

# *El derecho de asociación y reunión en México: una revisión constitucional*

---

**Javier Hurtado\***

Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México

**Alberto Arellano-Ríos\*\***

El Colegio de Jalisco, Zapopan, México

Fecha de recepción: 6 de mayo de 2010

Fecha de aceptación: 21 de febrero de 2011

## **RESUMEN**

En este artículo se hace una reflexión jurídica sobre el derecho de asociación en el marco constitucional mexicano, por un lado, y, por el otro, un análisis desde la sociología jurídica y la ciencia política de las agrupaciones políticas nacionales en la evolución de la democracia mexicana.

**Palabras clave:** asociación, reunión, agrupaciones políticas, México.

Para citar este artículo: Hurtado, Javier, Arellano-Ríos, Alberto, "El derecho de asociación y reunión en México: una revisión constitucional", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2011, 13,(1), pp. 51-73.



\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha escrito diversos libros y artículos en diferentes revistas académicas. Ha recibido varios reconocimientos en México, tanto locales como nacionales. Sus temas de estudio e interés son los sistemas de gobierno, en particular el presidencialismo mexicano, así como el análisis de las élites, los partidos y las asociaciones políticas. Correo electrónico: docjhurtado@hotmail.com.

\*\* Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas). Sus temas de estudio son los procesos de cambio político, campo judicial y políticas públicas. Correos electrónicos: aarellano@coljal.edu.mx y betoarellano14@hotmail.com

## *The Right of Association and Assembly in Mexico: a Constitutional Review*

### **ABSTRACT**

This article makes a juridical reflection on the right of association in the framework of the Mexican constitution, as well as an analysis from the perspective of juridical sociology and political science on the role of national political associations in the evolution of Mexican democracy.

**Keywords:** association, meeting, political associations, Mexico.

## *O direito de associação e reunião no México: uma revisão constitucional*

### **RESUMO**

Neste artigo se faz uma reflexão jurídica sobre o direito de associação no marco constitucional mexicano, por um lado, e, por outro, uma análise desde a sociologia jurídica e a ciência política das agrupações políticas nacionais na evolução da democracia mexicana.

**Palavras chave:** associação, reunião, agrupações políticas, México.

### **INTRODUCCIÓN'**

En este artículo, analizamos el derecho de asociación en el marco jurídico del Estado mexicano, reconstruyendo su aplicación político-electoral a través de la figura de las asociaciones o agrupaciones políticas nacionales. El interés por estas se desprende porque son, quizás, el eslabón perdido en la evolución de la democracia electoral en México.<sup>2</sup> El derecho a la asociación y las Asociaciones Políticas Nacionales (APN) han sido formas que no han



<sup>1</sup> Agradecemos las sugerencias surgidas en el proceso de evaluación y que mejoraron este artículo.

<sup>2</sup> Véase Hurtado, Javier, *Las agrupaciones políticas nacionales en la vida democrática de México*, Nueva Generación Azteca, A.C., México, 2006.

merecido la suficiente atención tanto por la ciencia política como por el derecho constitucional mexicano.<sup>3</sup>

En esta tesitura, en el presente trabajo intentamos hacer una breve revisión constitucional de este derecho político en México, así como identificar los problemas que se suscitan por su definición actual. El análisis inicia trayendo a la mesa de discusión los principios políticos y filosóficos de la asociación como un derecho universal. Le sigue la revisión propiamente de este derecho en las constituciones mexicanas de 1857 y 1917. Hecho lo anterior, la observación la trasladamos a la legislación electoral y tratamos de confrontarla con la realidad y su práctica real. Claro está, sin olvidar que forma parte de un proceso de apertura política y de desarrollo democrático. Este apartado comienza con la reforma electoral de 1977 y termina con el último cambio en materia político-electoral, suscitado en noviembre del 2007.

Este análisis pretender reflexionar sobre un problema social y político en función de principios generales de derecho y, por otro lado, exponer resultados de investigación desde una perspectiva analítica, interpretativa y crítica.

## **1. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y REUNIÓN: UNA REFLEXIÓN JURÍDICA, SOCIOLOGICA Y EN DOCUMENTOS INTERNACIONALES**

Sin lugar a dudas, la Revolución Francesa de 1789 marcó el nacimiento del Estado moderno, de la democracia representativa y, en términos civilizatorios, el inicio de la Modernidad. En esta vorágine de profundos cambios históricos, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, y concretamente su artículo 2º, reconoció que “[...] la finalidad de todas las *asociaciones políticas* [las cursivas son nuestras] es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre; y esos derechos son libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión”.



<sup>3</sup> Excepción de ello son los siguientes trabajos: de Flores Andrade, Anselmo véase, “Las agrupaciones políticas nacionales en México: su transformación y fiscalización”, *Espacios Públicos*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, abril de 2009, 12, (24), pp. 120-145; “Control y sanción: el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales en México (2000-2005)”, *Confines*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, 2008, año/vol. 4, (8), pp. 11-30; “Las nuevas disposiciones electorales para los partidos nuevos y las agrupaciones políticas nacionales en México”, *Cuestiones Constitucionales*, UNAM, México, enero-junio de 2007, (16), pp. 473-498; “El financiamiento público y las agrupaciones políticas nacionales (1997-2004)”, *Reflexión Política*, Universidad de Bucaramanga, Colombia, diciembre de 2007, 9, pp. 134-153; “Pluralismo y democracia partidista y agrupaciones políticas en México (1977-2003)”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, mayo-agosto de 2006, año/vol. 12, (2), pp. 65-93; “Democracia y dinero. Partidos nuevos y asociaciones políticas nacionales en México”, *Reflexión Política*, Universidad de Bucaramanga, Colombia, junio de 2005, año/vol. 7, (13), pp. 134-153. Mientras que de Hurtado, Javier, “Las APN en la evolución democrática”, *Acta Republicana*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2009, (8), pp. 11-25; e *ibid.*, *Las agrupaciones...*, op. cit.

A partir de entonces se puede decir que la asociación política, que bien pudo iniciar con una simple reunión de individuos hasta la creación del Estado, es un derecho ciudadano de carácter universal. Se conforma así una relación en doble sentido: las asociaciones políticas son creadas por los ciudadanos, y estas a su vez tienen como finalidad proteger el ejercicio de sus derechos naturales en el marco del Estado que es la asociación política por excelencia.<sup>4</sup>

Por lo que toca al siglo XX, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoció la línea histórica de la Revolución Francesa, y el 10 diciembre de 1948 expidió la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. En ella estableció en su artículo 20 el carácter liberal de los Estados firmantes. Y, en la gama de derechos que se comenzaban a erigir y enarbolar como universales, se reconoció al de asociación y reunión. Así, se estableció en el artículo 20: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. [y que] 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”.

