

X. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO DURANTE LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX: DE LA LEY MADERO AL VOTO FEMENINO

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El desarrollo tardío de los partidos políticos en México.* III. *El sistema electoral mexicano durante el siglo XIX.* IV. *La legislación electoral federal sobre partidos políticos en México de 1911 a 1953.*
V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo examinaremos la legislación federal mexicana sobre los partidos políticos desde la Ley Madero de 1911 hasta las reformas electorales de 1953, en un ejercicio comparativo histórico doméstico que nos ayudará a resaltar dramáticamente lo mucho que ha avanzado México en la regulación jurídica de los partidos políticos, como recurso para concientizarnos sobre los costos que dicha evolución gradual ha tenido para miles de ciudadanos, intelectuales, periodistas y políticos mexicanos, que incluso han dado hasta la vida en la construcción de un andamiaje jurídico, que en la actualidad corre el riesgo de caer en el descrédito mayoritario de no corregirse las desviaciones y patologías evidentes en la constitución y funcionamiento de algunos partidos políticos “fachada” o “familiares”, los cuales desvirtúan grotescamente el espíritu progresista del largo camino legislativo que ha recorrido México en materia de regulación jurídica de los partidos políticos.

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

II. EL DESARROLLO TARDÍO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Durante todo el siglo XIX y hasta el primer cuarto del siglo XX, los partidos políticos permanecieron ausentes de la vida política nacional de México. Las causas de esta ausencia fueron múltiples, siendo la más importante el atraso económico-social y político del pueblo mexicano en general. Sin embargo, un factor también determinante en el desarrollo tardío de los partidos políticos en México fue su ausencia en los textos jurídicos, así como la existencia durante largo tiempo de un sistema electoral que no fomentaba el surgimiento de partidos políticos, sino que tendía más bien a frenar su formación.

III. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO DURANTE EL SIGLO XIX

Durante el siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX, el sistema electoral mexicano establecía la forma de elección indirecta, lo que aunado a la existencia del voto censatario frenaron aún más el desarrollo de los partidos políticos. Mediante la elección indirecta, los ciudadanos “delegaban su representación en los llamados electores primarios y secundarios, quienes, a través de un complejo proceso en el que la voluntad colectiva quedaba diluida en sus manos, elegían a los miembros de los tres poderes”.¹

De esta manera, la existencia de condiciones económico-sociales inadecuadas para el surgimiento de partidos, junto con un sistema electoral que frenaba el desarrollo de éstos, fueron las causas primordiales que explican el desarrollo tardío de los partidos políticos en México.

IV. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL FEDERAL SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO DE 1911 A 1953

1. *Generalidades*

El sistema electoral plasmado en las leyes electorales puede en muchas ocasiones sofocar el ímpetu natural de una población por organizarse para participar efectivamente en la conducción de los asuntos de gobierno. De esta forma, las leyes electorales influyen de manera determinante en la configuración

¹ Fuentes Díaz, Vicente, “Partidos y corrientes políticas”, *México 50 años de Revolución*, t. III: *La política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 377.

del sistema de partidos y del sistema político. Asimismo, las leyes electorales, que dan forma al sistema electoral, pueden producir resultados electorales artificiales al facilitar la manipulación —en favor de determinado partido o partidos— de algunos elementos del derecho electoral, tales como la demarcación de las circunscripciones electorales y la integración del órgano contralor del proceso electoral. En estos términos, las leyes electorales “idealmente” deberían ser herramientas neutrales que, dependiendo quien las utilice, pueden servir para fomentar la democracia partidaria, o bien pueden frenarla y desalentar toda participación democrática.

Bajo este marco de ideas es que consideraremos a la legislación federal sobre partidos políticos en México en el lapso de referencia.

En este sentido, cabe destacar que durante un largo periodo de la historia electoral mexicana, el derecho de asociación fue el fundamento jurídico para la formación de partidos políticos en México, al igual que en gran parte del mundo; sin embargo, la pujanza de la dinámica social propició que los partidos penetraran directamente en las disposiciones jurídicas. Así, la primera ley electoral mexicana que contempló expresamente a los partidos políticos fue la Ley Madero de 1911, que a continuación examinaremos.

