

ALGUNOS SUPUESTOS PARA LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS *

Diego VALADÉS **

La libertad no es un hecho preexistente
que hay que proteger; es una facultad que
hay que conquistar.

GEORGES BURDEAU

Recientemente, Jean Blondel ha manifestado que los partidos políticos son *almost universally ignored*, desde un punto de vista jurídico.¹ De manera parecida, aunque muchos años antes (1918), Max Weber lamentaba que la existencia de los partidos políticos no fuese mencionada en “Constitución alguna, pese a que representen hoy los portadores más importantes, con mucho, de la voluntad política de los elementos dominados por la burocracia, o sea de los ciudadanos”.²

Los cincuenta años que median entre el texto de Blondel y el de Weber, sin embargo, fueron fructíferos en cambios, aunque no siempre puedan tenerse éstos como síntoma inequívoco de progreso. Muchos de esos cambios se plasmaron en textos constitucionales, y en buena medida se vieron estimulados por la tarea sistemática y persuasiva de los publicistas que, ya desde la cátedra, ya desde el tratado, planteaban como vital una serie de innovaciones institucionales.

Para explicarnos por qué los ordenamientos constitucionales fueron, durante tanto tiempo, reacios a incluir a los partidos políticos, tendremos que ir a una de las fuentes del constitucionalismo moderno: la Constitución Federal Norteamericana.

Wheare ha observado que *The Federalist* presenta, de manera sucinta y sistemática, “una interpretación económica de la Constitución hecha por los hombres mejor situados, y profundamente conocedores de los ideales de los promotores, para exponer la teoría política del nuevo régimen”.³ Y, en efecto, puede decirse, por lo que hace a la teoría constitucional sobre partidos políticos, que casi toda aparece en el nú-

* Comunicación presentada al Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Blondel, J. *Comparative government*. London, 1969, p. 153.

² Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, 1964, tomo II, p. 1076.

³ Wheare, K. C. *Las constituciones modernas*. Barcelona, 1971, p. 75.

mero 10 de *The Federalist*, de James Madison.⁴ Este ilustre constitucionalista había dicho que las “causas del espíritu de facción no pueden suprimirse y que el mal sólo puede evitarse teniendo a raya sus efectos”.⁵

La actitud de Madison, adversa a las “facciones” o, en otras palabras, a lo que pudieran considerarse partidos políticos, es comprensible si se tiene en cuenta que nunca vio en acción a un partido moderno. Su referencia más directa es la lucha de facciones que, en los momentos capitales para la formación del Estado norteamericano representaron, indudablemente, una seria amenaza.⁶ Por otra parte, el régimen de partidos tampoco parecía compatible con el sistema de separación de poderes.⁷

Esa última cuestión merece que nos detengamos un poco. ¿Existe realmente una antinomia entre la “separación de poderes” y el régimen de partidos? Quizá valga recordar que la llamada “separación de poderes” hace tiempo desapareció de la teoría constitucional como un dato fundamental. Autores como Karl Loewenstein han propuesto su substitución por la expresión y concepto “separación de funciones”. Dentro de este esquema, y considerando viable el estudio de los controles verticales y horizontales, inter e intraórganos, es posible aceptar que el régimen de partidos viene a sumarse a los mecanismos de control que de alguna manera garantizan que los detentadores del poder se circunscriban lo más posible a la esfera de su competencia legalmente determinada. Así, no sólo no encontramos la antinomia que referíamos más atrás, sino que incluso nos parecen complementarios el régimen de partidos y el sistema de separación de funciones.

En esto coincidimos con Burdeau cuando explica que entre los teóricos de la democracia clásica los partidos no gozaban de buena opinión porque se les consideraba “factores de división”, incompatibles con la unidad y homogeneidad de la nación. Asimilados a las facciones, se lanzaba contra ellos una condena de principio y hasta una época recientísima

⁴ Cfr. Schattschneider, E. E. *Régimen de partidos*. Madrid, 1964, p. 30.

⁵ Madison, *El Federalista*. México, 1975, p. 38.

⁶ Cfr. Schattschneider, E. E., *op. cit.*, p. 31.

