

UN ASPECTO OLVIDADO DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL 1988-1990: LOS DERECHOS HUMANOS Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Miguel Ángel Ochoa Sánchez

Sumario: I. Introducción; II. Los derechos humanos y la actividad política; III. La libre expresión de las ideas y los partidos políticos; IV. La vertiente meramente institucional de las reformas político-electorales desde 1953 hasta 1988; V. Ese enfoque institucional en la reforma 1988- 1990; VI. El aspecto olvidado.

I. INTRODUCCIÓN

Vivimos en un mundo que experimenta cambios vertiginosos en el reducido lapso de un año. En este período, los enemigos otrora irreconciliables, Estados Unidos y Rusia, se han acercado lo suficiente para desterrar el esquema de la guerra fría. Las cerradas economías planificadas, al igual que los sistemas que las respaldaban en Europa Oriental, han tenido que abrirse, ante la demanda creciente de mejor subsistencia y democracia que han planteado pueblos cansados de vivir en férreas dictaduras.

Las respuestas a estos cambios no se hicieron esperar, sobre todo en la Unión Soviética con la *perestroika* y el *glasnot*, divisas de una política que pretende transformar integralmente a la antigua patria de los zares y de cuyos múltiples aspectos, sin menospreciar los demás, nos interesa muy especialmente el que se relaciona con el papel de los partidos políticos, en donde ha sido trascendente la reforma al artículo 6 de la Constitución soviética, a fin de dejar al PCUS en situación de estricta igualdad con respecto a otros partidos, despojándole de la situación primacial que la doctrina marxista le confirió.

Como es bien sabido, esta reforma se ha complementado con otras que hacen posible que la democracia se sienta más en la poderosa nación euroasiática¹. Nos llama mucho la atención ver que la reforma de fondo se ha enfocado primero a un aspecto sustantivo, como lo es el de la estructura y correlación de fuerzas de partidos, y después a los detalles procedimentales que hacen posible el flujo democrático y, ante esta prioridad de cambios, cabe preguntarse seriamente: ¿por qué una reforma política que pretende ser de fondo debe enfocarse, como la soviética, a tratar primero aspectos de fondo y luego de forma?

La pregunta no es ociosa, si nos ponemos a considerar la clasificación que habla de sistemas de partido único y sistemas de partido dominante², en la cual podemos observar tenues diferencias, para ubicarnos en la realidad mexicana. Esta realidad, lo han dicho sin número de veces los politólogos, corresponde al esquema de partido dominante y aunque presenta grandes diferencias con la problemática soviética, también tiene grandes similitudes, entre las que encontramos, desde luego, la sed de democracia que acusa el pueblo mexicano, que, independientemente del problema que representa la insaciabilidad de las demandas sociales³, no se encuentra bien encauzada, en nuestra opinión, cuando se intenta saciarla con reformas políticas que subrayan el aspecto procedimental del juego político, por encima del sustantivo.

¹ Una buena guía para entender el entorno de las reformas sustanciales y procedimentales referentes a la actividad política en la URSS, se puede encontrar en el artículo de Manuel Becerra Ramírez, titulado «Las reformas y la Constitución de la URSS. Los nuevos órganos del Estado», en **Cuadernos de Relaciones Internacionales**, México, Número 1, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Relaciones Internacionales, 1990, pp.31-36.

² Sobre las tenues notas distintivas entre el sistema de partido único y el de dominante véase Duverger, Maurice, **Los Partidos Políticos**, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp.310-317.

³ Un estudio interesante de la sed de democracia que tiene la ciudadanía en nuestro país y de la forma como las estructuras partidarias, sobre todo la del partido dominante, nunca satisfacen esa sed lo tenemos en la ponencia presentada al Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, en el XL Aniversario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, presentada por el doctor Roberto Casillas, titulada «La Participación del Ciudadano en las Decisiones Políticas Fundamentales», en **El Foro**, México, Séptima Época, Números 3 y 4, 1980, pp.19-36.

Pensamos, sin demeritar, lo positivo que han significado las reformas que se han ensayado en nuestro país, sobre todo en la época moderna, que un verdadero cambio debe dirigirse al corazón de la arena política, es decir, la actuación de los partidos y, para efectos del presente análisis, hemos decidido abordar un tema fundamental que refleja la verdadera imagen del partido político como ariete de la democracia, que es el grado de tolerancia que hay en su seno para la expresión libre de ideas. ¿Hasta dónde permite una organización política de esta clase la libre expresión? ¿Otorga a sus afiliados adecuados medios de defensa para demostrar que están actuando en el ejercicio de sus derechos?

En este tema, muy ligado al de la libre afiliación sindical y a la misma estructura partidaria, encontramos un gran aspecto olvidado por la reforma de 1988-1990, que conviene tener muy en cuenta, so pena de que la incredulidad por los esfuerzos democráticos siga siendo muy alta en nuestro sistema.

II. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA ACTIVIDAD POLÍTICA

Cuando los especialistas en materia de reformas político-electorales abordan la problemática de éstas, lo hacen siguiendo dos tendencias claramente definidas, sea la apologética, que se desborda en elogios al sistema⁴, sea la crítica, que no escatima censuras para demeritar lo que hace el PRI-Gobierno, con el afán de poner al descubierto el nexo de esta simbiosis con los intereses de la burguesía⁵. Ante estas dos posturas, quien decide incursionar en el análisis de la materia puede

⁴ Muestra representativa de esta corriente apologética la encontramos en el reciente trabajo de Diego Valadés y de Mario Ruíz Massieu, **La Transformación del Estado Mexicano**, México, Editorial Diana, 1989.