En ese mismo año y siguiendo el mismo principio de evolución histórica, la *Declaración Americana de los Derechos del Hombre* de 1948 en su artículo XXII estableció que “[...] toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”.

Otros pactos o convenciones internacionales en materia de derechos civiles, políticos o humanos, respaldaron el derecho de asociación. Así, por ejemplo, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en su artículo 21 estableció lo siguiente: “[...] toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”. A su vez, el artículo 16 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969, conocida como *Pacto de San José*), estableció en su artículo 16 y como derecho la libertad de asociación, señalando que:

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole; 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás; 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.



<sup>4</sup> Weber, Max, *Economía y sociedad*, FCE, México, 1983, p. 44.

Estos dos pactos fueron aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y entraron en vigor en 1976. El 24 de marzo de 1981 entraron en vigor en México y, al ser ratificados, junto con las convenciones internacionales anteriormente expuestas, se hacen ley suprema de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 constitucional.<sup>5</sup>

El repaso de este tipo de documentos internacionales se hace con el objetivo concreto de otorgar significado histórico al derecho de asociación; a la vez que constituye el principio o punto de partida en este artículo. Consideramos que la importancia de la asociación, como derecho y como práctica, es el vértice con el cual el Estado y los ciudadanos se vinculan entre sí. Esto porque el derecho de asociación permite a los individuos autorizados para ello participar en asuntos políticos; o bien, competir para los cargos públicos. Siendo así, analizamos ahora el derecho a la asociación en la legislación mexicana para así observar los alcances y limitaciones que el marco jurídico nacional le impone en la práctica.

### **1.1. El derecho de asociación y reunión en la tradición constitucional mexicana**

El reconocimiento de la libertad de asociación en nuestro marco constitucional data de la Constitución de 1857, que en particular en su artículo 9º señalaba: “[...] a nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República lo pueden hacer para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar”.

Debe subrayarse que la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución de 1824 y los sucesivos documentos constitucionales que se emitieron hasta antes de 1857 no reconocían el derecho de asociación, lo omitían o bien lo prohibían. Conviene recordar entonces que

durante la vida del México independiente, la libertad de reunión no se garantizó sino hasta el Acta Constitutiva y Reforma de 1847 pero sólo como un derecho de los ciudadanos para reunirse y discutir los negocios públicos (artículo 2º). La Constitución de 1857 también estableció la libertad de reunión en forma más amplia y, por primera vez, en nuestra historia constitucional consagró la libertad de asociación (artículo



<sup>5</sup> El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”.

9º), cuyos términos comprenden al primer párrafo del artículo 9º de la Constitución de 1917 que aún se encuentra en vigor.<sup>6</sup>

El reconocimiento a un derecho de estas características se asumió y presentó con un sentido netamente liberal y moderno en la Carta Magna de 1857. Sobre esta base político-constitucional y filosófica, el Congreso Constituyente de 1917 no hizo sino ratificar el precepto aprobado en aquel texto constitucional. De hecho, respetó la redacción y el numeral que se le asignó al mismo artículo 9º, agregándole únicamente el siguiente párrafo:

“Artículo 9º. ... No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”.

El texto aprobado por el constituyente de 1917 ha permanecido hasta nuestros días sin reforma alguna. Es así como el derecho de asociación y de reunión han estado indisolublemente unidos en la tradición constitucional mexicana. Sin embargo, el derecho que mayor polémica y debate ha merecido es el de reunión, sobre todo en lo que se refiere a las restricciones o excepciones que se establecen para su ejercicio.

El debate se encuentra en el punto de hasta dónde una marcha o movilización social está en los márgenes permitidos por la ley. Y aunque el mismo artículo establece los márgenes, esto es, “que cuando una reunión de ciudadanos no haga uso de la violencia en su petición o protesta ante algún acto de la autoridad, ni tampoco profiera injurias o amenazas contra ésta para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”, lo cierto es que en la práctica la línea siempre estará sujeta a interpretación y debate en cuanto a la necesidad o no de reglamentarlo.

Pero, volviendo al caso, el derecho de asociación en la Constitución mexicana establece que solo los ciudadanos pueden participar y ejercer tal derecho en materia política (exceptuando a los extranjeros a quienes les está prohibido). Y más allá de recordar que la asociación política es concedida a ciudadanos, varones y mujeres, que hayan cumplido 18 años y tenga un modo honesto de vivir, la evolución de la democracia mexicana bien se puede analizar desde la perspectiva de cómo los ciudadanos han ejercido o no los derechos de asociación y reunión.

Por lo que toca al derecho de reunión, Venustiano Carranza en su momento intentó ponerle limitaciones al proponer al Congreso Constituyente



<sup>6</sup> Orozco Henríquez, Jesús, “Comentario al artículo 9º”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4ª ed., LV Legislatura-Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1994, p. 947.

de 1917 la posibilidad de que, si alguna reunión hubiera sido convocada con algún objeto ilícito, la autoridad inmediatamente podría disolverla. La propuesta planteaba en específico lo siguiente:

[...] cuando en ella se cometieren desórdenes que alteren o amenacen alterar el orden público por medio de fuerza o violencia contra las personas o propiedades, o por amenaza de cometer atentados, que puedan fácilmente ser seguidas de ejecución inmediata, o se cause fundamentalmente temor o alarma a los habitantes; o se profieran injurias o amenazas contra la autoridad u alguno o varios particulares, si la persona que preside la reunión o las que de ella formaran parte no redujeran al orden al responsable o lo expulsaren inmediatamente: o cuando hubiere en ella individuos armados, si requeridos por la autoridad, no dejaren las armas o no se ausentaren de la reunión.<sup>7</sup>

Esta idea generó en su momento una intensa discusión y el constituyente la rechazó. No obstante, la inquietud sigue estando presente. La pregunta es hasta qué punto el Estado puede hacer uso de la fuerza de la que está autorizado ante manifestaciones que recurren a la violencia, causan daño a la propiedad ajena o afectan derechos de terceros.<sup>8</sup>

## **1.2. El derecho de asociación y reunión en la práctica y la evolución de la democracia mexicana**

Una vez aprobado el artículo 9º y vigente en su redacción y espíritu en el siglo XX e iniciada la segunda década del siglo XXI, cabe decir que los problemas, desde una perspectiva sociojurídica, han estado en leyes secundarias o reglamentarias. Por ejemplo, durante la época de la Segunda Guerra Mundial se estableció en el Código Penal Federal el polémico delito de disolución



<sup>7</sup> El contenido de este polémico párrafo, que fue el que mereció mayores debates cuando se discutió el artículo 9º en el constituyente de 1917, se resolvió mediante su eliminación, agregándole al proyecto de párrafo primero, presentado por Venustiano Carranza, la oración "ninguna reunión armada, tienen derecho de deliberar", que ya estaba presente en el texto de ese mismo artículo contenido en la Constitución de 1857. Por lo que la aportación del constituyente de Querétaro consistió en revertir la pretensión de Carranza agregando un segundo párrafo al mismo artículo de la Constitución de 1857, y que hasta la fecha dice: "No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una propuesta por algún acto a una autoridad, sino se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uso de violencias (sic) o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee". Orozco Henríquez, "Comentario...", op. cit., p. 948.