⁷ “Para tratar de explicar la falta de curiosidad de los pensadores políticos por la materia cabe decir, en primer lugar, que los partidos americanos nacieron en circunstancias apropiadas para producir confusión. La teoría de la Constitución era legalista y anterior a los partidos en sus supuestos. Se depositó una gran confianza en un sistema de separación de poderes —concepto legalista de gobierno— incompatible con un satisfactorio régimen de partidos. No había lugar para éstos en el sistema; el régimen de partidos no fue claramente previsto o comprendido; se pensó que el Gobierno, a través de los mismos, era imposible o impracticable y se tenía y consideraba como algo que debía evitarse. Los padres fundadores intuyeron que la lucha de aquéllos, dado el caso, daría al traste con sus proyectos. En su concepción (Hamilton) la diferencia entre autocracia y república libre parece descansar, precisamente, en la firmeza del sistema frente a los partidarios.” Schattschneider, E. E., *op. cit.*, pp. 28 y 29.

eran oficialmente ignorados por los textos constitucionales.⁸ Esta actitud, que condicionó muchos textos constitucionales, también dio pábulo a que las relaciones entre gobernantes y partidos fueran fijadas por una constitución *officieuse et tacite*.⁹

Cabe, en la actualidad, replantear las mismas cuestiones que ya Loewenstein sugirió: ¿es conveniente establecer reglas generales para el funcionamiento de la sociedad pluralista? En caso de demostrarse esa conveniencia, ¿serían posibles tales reglas? Por fin, ¿de qué manera o a través de qué normas jurídicas puede regularse el papel de los grupos pluralistas en el proceso del poder?¹⁰

La respuesta a esas interrogaciones depende, en mucho, del enfoque que se tenga de la función de los partidos y de la función del derecho. Para una corriente el derecho y los partidos políticos son por completo inasimilables. Se llega incluso a afirmar que “el carácter extralegal de los partidos es una de sus más notables características”.¹¹

Una actitud tan radical sólo puede avenirse con las viejas tesis de la democracia clásica, como las ya mencionadas de Madison. En realidad, resulta difícil demostrar que las leyes no intervengan en el proceso electoral (Finer incluso habla de “purificar” ese proceso mediante las disposiciones legales). En este sentido, y contestando a las preguntas antes planteadas, podemos colegir que la conveniencia de regular por vía legal la actividad de los partidos resulta del propio desarrollo que ellos mismos alcanzan. Finer observa, como un dato interesante, que cuando los partidos crecen hasta conseguir una organización nacional, la legislación no los puede ignorar. Así ocurrió en Inglaterra hacia 1883, y en los Estados Unidos siete años más tarde.¹²

Queda evidenciado, pues, que a la conveniencia corresponde una inequívoca posibilidad: a partir de 1883 la legislación concerniente a los partidos políticos se convirtió en un hecho indubitable. Ahora bien, ¿debe ser la ley ordinaria o la norma constitucional la que regule la existencia de los partidos políticos? Schattschneider apunta, a este respecto, que el marco constitucional resulta insoslayable para la actuación de los partidos.¹³ Y, ¿qué sustenta el constitucionalismo moderno?

⁸ Burdeau, Georges. *La democracia*. Barcelona, 1959, p. 81.

⁹ Burdeau, Georges. *Traité de Science Politique*. París, 1971, tomo VI, vol. II, p. 268.

¹⁰ Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, 1964, pp. 442 y 443.

¹¹ Cfr. Schattschneider, E. E., *op. cit.*, p. 33.

¹² Finer, Hermann. *Teoría y práctica del gobierno moderno*. Madrid, 1964, p. 365.

¹³ “Ciertamente, no deben exagerarse las maravillas de cirugía plástica operada en los partidos por la Constitución. Nadie que observe uno de los grandes partidos americanos puede dejar de ver que fueron creados para funcionar a través de aquella. El gran partido americano es un aparato especialmente diseñado para funcionar lo mejor posible bajo las condiciones especiales trazadas por la Constitución. Deriva su carácter único del intento llevado a cabo, sólo con cierto éxito, de adaptarse a los sistemas federal y de separación

Hemos ya mencionado la opinión de Weber en 1918. De sus discípulos en el área jurídica, uno, Loewenstein, se adhiere a la idea de que la norma constitucional comprende a los partidos políticos. La razón es harto convincente: si los partidos políticos resultan indispensables en el proceso del poder así para la democracia constitucional como para la moderna autocracia, ¿cómo excluirlos del marco de la propia Constitución?¹⁴

El mismo autor admite que, ante la eventual omisión constitucional, la ley ordinaria será la que regule a los partidos;¹⁵ pero en todo caso eso no sería más que un sucedáneo adecuado a la conservación de requisitos legales mínimos: La idea medular sigue siendo que la Constitución incluye a los partidos. ¿Por qué?

