

LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Francisco J. de ANDREA

SUMARIO: I. *La importancia del tema para los juristas mexicanos.* II. *Las actitudes del jurista ante los partidos políticos.* III. *La evolución del régimen jurídico de los partidos políticos.* 1. *La clasificación de Triepel.* 2. *La clasificación de Biscaretti.* 3. *La clasificación de J. Ferrando Badiá.* 4. *Una propuesta de clasificación.* IV. *Contenido esencial de una ley de partidos.*

I. LA IMPORTANCIA DEL TEMA PARA LOS JURISTAS MEXICANOS

Actualmente México se encuentra viviendo una etapa de transición de vital importancia para su futuro. Han pasado ya ocho años desde la constitucionalización de los partidos políticos. Durante este tiempo se han celebrado ya tres elecciones legislativas federales bajo la LOPPE y hace tres años se celebró la primera elección presidencial efectuada bajo el ordenamiento electoral que estructuró la reforma política. Por las anteriores razones es que hoy, más que nunca, nos es de gran utilidad recordar y examinar las experiencias que en los últimos sesenta años han tenido otros países en su afán por alcanzar una democracia integral. Del análisis de la evolución del régimen jurídico de los partidos políticos en el mundo, podremos conocer qué debemos quitar y qué nos conviene incorporar a nuestro régimen jurídico partidista, según le convenga a nuestra particular idiosincrasia.

II. LAS ACTITUDES DEL JURISTA ANTE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Antes de repasar brevemente la actitud del legislador hacia los partidos políticos —principalmente en el marco de las democracias occidentales— es importante señalar que si bien la aversión inicial sentida hacia los partidos políticos por los juristas y por los politólogos ha disminuído ostensiblemente en nuestros días, esto no obsta para que persista aún entre éstos una actitud que cuestiona la conveniencia de

su regulación jurídica. Así, existen dos corrientes opuestas en relación a este tema. Una considera que el derecho no debe intentar regular la vida de los partidos, puesto que el tema rebasa el campo de lo jurídico. Por otro lado están quienes piensan que es necesario una mejor y más amplia normación jurídica de los mismos.

Entre los primeros existen diversas tendencias, según sean los motivos que fundamentan su respectiva actitud. Así, hay quienes consideran que

no sólo la legislación sobre los partidos no va a servir para controlarlos, sino que consagrará jurídicamente la invasión de éstos en la órbita estatal. Y ello, por la sencilla razón de que los partidos no toleran tan fácilmente ser controlados, máxime cuando los titulares de los órganos del Estado encargados de cumplir esta función son por lo común hombres de partido.¹

Respecto a esta aseveración hecha por Triepel, pensamos que es infundada porque establece que los partidos son entes desvinculados del Estado cuando por la definición, característica y funciones del partido éste es una entidad que realiza algunas actividades propiamente estatales.

En cuanto a los gobernantes que siendo miembros de un partido dificultan, por ello, la reglamentación jurídica de los partidos, concordamos con Triepel en que significan un gran obstáculo, pero que precisamente por los graves peligros que entraña esta situación, se debe buscar a toda costa su efectiva reglamentación jurídica. Para nosotros, el problema planteado por los gobernantes que son miembros de partidos e impiden la normación general de los partidos, es a su vez un problema que cae dentro de lo que debe ser la regulación jurídica de los partidos. El planteamiento anterior es claro en el plano teórico; la solución al problema es establecer con precisión —en la normación de los partidos— que el candidato, una vez electo, debe desvincularse de su partido y relacionarse con su país y con su pueblo. Sin embargo, la realidad nos demuestra que la relación entre el partido y sus miembros elegidos para algún puesto público perdura no obstante las buenas intenciones del derecho y es que en definitiva el representante político lo es del pueblo pero también, y en forma más directa, lo es del partido mismo. Para que los funcionarios públicos no obstaculicen la normación efectiva de los partidos, es necesaria una ciudadanía vigilante,

¹ Cfr. Vega, Pedro de (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos* (Presencia), Madrid, Edit. Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 25.

que cuente con un mínimo de cultura política que le permita participar activamente en las cuestiones públicas a través de la multiforme opinión pública para evitar los excesos de una partidocracia desbocada.