<sup>8</sup> Por ejemplo, esta discusión envolvió y justificó, por parte de autoridades del Estado de Jalisco, el uso de la fuerza pública contra los manifestantes el 28 de mayo del 2004 cuando alrededor de cuatro mil personas protestaron en la III Cumbre ALCUE (América Latina, Caribe y la Unión Europea), en Guadalajara, México, que reunió a diversos mandatarios de ambos continentes. En esa ocasión, las autoridades hicieron uso de la fuerza pública contra manifestantes que atacaron a la policía y dañaron la propiedad de particulares. Resultado de ello fue el hecho de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) concluyó en un informe que violentaron derechos humanos de manera "grave". Entre ellos se constataron seis casos de tortura contra manifestantes y pidió castigo para los servidores públicos que violaron garantías individuales. Véase Sánchez, Julián, "Se torturó a altermundistas: CNDH", *El Universal*, 17 de agosto de 2004, en <<http://www2.eluniversal.com.mx>>.

social. Con este el Estado mexicano procesó y sentenció a ciudadanos que en esencia luchaban por la democratización del país y no en contra de él.<sup>9</sup>

El delito de disolución social que se creó mediante las reformas a los artículos 145 y 145 bis del Código Penal Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 1941, no solo aumentó las penalidades al delito de espionaje, sino que, “con el fin de seguir manteniendo la paz interior y exterior de la nación” en un contexto del conflicto bélico mundial, se violaron derechos y garantías constitucionales. Fue así que, después de casi treinta años de haber entrado en vigor este delito, y de haberse suscitadas protestas sociales, fueron procesados y sentenciados muchos mexicanos que participaban en ellas como delincuentes comunes o que atentaban contra la seguridad nacional.

Finalmente, el 29 de julio de 1970 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación reformas al Código Penal Federal para el distrito y territorios federales en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, así como al Código Federal de Procedimientos Penales, en las cuales, entre otras cosas, fue derogado el polémico delito de disolución social que tantas protestas generó y cuyas inconformidades permitieron la apertura política y la evolución democrática del país: nos referimos al movimiento estudiantil de 1968, que marca un punto de inflexión importante en el inicio de la apertura y democratización en México.

José Galán y Alma E. Muñoz detallan mejor las consecuencias políticas y sociales en la historia de México del movimiento de 1968, y establecen la vinculación que este movimiento social tuvo con la reivindicación de un derecho político de asociación en las siguientes palabras:

Sin el 68 no se hubiera dado la derogación de los artículos 145 y 145 bis del Código Penal, que tipificaban y establecían cómo se sancionaba el delito denominado de disolución social; tampoco se hubiera llegado al público reconocimiento, por parte de las autoridades, de la gravedad que para la convivencia social y política constituyen las violaciones de autoridad a los derechos humanos y la necesidad de contar con defensores en la materia, como son ahora las comisiones de derechos humanos, que aún deben ampliar sus facultades y su autonomía. De no haber sido por el movimiento del 68 (cuya demanda principal en sus inicios fue precisamente la derogación del delito de disolución social) no se hubiera legalizado, hacia la segunda mitad de los años setenta, el Partido Comunista; no habrían tenido reconocimiento el Partido Mexicano de los Trabajadores, que impulsara Heberto Castillo, ni el Partido Revolucionario de



<sup>9</sup> “El primer proceso por disolución social se abrió a principios de 1952 contra Carlos Sánchez Cárdenas y socios; tras permanecer 18 meses en prisión, la sentencia fue absolutoria. Cuatro años más tarde, en 1956, se abrió proceso a Nicandro Mendoza y socios; ellos padecieron la primera sentencia condenatoria y, por sentencia purgada, salieron de la cárcel después de más de tres años de permanecer en ella. En 1960 fueron procesados David Alfaro Siqueiros y su socio, el periodista, Filomeno Mata; fueron condenados a ocho años de cárcel y puestos en libertad, por indulto cuando llevaban cuatro años en prisión”, Orozco Henríquez, “Comentario...”, op. cit., p. 953.

los Trabajadores, que en dos ocasiones postulara a Rosario Ibarra como candidata presidencial; ni se hubieran dado las fusiones de partidos y agrupaciones políticas y sociales que dieron surgimiento al PSUM [Partido Socialista Unificado de México] y posteriormente al PMS [Partido Mexicano Socialista].<sup>10</sup>

Pero el derecho de reunión en el marco jurídico de 1990 tenía limitantes. La ley decía que, además de que esta no fuera armada, no se hiciera uso de la violencia o se profieran insultos y amenazas, y le restringía el derecho de reunión a los ministros de culto religioso. Siguiendo a Jesús Orozco,<sup>11</sup> estas limitantes fueron en dos grandes líneas: la primera de ellas estuvo vinculada a prescribir que los ministros de algún culto religioso no podían hacer propaganda, oponerse a las leyes, a sus instituciones o agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios. La segunda estuvo constreñida a su libertad de reunión, en el sentido de que en los templos no podían, ni pueden, celebrarse reuniones de carácter político.<sup>12</sup>

Fuera de estas restricciones, cuando el derecho de reunión se ejerce, este se materializa en un acto transitorio y efímero, pues, una vez realizado el objeto o fin para el que fue convocado, la reunión se extingue, sin descartarse que se pueda volver a convocar para esos mismos objetivos en una hora y otro lugar con asistentes que no necesariamente pueden ser los mismos. Nos hemos colocado así en una reflexión más sociológica que jurídica, pues, para que se lleve a cabo una reunión, no basta con que se comparta algo o se sientan convocados para la realización de la reunión o concurren –sin necesidad de acreditar personalidad o mostrar identificación alguna– para que se lleve a cabo.

En este sentido, el ejercicio del derecho de reunión se situaría en medio de las agrupaciones y las asociaciones: no es una agrupación natural e involuntaria, pero tampoco una entidad jurídica de la que forman parte solo aquellos que convinieron en constituir la con un carácter relativamente permanente que persigue objetivos de más largo alcance que el de una



<sup>10</sup> Galán, José & Muñoz, Alma E., "Fin de la discordia Ejército-sociedad por el 68", *La Jornada*, México, 22 de septiembre de 1998.