No está de más recordar, con Pietro Virga, los distintos aspectos del partido político: como grupo electoral, como grupo parlamentario, como asociación cívica, como institución y como parte del sistema del gobierno.¹⁶ Esa conformación les da a los partidos políticos una fortaleza tal, que su influjo sobre el derecho constitucional ya ha sido denotado por Paolo Biscaretti como “progresiva constitucionalización de los partidos políticos”. Así, se afirma también su carácter de entes auxiliares del Estado.¹⁷

Ya puesto a examinar la situación de los partidos políticos italianos, con base en su propia Constitución, Biscaretti subraya la “evidente desproporción” entre el número y la importancia de las funciones públicas que se concede a los partidos, y su limitada consideración por parte de la legislación ordinaria.¹⁸ Reconociendo la oportunidad de este juicio del autor italiano, habrá que admitir que, a *contrario sensu*, atribuir a los partidos políticos funciones que los convierten en auxiliares del Estado a través de la legislación ordinaria, sin que la Constitución los incorpore, es algo enteramente desproporcionado.

de poderes, ninguno de los cuales se acomoda a las necesidades del régimen de partidos. Habiendo gastado mucho tiempo en su acomodación a los canales de la Constitución, los partidos han adquirido una conformación ideal.” Shattschneider, E. E., *op. cit.*, p. 155.

¹⁴ “Ninguno de los tipos gubernamentales de la democracia constitucional podría funcionar sin la libre competencia de los partidos, y ninguna autocracia autoritaria sería posible sin el partido único, institución destinada a movilizar y controlar a las masas. No deja de ser por ello sorprendente que todas las Constituciones antiguas y la mayor parte de las modernas hayan ignorado la existencia de los partidos, y que, aun allí donde excepcionalmente éste no es el caso, silencien en general de forma absoluta su participación en la formación de la voluntad estatal y en el liderazgo del proceso del poder político. Los partidos políticos funcionaban en un completo vacío constitucional.” Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 443.

¹⁵ *Idem.*, p. 448.

¹⁶ Cfr. Verdú, Pablo Lucas. *Curso de Derecho Político*. Madrid, 1972, vol. I, p. 137.

¹⁷ Biscaretti, Paolo. *Derecho Constitucional*. Madrid, 1965, p. 728.

¹⁸ *Idem.*, p. 735.

Ahora bien, ¿cuáles serían los criterios más objetivos para evaluar la importancia de los partidos dentro del proceso de progresiva constitucionalización que se advierte en los últimos decenios? Biscaretti los considera en orden a sus relaciones con las cámaras, a las operaciones electorales y a la regulación legislativa de su democraticidad “en forma de organizaciones activas dentro del pueblo”.¹⁹ Al hacer esta enunciación, Biscaretti piensa fundamentalmente en organizaciones constitucionales parlamentarias; nosotros tendríamos que agregar, como otro aspecto que considerar, las relaciones de los partidos con los órganos no representativos del Estado.

Cronológicamente, puede establecerse que fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando aparecieron diversas referencias a los partidos políticos, una vez que ya no fue posible “ignorar por mucho tiempo” su importancia en la vida constitucional.²⁰ Entre las primeras, figuró la Constitución de Baden (1947), significándose por el extenso tratamiento del tema.²¹ La Constitución Italiana también indicó, aunque de una manera muy lacónica,²² la tarea constitucional que corresponde a los partidos: representar una entidad intermedia (Biscaretti también le llama “intermediaria”) entre los ciudadanos y los órganos gubernamentales.²³

En todo caso, la tendencia de la posguerra en el sentido de constitucionalizar los partidos, coincidió con otra no menos significativa: el control del extremismo político,²⁴ cuestión ésta que vale la pena indagar, pues si bien la constitucionalización de los partidos puede —y en rigor debe— ser encarada como un reconocimiento a la función que desempeñan y que ya hemos venido aludiendo, de la misma forma se le puede tener a manera de instrumento para proscribir, sin en apariencia dañar libertades tan esenciales como la de pensamiento, expresión y asociación, todas aquellas manifestaciones que quepan dentro del genérico y ambiguo rubro de extremismo político. Cabe reiterar, aquí, la certera observación de Loewenstein a que aludíamos más arriba.²⁵

Paralela a la corriente ya reseñada que se presentó en Europa en el periodo posbélico, y que contrastó con actitudes constitucionales adversas desde Weimar,²⁶ en América Latina también surgió la tendencia a la normación de los partidos políticos. En algunos países, a esa normación no escaparon, como bien puede suponerse, ciertas prohibiciones

¹⁹ *Idem.*, p. 720.