2. *La Ley Madero de 1911*

La era maderista no sólo trajo consigo la renovación de la estructura política, jurídica y social del país que se había derrumbado bajo su propio peso, sino que también dio pie a la promulgación de una ley electoral, la cual por vez primera en la historia del derecho mexicano contempló a los partidos políticos. Esta ley, promulgada el 19 de diciembre de 1911, dedicó su artículo 117 a establecer los lineamientos esenciales para la constitución de un partido político, a saber:

Artículo 117. Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos;
- II. Que la asamblea haya elegido una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;
- III. Que la misma asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;

IV. Que la autenticidad de la asamblea conste por acta que autorizará y protocolizará un notario público, el que tendrá esta facultad independiente de las que le otorgan las leyes locales respectivas;

V. Que la junta directiva nombrada, publique por lo menos dieciséis números de un periódico de propaganda, durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones primarias, y durante el plazo que transcurra entre éstas y las elecciones definitivas;

VI. Que por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de las elecciones primarias, la junta directiva haya presentado su candidatura, sin perjuicio de modificarla si lo considera conveniente;

VII. Que la misma junta directiva, o las sucursales de ella dependan, también, con un mes de anticipación, por lo menos, haya nombrado sus representantes en los diversos colegios municipales sufragáneos y distritos electorales, en aquellas elecciones en que pretendan tener injerencia: sin perjuicio, igualmente, de poder modificar los nombramientos. Cuando los partidos políticos nombraren más de un representante, se entenderá que éstos deberán ejercer sus funciones en el orden progresivo de su nombramiento.

Ahora bien, aunque la regulación jurídica arriba referida es minimalista, no por ello deja de ser importante. La anterior disposición marca el comienzo de una nueva etapa en la evolución del derecho electoral mexicano, pues por vez primera le reconoce personalidad jurídica a los partidos políticos. Desgraciadamente, la excesiva tolerancia política de Francisco I. Madero ocasionó la caída de su gobierno, y con ésta, la del ordenamiento normativo promulgado bajo su administración.

3. *Las leyes de Carranza*

A. La Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 1916

Pasados los años más álgidos del movimiento revolucionario y ya como primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, Carranza promulgó la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente el 20 de septiembre de 1916. De sus 57 artículos, esta Ley dedica los artículos 53 y 54 del capítulo V a los partidos políticos. A diferencia de la Ley Madero, la Ley de 1916 no enumera los requisitos que deben reunir los partidos políticos para intervenir en el proceso electoral, sino que se limita a establecer que los partidos políticos, al igual que los candidatos independientes, tendrán derecho a nombrar sus representantes; estos nombramientos

tos podrán ser registrados por la autoridad municipal del lugar en que se ha de ejercer la representación.

Por otro lado, la Ley de 1916 señaló como novedad respecto a los partidos políticos la condición de no llevar nombre o denominación religiosa, y no formarse exclusivamente en favor de determinada raza o creencia.

B. *La Ley Electoral Federal del 6 de febrero de 1917*

La Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, promulgada también por Carranza, reproduce literalmente, en sus artículos 61 y 62, el texto sobre los partidos políticos que contenía la Ley de 1916.

4. *La Constitución de 1917*

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución que aún nos rige. En materia electoral se dieron cambios importantes. Así, la elección del presidente de la República se volvió directa, y con el requisito de la mayoría absoluta, el cual desaparece en 1946. Asimismo, la Constitución de 1917 asienta la no reelección del presidente y establece la elección de un diputado propietario y uno suplente por cada 60,000 habitantes o fracción mayor de 20,000.²

Por otra parte, el texto original de la ley fundamental de 1917 no contenía mención alguna de los partidos políticos, lo cual era lógico, pues en esa época se consideraba que la actividad política y electoral era una función primordialmente atribuida a los ciudadanos, y las Constituciones no se ocupaban de los partidos políticos, aunque éstos se encontraban regulados por la ley reglamentaria. Pero esto no significa que la Constitución de 1917 no presupusiera su existencia.³ Así, el artículo 9o. garantizó el derecho a la libre asociación o reunión, estableciendo que solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Por otro lado, el original artículo 35, que señalaba las prerrogativas del ciudadano, en su fracción III, indicó que una de ellas es asociarse para tratar los asuntos políticos del país.⁴ De esta manera, la carta magna de 1917 sí previó la posibilidad de la existencia de partidos políticos, aunque,

² López Moreno, Javier, *La reforma política en México*, México, Centro de Documentación Política, 1979, p. 62.

³ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 455.

⁴ *Idem*.

siguiendo la tendencia constitucional entonces en boga, no se refirió expresa y literalmente a ellos.

5. *Algunos factores que hacen necesarios a los partidos políticos en las sociedades contemporáneas*

Los partidos políticos son necesarios en los sistemas políticos democráticos contemporáneos, entre otras razones porque las sociedades han alcanzado un grado de complejidad económica y política, que para poder tomar las decisiones políticas adecuadas 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 como intermediarios entre las sociedades y los gobiernos en los mercados electorales actuales.

Por otro lado, como es evidente, las dimensiones de la población de los Estados contemporáneos hacen técnica y físicamente imposible la antigua democracia directa de los griegos. De esta manera, las millones de opiniones existentes en una sociedad contemporánea, con respecto a 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, son indispensables los partidos políticos.