<sup>11</sup> Orozco, "Comentario...", op. cit., p. 951.

<sup>12</sup> Paradójicamente, a partir de que el Partido Acción Nacional (PAN) empezó a encabezar gobiernos locales desde 1989, los ministros de culto, principalmente de la Iglesia católica, han tenido mayor activismo político e incluso se han opuesto abierta y públicamente a las leyes e instituciones del Estado sin recibir sanción alguna. Por ejemplo, representantes de las iglesias ortodoxa griega, maronita, católica, así como la cristiana-evangélica, ejército de salvación y la sociedad bíblica de México, se han opuesto a la reforma al Código Civil que hizo la Asamblea del Distrito Federal. La reforma dispuso que el matrimonio era un contrato entre dos personas, y no entre un hombre y una mujer como estaba establecido, y para estos sectores se abría paso al matrimonio entre dos personas del mismo sexo. Por otro lado, su oposición en temas como eutanasia, aborto y otros es comprensible, pero en la mayoría de las ocasiones utilizan el púlpito y azuzan a la feligresía a enfrentarse o desobedecer abiertamente a las autoridades del Estado mexicano; o en el mejor de los casos a realizar una objeción de conciencia.

reunión; y que exige de formalidades diversas para que se den como legalmente válidos los acuerdos o decisiones que solo pueden tomar aquellos que son sus miembros. Por lo tanto, el derecho de reunión está más ligado a la movilización y/o manifestación social.<sup>13</sup>

Con base en lo anterior, el derecho de asociación, a diferencia del de reunión, está sujeto al cumplimiento de mayores formalidades. En lo que respecta al derecho de participar en los asuntos políticos del país, si bien el constituyente original consideró como sinónimos la asociación y la reunión, a ambas les puso la misma restricción: solo podrán hacerlo “los ciudadanos de la República”, “pacíficamente” y con “objeto lícito”.<sup>14</sup>

El artículo constitucional que garantizaba el derecho de asociación de todos los individuos en el territorio mexicano guarda concordancia con el artículo 35 constitucional, y específicamente con su fracción IV, en donde establece como prerrogativas del ciudadano (ya no de los individuos) “asociarse libre y pacíficamente para tomar parte de los asuntos públicos del país”.

Por su parte, el artículo 34 dispone quiénes son ciudadanos mexicanos y señala los requisitos que deben satisfacer para adquirir la ciudadanía. A su vez, estos dos artículos guardan concordancia con el artículo 41 constitucional, señaladamente con el párrafo II de su fracción I, que establece que los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, “tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso directo al ejercicio del poder público”.

No obstante, en México, el ejercicio el derecho de asociación se sujeta a las siguientes restricciones:

1. Las derivadas de acuerdos o tratados internacionales: el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966, ratificado por el Estado mexicano el 24 de marzo de 1981, que en su artículo 22, párrafo 2 a la letra dice:

El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

2. Las constitucionales: a) La contenida en el párrafo primero del inciso e del artículo 130: “los ministros (de culto) no podrán asociarse con fines políticos”; b) La establecida en el párrafo segundo de ese mismo inciso: “[...]”



<sup>13</sup> Cfr. Hurtado, Javier, “Las APN...”, op. cit.

<sup>14</sup> Véase artículos 9º y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa”.<sup>15</sup>

Así como de la derivadas por la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos que contempla el artículo 38 constitucional.<sup>16</sup>

3. Las legales: a) la contenida en el artículo 17 de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana: “Queda estrictamente prohibido al militar en servicio activo, inmiscuirse en asuntos políticos, directa o indirectamente, salvo aquel que disfrute de licencia que así se lo permita en términos de lo dispuesto por las leyes; así como pertenecer al estado eclesiástico o desempeñarse como ministro de cualquier culto religioso, sin que por ello pierda los derechos que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Adicional a lo anterior, entre 1941 y 1996 la entonces en vigor Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria estableció indebidamente que los empresarios del país al asociarse en estas organizaciones solo lo hacían para defender los intereses del gremio de que se tratara, sin tener derecho a participar como tales en los asuntos políticos del país.<sup>17</sup>

Otra disposición que deformaba el carácter genuinamente libre del ejercicio del derecho de asociación para constituir sociedades de todo tipo. Fue obligatorio que, por ejemplo, los empresarios formaran parte de las cámaras o confederaciones, y los obreros y empleados quedaran adscritos de manera permanente e involuntaria a los sindicatos oficiales hasta entonces existentes.



<sup>15</sup> Cabe señalar que, en este caso, el concepto de agrupaciones políticas contenido en la reforma del 28 de enero de 1992 del artículo 130 constitucional es anterior a la reforma electoral a la Ley de la materia del 22 de noviembre de 1996, mediante la cual, entre otras cosas, se restablece la figura de las asociaciones políticas, ahora bajo el nombre de agrupaciones políticas, que curiosamente ya había sido utilizado por el legislador cuatro años antes.

<sup>16</sup> “Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley; II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; III. Durante la extinción de una pena corporal; IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes; V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación”.

<sup>17</sup> Estos y otros principios fueron los pilares jurídicos del corporativismo mexicano. El régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía en las cámaras empresariales, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC), los soportes sociales y económicos que le dieron estabilidad por muchos años. Sin embargo, cuando los empresarios comenzaron a cuestionar su afiliación masiva y después a manifestar su clara oposición, dirigieron una parte de las fuerzas políticas y sociales a combatir el régimen político autoritario. El consenso dice que la marcha de los empresarios en la democratización política y electoral inició en Chipinque, Monterrey. En esa reunión secreta que se llevó a cabo en 1976, el sector empresarial discutió qué debería hacer ante las decisiones del presidente Luis Echeverría por controlarlos.

Si la afiliación era obligatoria a trabajadores y empresarios en sindicatos y cámaras, respectivamente, estos a su vez afiliaban de forma colectiva a sus miembros a los partidos políticos.

Estas limitaciones al libre ejercicio al derecho de asociación fueron superadas mediante las reformas que en 1996 se hizo a la anterior Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria. En ella se determinó como obligación de los empresarios incorporarse a las asociaciones o cámaras empresariales de la rama o el sector económico específico en el que se desenvolvían. Incluso la autoridad tenía la facultad para establecer sanciones a quienes violaran la disposición de registrarse en ellas.