²⁰ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 444 y 445.

²¹ Ollero, Carlos. *El Derecho Constitucional de la Postguerra*. Barcelona, 1949, p. 56.

²² Biscaretti, *op. cit.*, p. 729.

²³ *Idem.*, p. 731.

²⁴ Verdú, Pablo Lucas, *op. cit.*, pp. 414-5.

²⁵ Véase el texto de la nota 14.

²⁶ Cfr. Verdú, Pablo Lucas, *op. cit.*, p. 358.

que imposibilitaban que partidos como el comunista tuvieran una actividad legalmente considerada.²⁷

Por el contrario, la instauración del partido comunista como órgano de control “sobre la actividad de todos los eslabones del aparato estatal”, es una de las condiciones *sine qua non* para el robustecimiento de la legalidad socialista.²⁸ Esto contradice en buena medida los cálculos optimistas de Laski, en el sentido de que el destino de los sindicatos era constituirse en partido,²⁹ y que el futuro de éste, en la Unión Soviética, no resultaría oneroso para los trabajadores.³⁰ Las críticas al “supremo control del partido” existe aún dentro del sistema, y hay quienes no dudan que el “auténtico pluralismo... también debe surgir en el seno de las sociedades socialistas”.³¹

Pero a nosotros no nos interesa tanto discutir —sino apenas señalar— la cuestión de si la constitucionalización de los partidos políticos implica la supresión o el aliento del pluralismo. Ahora nos preocupa, eso sí, subrayar los problemas que resultan cuando, como dice Burdeau, se intenta la conciliación de fórmulas constitucionales antiguas —a veces también ambiguas— con el advenimiento de los “partidos de masa”.³²

La sumaria relación y glosa que hemos hecho de los argumentos favorables a la constitucionalización de los partidos, no es todavía suficiente para que lleguemos a una conclusión, porque, en suma, ¿qué objeto tiene llevar a cabo esa constitucionalización? ¿Puede proponerse por el prurito de la novedad? ¿Ganan algo las instituciones de un país? ¿Se resuelven o plantean viejos o diferentes problemas?

K. C. Wheare, distinguido constitucionalista británico contemporáneo, se ha preguntado qué debe contener una constitución y, él mismo, ha dado la respuesta: “lo mínimo, y este mínimo traducirse en normas legales. Característica esencial de la Constitución sería su máxima brevedad posible”.³³

El propio autor considera que si se desea que una Constitución “evoque no solamente el respeto debido a la ley, sino también la complemen-

²⁷ Cfr. Miranda, José. *Reformas y tendencias Constitucionales recientes de la América Latina* (1945-1956). México, 1957, p. 286.

²⁸ Véase, *inter alia*, Alexandrov, N. G. *Teoría del Estado y del Derecho*. México, D. F., 1966, p. 218.

²⁹ Laski, Harold J. *Los sindicatos de la nueva sociedad*. México, 1967, p. 11.

³⁰ “(En la Unión Soviética) cuando la Revolución socialista haya alcanzado una posición inmovible en el interior y en el exterior, los trabajadores pueden esperar que sea menos rígida su sujeción al Partido, que en la actualidad es el verdadero amo de sus actos.” *Idem.*, p. 14.

³¹ Cfr. Díaz, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid, 1964, pp. 134 y 135.

³² Burdeau, Georges. *La Democracia*, cit., p. 86.

³³ Wheare, K. C. *Las constituciones modernas*. Barcelona, 1971, p. 38.

taria veneración que se debe a la ley suprema”, lo más “prudente” será excluir de ella “todo aquello que no deba ser considerado norma legal”. Esto corresponde, claro, a la perspectiva inglesa de la constitucionalidad, lo cual no excluye que “para muchas gentes una Constitución es algo más que una selección de normas legales supremas. Muchas veces es un manifiesto, un credo o un testamento político”.³⁴

De aceptarse ese criterio, por muchas razones atendible, tendríamos que una Constitución muy bien podría limitarse al aspecto orgánico de la estructuración del Estado, de manera que bastaría una enunciación breve y escueta —el modelo sería la Constitución norteamericana— para satisfacer los requisitos que impelan al respeto y veneración de una Constitución. Una solución así no contempla que las relaciones de los órganos del poder con los destinatarios del mismo aparezca en un nivel constitucional. A este respecto vale recordar que las primeras e inmediatas enmiendas a la Constitución estadounidense elevan a categoría constitucional los derechos humanos.