No obstante lo anterior, cabe apuntar que no siempre el derecho reconoció tan abiertamente la trascendencia de los partidos políticos para el funcionamiento democrático de los sistemas políticos.

6. *La Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918*

El 2 de julio de 1918 Carranza promulga la Ley para la Elección de Poderes Federales, que en su artículo 106 establece los requisitos que debe reunir un partido para intervenir en un proceso electoral, a saber:

Artículo. 106. Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I. Que hayan sido fundados por una Asamblea Constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos;

II. Que la Asamblea haya elegido una Junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;

X. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO... 185

III. Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;

IV. Que la Junta Directiva nombrada, publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones.

Del contenido del anterior artículo resulta evidente que esta Ley combinó elementos de las anteriores leyes, adoptando así una posición ecléctica.

Otra de las novedades de esta Ley, que está vinculada con los partidos políticos, fue la consignada en el artículo 107, que señaló que los candidatos no postulados por los partidos políticos tendrían los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estuvieran apoyados por cincuenta ciudadanos del distrito respectivo, y que este apoyo constara en una acta formal. Asimismo, los partidos debían publicar su programa político.

El anterior artículo tiene gran importancia, porque consagra la existencia de candidatos independientes hasta 1946, cuando se determinó que sólo los partidos pueden presentar candidaturas.

La Ley de 1918 estuvo vigente durante más de veintiocho años, en los que no se alteraron en nada las disposiciones relativas a los partidos políticos.

Bajo la vigencia de la sencilla Ley de 1918 nació el “Partido del Estado”, que se transformó en dos ocasiones; a su vez, tuvieron lugar la frustrada campaña vasconcelista y el conflicto almazanista, que provocó numerosas muertes a causa de los fraudes electorales, y se creó el PAN —para algunos, “el único partido político que ha conseguido permanencia en la oposición”—.⁵ Fue así que surgió la necesidad de una nueva ley que canalizara las energías de una sociedad en creciente efervescencia.

Aquí haremos un paréntesis a fin de evaluar la situación política y electoral de México en esta época. De 1918 a 1946 tuvieron lugar dos conflagraciones internacionales, durante las cuales los gobiernos de los países europeos zozobraron ante el fragor de la guerra. Por ello, las únicas organizaciones que sobrevivieron a los conflictos y que quedaron en pie para encargarse de la reestructuración de los países destruidos fueron los partidos políticos de esas naciones. La fortaleza de estos partidos provenía de sus miembros, los cuales eran individuos con una avanzada tradición política y un sólido apoyo popular; pero al poder que ya tenían en vísperas de la Primera Guerra Mundial aunaron la fuerza que les dio el hecho de haber sobrevivido a la Segunda Guerra Mundial. Estos factores, entre otros, per-

⁵ Paoli, Francisco, “Legislación electoral y proceso político”, *Jurídica*, t. I, núm. 10, julio de 1978, p. 178.

mitieron que los partidos políticos influyeran de manera decisiva en su propia constitucionalización.

En cambio, en México las condiciones de pobreza económica y la falta de tradiciones políticas imposibilitaban la creación de partidos políticos apoyados por grandes sectores de la población que estuvieran plenamente conscientes de la importancia y el papel de los partidos políticos. A estas condiciones estructurales propias del país podremos añadir el hecho de que México no se vio involucrado en forma importante en las dos configuraciones mundiales, por lo que su estructura política y social permaneció intacta, a la vez que se fortalecía su gobierno.

Las anteriores condiciones nos ofrecen panoramas totalmente opuestos: por un lado, en Europa había partidos fuertes y arraigados que sobrevivieron al caos del holocausto, y por otro, en México la falta de condiciones económicas y sociales idóneas para el desarrollo de partidos políticos facilitó el fortalecimiento de un sistema de partidos, cuya característica principal era la hegemonía casi total del partido estatal.

Los anteriores panoramas configuran regímenes jurídicos de los partidos políticos totalmente distintos.

Ahora bien, una vez considerada la situación política imperante en México y en el contexto internacional, podemos, ahora sí, pasar a examinar la Ley de 1946 con los elementos necesarios para lograr una evaluación más objetiva de su origen, su trascendencia y sus consecuencias.

7. La Ley Electoral Federal de 1946: el inicio de la época contemporánea del derecho electoral mexicano

A. Generalidades

Los académicos, en especial en el área de las ciencias sociales, se refieren frecuentemente al “hilo conductor” de los procesos o fenómenos sociales y políticos para identificar entrelazamientos, traslapes y denominadores comunes entre las distintas fases o etapas de dichos procesos o fenómenos. Hay casos en que dichos “hilos conductores” son más bien producto de la imaginación de investigadores que realidades comprobables. Sin embargo, tratándose de las distintas etapas de reforma político-electoral que se han dado en México, particularmente en la era contemporánea —que abarca desde 1946 hasta 2011—, es innegable la existencia de elementos y datos que permiten identificar una evolución consistente y deliberada de las insti-

X. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO... 187

tuciones electorales mexicanas, independientemente de que la rapidez y la profundidad con que se han dado no haya sido la deseada por las minorías, por la sociedad civil o por algunos sectores de académicos.