Dentro de la corriente de los que sustentan la limitación de la "tentación juridizante" están también quienes sostienen que es necesario:

...reducir el control jurídico sobre los partidos políticos a sus exactos términos, partiendo de la convicción de que, si bien la norma es un instrumento prudencialmente utilizable en esta tarea, no toda disfunción es corregible por el Derecho. Y algo más, que esas disfunciones que hoy pudieran estar provocando tales tentaciones de control y corrección a través del Derecho ni siquiera nos son lo suficientemente bien conocidas —debido a un inadecuado planteamiento metodológico en el análisis de los partidos— como para cimentar con seriedad esta inquietante operación de terapéutica jurídica.²

Por nuestra parte, concordamos sólo parcialmente con esta afirmación en lo que respecta al insuficiente conocimiento del fenómeno partidario, pero diferimos con la idea de que no toda disfunción es corregible por el derecho. Es nuestro parecer que el problema de la ineficacia del régimen jurídico en la regulación de los partidos políticos, surge no porque el fenómeno partidario escape a la regulación jurídica *per se*, sino porque no existe —como lo expresamos en el capítulo sobre teoría general— un cuerpo de conocimientos sistematizados y empíricamente comprobado que permita modelar un régimen jurídico eficaz y justo. Para aclarar este punto nos apoyamos en la siguiente metáfora. Queda claro para todos que un médico no podrá realizar exitosamente una operación complicada, si no cuenta con los suficientes conocimientos teóricos y prácticos. De igual forma, en el campo jurídico, el legislador no podrá estructurar un orden jurídico sobre los partidos que sea operativo y justo, si no tiene a su disposición un marco teórico adecuado. Pasó mucho tiempo para que la humanidad encontrara la cura de múltiples enfermedades que hasta hace poco eran fatales para el hombre. La cura de esas enfermedades la encontró el hombre después de siglos de investigaciones e hipótesis y no es hasta que se logra conformar un conjunto de conocimientos teórico-prácticos que se llega a la ansiada solución. De igual manera, los sistemas políticos sufren diversas enfermedades sociales y en muchas de éstas encuéntranse involucrados

² Cfr. Garrorera Morales, Ángel, "Hacia un análisis democrático de las disfunciones de los partidos políticos", en *op. cit.* nota anterior, p. 71.

los partidos políticos. Sin duda, el día llegará en que se logre estructurar un orden jurídico sobre los partidos que consiga su regularización eficaz y justa.

En este trabajo nos adherimos a quienes consideran que el derecho debe regular ampliamente a los partidos políticos pero sin sofocarlos. "Porque, lo que en ningún caso sería admisible, es que los partidos se conviertan en caballos de Troya y asaltantes desde dentro de la propia legalidad democrática."³

III. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Ahora bien, la actitud del legislador hacia los partidos políticos ha pasado por diversas etapas. Así, existen diversas clasificaciones de la actitud del legislador con respecto a los partidos. Para nosotros hacer una mención breve sobre estas clasificaciones nos es de gran utilidad, pues nos permite apreciar las diferencias profundas que existen entre la evolución del régimen jurídico sobre los partidos políticos en las democracias europeo-occidentales, por un lado, y en México, por el otro.

1. *La clasificación de Triepel*

La clasificación de las etapas del régimen jurídico de los partidos políticos más conocida es la que, con gran visión, elaboró Triepel en 1928, según la cual existen cuatro fases en este proceso, que son: "*Bekämpfung, Ignorierung, legalisierung und Inkorporierung*".⁴ La primera etapa se caracteriza por una franca hostilidad hacia los partidos, que son proscritos junto con otro tipo de agrupaciones como los sindicatos obreros. La segunda etapa se caracteriza por una posición agnóstica, de indiferencia hacia los partidos. En un tercer momento, los partidos son regulados jurídicamente a través de los reglamentos de los congresos y también de las leyes electorales, pero en ambos casos sin mencionar a los partidos directamente. La cuarta etapa, según la clasificación de Triepel, es la de plena incorporación a nivel constitucional.⁵

2. *La clasificación de Biscaretti*

Paolo Biscaretti di Ruffia también ha elaborado una clasificación

³ Cfr. Vega, *op. cit.*, nota 1, p. 25.