⁵ De la corriente que critica el contenido de las reformas electorales podemos citar los trabajos de Octavio Rodríguez Araujo, **La Reforma Política y los Partidos Políticos en México**, México, Editorial Siglo XXI, 1985; y el de Miguel Ángel Granados Chapa, «Legislación electoral: un instrumento de dominación política», en **Estudios Políticos**, Revista del Centro de Estudios Políticos de la UNAM, México, Números 34, Volúmen I, Septiembre-diciembre, 1975, pp.61-71.

verse tentado a enarbolar cualquiera, máxime si se considera la opinión de algunos expertos que sostienen que, en el estudio de los fenómenos sociales, es imposible sostener una posición neutral⁶.

No obstante ello, desarrollaremos esta perspectiva neutral en nuestro estudio y, por principio de cuentas, cabe que reflexionemos sobre la razón sustancial que impide a nuestro sistema llevar a cabo reformas de fondo en el aspecto político, la que, creemos, no es sino la desvinculación proverbial que el orden jurídico-político ha realizado entre el concepto de derechos humanos y la actividad política.

Sin entrar a fondo en la polémica de la fundamentación de los derechos humanos⁷ y teniendo en cuenta la depauperación que ha sufrido el uso conceptual de éstos⁸, recordemos brevemente que el vínculo roto en nuestro sistema se manifestó, de manera primigenia, en los cimientos del constitucionalismo inglés, cuando los barones plantearon al rey Juan la firma de la **Carta Magna**⁹. Ese vínculo siguió aflorando en otros eventos trascendentes para la historia contemporánea, como la Revolución Francesa¹⁰, pero, sin duda, toma consistencia definitiva cuando en este siglo, el 10 de diciembre de 1948, apareció la **Declaración Universal de los Derechos del Hombre**.

⁶ El trabajo de Mauricio Rosea acerca del otrora Tribunal de lo Contencioso Electoral, si bien no puede escaparse de la influencia de la corriente apologética, desarrolla trazos de imparcialidad, como los que pretendemos introducir en nuestro análisis. Al respecto cfr. del autor **La Reforma Política en México y el Tribunal Federal Electoral**, México, Joaquín Porrúa, 1988.

⁷ De la abundante bibliografía existente sobre la fundamentación de los derechos humanos, se pueden recomendar los trabajos de Eusebio Fernández, «El Problema del Fundamento de los Derechos Humanos», en **Anuario de Derechos Humanos**, Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, 1982, pp.75-101; de Norberto Bobbio, «Presente y Porvenir de los Derechos Humanos», en el mismo **Anuario de Derechos Humanos**, pp.11-28; y el de Carlos Santiago Nino, **Introducción al análisis del derecho**, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1980, pp.417-423.

⁸ Una interpretación muy interesante del abuso de este concepto la encontramos en el trabajo de Salvatore Veca, «El concepto de libertad en la visión neocontractualista», en **Revista de Estudios Políticos**, México, Nueva Época, vol. 5, Abril-junio, 1986, número 2, pp.59-66. Igualmente interesante y constructiva es la opinión que desarrolla el doctor Juan de la Borbolla en su libro **A fuerza de ser hombres**, México, Editora de Revistas, 1990, pp.13-15.

⁹ Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, **Introducción al Estudio de la Constitución**, México, UNAM, 1989, pp.162-164.

¹⁰ Cfr. Burgoa, Ignacio, **Las Garantías Individuales**, México, Editorial Porrúa, 1984, pp.89-98.

Este cimero documento postula como derechos fundamentales de las personas la participación de éstas en el gobierno de su respectivo país, la prerrogativa que tienen de acceder en condiciones de igualdad al poder público y la impostergable necesidad de que su voluntad política se manifieste a través del voto universal, libre y secreto, en un marco de elecciones auténtico ¹¹. Reforzando estos pronunciamientos sustanciales de la Declaración, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en vigor desde el 23 de marzo de 1976, los vuelve a enfatizar en su clausulado ¹², pero no se detiene allí, ya que con clara visión para garantizar la observancia de los derechos civiles y políticos, establece un Comité de Derechos Humanos, con atribuciones de conocer reclamaciones de individuos que aleguen violaciones a sus libertades fundamentales, entre las que se encuentran, claro, los derechos políticos ¹³.

Esta notoria vinculación entre los derechos humanos y la actividad política debería aparecer vívida en regímenes que se proclaman como «Estados de Derecho», aunque lamentablemente no es así, como lo demuestra el ejemplo de nuestro sistema ¹⁴. Los teóricos radicales explican tal situación por el carácter abiertamente «clasista» del Estado ¹⁵, y otros, con un criterio más equilibrado, a cuya opinión nos adherimos, apuntan que la causa de la desvinculación que estudiamos se debe al proceso de «no justiciabilidad» experimentado por las cuestiones políticas en nuestro sistema.

Este proceso, divorciado de lo que ocurrió en otros sistemas, en los cuales muchas cuestiones políticas han pasado por justiciables ¹⁶,

¹¹ Son los artículos 21 y 22 de la Declaración los que se refieren específicamente a estos derechos.

¹² El artículo 25 del Pacto reitera específicamente estos derechos.

¹³ El funcionamiento del Comité se encuentra contemplado en el mismo Pacto, de los artículos 28 a 43.

¹⁴ Este desfase entre derechos políticos y la idea de las libertades políticas es contemplado en la estrategia económica del actual régimen, que procura corregirlo con el gradual fortalecimiento de la economía, el cual tentativamente morigerará inquietudes políticas radicales que puedan plantearse. Al respecto, es interesante el artículo de Héctor Barragán Valencia, «Primero la Reforma Económica», en **Excélsior**, Sección Financiera, 20 de febrero de 1991, pp. y 12.

¹⁵ Cfr. Rodríguez Araujo, Octavio, **La Reforma y los Partidos...**, pp.9-59.