La evolución electoral arriba citada se dio paulatina, gradual y lentamente, y a través de más de sesenta años, a lo largo de los cuales, sin embargo, el tránsito mexicano hacia la democracia es irrefutable, con excepción quizá de algunos rubros de la reforma político-electoral de 1989-1990 y de la de 2007-2008, sin que por ello se pueda aventurar una calificación general de retroceso al proceso global.

Por otro lado, debe destacarse que la referida evolución del sistema electoral mexicano, en especial en las últimas seis décadas, se dio con una concentración temática deliberada, que fue modernizando y afinando el andamiaje electoral mexicano en cuanto a temas nodales, como son el sistema representativo, la justicia electoral, el financiamiento de las actividades y los partidos políticos, y la ciudadanización de la integración de los órganos electorales.

Por las razones arriba citadas, a continuación presentaremos en este apartado un repaso analítico de las principales reformas político-electorales —en materia de partidos políticos— que se dieron en México desde 1946 hasta antes de la reforma político-electoral de 1963. Esta visión retrospectiva es el mejor recurso para equilibrar los dos extremos del actual debate nacional sobre la falta de un régimen electoral verdaderamente democrático en el México de principios del siglo XXI.

Para quien esto escribe, y con base en elementos objetivos, si bien el actual andamiaje del régimen jurídico de los partidos políticos vigente en México dista de ser el paradigma del ideal democrático, lo que no se puede negar es la elocuencia irrefutable del balance positivo que arroja el análisis comparativo del actual sistema electoral mexicano *vis à vis* el primitivo y cerrado esquema del derecho electoral mexicano de hace casi sesenta años.

Quien en pleno 2011 insista —con afán destructivo— en negar los avances sostenidos del sistema electoral mexicano en los últimos sesenta años, o bien ignora el pasado o está contribuyendo a jugar irresponsablemente con la estabilidad del sistema político y, por ende, del país. Que queda aún mucho por hacer en México para poder contar con un proceso electoral más aseado y confiable, esto es innegable. Que los avances logrados por la reforma de 2007-2008 en materia de los partidos políticos pudieron haber sido más y de mayor profundidad, también es cierto. Pero lo que es verdad es que estas aspiraciones deben alimentar la persistencia del esfuerzo de todos los partidos políticos nacionales, de los académicos especializados, de los legisladores y de la sociedad mexicana entera para continuar cons-

truyendo un sistema electoral más avanzado y justo, bajo las condiciones de relativa paz social de que aún disfrutamos en este país, porque de alimentar la violencia y la sinrazón, entonces si estaríamos orillando a México al borde de un precipicio, en donde se podrían perder los avances logrados en las últimas seis décadas, ocasionando una regresión al caos o al autoritarismo de antaño.

En resumen, esta parte del presente estudio busca brindar una visión de conjunto y objetiva de la historia del rudimentario régimen jurídico de los partidos políticos existente de 1911 a 1953, que nos permita —mediante un dramático contraste— ubicar el alcance y apreciar el progreso en la materia político-electoral que significan las diversas reformas electorales que sucedieron durante la segunda mitad del siglo XX en nuestro país, y que sin duda constituyen hasta la fecha el conjunto de normas electorales más avanzadas y democráticas que ha tenido México en su historia.

B. *Los partidos políticos*

El 7 de enero de 1946 entró en vigor la Ley Electoral Federal, con la que dio comienzo una nueva época en la reglamentación jurídica de los partidos políticos, los organismos y los procesos electorales en México.

En lo que a partidos políticos se refiere, esta Ley consignó en su capítulo III —compuesto por dieciocho artículos— “un verdadero régimen de partidos políticos nacionales”.⁶ Entre las principales novedades de esta Ley en materia de partidos cabe destacar la inserción de un concepto jurídico de lo que es un partido político, así como sus funciones primordiales; igualmente, por vez primera en una ley electoral mexicana se estableció la figura de la coalición, y se enumeraron las causas de la cancelación temporal y definitiva del registro de los partidos políticos.

a. La definición jurídica de los partidos políticos

El artículo 22 de la Ley Electoral Federal de 1946 señaló por vez primera en México un concepto jurídico de lo que es un partido. De esta definición se derivan tanto la naturaleza jurídica de los partidos como sus funciones principales. Dicho artículo contemplaba que los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación

⁶ López Moreno, Javier, *op. cit.*

política. De la anterior definición se sigue que los partidos son asociaciones que tienen como función no sólo participar en el proceso electoral, sino también llevar a cabo una labor social de “orientación política” del pueblo mexicano. De esta manera, bajo la nueva Ley se dejaba atrás la concepción netamente electoral de los partidos políticos, para considerarlos como entes de vital importancia en la creación de una tradición política mexicana.

b. El ámbito espacial de los partidos políticos

El artículo 23 de la citada Ley de 1946 establecía que para los efectos de la misma solamente eran reconocidos como partidos políticos los partidos nacionales. Mediante esta disposición, el legislador buscaba “terminar con la nociva proliferación de partidos localistas y regionales que habían venido surgiendo alrededor de hombres, y no de ideas, como consecuencia de conflictos episódicos y no de una decisión colectiva y con finalidades de permanencia”.⁷

c. Los requisitos para la constitución de un partido político

Para constituir un partido político nacional, la Ley de 1946, en su artículo 24, exigía cumplir con una serie de condiciones de tipo cuantitativo y cualitativo.

En primer lugar, los partidos políticos deberían contar con un número de asociados no menor de 30,000 en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las entidades federales se organizara legalmente con no menos de 1,000 ciudadanos en cada una. En segundo término, y este requisito es de carácter cualitativo, los partidos políticos tendrían que obligarse a normar su actuación pública según los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el respeto de las instituciones nacionales que ella establece.

En tercer lugar, los partidos políticos debían consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que los obligara a actuar subordinadamente a una organización internacional, o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros.

Como cuarto requisito, los partidos debían adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podía contener alusiones o asuntos de carácter religioso o racial, así como organizarse conforme a las bases que establecía la ley.

⁷ *Idem.*

Finalmente, los partidos debían encauzar su acción por medios pacíficos y formular un programa político que contuviera las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

Ahora bien, como puede advertirse, esta Ley estableció un número bastante alto de asociados para poder constituir un partido político. La cuota exigida eliminaba del panorama político a toda aquella agrupación política que no representaba a una tendencia política de importancia nacional.

Por otro lado, la fracción II señaló un control ideológico-programático al estatuir que las actividades públicas de los partidos políticos nacionales debían ser compatibles con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con el respeto a las instituciones nacionales que ella establecía. Estos requisitos cualitativos dejaban en manos del Estado un poder discrecional muy amplio para decidir sobre la legalidad de las actividades de un partido.

Por lo que respecta a la inserción de la fracción III, debe tomarse en cuenta que esta Ley fue aprobada a fines de la Segunda Guerra Mundial “y a principios de la guerra fría”. Por estos motivos, “algunas de sus disposiciones están dirigidas a organizaciones con conexiones internacionales, particularmente contra los comunistas”.⁸ No obstante la anterior disposición, el PCM “obtuvo su registro el 13 de mayo de 1946, sólo para perderlo el 21 de febrero de 1949, por sus relaciones con organizaciones extranjeras”.⁹

Ahora bien, en general, las disposiciones del artículo 24 buscaban “propiciar el surgimiento de organizaciones más estructuradas y menos espontáneas que las que aparecieron en etapas anteriores”;¹⁰ de esta forma, se evitaba la improvisación y la pulverización de las corrientes políticas. Pero también se pretendía, a través del artículo 24, “controlar desde su nacimiento, cualquier organización política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características y potencial se desconociera”.¹¹

d. La organización de los partidos políticos

La Ley de 1946 penetró hasta la vida íntima de los partidos, al establecer en su artículo 25 que los estatutos de los partidos políticos determinarían necesariamente un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido tendría en las elecciones; un programa y un mé-

⁸ Paoli, Francisco, *op. cit.*, p. 195.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Ibidem*, p. 193.

todo de educación política de sus miembros; un sistema de sanciones para los miembros que falten a los principios morales o políticos del partido, y la distribución de funciones, obligaciones y facultades entre los diferentes órganos del partido.

Ahora bien, de lo arriba expuesto resulta evidente que el legislador se proponía lograr que a partir de la nueva ley los partidos políticos se convirtieran en entes más organizados, con una estructura interna y una división de trabajo bien definidas. Cabe hacer notar que la fracción I, al establecer un sistema de elección interna para la designación de candidatos, omite aclarar si la elección interna debe o no ser democrática, con lo que se dejan abiertas las puertas al funcionamiento inexorable de la “Ley de la tendencia oligárquica de los partidos”.¹²

Por otro lado, resulta muy positiva la fracción II, la cual enunciaba la necesidad de un programa y un método de educación política de sus miembros. Esta fracción fija la consecución de la educación política como meta primordial de los partidos en su aspecto interno. Asimismo, dicha fracción viene a complementar al artículo 22, que consideró a la orientación política como una de las finalidades principales de los partidos en lo externo. La fracción III del artículo 25 deja en manos del partido la adopción de un sistema de disciplina partidaria. Por su parte, la fracción IV busca evitar la oligarquización del poder dentro del partido, al establecer que los estatutos deben fijar la distribución de funciones y facultades entre los órganos del partido.