Ahora bien, una Constitución puede ser todo lo “jurídica” que se quiera, cuando se destina a regir en un país cuya cultura cívica ofrece las premisas adecuadas para que tenga un carácter estrictamente normativo; pero no puede desconocerse que muchas veces es a partir de un texto constitucional que se modifica el proceso del poder. Obviamente, en este último caso nos encontramos con una decisión política fundamental adoptada con objeto de resolver una situación precaria; de ahí que pueda modificar —o tienda a hacerlo— el proceso del poder.

Desde luego el argumento de que la realidad y la normatividad ejercen entre sí una influencia recíproca, no puede ser tomado literamente, pues se correría el riesgo de incidir en una auténtica aberración. Por lo general las disposiciones adoptadas por las Constituciones han procurado introducir cambios en lo que pudiera llamarse realidad política o social, aunque esto tampoco quiere decir que a veces esa misma realidad, y las necesidades subsecuentes, no hayan sido también el móvil para la adopción de ciertas decisiones políticas fundamentales.³⁵

³⁴ *Idem.*, pp. 54-5.

³⁵ Pablo Lucas Verdú encara así el problema: “Se advierte el esfuerzo de la normatividad constitucional por atraer a su seno a las efectividades sociales que se intentan normativizar. Ello, en definitiva, no es sino la búsqueda de una mayor eficacia del Derecho Constitucional, porque éste alcanzará tal meta en la medida que sea Derecho tendencialmente completo de la realidad; es decir, cuando la estructura social se acomode, en su mayor parte, a la normatividad y estemos ante una normalidad normativizada. Dicho de otra manera: cuando el Derecho Constitucional formalista se transforma en Derecho de la realidad.

¿Cuáles son los indicios claros de esta transformación?

A nuestro juicio, tenemos tres hechos reales que la normatividad constitucional se ha preocupado de regular: los sindicatos, la huelga y los partidos políticos.

La aparición de los derechos humanos en los textos constitucionales se produjo cuando la *realidad social* no permitía constatar que los derechos ya fueron un dato objetivo. De la misma forma, el derecho al trabajo, los sindicatos y el ejercicio de la huelga configuraron en las Constituciones principios programáticos que alcanzar por gobernantes y gobernados; pero no se significaron, en el momento de su adopción, como el reconocimiento legal a una situación de hecho.

Así, pues, puede decirse que un texto constitucional no siempre tiene que incorporar una serie de fenómenos empíricamente dados, porque muchas veces éstos son reflejo de una realidad incua; como tampoco hay que pensar que la norma esté imposibilitada para traducir propósitos de cambios, bien porque éstos sean colectivamente deseados o intuitos, bien porque sean racionalmente inferidos por quienes adopten las decisiones fundamentales.³⁶

Visto lo anterior, podemos resumir así nuestros puntos de vista:

1. *Objeto de constitucionalizar los partidos políticos*

Max Weber entendía el derecho público como un conjunto de normas que rigen la “actividad relativa al instituto estatal”;³⁷ para Burdeau la Constitución es “*la règle par laquelle le souverain légitime le pouvoir en adhérant à l'idée de droit qu'il représente et détermine en consé-*

Los tres implican, con matices y grados diversos, un giro completo de la democracia liberal que rechazaba las asociaciones profesionales e ignoraba, pudorosamente, a los partidos, a la democracia de masas, donde la huelga deja de ser un delito, supera su carácter de libertad y se convierte en Derecho”, *op. cit.*, p. 362.

³⁶ Veamos dos sugestivas opiniones relacionadas con la adopción de decisiones: “Si definimos el sector básico de la política como el de las decisiones que pueden hacerse cumplir coactivamente o, con más precisión de todas las decisiones respaldadas por alguna combinación de probabilidades significativas de asentamiento voluntario y de coacción, la política se convierte en el método por excelencia que permite asegurar el tratamiento preferencial de los mensajes y las órdenes, y la redistribución de los recursos humanos o materiales, y aparece entonces como un instrumento fundamental para retardar o acelerar el aprendizaje social y la innovación, funciones para los cuales se la ha empleado en el pasado. La política ha sido empleada para aumentar la rigidez de los sistemas sociales ya semipetrificados, y para acelerar los procesos de cambio en curso.” Deutsch, Karl W. *Los nervios del gobierno*. Buenos Aires, 1971, p. 268.

