquica que engendra la aparición caótica de reducidos grupos políticos, auspiciados generalmente por meros designios de agitación.

Con el objeto de que la compatibilidad entre las asociaciones políticas y los partidos políticos nacionales quede claramente establecida, estimamos conveniente que se adicione el artículo 9º de la Constitución de la República con la inserción, en su texto, de las disposiciones generales que expresen los elementos característicos de un partido político. En otras palabras, y a efecto de que queden perfectamente demarcados los ámbitos estructurales de una asociación política y de un partido político nacional, es menester constitucionalizar los elementos peculiarizantes de este último. Esta necesidad se justifica, además, si se toma en cuenta que la existencia y el funcionamiento de dichos partidos es una de las notas que distinguen al régimen democrático que se proclama en nuestra Constitución. Por consiguiente, se propone que el citado artículo 9º quede complementado con las siguientes disposiciones:

Toda asociación política que formen los ciudadanos mexicanos podrá convertirse en un partido político nacional si concurren en ella las siguientes condiciones:

a) Que cuente con un número mínimo de afiliados en los términos que disponga la ley correspondiente.

b) Que persiga los fines políticos, ideológicos, económicos y culturales que estime convenientes, respetando los principios democráticos proclamados por esta Constitución.

c) Que elabore y mantenga en vigor permanente el programa de acción que considere idóneo para la realización de los expresados fines.

México, D. F., septiembre de 1973