⁴ Cfr. Lucas Verdú, Pablo, "La relativización constitucional a los partidos políticos", en *op. cit.*, nota 1.

⁵ *Ibidem.*

sobre las etapas del régimen jurídico de los partidos políticos. Para Biscaretti:

Después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del Estado Policía y aún en aquella, extremadamente individualista, del Estado surgido de la Revolución Francesa) y después de otra de absoluto agnosticismo al respecto (propia del Estado moderno, de orientación liberal, en el curso del siglo XIX), se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disciplina iuspublicista (culminada, luego, a veces —sobre todo en los Estados autoritarios y de democracia marxista— en una incorporación integral, mediante la concesión a las mismas del *status* de personas jurídicas públicas con relieve constitucional).⁶

3. *La clasificación de J. Ferrando Badía*

Una clasificación más simplificada es la que nos ofrece el constitucionalista español J. Ferrando Badía, para quien

las relaciones del Estado ante el fenómeno de los partidos se dan en 3 etapas que son :

1. Oposición (Estado policía y en los primeros años del Estado liberal).

2. Agnosticismo (siglo XIX. Estado liberal).

3. Progresiva regulación jurídico-constitucional, y en algunos casos integral: incorporación, considerándolos como personas jurídicas públicas: regímenes de democracia marxista y regímenes autoritarios.⁷

4. *Una propuesta de clasificación*

Una vez consideradas las anteriores clasificaciones sobre la actitud del Estado (y directamente del legislador) hacia los partidos políticos, pensamos que ninguna presenta con claridad suficiente las subfases de la regulación jurídica de los partidos. Las grandes etapas están bien definidas, pero es necesario establecer con mayor precisión las subfases que, en el proceso de reglamentación jurídica de los partidos, hacen posible el tránsito de una etapa a otra y que pasarían desapercibidas de limitarnos a las sugeridas por los autores vistos. A continuación

⁶ Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, "Subversión, contrainsurgencia, pluralismo restringido", *Anuario Jurídico*, México, t. IX, 1982, p. 103.

⁷ Cfr. Ferrando Badía, Juan, "Regulación jurídico-constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica", en *op. cit.* nota 1, pp. 299-300.

propondremos una clasificación de dichas etapas, más detallada, la cual enriqueceremos con las ideas de pensadores correspondientes a cada etapa. Las etapas de nuestra clasificación son:

1. Prohibición
2. Tolerancia
3. Reconocimiento indirecto a nivel ley ordinaria
4. Constitucionalización
 - 1) Indirecta
 - A través del derecho de asociación
 - 2) Directa
 - a) Racionalización del poder (primera posguerra)
 - b) Incorporación del P.C.U.S. (1936)
 - c) Genérica (segunda posguerra)
 - d) Integral (Constitución Portuguesa de 1976)
5. Ley Reglamentaria de la Constitución sobre partidos políticos.

A. Aclaraciones terminológicas de la clasificación propuesta

Antes de desglosar nuestra clasificación, haremos algunas aclaraciones sobre su terminología. La palabra prohibición, que utilizamos para identificar a la primera etapa, nos parece más pertinente —tratándose de una clasificación sobre la actitud del derecho hacia un fenómeno social— que las palabras oposición u hostilidad que son idóneas para describir la actitud de la sociedad en general o de pensadores políticos, mas no para descubrir la posición del derecho hacia un fenómeno social. El derecho no hostilizaba ni se oponía, el Estado *prohibía* jurídicamente la existencia de los partidos.

Respecto al término tolerancia, éste nos parece más apropiado a la situación, pues si bien el derecho no mencionaba a los partidos, la omisión no era por olvido o por indiferencia, sino porque el fenómeno de los partidos se iba imponiendo gradual e inconteniblemente al derecho. Como en el caso de otros fenómenos sociales, el derecho se veía impotente ante el novedoso y complejo fenómeno de los partidos y antes que seguir respaldando una normativa inoperante en la realidad, tuvo que tolerar a los partidos.

Ahora bien, antes de comenzar el análisis de nuestra clasificación, es importante aclarar que todas las clasificaciones sobre las diversas etapas del régimen jurídico de los partidos, sufren variaciones en cuanto a su división y orden según sea el sistema político de que se trate. Pero esto no obsta para que la generalidad de los países observen una

evolución del régimen jurídico, similar a la que proponemos. Por otro lado, cabe decir que las diferentes etapas propuestas tienen muy diversos orígenes y consecuencias según el país en cuestión.