e. Los órganos fundamentales de los partidos políticos

El artículo 26 de la Ley de 1946 señalaba que los partidos políticos nacionales deberían funcionar por medio de sus órganos fundamentales, que serían, por lo menos, los siguientes: una asamblea nacional; un comité ejecutivo nacional, que tendría la representación del partido en todo el país, y comités directivos en cada entidad federativa. El establecimiento de estos órganos fundamentales tenía por objetivo que los partidos se organizaran a nivel nacional y que se volvieran más estables.

Si bien los anteriores organismos y condiciones buscaban dar mayor cohesión y permanencia a los partidos políticos, también es cierto que facilitaban el control, por parte del Estado, de la vida interna y externa de los partidos.

¹² *Idem.*

f. El registro de los partidos

Una de las principales innovaciones de la Ley de 1946 fue el establecimiento de un registro partidario, el cual otorgó personalidad jurídica a los partidos. El procedimiento de registro principiaba con la solicitud de inscripción del partido ante la Secretaría de Gobernación, que le otorgaba un certificado de registro, siempre y cuando en cada entidad de la República hubiera celebrado una asamblea en presencia de un notario o funcionario que haga sus veces, quien comprobaba la identidad de las personas que se afiliaban para formarlo y su residencia, dando fe de que había por lo menos el número mínimo que exigía la ley. En dichas asambleas se designaban representantes para la reunión general que debería celebrarse para formalizar la constitución de la agrupación política ante notario público. Finalmente, los estatutos y programas, después de aprobados, eran protocolizados ante notario.

Ahora bien, para algunos autores, la Ley de 1946, al señalar el registro de los partidos, permitió que el “sistema mexicano encontrara un desarrollo pacífico, institucional y prolongado”, y “fueron desterrados el aventurismo y la organización precipitada y de última hora”.¹³ Lo que también es cierto es que esta Ley formalizaba el control estatal sobre el desarrollo natural del sistema de partidos.

Una vez obtenido el registro y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, los partidos adquirían su personalidad jurídica y automáticamente gozaban de todos los derechos inherentes a la misma, pudiendo procurar los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Entre los principales derechos de los partidos políticos se encontraba el de ser representados ante cada uno de los organismos electorales y las casillas electorales del país. Otro de los derechos de los partidos políticos era el de formar confederaciones nacionales y coaligarse para una sola elección.

Por otro lado, los partidos registrados quedaban obligados a realizar una publicación periódica propia, por lo menos mensual, y tener oficinas permanentes.

El registro de los partidos políticos se podía cancelar temporal o definitivamente. La cancelación temporal procedía cuando el partido no funcionaba con sus órganos fundamentales, o bien cuando no tenía oficinas permanentes o no editara su publicación mensual. La cancelación definitiva procedía cuando se infringían las obligaciones contenidas en las fracciones II, III, IV y VI del artículo 24. Esta cancelación implicaba la disolución legal de la agrupación política.

¹³ *Ibidem*, p. 194.

Los partidos sujetos a cancelación temporal o definitiva gozaban de la garantía de audiencia. Por último, toda cancelación debía publicarse en la misma forma que el registro.

C. *Los organismos electorales*

La Ley de 1946 señaló que la vigilancia de todo el proceso electoral se confiaba a una Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que se conformaría por los siguientes sujetos: el secretario de Gobernación; algún otro miembro del gabinete comisionado del Poder Ejecutivo; dos integrantes provenientes del Poder Legislativo —un senador y un diputado—, también comisionados por sus respectivas cámaras o, en su defecto, por la Comisión Permanente, y, finalmente, por dos representantes comisionados de partidos políticos, los cuales serían designados bajo común acuerdo por todos los partidos, y en caso de no llegarse a tal acuerdo, los representantes de los poderes harían el nombramiento, siempre y cuando dichos partidos fueran los más importantes electoralmente en el país, de ideología o programas diversos, y que no sostuvieran las mismas candidaturas.¹⁴ De esta manera, se da comienzo a una tendencia fundamental en el derecho electoral mexicano: la “federalización de los organismos responsabilizados de la preparación y vigilancia de los comicios”.¹⁵

Por otro lado, independientemente de la ya citada Comisión Federal de Vigilancia Electoral, se establecieron las comisiones locales electorales y los comités electorales distritales, formados con dos representantes de todos los partidos políticos y tres ciudadanos de la entidad y distrito, respectivamente. Como resulta claro, los citados organismos eran responsables de vigilar el despliegue del proceso electoral en sus respectivos ámbitos espaciales. Asimismo, las irregularidades o vicios electorales eran consignados en un acta, la cual se remitía para su conocimiento a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.¹⁶

D. *Las demarcaciones electorales y el padrón electoral*

El territorio electoral conservó la misma demarcación distrital con base en el censo. Por otro lado, se creó el Consejo del Padrón Electoral, como

¹⁴ López Moreno, Javier, *op. cit.*, p. 65.