“Así, entre el sistema nervioso y la máquina automática existe una analogía fundamental, pues son dispositivos que toman decisiones basándose en otras que hicieron en el pasado.

El hombre de ciencia trabaja continuamente para describir el orden y la organización en el universo, por lo que juega una partida contra su archienemigo: la desorganización.” Wiener, Norbert. *Cibernética y sociedad*. Buenos Aires, pp. 32-33.

³⁷ Weber, Max. *op. cit.*, p. 498. Puede verse, además, una idea contemporánea de las instituciones en Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona, 1962, pp. 9 y ss.

quence les conditions de son exercice",³⁸ como corolario de lo cual establece que el poder del pueblo no puede ejercerse sin reglas;³⁹ André Hauriou, por su parte, ha acuñado el muy simple concepto de que el objeto del derecho constitucional es el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos,⁴⁰ encuadramiento que, por otro lado, tropieza con los siguientes problemas:

- a) La violencia inherente a las relaciones políticas;
- b) la espontaneidad y "el poder de evolución" de la vida política, y
- c) el que los preceptos de derecho constitucional se dirijan "a actores jurídicos particularmente poderosos, que no siempre obedecen a reglas establecidas".⁴¹

Todos estos argumentos, que dentro de nuestro tema tienen aspectos coincidentes, también cuentan con apoyo en la tesis de la transformación de las tendencias sociales en formas jurídicas (con las reservas que por lo que hace a nosotros fueron formuladas más arriba) que sustenta Heller,⁴² y en el estudio de Friedman sobre el grado de respuesta del derecho a la presión social.⁴³

Por consiguiente, la constitucionalización de los partidos políticos tiene por objeto dar cauce a una necesidad institucional. No basta que la Constitución contenga referencias tangenciales a los partidos, como es el caso en México; lo que se requiere es que esa misma Constitución

³⁸ Burdeau, Georges. *Traité de Science Politique*. París, 1969, tomo IV, p. 45.

³⁹ *Idem.*, p. 103. El mismo autor entiende el poder "como la energía de una idea de derecho". *La democracia*, op. cit., p. 45.

⁴⁰ Hauriou, André. *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Barcelona, 1971, p. 17.

⁴¹ *Idem.*, p. 23.

⁴² "La política y el Estado se encuentran, en verdad, estrechamente relacionados tanto conceptualmente como en la realidad, pero no deben ser identificados. No es sólo el Estado el que despliega puro poder político, sino también los grupos políticos intraestatales o interestatales tales como los partidos, las alianzas, la Sociedad de las Naciones y, además, otros grupos cuya función no es, en sí, política, como las iglesias y las asociaciones patronales y obreras. Así, pues, no todo poder que actúa políticamente es un poder estatal; pero todo poder político —y esto está de acuerdo con nuestra formación conceptual— aspira a ser tal según su función de sentido; es decir, que todo poder político activo aspira a organizar y actuar la cooperación social-territorial según sus intenciones. Pero este objetivo sólo lo puede alcanzar, en último extremo, un poder político —aunque sea interestatal— si se transforma en poder estatal. Pues el poder del Estado se diferencia de todas las otras formas de poder político porque tiene a su disposición el orden jurídico establecido y asegurado por órganos estatales. Dado que el Estado representa el *optimum* político, es decir, la organización política normalmente más fuerte, precisa y practicable, toda actividad política, en virtud de su immanente función de sentido, debe esforzarse, no ciertamente por conquistar el poder estatal en su totalidad, pero sí por tomar su parte en él. En este sentido puede definirse la política como el arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas." Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. México, 1961, p. 223.

⁴³ Friedmann, W. *El Derecho en una sociedad en transformación*. México, 1966, p. 40.

precise la función que los partidos desempeñan en la vida institucional del país. De procederse en este sentido, también se evidenciaría la capacidad de respuesta del sistema legal a presiones institucionales nuevas.