B. La prohibición de los partidos políticos

Las causas por las cuales los partidos fueron prohibidos durante el siglo XVIII son múltiples. Una de las principales fue la opinión que de los partidos tenía Rousseau y que influyó no sólo en las revoluciones francesa y americana sino que se propagó rápidamente contagiando a pensadores políticos, hombres de Estado y legisladores.

Las ideas de Rousseau sobre la voluntad general del pueblo, que resolvía una antigua antinomia política, eran incompatibles con el fenómeno de los partidos. Para Rousseau el partido era un ente intermedio entre el pueblo y el gobierno, que interfería con la cabal proyección de la voluntad general.⁸ Además, el pluralismo político que implicaban los partidos, acarreaba el surgimiento de intereses particulares que buscaban anteponerse al interés general.⁹ Es por esto que Rousseau decía que:

*il importe pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale, qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat et que chaque citoyen n'opine que d'après lui " . . . mais quand le noeud social commence a se relacher et l'Etat a s'affaiblir, quand les intérêts particuliers commencent a se faire sentir et les petites sociétés a influer sur la grand, l'intérêt commun s'alteré et trouve des opposants: l'unanimité ne regne plus dans les voix, la volonté générale n'est plus la volonté de tous; et le meilleur avis ne passe point sans disputes".*¹⁰

Una de las consecuencias de las antipatías de Rousseau, Montesquieu y otros pensadores, fue sin duda la promulgación de la Ley *Le Chapelier*, cumbre jurídica de la etapa de la prohibición de los partidos, que proscribía "toda clase de corporaciones de ciudadanos (sindicatos, partidos políticos, etcétera), porque limitaban la libertad de los individuos".¹¹

⁸ Cfr. Morodo, Raúl, "Partidos y democracia: los partidos políticos en la Constitución española", *Los partidos en España*, Madrid, Labor, 1979, p. 6.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. Aja, Eliseo, "Propuesta para la ocnstitucionalización de los partidos políticos", en *op. cit.* nota 1, p. 271; Morodo, *op. cit.* nota 8, p. 6.

¹¹ Cfr. Ferrando Badia, *op. cit.* nota 7, p. 299.

Por otro lado, en Estados Unidos, Washington, en su ya célebre *Farewell Address*, dice:

cuando se piensa en lo que podría destruir la Unión, no se puede olvidar ni dejar de estar gravemente preocupados por los inconvenientes que produce la división geográfica de los partidos: Partidos del Norte y del Sur, del Atlántico y del Oeste. División que, con ocasión de la designación de mandatarios, puede dar lugar a que se produzca una verdadera divergencia de intereses de carácter localista. La eficacia y la duración de nuestra Unión requiere de un gobierno para el todo.¹²

La aversión inicial sentida hacia los partidos, queda claramente plasmada en las anteriores opiniones. Pero es preciso aclarar que, para los pensadores del siglo XVIII, un partido político equivalía a una facción, a "criterio parcial institucionalizado, que, en definitiva, perturbaba a la sociedad política".¹³ El partido político como lo conocemos hoy, es un fenómeno eminentemente contemporáneo y "las incipientes formaciones partidarias, llamadas por ellos facciones, bandos y a veces también partidos" no deben ser identificadas con el actual partido político.¹⁴ Madison, por ejemplo, definía a la facción como "cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes y conjuntos de la comunidad".¹⁵

Bolingbroke que, según Sartori, fue el primer autor que trató extensamente el tema de los partidos, pareció establecer una diferencia entre partido y facción cuando dijo: "*Governing by party... must always end in the government of a faction... Party is a political evil, and faction is the worst of all parties.*"¹⁶ Según estas palabras Bolingbroke parece establecer sólo una diferencia de grado entre partido y facción. Pero posteriormente precisa que los partidos dividen a los individuos con base en principios, lo que implica una diferencia con las facciones que se basan en intereses.¹⁷ Ahora bien, no obstante el esfuerzo de Bolingbroke, sus ideas sobre partido y facción son ambi-

¹² Cfr. Vega, *op. cit.* nota 1, p. 13.