Con las reformas de 1996, que abrogaban esta Ley, se creó la de las Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, y si bien levantó el veto existente para que los empresarios asociados a dichas cámaras opinaran sobre los asuntos políticos del país, estableció el carácter voluntario de la afiliación a ellas.<sup>18</sup> No será sino hasta el 20 de enero del 2005, cuando se establece que la pertenencia a dichas asociaciones empresariales ya no será de empresas (que son personas morales), sino de personas físicas.<sup>19</sup>

Llegado a este punto, es necesario mencionar que, en el mismo año en que fue aprobado el delito de disolución social, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1941 sostuvo, en forma vigorosa, un criterio fundamental para el ejercicio de derecho de asociación y de reunión en México bajo la siguiente jurisprudencia: “Si la autoridad responsable no rinde prueba alguna que demuestre que una asociación tiene fines ilícitos, viola la garantía que consagra el artículo 9º constitucional, si pretende coartar a los integrantes de aquella, el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier lícito”.

Esto es, se partió del principio de que todas las asociaciones y reuniones tienen fines lícitos, salvo que se demuestre lo contrario. No obstante, y pese a que en diferentes estipulaciones de distintos tratados y pactos internacionales se establecía la libertad de la asociación en materia sindical, en México este derecho se modulaba de forma peculiar: la pertenencia a un sindicato no era producto de la libre afiliación de los trabajadores, sino que, era una condición que *a priori* se debía tener si se quería ingresar a laborar a un centro de trabajo.

Igualmente, si una persona en ejercicio de su libertad decidía no formar parte de un sindicato, ello iba aparejado de la expulsión de este con la consecuente pérdida del empleo, por considerarse que dentro de las empresas y



<sup>18</sup> La ley señaló en su artículo 17 que “la afiliación a las cámaras será un acto voluntario de las empresas”, pervirtiéndose también la naturaleza personalísima e individual de la pertenencia a una asociación.

<sup>19</sup> Según el artículo 17, “la afiliación a las cámaras será un acto voluntario de los comerciantes e industriales”.

dependencias gubernamentales solo podría existir un solo sindicato, y no uno que fuera mayoritario –que en este caso tendría la titularidad del contrato colectivo de trabajo– y otros minoritarios.

No fue sino hasta el 27 de mayo de 1999 cuando el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver varios juicios de amparo, emitió la siguiente tesis de jurisprudencia, que, por su importancia, la transcribimos íntegramente:<sup>20</sup>

*Tesis jurisprudencial n° 43/1999 sindicación única. Las leyes o estatutos que la prevén violan la libertad sindical consagrada en el artículo 123, apartado 'B', fracción X, constitucional.* El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a un sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación.<sup>21</sup>

Las restricciones que a la libertad de asociación sindical existieran en México hasta 1999 tenían su razón de ser en el sistema corporativista de afiliación colectiva de los sindicatos a los partidos políticos, en este caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por eso, uno de los avances más importantes que en la democratización de México se han dado tiene que ver con el fin del sistema de afiliación colectiva a los partidos políticos, garantizando así, en este caso, la libertad de asociación a un partido político.

No obstante, y después de este recorrido jurídico y social, el Estado mexicano todavía en el año 2010 sigue teniendo la facultad discrecional de reconocer a un sindicato a través de la figura de “toma de nota”, que es un acto administrativo que utilizado políticamente puede servir ya no solo para reconocer a un sindicato, sino hasta para desaparecer empresas.<sup>22</sup>

Finalmente, en México, la pertenencia a una organización política se garantiza si es producto de un acto libre e individual; el 22 de agosto de 1996,



<sup>20</sup> Los juicios en concreto fueron: 408/98, 1475/98, 1339/98 y 3004/98. Los promovieron el Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria por conducto de Francisco Pacheco García y el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo por medio de Óscar Mariano Cuesta Vázquez.

<sup>21</sup> México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis Jurisprudencial N° 43/1999 Sindicación única. Las leyes o estatutos que la prevén violan el artículo 123, apartado 'B', fracción X, constitucional, 27 de mayo de 1999.

<sup>22</sup> Este acto ocasionaba el reconocimiento o no a un sindicato por parte del Estado, y creaba un problema jurídico que no era acorde con la realidad. El caso más reciente fue el del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) que culminó con la desaparición de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro que abastecía de energía eléctrica al centro del país. En sustitución de ella, la compañía que se encargó de abastecer a la región fue ahora la Comisión Federal de Electricidad, a la que consecuentemente se le reconoció su sindicato.

fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas y adiciones a la Constitución que, para estos efectos, implicaron la adición de una frase al párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 constitucional: “Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.<sup>23</sup>

De este modo, concluimos en este breve camino que la libertad de asociación política constituye una condición esencial en todo sistema democrático, ya que sin la vigencia de este derecho subjetivo público fundamental no solo se impediría la formación de asociaciones y partidos políticos de diversas tendencias ideológicas, con el consiguiente empobrecimiento de la vida democrática, sino que también el mismo sufragio universal quedaría totalmente desprovisto de eficacia.

## **2. CONFUSIONES CONCEPTUALES EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN TORNO A LAS APN**

Una vez que hemos analizado la evolución que tiene el derecho de asociación en la tradición constitucional mexicana y su impacto en la democratización de la vida política del país, es momento de pasar a señalar algunas *confusiones conceptuales que la legislación mexicana tiene al utilizar indistintamente o con frecuencia como sinónimos los términos de agrupación, asociación, organización, movimiento político y asociación civil.*

Partamos de una distinción básica. Una asociación, siguiendo a Banton, es un grupo para cumplir un fin o varios fines, y suele contraponerse a las agrupaciones de carácter involuntario, como son la familia, las castas, las clases sociales y las comunidades que cumplen una mayor diversidad de fines. En este sentido, asociarse es propio de las sociedades modernas, libres y complejas; mientras mayor es el número de asociaciones que se constituyan desde fuera del Estado, mayor será el grado de liberalización y de fortaleza democrática que tenga esa sociedad. En cambio, agruparse es un acto grega-



<sup>23</sup> En vista de lo anterior, podemos afirmar junto con Orozco Henríquez que “[...] el derecho de libre asociación se traduce en la constitución de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, habrá de servir al logro de los fines, la realización de actividades y la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas. Así, surgen partidos políticos (artículo 41 constitucional y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), sindicatos obreros o patronales y asociaciones profesionales (artículo 123, apartado A, fracción XVI, constitucional y Ley Federal del Trabajo), asociaciones y sociedades civiles (artículos 2670, 2688 y demás relativos del Código Civil para el Distrito Federal), sociedades mercantiles y cooperativas (en los términos de las leyes correspondientes), así como fundaciones culturales, de beneficio y de ayuda mutua, comités de lucha y de defensa, centros y clubes deportivos, etc. De la incidencia de los múltiples tipos de manifestación del derecho de asociación en la vida política, económica, social y cultural del país, puede colegirse la importancia que reviste este derecho subjetivo público fundamental, el cual se encuentra consignado además, en cuanto al derecho de libre asociación política, en el artículo 35, fracción III, de nuestra Constitución en vigor, Orozco Henríquez, “Comentario...”, op. cit.

rio de objetivos limitados y de una simplicidad tal, en la cual los miembros intentan asegurar su supervivencia, protección y la perpetuación del grupo.<sup>24</sup>

Para comprender mejor el estatuto jurídico actual, las contradicciones e inconsistencias que en el tratamiento de la legislación electoral mexicana presentan las hoy llamadas *agrupaciones políticas*, lo más adecuado es remitirnos a su génesis jurídica, y así captar el sentido o peculiaridades que han asumido en su desarrollo.