¹⁶ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, «La Suprema Corte de Justicia Mexicana y la Suprema Corte de Justicia Norteamericana: Orígenes y Caminos Diferentes», en **Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional**, México, UNAM, 1987, pp.215-280.

siempre propugnó por la pureza de la actividad judicial, alejándola del conocimiento de los asuntos políticos, incluso contra la naturaleza propia de algunos lances del quehacer judicial, que tienen implicaciones eminentemente políticas¹⁷. Su culminación en la época moderna la encontramos con la supresión del recurso de reclamación ante la Suprema Corte, otrora establecido por nuestra Carta Magna¹⁸, y con el surgimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, hoy Tribunal Federal Electoral, que ha devenido en un organismo que sólo conoce de impugnaciones que afectan la legalidad institucional de la política electoral, mas no de violaciones que afecten a los derechos consagrados por la Declaración Universal y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁹.

En esta perspectiva, a menos de que la posible vulneración a estos derechos fundamentales se conjugue con el quebrantamiento de las garantías que se desprenden de los artículos 14 y 16 constitucionales, nuestro llamado «juicio de garantías» se muestra impotente para garantizarle al particular la observancia de sus derechos políticos esenciales, lo que redundaría en que la actividad política se convierta en algo «institucional», donde los actores más importantes son los partidos políticos y el Estado, pero no el individuo, que sólo juega un papel secundario en el procedimiento electoral y, cuando acaecen violaciones a sus prístinos derechos, parece que no le queda otro camino más que seguir la alternativa marcada por el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles, que en el marco de nuestro sistema ha adquirido una versión que puede llegar a ser confiable, matizada por la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

¹⁷ Como lo es incluso la misma declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes. Sobre el lado político de la interpretación, con el enfrentamiento decidido del Poder Judicial a la actuación legislativa y ejecutiva, es ilustrativo el estudio de Adolfo Pliner, «¿Pueden los jueces argentinos de oficio, declarar la inconstitucionalidad de las leyes?», en **Lecciones y Ensayos**, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, no.16, 1960, pp.19-59.

¹⁸ Cfr. Rosell, Mauricio, **La Reforma Política...**, pp.64-68.

¹⁹ Creación que se hizo por el decreto presidencial del 6 de junio de 1990, cuya fracción VII permite a la Comisión dar recomendaciones, sobre violaciones que se han cometido a los derechos humanos por parte de las autoridades administrativas, principalmente enfocadas a los procesos penales.

III. LA LIBRE EXPRESIÓN DE LAS IDEAS Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

¿Cómo es posible demostrar que la concepción de las libertades fundamentales no está disociada de la de derechos políticos? Los documentos de alcance universal que hemos citado deberían ser el argumento contundente para la demostración del nexo, pero no es así, lo que sorprende hasta cierto punto, si consideramos la proverbial fama de nuestro régimen como garante de las libertades fundamentales y el mandato expreso del artículo 133 constitucional²⁰.

Sin duda, es más fácil la tarea de demostrar la vinculación de las libertades fundamentales con otro tipo de derechos, como los que asisten al inculpadado en el procedimiento penal. Ello es lógico si tenemos en cuenta que las violaciones a ese tipo de derechos se traducen en malos tratos, incomunicación, e, inclusive, en la pérdida arbitraria de la vida y, naturalmente, cuando se producen estas violaciones resalta inmediatamente el concepto de derechos humanos²¹, lo que no ocurre con los derechos políticos, cuyo ultraje se reflejará en un menoscabo de la legitimidad del Estado, pero no en una conculcación física para los individuos y, por tanto, los derechos políticos se ven alejados de los derechos humanos.

Es indispensable, pues, demostrar el puente entre los derechos humanos y los políticos, puente que vemos en el ejercicio irrestricto de la libertad de expresión, fuente que da vida y sustento a la actividad política. Esta libertad de expresión permite a los hombres manifestar las convicciones que sostienen en diversos campos, como

²⁰ Mandato que otorga igual jerarquía que la Constitución a los tratados internacionales y, aunque se puede objetar la calidad de tal de la Declaración, lo cierto es que opera como «ley universal», en cuanto a libertades fundamentales y, por lo tanto, debe ser tomada muy en cuenta por los Estados que se dicen de «derecho».

²¹ Por ello se ha concentrado gran parte del proceso modernizador en la administración de justicia penal, particularmente en el área de trabajo de las dos procuradurías. Al respecto, véase «La modernización de México será únicamente a través de la ley, porque ella es la que garantiza el cambio en nuestra vida...», en **Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**, México, 15 de noviembre de 1990, 90-4, p.25.

el moral, el religioso, el cultural, etcétera. Cuando esta libertad aparece en la arena política, evoluciona para convertirse en libertad de asociación, un derecho que no sólo le permite al individuo expresar sus opiniones en materia política, sino también le habilita para que se reúna con otros individuos a fin de generar organizaciones permanentes, con capacidad ideológica y material suficiente para permitirles el acceso a las funciones públicas, o, por lo menos, a la integración de la representación nacional²².

Esas organizaciones son los partidos políticos, las células básicas de lo que los expertos han dado en llamar el mundo de la micropolítica, a diferencia del de la macropolítica, en el que el actor principal evidentemente es el Estado. Dichas organizaciones han llegado a tener una fuerza tal que sus componentes elementales, los individuos, pasan a un infraplano en el mundo de la micropolítica, porque se deben a la disciplina de partido, porque presuntamente alcanzarán la redención con su militancia o porque, si quieren no aparecer como reaccionarios, se deben a la «familia revolucionaria»²³. Esta injustificada supeditación del individuo al partido se encuentra tolerada en muchos sistemas políticos, con el pretexto de que el Estado no puede intervenir en el desarrollo de la libertad de asociación²⁴ y al amparo de ésta los partidos se convierten en especie de «autoridades», que hacen y deshacen a su antojo, situación que se agrava con la carencia de efectivos recursos, que puedan ser usados por los particulares para protegerse de los abusos que se dan en esta perspectiva.