¹³ Cfr. Morodo, *op. cit.* nota 8, p. 6.

¹⁴ Cfr. Quintero, César, "Partidos políticos y sistemas electorales", *Anuario Jurídico*, México, t. IX, 1982, p. 169.

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Cfr. Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, 1977, p. 6.

¹⁷ *Ibidem.*

valentes y es que no podía ser de otra manera, puesto que el partido político como lo conocemos hoy no existía aún y por ello el esfuerzo intelectual necesario para crearlo teóricamente, requería de más tiempo.

No es sino hasta con Burke que se tiene una clara distinción entre partido y facción. Al decir de Sartori, "*Burke is the turning point in the realm of intellectual history*".¹⁸ La famosa definición de Burke, largo tiempo incomprendida y anterior con mucho a los primeros partidos, dice: "*Party is a body of men united, for promoting by their joint endeavours the national interest, upon some particular principle in which they all agreed.*" El propio Burke amplía el concepto al decir "*such generous contention for power (the party's) . . . will easily be distinguished from the mean and interested struggle for place and emolument*".¹⁹ He aquí la distinción clara entre partido y facción. Sin embargo, como pudimos ver de los comentarios de Rousseau, Washington, Madison y Bolingbroke, la definición de Burke permaneció incomprendida e inaplicada como un fenómeno intelectual surgido prematuramente.

C. La tolerancia de los partidos políticos

La etapa de la tolerancia de los partidos políticos coincide con el Estado liberal del siglo XIX en el cual el lema de *laissez passer - laissez faire*, aunado a la incontenible fuerza de los partidos como fenómenos de hecho, hace que el derecho omita referirse positiva o negativamente a los partidos. Esta es la etapa en que nacen los partidos de masas —los partidos obreros— que siendo "socialistas por su objetivo y de masas por su estructura, aparecen fuera del Parlamento con el propósito explícito de cambiar la organización política y económica de la sociedad . . . no obstante la continuidad de su ausencia en las leyes y la doctrina dominantes".²⁰

D. El reconocimiento indirecto de los partidos políticos

Las primeras referencias jurídicas sobre los partidos políticos, se dieron contra la voluntad del legislador quien, a los viejos temores rousseauianos, añadió nuevas fobias, como la incompatibilidad de los partidos con la pureza de ciertos principios del derecho constitucional clásico, como la división de poderes. De esta manera, en un principio

¹⁸ *Idem*, p. 13.

¹⁹ *Idem*, p. 9.

²⁰ *Cfr.* Aja, Eliseo, *op. cit.* nota 10, p. 272.

“la incorporación legal se hizo furtivamente”.²¹ “Sólo cuando la situación empezó a hacerse insostenible para la propia coherencia interna del ordenamiento jurídico burgués”,²² fue cuando comenzaron a aparecer, lenta e indirectamente, las primeras alusiones que se referían sólo a ciertas facetas de la vida partidaria, omitiendo reconocer a los partidos su gran trascendencia política y social.

Así, las primeras menciones jurídicas de los partidos se dan al regularse los comités electorales y el funcionamiento de los grupos parlamentarios. Estas referencias reconocían al partido funciones de grupo electoral y parlamentario, pero su faceta de grupo social, intermediario entre gobierno y pueblo, no fue desarrollada.²³

Los reglamentos internos de las cámaras regularon a los grupos parlamentarios como órganos de las mismas que debían constituir, en proporción a su fuerza electoral, las diversas comisiones de las cámaras.²⁴ Por otro lado, la reglamentación de los procesos electorales también reconoció indirectamente a los partidos a través del escrutinio de lista.²⁵ Este tipo de reconocimiento indirecto se dio en Francia en 1919 y también en Alemania, bajo la Constitución de Weimar de 1919 que establecía en su artículo 23 el sistema de representación proporcional, desarrollado en detalle por la Ley Electoral de 1921. Así, la doctrina alemana “vino a consagrar por la vía del sistema electoral” a los partidos políticos.²⁶

E. La constitucionalización de los partidos políticos

La progresiva constitucionalización de los partidos políticos sugiere la idea de que la Constitución al asumirlos les domina, pero, en realidad, no parece ser esto cierto, sino lo contrario: la progresiva imposición de los partidos en el ordenamiento constitucional.