## **2.1. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales**

En esto, el punto de partida se ubica en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que se publicó el 30 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación. Su estructura era muy coherente y lógica. Así, el título primero decía “Título primero. De la Elección de los poderes legislativo y ejecutivo y de las organizaciones políticas”. El capítulo III era “Del sistema de partidos políticos”; el IV, “De los partidos políticos nacionales”; y el VII y antepenúltimo de este mismo título era “De las asociaciones políticas nacionales”. Es decir, la lógica clasificatoria de esta Ley era la correcta: la elección de los poderes ejecutivo y legislativo se hizo mediante la participación de las candidatos o miembros postulados por las organizaciones políticas; y estas eran de dos tipos: partidos políticos y asociaciones políticas.

En ella, las asociaciones políticas fueron definidas como “[...] formas de agrupaciones políticas, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, que contribuyen al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica”.

De lo anterior se derivó lo siguiente:

- a) Existió cierta contradicción al asumir que las asociaciones políticas (que son formas voluntarias y racionales de asociación para influir en la distribución del poder del Estado) “son formas de agrupaciones políticas”, las que son formas involuntarias y naturales de asociación. La exposición de motivos de la reforma político-electoral de esa fecha señalaba que estas son una “modalidad de participación política” establecida y reconocida por el Estado “para que los ciudadanos participen de manera organizada en la actividad política”, partiendo del reconocimiento de que “complementan y enriquecen el sistema democrático de partidos” y “podrán ser (un) paso previo para la formación de nuevos partidos políticos”. Aquí, la falta de rigor en la conceptualización y de deficiencia en la técnica legislativa se hizo evidente al asumir como sinónimos asociación y agrupación. Sin

---

<sup>24</sup> Banton, Michel, *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Aguilar, Madrid, 1974, 1, p. 611.

- embargo, su lógica clasificatoria fue impecable al derivar de las organizaciones políticas los partidos políticos y las asociaciones políticas.
- b) Las asociaciones políticas podían transformarse en partidos políticos (necesariamente dejando de ser o extinguiéndose como tales) mediante el procedimiento de registro condicionado al resultado de las elecciones, contemplado en la sección segunda del capítulo IV de ese mismo título primero.
  - c) Congruentes con el sentido universal del derecho de asociación y con las disposiciones, el legislador acertadamente estableció que una de las finalidades de estas asociaciones –necesariamente conformadas por ciudadanos– era contribuir “al desarrollo de una opinión política mejor informada”. Es de la mayor importancia entender que el legislador se refería a “opinión política” y no a “opinión pública” (lo que no es lo mismo) como hoy se conceptualiza uno de los fines de las ahora llamadas agrupaciones políticas.

## 2.2. El Código Federal Electoral

Fue así que el 12 de febrero de 1987 se publicó un decreto mediante el cual se abrogaba la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Esto sucedió el 28 de diciembre de 1977. En su lugar se creó el Código Federal Electoral, que fue un nuevo cuerpo normativo.

En él, el legislador reservó, entre otras cosas, al libro primero las “Disposiciones generales”, en gran medida reiterativas de lo establecido en la Constitución General de la República en materia de derechos y obligaciones de los ciudadanos y de sus requisitos de elegibilidad.<sup>25</sup>

Por lo que respecta a las organizaciones políticas, continuó con la misma lógica de la Ley anterior. Siguió reconociendo dos tipos de organizaciones políticas: los partidos políticos y las asociaciones políticas.<sup>26</sup> Sin embargo, en esto una vez más el legislador incurrió en deficiencias de técnica legislativa: si este libro se refería a las organizaciones políticas, y estas eran únicamente las dos que ya se mencionaron, la más elemental comprensión diría que ese libro se debía haber organizado a través de tres títulos: uno para disposiciones generales, y dos más para cada una de las figuras jurídicas derivadas de esa materia, con sus respectivos capítulos.

Empero, lo que se hizo fue generar ocho títulos, de los cuatro que estaban destinados a los partidos políticos; uno a las asociaciones políticas;



<sup>25</sup> Véanse los títulos primero y segundo, así como sus capítulos del primero al tercero del Código Federal Electoral.

<sup>26</sup> Véase el libro segundo del Código Federal Electoral.

otro a los frentes, coaliciones y fusiones; otro más para tratar lo relativo a la pérdida del registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales. A estos siete títulos se les agregó un título primero de “Disposiciones generales”, que, curiosamente, estuvo destinado exclusivamente a los partidos políticos y no mencionaba para nada los frentes, coaliciones y fusiones, que los clasificaba por separado, no obstante ser el producto de una asociación entre partidos y que, por lo tanto, su tratamiento debía ir en el mismo título en el que se hacía referencia a dichas formaciones políticas.

Para el 16 de agosto de 1990, entró en vigor el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que abrogó el Código Federal Electoral publicado el 12 de febrero de 1987. De este nuevo ordenamiento legal se destaca lo siguiente:

- a) El libro segundo cambió de nombre dejando de estar destinado a las organizaciones políticas, dedicándose ahora a los partidos políticos.
- b) El título sexto de este mismo libro segundo, que en el anterior Código se destinaba a las asociaciones políticas, desaparece; y, con ello, desapareció también esta figura que estuvo vigente por más de diecisiete años en el sistema de organizaciones políticas mexicanas. Según la exposición de motivos de la iniciativa presentada para esos efectos, “[...] se prescinde de la figura de asociación política nacional, que si bien en su momento tuvo una razón de existir consistente en propiciar el surgimiento de nuevos partidos, no se justifica en la actualidad [...]”.  
Dado que el fin era consolidar y fortalecer el sistema de partidos existente en ese momento y no alentar el surgimiento de otros a través de la figura de las asociaciones políticas;
- c) Pese a lo anterior, el artículo 33 del Código que entraba en vigor establecía: “Artículo 33. El Instituto Federal Electoral podrá<sup>27</sup> convocar en el primer trimestre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendan participar en los procesos electorales a fin de que puedan obtener el registro condicionado como partido político”.