Parecería aventurada nuestra afirmación de que la disciplina de partido es un factor que redundaba negativamente contra la libertad de

²² Esta imbricación del derecho político con la libertad de asociación provocó precisamente que las reformas constitucionales, aprobadas por el Congreso de la Unión el 20 de octubre de 1989, incidieran sobre el artículo 35, fracción II, de la Carta Magna, para que ahora este precepto diga que es derecho de los ciudadanos: «(...) asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país».

²³ O dicho de otra forma, la monarquía sexenal transversal que señaló Cosío Villegas.

²⁴ Tal y como se estilaba en tiempos del liberalismo a ultranza. Cfr. Burgoa, Ignacio, **Las garantías individuales...**, pp.383-388.

expresión individual²⁵ y, en general, contra la que debe ser la expresión más intensa de la actividad micropolítica, el individuo mismo²⁶, ya que ciertamente la disciplina partidaria es factor que da coherencia a la organización llamada «partido». Pero si contemplamos esta disciplina partidaria a la luz de los planteamientos que se desprenden de la ley del hierro de Michels²⁷, atestiguamos graves excesos en la vida partidaria, que generalmente se traducen en purgas y exclusiones arbitrarias de militantes, que no tienen mayor recurso que aquel que en buena gana les conceden los estatutos del partido, en cumplimiento de un tibio mandato legal²⁸, el cual consideramos debe fortalecerse y convertirse en auténticamente maximalista, para que los partidos, inspirados en una real democracia interna, puedan ser vistos como verdaderas entidades de interés público.

Desafortunadamente, la concepción de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas se ha impuesto y, con base en ello, las reformas electorales que se han practicado en la época moderna en nuestro país, desde 1953 hasta la fecha, han acusado un marcado aspecto institucional que demerita la sustancia de los derechos políticos.

IV. LA VERTIENTE MERAMENTE INSTITUCIONAL DE LAS REFORMAS ELECTORALES 1953-1988

Cuando imperaba la concepción madisoniana de los partidos políticos, indudablemente que era una postura perfectamente comprensible la desvinculación de los derechos humanos de la actividad política, considerando que las facciones, lejos de integrar la unidad nacional, la

²⁵ Cfr. Basave Fernández, Agustín, «Evolución Constitucional y Democracia en México», en **Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**, Tomo I, México, UNAM, 1987, pp.56-62.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Cfr. Robert Michels, **Los Partidos Políticos**, Tomo II, Buenos Aires, Editorial Amorrortu, 1973, p.125 y ss.

²⁸ El artículo 27, inciso 9, del actual COFIPE es el tibio mandato legal que señala simplemente el deber que tienen los partidos de conceder, vía estatutos, los medios de defensa necesarios para que sus militantes puedan defender sus derechos.

desmembraban²⁹. Ahora, cuando la mayoría de las legislaciones en el mundo adoptan un enfoque maximalista³⁰ y los politólogos se esfuerzan en considerar a la macro y a la micropolítica como dos esferas indisolublemente imbricadas³¹, resulta inconsecuente que sistemas como el mexicano, teóricamente maximalistas, no lleguen a las últimas consecuencias de ese enfoque, pero así es.

En este tenor, el único momento de reforma político-electoral que no ha tenido un carácter meramente institucional, en nuestra historia moderna, lo encontramos en la gran innovación que sentó el presidente Ruiz Cortines en 1953, adjudicándole a la mujer mexicana el derecho de votar en las elecciones federales, derecho que hasta antes de ese año sólo se restringía a las elecciones municipales³². Con esta reforma, quedaba claro, años después del movimiento sufragista³³ y antes del Pacto de Derechos Civiles, que el perfeccionamiento de la democracia debía ir a la par de la escrupulosa observancia de los derechos humanos³⁴.

Las reformas electorales subsecuentes no prosiguieron con esta línea y pasaron a inscribirse más en el plano institucional de los partidos, como lo demuestra la innovación de los diputados de partido que introdujo el presidente López Mateos en 1964, con la intención de incrementar la participación democrática y dar cabida a las minorías en el Poder Legislativo³⁵. Para tal efecto, el esquema de los diputados

²⁹ Sobre la perspectiva general de las etapas que ha tenido la regulación de los partidos, incluyendo la concepción madisoniana, véase a De Andrea, José Francisco, «Régimen jurídico de los partidos», en **Memoria del III...**, op.cit., pp.524.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Duverger es un ejemplo de estos politólogos, aunque la opinión de Basave da un concepto más acabado de esta rubricación. Ver *supra* notas 25 y 26.

³² Cfr. Rossell, **La reforma política...**, pp.3537.

³³ El movimiento sufragista se inició en Inglaterra en 1938, con el **Charter of Rights and Liberties**, y después de múltiples acontecimientos a fines del siglo XIX y principios del presente, entre los que sobresale la fundación de la Sociedad de Mujeres Sufragistas, en 1918, se adoptó finalmente el derecho de voto a la mujer.

³⁴ Ver *supra* nota 32.

³⁵ Al respecto de esta innovación lopezmateísta, es ilustrativa la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 54 constitucional, que se sometió al Congreso de la Unión en junio de 1963.

de partido tuvo como fundamentos la obligación de los partidos de tener registro oficial acreditado, un año antes de las elecciones, y de conseguir un porcentaje de 2.5% en la votación nacional, para acreditar cinco diputados, número que se iría incrementando de uno en uno por cada 0.5% de votación adicional que se obtuviera. Asimismo, el sistema excluía del reparto de diputados de partido a aquellas organizaciones que obtuvieran 20 curules de mayoría relativa y prescribía que los diputados de partido serían nombrados en riguroso turno mayoritario y que tendrían los mismos derechos que los diputados de mayoría.