¹⁵ Paoli, Francisco, *op. cit.*, p. 194.

¹⁶ *Idem.*

entidad responsable de hacer la división territorial, así como la elaboración y depuración del padrón.¹⁷

E. *El cómputo y el escrutinio electorales*

El cómputo y el escrutinio electorales, bajo la Ley de 1946, los realizaba la Junta Computadora, instalada por los nacientes comités electorales distritales y formada por los presidentes de casilla de cada distrito electoral, dos secretarios y dos escrutadores provisionales de entre los presentes, quienes mediante escrutinio secreto elegían a la mesa directiva, que estaba conformada con un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios y cuatro escrutadores.¹⁸

F. *La calificación electoral*

Bajo el rubro de la calificación de las elecciones, en el caso de diputados y en el de presidente de la República, éstas quedaron a cargo de la propia Cámara de Diputados, y de la de senadores se ocupó su propia Cámara.¹⁹

G. *La trascendencia de la Ley de 1946*

Del análisis de la Ley de 1946 resulta evidente su gran trascendencia. No sólo es la primera ley electoral que estructura un verdadero régimen de partidos a través de una regulación con tendencia maximalista e innovadora, sino que también permite consolidar la estabilidad política lograda por el partido mayoritario. Por otro lado, el marco jurídico de los partidos creado por la Ley de 1946 “establece el patrón legislativo y la estructura de todas las disposiciones en materia electoral hasta la Ley de 1973”.²⁰

Así pues, durante la vigencia de la Ley de 1946 se consigue consolidar la estabilidad política nacional, y por ende se “reducen los conflictos electorales nacionales graves, con la sola excepción del Movimiento Henriquista de 1952”.²¹

¹⁷ *Ibidem*, p. 195.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *Idem*.

²¹ López Moreno, Javier, *op. cit.*, p. 68.

8. *La Ley Electoral Federal de 1951*

A. *Los partidos políticos*

La Ley Electoral Federal de 1951 se publicó el 4 de diciembre de ese mismo año. Esta Ley conserva básicamente la misma estructura de la de 1946, pero con algunas reformas importantes, que valen la pena referir.

En materia de partidos políticos, por ejemplo, las modificaciones se refieren a la definición jurídica de los partidos políticos; a los requisitos para la obtención del registro; al establecimiento de la prohibición de que el sistema de elección de los partidos políticos consista en actos públicos que se asemejen a las elecciones constitucionales; al requerimiento de que la publicación del periódico del partido tuviera un determinado tiraje, que sería certificado por la Comisión Federal Electoral; a la obligación que tenían los partidos de sostener centros de cultura cívica para sus miembros, y a las causas de cancelación del registro de partidos políticos.

a. El concepto de partido político

La Ley de 1951 señaló en su artículo 27, el cual añade un párrafo a la anterior definición jurídica de partido, que los partidos políticos registrados son auxiliares de los organismos electorales y que comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral. Es éste, en sentido formal, el inicio de la “partidización” de los organismos electorales, puesto que los dos comisionados de los partidos ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral de la Ley de 1946 no abarcaban el abanico ideológico completo de todos los partidos políticos registrados, que como auxiliares de los organismos electorales eran contemplados por el artículo 27 de la Ley Comicial de 1951. La citada “partidización” llegó a su clímax bajo la reforma de 1989-1990, ya que con la normativa de 1993-1994 se inició una nueva tendencia: la de la “ciudadanización” de los organismos electorales, que alcanzó su máxima expresión en la ciudadanización plena del Consejo General del IFE bajo las reformas de 1996.

La adición del anterior párrafo al citado artículo 27 constituyó, en su tiempo, un avance en la regulación jurídica de los partidos en México, puesto que el Estado les reconoció tácitamente una naturaleza jurídica mixta, ya que la propia Ley determinaba que realizarían actividades auxiliares que son propiamente públicas.

b. El registro de los partidos

La Ley Electoral Federal de 1951 estableció que para obtener el registro de la Secretaría de Gobernación, los partidos políticos deberían acreditar que cumplían con los requisitos de constitución, estatutos y órganos fundamentales señalados en los artículos 29, 30 y 31; que contaban en el país con más de 30,000 asociados, debiendo acompañar listas de nombres, domicilios y demás generales de todos y cada uno de los miembros que tengan inscritos, y que habían celebrado, cuando menos en las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un notario o funcionario que haga sus veces.