A su vez, el artículo decimocuarto transitorio del Decreto del 15 de agosto de 1990 reiteraba lo establecido en este mismo artículo, determinando tan solo la salvedad de que “[...] para tal efecto, ajustará los plazos señalados en los artículos enunciados (33 al 35), de manera que las resoluciones sobre



<sup>27</sup> La palabra “podrá” fue sustituida por la de “deberá”, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1994.

las solicitudes que llegaren a presentarse se dicten a más tardar seis meses antes de la elección [...]”.

Del punto anterior destacan las siguientes dudas y contradicciones:

*Primero.* ¿Qué entendía el legislador en 1990 por “agrupaciones políticas”, a las que consideraba como sujetos convocados para participar en procesos electorales mediante la previa obtención de registro como partidos políticos, condicionado al resultado de las elecciones?;

*Segundo.* ¿Se asimilaba como sinónimo de asociación política el concepto de agrupación política, tal y como indebidamente lo hacía la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977?; y, por lo tanto,

*Tercero.* Si así era, ¿cómo era posible que ese Código convocara a una figura que él mismo había desaparecido? La deficiencia en técnica legislativa es más grave aún si se consideraba que en el Código Federal Electoral de 1987 –cuando todavía existían las asociaciones políticas– en su artículo 29 solo establecía: “Toda organización que pretenda constituirse como partido político...”. La contradicción estriba en que, cuando aún existía esta figura, el Código no la mencionaba explícitamente (podría suponerse que se hacía referencia a ella al mencionar las organizaciones políticas en términos genéricos de partidos y asociaciones políticas); y que, cuando desaparece como figura, el legislador la crea como sujetos convocados que, sin embargo, no tienen personalidad jurídica en el propio Código; y

*Cuarto.* ¿Cuáles eran esas “organizaciones” (políticas) a las que se convocaba cuando el mismo Código al modificar la denominación del libro segundo del Código de 1987 desapareció las organizaciones políticas y solo se refería este a los partidos políticos? Si el concepto partidos políticos sustituía al de organizaciones políticas, ¿cómo es que se convocara entonces a los propios partidos políticos a constituirse en partidos políticos?

### **2.3. La reforma de 1994**

Las reformas de 1994 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no alteraron la estructura lógica de este para la denominación de estas figuras. No es sino hasta dos años después cuando, mediante las reformas al Código de referencia del 22 de noviembre de ese año, se vuelven a crear estas aquí definidas correctamente “formas de asociación ciudadana”, pero erróneamente denominadas como “agrupaciones políticas”.

Para ello, en el libro segundo, destinado a “Los partidos políticos”, se utilizó el espacio que quedó libre del anterior capítulo segundo, el cual estaba dedicado al “Registro condicionado”, para introducir ahí la nueva versión de las asociaciones políticas que fueron desaparecidas seis años atrás, creándolas ahora bajo la figura de “agrupaciones políticas nacionales”.

De este extraño acomodo, en el que en ese mismo capítulo se incluyó el artículo 13, relativo a la pérdida del registro de estas nuevas figuras, que en el Código de 1987 trataba en el título octavo la pérdida de registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales, destaca lo siguiente: 1. El legislador, más por comodidad que por razones de fondo, procedió a incluir en el libro segundo, destinado a los partidos políticos, la nueva figura de las agrupaciones políticas; y 2) al restablecerlas, en su artículo 33 las define de la siguiente manera: “[...] son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política así como a la creación de una opinión pública bien informada”.

Es de destacarse a qué tipo de cultura política van a coadyuvar en su desarrollo; y, por otro lado, no queda claro cómo pueden contribuir a crear “una opinión pública mejor informada”, lo que, en todo caso, sería labor de los medios de comunicación. Además, el artículo 35 dice: “1. Para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto Federal Electoral, los siguientes requisitos: a) Contar con un mínimo de 7 mil<sup>28</sup> asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas...”.

Aquí, la lógica y las reglas de la semántica no resisten el mínimo análisis. Si una agrupación se constituye con asociados, entonces una asociación se forma con agrupados. Lo correcto debería de ser que a las asociaciones las constituyan asociados y a las agrupaciones las formen agrupados. Si son asociados los que dan vida a esta figura en la legislación electoral, entonces su nombre debería de ser asociaciones y no agrupaciones. Más aún, ¿cómo se puede pedir de una agrupación que por definición misma es informal, natural y efímera que tenga delegaciones en los Estados de la república, cuando para ello lo primero que se debe hacer es asociarse y no agruparse?

#### **2.4. La reforma de diciembre del 2003**

El 31 de diciembre del 2003 se reformó el artículo 22 del Código de referencia para: a) suprimir del artículo 22 el concepto “organización” y dejar solo el de “agrupación política nacional” como una entidad apta para “pretender constituirse en partido político para participar en las elecciones federales”; y b) modificar el párrafo 1 del artículo 24 y el 1 del artículo 28 para sustituir el concepto “organización” por el de agrupación política



<sup>28</sup> El número mínimo de asociados requerido cambió a cinco mil y el de delegaciones pasó de diez a siete, mediante las reformas al mencionado artículo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2003.

nacional. Derivado de lo anterior, en la práctica se ha pretendió otorgar a las agrupaciones políticas nacionales el derecho exclusivo para constituir un partido político nacional y obtener registro legal con ese carácter.

No obstante, es de señalarse que ni las reformas de referencia ni el Código de la materia establecen explícitamente que las agrupaciones políticas nacionales tienen el derecho exclusivo de solicitar registro como partido político, cosa que el mismo Código sí lo señala para el caso del registro de candidatos a cargos de elección popular cuyo derecho, por disposición de su artículo 175, “corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales”.

Esto explica que, en el lapso de 1977 al año 2005, solicitan su registro como partido político cincuenta y dos organizaciones, de ellas veintitrés lo obtuvieron y en su momento lo perdieron. Pero lo más significativo es que doce de estas últimas organizaciones tienen su origen en una asociación o agrupación política nacional.<sup>29</sup>

Ello fue posible porque la reforma del 31 de diciembre del 2003 convirtió a las Asociaciones Políticas Nacionales (APN) en la única entidad para solicitar registro como partido político nacional, lo que quedaría zanjado, pero no por eso exento de controversia y discusión, con la reforma constitucional del 13 de noviembre del 2007.

### **2.5. La reforma constitucional de noviembre del 2007 y el “nuevo” Cofipe<sup>30</sup>**

Después de un proceso federal electoral en julio del 2006, en el cual el país estuvo al borde de la confrontación social, la reforma electoral del 13 de noviembre del 2007 fue el producto de esta experiencia histórica. Fueron muchos los cambios a los que intentó dar respuestas, trajo avances, pero también retrocesos. En lo que respecta a la asociación y las agrupaciones políticas, la reforma de noviembre del 2007, y recordando que las agrupa-



<sup>29</sup> Véase Hurtado, “Las APN...”, op. cit.