Por otra parte, resulta natural pensar que si por su alta jerarquía y contenido específico es en la Constitución donde se configuran la forma, el sistema y el régimen políticos, no puede preterirse la consideración de los partidos políticos, estimando la importancia de éstos en la integración de los órganos del Estado, en el proceso legislativo y en la aglutinación de los ciudadanos en torno a cuestiones torales para el desarrollo colectivo.

2. Problemas que plantea la constitucionalización de los partidos políticos

Es importante precisar que la constitucionalización de los partidos no debe entenderse como una nueva variante dentro del concepto de hegemonía,⁴⁴ y menos aún dar lugar a que se altere la posición de los partidos como entidades que ejercen una compleja función en el sistema de controles verticales.⁴⁵

Si se admite que los partidos tienen —han tenido en el último medio siglo— una poderosa influencia en la estructura de los regímenes políticos europeos,⁴⁶ y que dentro de esos mismos regímenes hacen posible el gobierno por consentimiento,⁴⁷ es previsible que también adquieran progresivamente ese carácter en los países en desarrollo.⁴⁸

Ese tránsito de lo que pudiéramos llamar tradicional Estado partidario al Estado de partidos⁴⁹ no se presentará, desde luego, como resultado directo de una demanda social. La tendencia más señalada, en la actualidad y dentro de los países en desarrollo, no es hacia la organización en partidos sino hacia la desorganización. Así, el sistema jurídico tendrá que prever las situaciones planteadas, auspiciando que los partidos ostenten una jerarquía constitucional, lo que a su vez posibilitará la

⁴⁴ Cfr. Miliband, Ralph. *El Estado en la sociedad capitalista*. México, pp. 174 y ss.

⁴⁵ Loewenstein, *op. cit.*, p. 422.

⁴⁶ Cfr. Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 188.

⁴⁷ Plamenatz, J. P. *Consentimiento, libertad y obligación política*. México, 1970, p. 31.

⁴⁸ "En el terreno de la modernización política ningún rol tiene mayor importancia que el del político de partido. Es así porque los partidos están estrechamente asociados, desde el punto de vista histórico, con la modernización de las sociedades occidentales y en diversas formas (reformistas, revolucionarios, nacionalistas) se convirtieron en instrumentos de modernización en las zonas en proceso de desarrollo. El partido político es una fuerza de modernización tan fundamental en todas las sociedades contemporáneas que el esquema particular de modernización adoptado por cada una, muy a menudo estará determinado por sus partidos." Apter, David E. *Política de la modernización*. Buenos Aires, 1972, p. 156.

⁴⁹ Véase en este sentido, Aron, Raymond. *Democracia y totalitarismo*. Barcelona, 1968, p. 156.

canalización institucional de las exigencias formuladas por las distintas categorías sociales.⁵⁰

Uno de los problemas que plantea la constitucionalización de los partidos es que se puede derivar hacia una inconveniente rigidez en el régimen de los propios partidos. Esto ocurre cuando se imponen, para su constitución o funcionamiento, requisitos difícilmente susceptibles de ser cumplidos. Cuando, por el contrario, se regula la existencia de los partidos con extrema laxitud, se corre también el riesgo de generar la atomización de las inquietudes cívicas a través de un pluripartidismo desarticulado e inoperante. En un caso se propende a legalizar la hegemonía; en otro, a entronizar la dispersión.

El hecho de que la constitucionalización de los partidos políticos en América Latina haya coincidido con el periodo de la posguerra, dio lugar a que en un importante número de casos se hayan establecido prohibiciones expresas para los partidos "totalitaristas". Una taxativa de tal orden implica serias contradicciones dentro de cualquier sistema constitucional que, simultáneamente, garantice derechos como la libertad de pensamiento, expresión y asociación que, en definitiva, vienen a ser los pilares del partidismo político.

Hay una cuestión última: la constitucionalización de los partidos políticos no deberá inscribirse en el ámbito de las declaraciones nominales o semánticas; por el contrario, deberá tener por objeto acelerar, en las sociedades no desarrolladas, el paso hacia la obtención de una incontestable vigencia de las normas constitucionales. Sólo así tendría sentido.

⁵⁰ "Le parti est la forme concrète des Pouvoirs, il est la figure tangible des idées de droit, il est l'instrument par lequel l'individu a le sentiment de participer à la vie politique. Socialement c'est un des agents les plus actifs de cohésion sociale, moralement c'est un des derniers refuges de l'idéal." Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*. Paris, 1968, tomo III, p. 263.