Por otro lado, y por medio de testigos de calidad ajenos a la agrupación que trate de formarse, se comprobaría la identidad de las personas afiliadas y su residencia, en proporción no inferior al 5%; se daría fe de que asistieron a cada una de ellas, por lo menos el número mínimo que exigía la citada Ley; que en dichas asambleas se designarían delegados para la reunión general constitutiva del partido y que se verificó, y que la declaración de principios, programa y estatutos, después de aprobados en las asambleas parciales y general, fueran protocolizados ante notario.

Como resulta evidente, los requisitos para el registro se volvieron más difíciles de acreditar.

Asimismo, la Ley de 1951 aumentó las causas de cancelación del registro, al establecer que cuando resulte que un partido no llenaba los requisitos legales o que su actuación no se ceñía a la ley, podría decretarse la cancelación temporal o definitiva de su registro.

La cancelación temporal procedía en los siguientes casos: por no verificarse elecciones internas para designar candidatos; por no funcionar a través de sus órganos fundamentales; por no realizar una publicación mensual y contar con oficinas permanentes, y por no sostener centros permanentes de cultura cívica para sus miembros.

Finalmente, era procedente la cancelación definitiva —que implicaba la disolución de la agrupación política— cuando el partido no normaba su actuación pública con base en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no respetaba las instituciones que ella establecía, y cuando no encausaba su acción por medios pacíficos.

B. *Los organismos electorales*

La Ley Electoral Federal de 1951 fue el primer texto legislativo comicial que estableció la denominación del máximo organismo electoral mexicano de la época, que en este caso fue la Comisión Federal Electoral, la cual prevaleció hasta la reforma electoral de 1989-1990, cuando se creó el Instituto Federal Electoral.

La composición de la Comisión Federal Electoral bajo la Ley de 1951 también se reformó en relación con la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que le antecedió. De esta manera, como representante del Poder Ejecutivo Federal quedó únicamente el secretario de Gobernación. Los integrantes del Poder Legislativo fueron los mismos de la anterior ley, y la representación de los partidos políticos nacionales se extendió a tres miembros. Asimismo, se dio a la Comisión Federal Electoral la facultad de otorgar o negar el registro de constancias de mayoría expedidas por los comités distritales.²²

Por lo que respecta a la composición de las comisiones locales y comités distritales, ésta sufrió alteraciones, de modo que cada partido nombró un representante propietario y otro suplente para participar con voz, pero sin voto en sus sesiones, lo que curiosamente constituye un antecedente de la eliminación del voto y la conservación de voz de los representantes de partido ante el Consejo General del IFE bajo la reforma de 1993-1994.

Por otro lado, se estableció por primera ocasión el Registro Nacional de Electores, como entidad dependiente de la Comisión Federal Electoral.²³

C. *El escrutinio y el cómputo electorales*

En cuanto al escrutinio y al cómputo electorales, en lo relativo a su primera instancia se le encargó a la mesa directiva de casilla, eliminándose a la Junta Computadora, y con la participación de los partidos en el nivel casilla. Otra innovación digna de referirse fue la intervención en el cómputo electoral por parte de los comités distritales y las comisiones locales.²⁴

9. *El voto femenino*

El 17 de octubre de 1953 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma de los artículos 34 y 115, fracción VI, de la ley fundamental,

²² *Idem.*

²³ Paoli, Francisco, *op. cit.*, p. 201.

²⁴ López Moreno, Javier, *op. cit.*, p. 201.

que actualizó a México en un renglón que refleja el desarrollo, o bien el subdesarrollo de las sociedades modernas, según sea el caso. Nos referimos al otorgamiento pleno del derecho al voto (activo y pasivo) a la mujer. La citada reforma brindó a la mujer una plenitud de derechos políticos, porque con anterioridad, y a merced de una adición al artículo 115 constitucional, del 12 de febrero de 1947, la mujer efectivamente gozaba de los citados derechos, pero sólo a nivel municipal. La desigualdad con el varón permaneció hasta la reforma de 1953, cuando la mujer adquirió el derecho pleno de votar y ser votada en toda elección popular de cualquier nivel. Por último, para ser congruentes con la reforma del artículo 34 se suprimió el párrafo ya citado, añadido en 1947 al artículo 115.²⁵

V. BIBLIOGRAFÍA

CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.

FUENTES DÍAZ, Vicente, “Partidos y corrientes políticas”, *México 50 años de Revolución*, t. III: *La política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

LÓPEZ MORENO, Javier, *La reforma política en México*, México, Centro de Documentación Política, 1979.

PAOLI, Francisco, “Legislación electoral y proceso político”, *Jurídica*, t. I, núm. 10, julio de 1978.

²⁵ *Idem*.