Comprobando los arquitectos de nuestro sistema que el porcentaje requerido de votación para los diputados de partido era difícil de alcanzar, decidieron, sin adentrarse en las causas que provocan que la respuesta ciudadana sea nula en las elecciones, ni preocuparse por incentivar la competencia por el voto electoral³⁶, reducir el margen de votación mínimo requerido a 1.5%, a propuesta del presidente Echeverría en 1972, quien no solamente planteó la reducción del margen mínimo requerido, sino también la ampliación del número de diputados de partido a 25³⁷. Esta ampliación se vio completada por otras reformas, como la concesión del derecho de voto a quienes apenas rebasen los 18 años de edad, la reducción de la edad límite para ser senador y diputado, como respuestas evidentes al empuje del movimiento estudiantil que se dejó sentir en 1968.

Apagado el revuelo estudiantil, las reformas electorales siguieron en su vertiente primordialmente institucional y en 1977 se dio paso a importantes modificaciones al texto de la Carta Magna y, así, fue reconocida la personalidad de los partidos políticos³⁸, se estableció el sistema de representación proporcional, con todas sus virtudes e inconvenientes³⁹, y se reguló el recurso de reclamación, que permitía

³⁶ Ver *supra* nota 3.

³⁷ Cfr. Paoli Bolio, Francisco José, «Legislación Electoral y Proceso Político 1917-1982», en **Las Elecciones en México**, México, Ed. Siglo XXI, 1985, p.65.

³⁸ Ver *supra* notas 29.

³⁹ Sobre las virtudes y defectos de la representación proporcional, consúltese a Johnson Nevil, **No debemos temer a la política de adversarios y a la reforma electoral**, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp.73-94; y Varela, Luis R., **La Democracia Práctica: Estudio sobre sistemas electorales**, París, Librería A. Bourel e Hijos, 1974, pp.1-26.

a la Suprema Corte conocer de la calificación de asuntos electorales⁴⁰. También se delineó la integración y funcionamiento del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y, desde luego, se promulgó la ley reglamentaria de estas nuevas fórmulas constitucionales, la LOPPE (Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales), de 29 de diciembre de 1977.

Estas reformas, auspiciadas por el entonces presidente López Portillo, pasaron a ser revisadas en la gestión de Miguel De la Madrid, en aspectos capitales como los siguientes:

- a) La conformación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, que se encuentra integrado ahora por todos los presuntos diputados, tanto de mayoría relativa como de representación, en lugar del número de 100 que establecía la LOPPE (60 de mayoría y 40 de representación).
- b) La renovación trianual del Senado, que antes se hacía cada seis años, a fin de retomar el sistema original que establecieron los constituyentes del 17.
- c) El incremento de diputados de representación, que de 100 pasaron a 200, para dar mayor voz teóricamente a las minorías.
- d) La supresión del recurso de reclamación, eliminándolo de la Constitución para dar paso al Tribunal de lo Contencioso Electoral.
- e) La erección de la Asamblea de Representantes como «voz» de la ciudadanía en el Distrito Federal, que vino a eliminar totalmente la potencialidad de los instrumentos de democracia semidirecta, el *referéndum* y la iniciativa, que había implantado el régimen lopezportillista⁴¹.

La versión apologética de la reforma, a la cual ya nos hemos referido, llenó de comentarios muy favorables las innovaciones del gobierno delamadrista, pero las mismas, como suele acontecer cuando la oposición lanza sus críticas pertinaces al sistema, pronto evidenciaron sus insuficiencias para satisfacer el deseo de mayor

⁴⁰ Ver *supra* nota 18.

⁴¹ Sobre estas reformas, véase Rossell, *op.cit.*, pp.81-86.

democracia, imbibido en una sociedad atrapada por un sistema de partido predominante, que llega a desesperarse y responde con profundo abstencionismo electoral.

En esta perspectiva, saltó inmediatamente a la vista que la erección de la Asamblea de Representantes no fue la mejor opción para encauzar la voz de la conciencia capitalina, que el procedimiento electoral previsto en el Código Federal Electoral no garantizaba absoluta imparcialidad, ya que disponía que la Comisión Federal Electoral estaría presidida por un funcionario gubernamental, el secretario de Gobernación y, muy especialmente, para el planteamiento del problema que ocupa nuestra atención, que no fue muy feliz el alejamiento de nuestro máximo tribunal, ahora comprometido exclusivamente con el examen de cuestiones puramente constitucionales⁴², del conocimiento de asuntos políticos relacionados con elecciones, ya que si bien es cierto que la conformación del recurso de reclamación le adjudicaba a la Corte un ínfimo papel, no menos cierto es que tal violación se debió a mala técnica en la conformación del recurso, la cual pudo ser subsanada con un poco más de voluntad política para concatenar necesariamente el respeto de los derechos políticos con la observancia de las garantías fundamentales.

Si a estos deméritos esenciales agregamos el óbice de la Ley de Amparo, que condena a la improcedencia a todo asunto relacionado con derechos políticos⁴³, no resulta raro comprender por qué el Código Federal Electoral se constituyó solamente en un ordenamiento rígido, de carácter netamente procedimental, mero regulador de los derechos y deberes de los partidos políticos y de la vigilancia del desarrollo del proceso electoral.

⁴² Esta tendencia, en sí plausible, se aparta de la vinculación que hemos señalado entre derechos políticos y libertades fundamentales, la cual hace patente, a lo largo de su obra, Ricardo Tarciso Navarrete Montes de Oca, **La Protección Internacional del Derecho de Sufragio en el Marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. El caso de México**, Madrid, Editorial de la Universidad Complutense, 1987.

⁴³ Artículo 73, fracción VII de La Ley de Amparo.