<sup>30</sup> El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) se publicó el 14 de enero del 2008 en el Diario Oficial. Se trató en la práctica de un “nuevo” código, aunque su nombre siguiera siendo el mismo. El anterior, publicado el 15 de agosto de 1990, se abrogó y constaba de trescientos artículos, distribuidos a lo largo de seis libros. El nuevo Cofipe contiene trescientos noventa y cuatro artículos, en siete libros. El libro séptimo es nuevo y llena un vacío existente desde 1990 al establecer a nivel de ley los procedimientos para la investigación de quejas y denuncias, y, en su caso, la determinación e imposición de sanciones por parte del Consejo General. De igual forma, estableció y reguló las facultades de la Contraloría General y de su titular. El “nuevo” Cofipe contiene nuevos capítulos, producto de la reforma promulgada el 13 de noviembre del 2007. Regula las obligaciones partidistas en materia de transparencia y acceso a su información; la definición y regulación de los asuntos internos de los propios partidos; la reglamentación de las prerrogativas en televisión y radio, y las facultades del Instituto Federal Electoral (IFE) en tanto que autoridad única en esta materia; la fiscalización y vigilancia de las finanzas de los partidos y la existencia de la Unidad de Fiscalización, que sustituirá a la anterior comisión de consejeros; las precampañas, sus reglas y plazos.

ciones políticas en la práctica eran el camino directo a la conformación de los partidos políticos, prohibió tajantemente en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 constitucional que “[...] quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objetivo social diferentes en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa”.

De ello se desprende que los partidos políticos en la práctica, y como estrategia política, al amparo de la necesidad de implantar una reforma que obstaculizara la participación de poderosos grupos de interés económico, buscaron proteger el monopolio que tiene la representación política y cerrar el camino a la apertura política y a la mayor democratización. Los mayores perjudicados fueron los ciudadanos.

En cuanto a la solicitud para la creación de nuevos partidos políticos, las reformas del 2007 a la legislación electoral establecieron que solo podrán constituirse cada seis años después de una elección presidencial. Esto fue un avance y retroceso a la vez. Un avance democrático porque ya no era el IFE quien a discreción lanzaba la convocatoria para constituir agrupaciones políticas nacionales; y, por otro lado, fue un retroceso porque ya no era cada tres años como sucedía anteriormente. También la reforma dispuso que cualquier grupo de ciudadanos podrá solicitar registro retirándole a las agrupaciones políticas nacionales el monopolio para el acceso al registro, como lo había dispuesto la reforma del 2003, y, lo más importante, quedaron excluidas de recibir financiamiento.

## **CONCLUSIONES**

Podríamos decir que el derecho de asociación en materia político-electoral ha transitado en cinco fases históricas, que son el reflejo de su situación social. La primera es la fase de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; la segunda, la del Código Federal Electoral; la tercera, la de la reforma de 1994; la cuarta, la de la reforma de diciembre del 2003; y una última, la de la reforma de noviembre del 2007, que culminó con la creación de un “nuevo” Cofipe.

La finalidad de asociarse en materia política es la protección de los derechos y resistirse a la opresión, aun cuando se reconoce que el derecho de asociarse o de reunirse no se puede coartar y se señale que debe ser pacíficamente con cualquier objeto lícito; la verdad es que en la realidad las fronteras en sus límites y su conciliación con otros derechos no es muy nítida.

El rastreo hecho del derecho de asociación en diversos documentos internacionales, su seguimiento mínimo en las diversas constituciones mexicanas, así como las confusiones conceptuales que ha habido en la legislación mexicana nos llevan a señalar que el derecho de asociación

en materia política sigue siendo limitado sin estar exento de confusiones y contradicciones, tal y como se pudo observar en la reforma de diciembre del 2007. A nuestro juicio, buscó “proteger”, por un lado, la democracia electoral de los grupos de interés, pero, por el otro, y como asunto de fondo, buscó no afectar el monopolio de los partidos políticos. Pero lo que es más claro, obvio y sólido es que la evolución de la democracia mexicana no se puede analizar cabalmente sin considerar cómo los ciudadanos han ejercido o no los derechos de asociación y reunión.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Banton, Michel, “Asociaciones voluntarias: aspectos antropológicos”, *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Aguilar, Madrid, 1, 1974.
2. Organización de Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
3. Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Asamblea General, 10 de diciembre de 1948.
4. *Declaración Americana de los Derechos del Hombre*.
5. Flores Andrade, Anselmo, “Las agrupaciones políticas nacionales en México: su transformación y fiscalización”, *Espacios Públicos*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, abril de 2009, 12, (24), pp. 120-145.
6. Flores Andrade, Anselmo, “Control y sanción: el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales en México (2000-2005)”, *Confines*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, 2008, año/vol. 4, (8), pp. 11-30.
7. Flores Andrade, Anselmo, “Las nuevas disposiciones electorales para los partidos nuevos y las agrupaciones políticas nacionales en México”, *Cuestiones Constitucionales*, UNAM, México, enero-junio de 2007, (16), pp. 473-498.
8. Flores Andrade, Anselmo, “El financiamiento público y las agrupaciones políticas nacionales (1997-2004)”, *Reflexión Política*, Universidad de Bucaramanga, Colombia, diciembre de 2007, 9, pp. 134-153.
9. Flores Andrade, Anselmo, “Pluralismo y democracia partidista y agrupaciones políticas en México (1977-2003)”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, mayo-agosto de 2006, año/vol. 12, (2), pp. 65-93.
10. Flores Andrade, Anselmo, “Democracia y dinero. Partidos nuevos y asociaciones políticas nacionales en México”, *Reflexión Política*, Universidad de Bucaramanga, Colombia, junio de 2005, año/vol. 7, (13), pp. 134-153.

11. Flores Andrade, Anselmo, *Las agrupaciones políticas nacionales en la vida democrática de México*, Nueva Generación Azteca, A.C., México, 2006.
12. Galán, José & Muñoz, Alma E., "Fin de la discordia Ejército-sociedad por el 68", *La Jornada*, México, 22 de septiembre de 1998.
13. Hurtado, Javier, "Las APN en la evolución democrática", *Acta Republicana*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2009, (8), pp. 11-25.
14. México, Congreso de la Unión. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.
15. México, Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
16. México, Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo del 1994, 31 de diciembre del 2003 y 13 de noviembre del 2007.
17. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis Jurisprudencial N° 43/1999 Sindicación única. Las leyes o estatutos que la prevén violan el artículo 123, apartado 'B', fracción X, constitucional, 27 de mayo de 1999.
18. Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 16 de diciembre de 1966.
19. Orozco Henríquez, Jesús, "Comentario al artículo 9º", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4ª ed., LV Legislatura-Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1994.
20. Weber, Max, *Economía y sociedad*, FCE, México, 1983.