V. EL ENFOQUE INSTITUCIONAL DE LA REFORMA 1988-1990

A raíz de las controvertidas estadísticas que arrojó la jornada electoral de 1988⁴⁴, que han servido incluso para legitimar la existencia de un partido⁴⁵, la actual administración asumió el compromiso de garantizar mayor democracia y surgió, entonces, una renovada esperanza de que las reformas electorales incentivarían, ahora sí, la democracia. Se instrumentó una consulta popular que supuestamente conjugó el consenso popular y de la propia Cámara de Diputados emergió la propuesta de cambio, en hecho sin precedente⁴⁶, para enmarcar un ambiente de efervescente discusión que devino en la promulgación del nuevo COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el miércoles 15 de agosto de 1990.

En el nuevo COFIPE se han limado algunas deficiencias del anterior código, como la imparcialidad de los organismos encargados de vigilar el procedimiento electoral⁴⁷, la descentralización del Tribunal Federal Electoral⁴⁸ y la profesionalización de los funcionarios electorales⁴⁹. Junto con estas novedades se establece en el Código Penal un capítulo especialmente relativo a delitos electorales, para sancionar aquellas conductas que menoscaban la credibilidad del procedimiento electoral⁵⁰.

⁴⁴ Cfr. Ochoa Sánchez, Miguel Ángel, «La Calificación de las Elecciones Federales del 6 de julio de 1988 para integrar la Cámara de Diputados», en **ARS IURIS**, México, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, no. 1, pp.95-104.

⁴⁵ El PRD, aunque el lic. Eduardo Mendoza Ayala, en su opúsculo titulado **La crisis de los partidos políticos en México**, del Instituto Superior de Cultura Democrática, 1990, advierte que la entidad que realmente recibió el legado de «legitimidad» del supuesto fraude electoral de 1988 fue el FCRN, es decir, la coalición de partidos que constituyó al llamado Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

⁴⁶ Véase Valadés, Pliego y Ruiz Massieu, **La Transformación...**, p.19.

⁴⁷ La imparcialidad de los órganos electorales se ha pretendido introducir en el flamante Instituto Federal Electoral, al disponer el COFIPE, en su artículo 74, que los consejeros generales serán uno del Poder Ejecutivo, cuatro del legislativo, seis consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos nacionales.

Con estas innovaciones y el aval de prácticamente todo el espectro de partidos, excluyendo sólo al PRD⁴⁸, el COFIPE se erige como una respuesta tentativamente confiable a la demanda de mayor transparencia en los comicios; pero, no obstante ello, si empezamos a horadar los planteamientos del COFIPE, nos encontramos, sin que comulguemos abiertamente con la posición del PRD, con similares pronunciamientos de crítica de los que se han formulado a los ordenamientos precedentes.

El primero que podemos apuntar se refiere a la muy especial forma de integración partidista que tiene el Instituto Federal Electoral, la cual favorece notablemente a los partidos que obtienen más del 10% de la votación nacional emitida y, asimismo, que la nominación de los consejeros magistrados, funcionarios que teóricamente dotan de imparcialidad al Instituto, no escapa del viejo vicio de que sea propuesta por el Ejecutivo aunque, claro, se puede argumentar que dicha nominación debe recibir la aquiescencia del Poder Legislativo, el que supuestamente, sobre todo en el caso de la Cámara de Diputados⁴⁹, ya no se encuentra tan «incondicionalmente entregado a los dictados del Poder Ejecutivo».

Siguiendo con esta perspectiva crítica, podemos comprobar con cierto desazón cómo los organismos que aparecen a la luz del COFIPE, el Tribunal Federal y el Instituto Federal, prescinden de personas con notoria experiencia, que pueden imprimir mayor imparcialidad y confianza al procedimiento electoral, sólo por el «gran defecto» de

⁴⁸ La descentralización del Tribunal se encuentra contemplada en el artículo 265 del COFIPE, que prescribe que el Tribunal funcionará con una sala central y cuatro regionales, que tienen su sede en las cabeceras de las circunscripciones plurinominales, excluido el Distrito.

⁴⁹ Esta profesionalización se dio por medio de la reforma al artículo 5 constitucional, párrafo cuatro, de octubre de 1989, precepto que ahora dispone que las funciones censales y electorales serán retribuidas, cuando se realicen profesionalmente en los términos del COFIPE.

⁵⁰ Es el título vigésimo cuarto del Código Penal titulado «De los Delitos Electorales y en materia de Registro de Ciudadanos», que significa una innovación porque las anteriores leyes electorales no contemplan por separado el capítulo de delitos en el Código Penal. Este capítulo único se extiende del artículo 401 al 410 del ordenamiento punitivo.

⁵¹ Cfr. Valadés, **La Transformación...**, pp.19-43.

⁵² El procedimiento concreto de nominación de los consejeros lo encontramos en el artículo 74 del COFIPE, que ya citamos.

que tengan más de 60 años cumplidos, dada la homologación de requisitos que se ha establecido entre las designaciones de jueces pertenecientes al Poder Judicial Federal y funcionarios electorales⁵³. Otro aspecto de crítica que podemos apuntar es el limitadísimo papel que se le asigna al ciudadano en la salvaguarda de la legalidad y transparencia del procedimiento electoral, ya que únicamente se le concede el recurso de aclaración, para impugnar su exclusión indebida de la lista nominal de electores, en el período de dos años anteriores a la elección que corresponda, ante la Junta Ejecutiva Distrital, hecha por la oficina del Instituto Federal responsable de su inscripción⁵⁴. Fuera de esta hipótesis de exclusión indebida, que le otorga al ciudadano el derecho de esgrimir los recursos de revisión y apelación⁵⁵, en caso de resolución desfavorable de la aclaración, el ciudadano común está impedido para interponer los recursos que se han dispuesto para garantizar la transparencia del procedimiento electoral y ni siquiera se le confiere acción popular para que pueda denunciar las anomalías que llegue a presenciar durante el desarrollo electoral.

El resultado lógico de este infrapapel que juega el ciudadano en el proceso electoral es, desde luego, un incremento sensible de la institucionalización de la vigilancia electoral y un fuerte pábulo para que el ciudadano siga desinteresándose por el ejercicio de sus derechos, desaliento que podemos ver aumentado si analizamos con detenimiento el nuevo capítulo de delitos electorales que contempla el Código Penal, el cual, con plausible sentido, tipifica conductas realmente nocivas para la práctica democrática, como el condicionamiento que haga un servidor público del servicio que debe prestar para que se emita el voto a favor de un determinado partido, el mal uso de fondos o bienes públicos con el mismo propósito de proselitismo, etcétera, pero desafortunadamente esta proyección positiva

⁵³ Esta homologación que comentamos, en el caso de los consejeros del Instituto, la encontramos en el artículo 76 del COFIPE; asimismo, la homologación en el caso de los magistrados la establece el artículo 269 del mismo ordenamiento, en concordancia con el 76 aludido.

⁵⁴ Artículo 254 del COFIPE.

⁵⁵ *Ibidem*.

deja de sancionar conductas que también son muy funestas para la credibilidad electoral, como la manipulación de resultados electorales a nivel de computadora ⁵⁶, la tardanza en cuanto al suministro de resultados electorales ⁵⁷ y la afiliación compulsiva a los partidos políticos, una reprobable práctica muy acostumbrada en la estructura corporativa que estila el PRI ⁵⁸, que solamente fue condenada tibiamente por el nuevo COFIPE, sin que esa condena se traduzca en una sanción penal concreta ⁵⁹, la que probablemente no se produjo en la expectativa de conocer las conclusiones de la XIV Asamblea Nacional del PRI, las cuales todavía no se difundían en la fecha de la publicación del código electoral ⁶⁰.

En el aspecto de estudio que específicamente nos interesa, el COFIPE, naturalmente, no produjo resultados importantes, ya que al seguir con la tónica institucional de los ordenamientos que le han precedido, deja al buen arbitrio de los partidos el otorgamiento de los recursos pertinentes para la defensa de aquellos militantes que, en uso de su libertad de expresión, supuestamente están quebrantando la disciplina que cohesiona ideológicamente a la organización política de que se trate, en un marco donde la legalidad electoral en nada sirve al individuo que se encuentre en esta situación de predicamento y en donde nuestro juicio de garantías guarda «prudente alejamiento». Este panorama contrasta mucho con lo que sucede en el ámbito laboral, esfera en la que opera una práctica viciosa muy parecida a los excesos de la disciplina de partido, como lo es la aplicación de las cláusulas de contratación colectiva, cuyos deslices sí se ven contemplados por nuestra Ley Federal de Trabajo, que, con cierto lujo de detalle, regula el procedimiento de defensa que debe amparar a aquel trabajador

⁵⁶ Manipulación que, según algunos impugnadores sistemáticos de nuestro régimen político, se dio en las recientes elecciones de Chihuahua, bajo la técnica del «carrusel».

⁵⁷ Bajo el reprobable argumento de «se cayó el sistema».

⁵⁸ Aparentemente, de la XIV Asamblea Nacional del PRI surge el propósito específico de acabar con esta práctica viciada, pero hasta el momento ese propósito no se ha traducido en resultados concretos. Al respecto, véase «Elecciones de líderes en el PRI con voto secreto y directo», en **Excélsior**, 3 de septiembre de 1990, pp.1 y 10A.

⁵⁹ Sanción que no vamos en el capítulo del Código Penal que ya comentamos.

⁶⁰ Dado que el COFIPE apareció el 15 de agosto de 1990. La reunión se celebró del 1 al 3 de septiembre del mismo año.

colocado en peligro de ser expulsado del sindicato y del empleo y, por si fuera poco, el juicio de garantías en esta perspectiva sí se nos presenta como procedente, con el consecuente alivio para el individuo asalariado quien, independientemente de la crudelísima realidad que entrañan las cláusulas de contratación colectiva⁶¹, tiene la conciencia de que la administración de justicia puede acudir en su auxilio, no así el militante del partido político, dejado al garete en la sedicente autonomía de que gozan los partidos⁶².

VI. EL ASPECTO OLVIDADO

Podríamos continuar citando defectos al infinito del nuevo código electoral pero basten los señalados para que pongamos el dedo en la llaga: nuestras leyes electorales olvidan olímpicamente la simbiosis imprescindible que debe existir entre derechos humanos y derechos políticos.

El mismo nombre del nuevo ordenamiento, «Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales», está enseñando los aspectos que realmente han interesado a nuestro legislador, institución y procedimiento, pasando a segundo plano el aspecto medular de la democracia, el individuo mismo, que debe encontrar a cada paso del accionar político, empezando en la estructura y funcionamiento de los partidos, las condiciones necesarias para su desarrollo integral, que no podrá darse si en el seno de las organizaciones que hipotéticamente luchan por el respeto a sus derechos, los partidos, reina la intolerancia y la represión, solapadas por una legislación que presume de ser maximalista, pero que en realidad se comporta como minimalista, soslayando los detalles que hemos estado reiterando.

⁶¹ Cfr. De la Cueva, Mario, **Derecho Mexicano del Trabajo**, Tomo II, México, Editorial Porrúa, 1960, p.650 y ss.

⁶² Debido al divorcio entre el concepto de libertades fundamentales y derechos políticos, que hemos venido analizando.

El Estado tiene un buen argumento para justificar una intervención decidida en la actividad de los partidos políticos, ya que éstos representan entidades de interés público, pero hasta ahora esa intervención se ha concentrado prioritariamente en la constatación de requisitos formales, principalmente el registro, con criterios no muy homogéneos que digamos ⁶³, para perjuicio no sólo del libre juego de las fuerzas democráticas, sino también de la libre expresión política del individuo, el cual se atreverá quizá a realizar planteamientos críticos en contra de la organización general del país, pero dudará mucho en criticar la conducta de su propio partido, so pena de sufrir la expulsión o de tener que fundar otro partido ⁶⁴.

Ya es tiempo de que exista una adecuada regulación de los procedimientos de defensa a disposición de los particulares y que éstos no se dejen a la buena fe de los partidos. Sobre este punto, es probable, como hemos visto, que el estado estime que la protección de los derechos políticos no está plenamente ligada a la de los derechos humanos, aunque el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos demuestre lo contrario. Es probable también que el legislador esté convencido de que la ley del hierro no se puede desterrar, como lo afirma el propio Michels ⁶⁵ y, por lo tanto, es tarea inútil tratar de afirmar la defensa de los individuos contra las determinaciones partidarias, pero, para bien de la credibilidad de nuestro sistema, los arquitectos de ésta tienen que estar perfectamente conscientes de que todas las estructuras de un estado que se dice de derecho, entre las que se encuentran los partidos, deben responder a tal inscripción,

⁶³ Algunos partidos, a lo largo de la historia moderna de México, no han llegado a conquistar los porcentajes mínimos para consolidar su registro, requeridos por las diversas leyes electorales, como el PARM, pero han sido consentidos, no obstante ello, por el sistema, en tanto que a otros, como el PDM, por incidentes «bochornosos» no comprobados, se les ha retirado el registro. Ahora, con lo que algunos llaman la estrategia de «pulverización» de partidos, para favorecer al PRI y debilitar a la oposición, parece que el otorgamiento de registro se ha «flexibilizado». Sobre los comentarios que desmienten que exista tal pulverización es ilustrativo el punto de vista de Manuel Terrazas Salgado, «Mayor pluralidad y apertura, con más organismos políticos», en **Excélsior**, Suplemento «Ideas», 11 de enero de 1991, p.12.

⁶⁴ Alternativa que le quedó a Rodolfo González Guevara, a pesar de todas las intenciones de democratización que se desprendieron de la Asamblea Nacional del PRI. La separación de González Guevara ocurrió el 13 de septiembre de 1990.

⁶⁵ Ver *supra* nota 27.

que se convierte en meramente nominal cuando no existe posible defensa para la libertad de expresión política.

Bien sabido es que los casos de expulsiones partidarias injustificadas se dan también en diferentes latitudes, no sólo en México⁶⁶; no obstante ello, nuestro país acusa la urgente necesidad de desarrollar una cultura política y partidaria que, desafortunadamente, hasta entrada la segunda mitad de este siglo, se viene desarrollando en prolegómenos y qué mejor hilo conductor para esta cultura que se vaya dando en forma sistemática el respeto a la libertad de expresión política, a fin de que los ciudadanos no se vean obligados a formar nuevos partidos, que difícilmente contribuyen a enriquecer la cultura política y sí, al contrario, la atrasan, porque la ciudadanía evidentemente los identifica como tráfugas del partido dominante o, en su defecto, de algún otro de la oposición y no se ve llamada para abatir el abstencionismo, que tanto le ha caracterizado en los recientes lances electorales⁶⁷.

En base a estos argumentos y circunstancias, nos parece muy recomendable que la nueva ley electoral imite a la Ley Federal de Trabajo, regulando pormenorizadamente el procedimiento de defensa que deben tener los individuos colocados en la situación de ser expulsados del partido, pero, todavía más que ello, que el Tribunal Federal Electoral pueda convertirse en instancia de conocimiento de estos casos, para evitar que se cometan verdaderas injusticias personales y se evite la tremenda multiplicación de partidos, que algunos analistas avizoran para las elecciones de 1991⁶⁸. Y conociendo el Tribunal Federal Electoral de estos casos, se abriría la puerta para que conociera a su vez nuestro máximo tribunal de justicia, no en la perspectiva

⁶⁶ Sobre una perspectiva general, pero sustancial, de la evolución de los partidos en México, que da cuenta de señeros casos de expulsión de los partidos, es recomendable la obra de Javier Femat, **Los Partidos Políticos**, México, Editorial Porrúa, 2 volúmenes, 1985.

⁶⁷ Estas cifras de abstención llegan a proporciones alarmantes, como en las recientes elecciones de Yucatán y San Luis, donde se calcula que sólo el 10% de la población en aptitud de sufragar, lo hizo.

misma que fue colocado en el recurso de reclamación, sino en la de contemplar como indisolublemente asociado el respeto de los derechos políticos con el respeto de los derechos humanos. Pero con una concepción poco evolucionada del amparo en nuestro sistema, aunque suene paradójico⁶⁹, no es raro que los planteamientos que formulamos sigan constituyendo el aspecto «olvidado» de las reformas electorales y, en consecuencia, al particular no le quede otro camino que fundar su propio partido, cuando se sienta a disgusto en el que milite o éste amenace expulsarlo, para alimentar así el escepticismo de la opinión pública, que nunca podrá ver una democracia efectiva si los partidos, supuestos adalides de ésta, no predicán con el ejemplo.

⁶⁸ 12 nuevos partidos políticos han solicitado su registro, el que ha sido negado para unos y otorgado para otros, en una apertura que es calificada por el partido en el poder como «muy positiva». Véase el artículo de Amador Rodríguez Lozano, «Necesita la democracia voces alternativas al PRI», en **Excélsior**, Suplemento «Ideas», **op.cit.**, p.12.

⁶⁹ Sobre la necesidad de darle mayor alcance al juicio de amparo, para que proteja más efectivamente a las libertades fundamentales, es básica la consulta de los trabajos del doctor Fix Zamudio, «La protección jurídica y procesal frente a los grupos de presión», en **Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**, México, año II, número 5, mayo-agosto de 1987, pp.357-388; «La defensa jurídica de los particulares frente a los organismos paraestatales», en **Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM**, México, enero-junio 1984, número 133, 134, 135, tomo XXXIV, pp.135-172.