Pablo LUCAS VERDÚ

a. Aclaraciones terminológicas

En este apartado, la etapa de la constitucionalización de los partidos

²¹ Cfr. Morodo, *op. cit.* nota 8, p. 8.

²² Cfr. Vega, *op. cit.* nota 1, pp. 21-22.

²³ *Ibidem.*

²⁴ Cfr. Biscaretti di Ruffia, P., *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 721 y ss.

²⁵ Cfr. Charlot, Jean, *Les Partis Politiques*, París, A. Colin, 1977, p. 152.

²⁶ Cfr. Lojendio, Ignacio María de, “Algunos problemas que plantea la constitucionalización de los partidos políticos”, en *op. cit.* nota 1, p. 356.

políticos, la dividimos en dos grandes subetapas que son la constitucionalización indirecta y la directa. La primera se da cuando durante un largo periodo los partidos se forman al amparo del derecho de asociación consagrado en las constituciones sin que se aluda expresamente a los partidos en el texto de la Constitución.

Por otro lado, la constitucionalización directa de los partidos políticos cubre una amplia gama de niveles de normatividad que van desde la simple mención, sin un desarrollo conceptual de la palabra partido político, hasta un tratamiento detallado como es el caso de la Constitución portuguesa de 1976. Así la constitucionalización directa empieza cuando el vocablo partido aparece en el texto constitucional.

b. La constitucionalización de los partidos durante la primera posguerra

Así pues, en términos semánticos, la constitucionalización de los partidos comienza en la primera posguerra, cuando la palabra partido hace su aparición en el texto fundamental, pero es importante destacar, por otro lado, que la relación de *facto* entre partidos y Constitución es ya centenaria. De hecho, desde finales del siglo XVIII son los partidos "quienes redactaron las constituciones".²⁷

La evolución de la Constitución inglesa desde el siglo XVII es inescindible de la historia de los partidos; su incidencia en la configuración y modelación de las instituciones es importantísima; en EE.UU., el sistema constitucional es incomprendible en su despliegue histórico y en su funcionamiento contemporáneo si se ignora el papel condicionante de los partidos.²⁸

El empuje de los grupos políticos desbordó los diques electorales y parlamentarios a los que se habían visto limitados y penetraron en el texto de la Constitución. La primera fase de la constitucionalización directa de los partidos se inicia —como corriente general— en los textos fundamentales de la primera posguerra.

Según R. Pelloux, citado por J. Ferrando Badía, la constitucionalización de la primera posguerra obedeció a causas históricas y teóricas.²⁹ Entre las primeras, estuvo la circunstancia de que los Estados de reciente creación surgieron con una importante intervención de los partidos

²⁷ Cfr. Oehling Ruiz, Hermann, "Constitucionalización y legalización de los partidos políticos", en *op. cit.* nota 1, p. 405.

²⁸ Cfr. Lucas Verdú, *op. cit.* nota 4, p. 377.

²⁹ Cfr. Ferrando Badía, *op. cit.* nota 7, p. 300.

políticos, que en muchos casos eran las únicas organizaciones que sobrevivieron a la guerra que había deshecho a los gobiernos.³⁰ Asimismo, gran parte de los redactores de los textos constitucionales "eran hombres de partido" que por los fuertes lazos con éstos plasmaron en la ley fundamental la existencia de los partidos.³¹

Las causas teóricas son principalmente dos. Como ya vimos, después de la primera guerra las únicas organizaciones en pie eran los partidos políticos y al existir un gran número de éstos se hizo necesario, por consiguiente, implantar el sistema electoral de representación proporcional a nivel constitucional y electoral.³² Por otro lado, la llamada "racionalización del poder", concepto desarrollado por Mirkiné Guetzvitch para describir "la tendencia a convertir en norma o proceso jurídico lo que era proceso político",³³ incluyó al fenómeno de los partidos entre los temas que el derecho debía tomar en cuenta para la configuración de una normación jurídica más acorde con la realidad social y política. En palabras del propio Guetzvitch:

Un partido político, como tal partido, quedaba hasta ahora fuera de la reglamentación jurídica. El procedimiento para la institución de los Parlamentos no incluía la totalidad de los fenómenos que lo constituyen, y aun cuando en los Parlamentos estuvieron representados los partidos políticos la ley no reconocía otra cosa que al elector y al diputado. La tendencia a introducir el partido en el Derecho público es una de las líneas características del proceso de racionalización del poder y de la reglamentación máxima de hechos políticos por el derecho.³⁴

c. *La constitucionalización del Partido Comunista Soviético*

Independientemente de la corriente general de constitucionalización directa a que se refiere R. Pelloux, existe otro tipo de constitucionalización que se dio en vísperas de la segunda guerra mundial. Nos referimos al caso de la Constitución soviética de 1936, que consagró constitucionalmente al partido comunista.³⁵ El artículo 126 de esta Constitución en su texto original estableció que: "El partido Comunista de la Unión Soviética es la vanguardia del proletariado en la lucha por la

³⁰ *Idem*, p. 301.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ *Idem*, pp. 301-302

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Cfr.* García Álvarez, Manuel, "Partido y Estado en las constituciones socialistas", en *op. cit.* nota 1, p. 337.

consolidación y desarrollo del régimen socialista y representa el núcleo dirigente de todas las organizaciones de los trabajadores, tanto sociales como estatales."

Como es evidente, la constitucionalización del P.C.U.S. se inscribe dentro de una corriente diversa a la que originó la constitucionalización de los partidos en Europa Occidental y es precisamente esa diferencia la que nos importa destacar. El caso de la Unión Soviética y de otros países democrático-populares es sólo un ejemplo entre muchos de que el término *constitucionalización* de los partidos tiene significados diferentes tanto en el plano meramente semántico como en la praxis. Así, la constitucionalización llevada a cabo en 1936, en la Unión Soviética, buscó la organización totalitaria de la sociedad bajo el imperio de un partido lo que implicó la negación categórica de un sistema plural.³⁶ En cambio, la constitucionalización en Europa occidental, tanto en la primera como en la segunda posguerras, buscó lograr que ningún grupo ni organización llegase a monopolizar el poder político; para lograrlo reconoció la existencia de partidos, ya sea dos o más, que competían para acceder al poder.³⁷

d. *La constitucionalización de los partidos durante la segunda posguerra*

Dentro de la etapa de la constitucionalización directa de los partidos políticos destacan ocho tipos de constituciones que, a su vez, configuran tres categorías de legislaciones distintas entre sí. La primera categoría abarca a las constituciones de Baden, la Italiana y la de Alemania Occidental. La segunda incluye a la Constitución francesa de 1958 que consagra a los partidos políticos. La tercera gran categoría la constituyen los textos fundamentales de Grecia, Portugal, España y México, cuyos procesos de constitucionalización de los partidos políticos se caracterizan no sólo por tener un *origen* y consecuencias distintas al de las primeras etapas, sino por su más amplio tratamiento de los partidos. La selección que dentro de cada una de estas etapas hemos hecho responde a diversos criterios. En la primera etapa el dato que nos interesa es el cronológico. En la segunda lo que queremos destacar es el motivo principal por el que se constitucionalizan los partidos. En la tercera etapa, la selección del caso de Portugal surge por la extensión inusitada con que regula a los partidos políticos.

Antes de examinar las constituciones de la segunda posguerra, con-

³⁶ Cfr. Oehling Ruiz, Hermann, op. cit. nota 27, p. 408.

³⁷ *Idem*, p. 407.

viene decir algo sobre la situación social y política que privaba en esa época. La traumática experiencia de la segunda guerra había mostrado "los peligros del partidismo radical".³⁸ "En el primer tercio de este siglo se carecía de procedimientos experimentados para defender el pluralismo democrático."³⁹ Fue así como los partidos fascistas y comunistas, aprovechando la coyuntura ofrecida por las libertades constitucionales y las crisis económicas, eliminaron del panorama a los restantes partidos. Pasado el holocausto era evidente que el derecho podría evitar la repetición de las condiciones que originaron el totalitarismo sólo si permitía a los partidos el paso del campo de la sociología política al plano de las instituciones del derecho constitucional.⁴⁰

En un principio, la incorporación constitucional de los partidos políticos buscaba más su control que su legitimación debido a la cercanía de la última conflagración. Esta incorporación, hecha con tibieza y desconfianza comprensibles, fue la que llevó a cabo la Constitución de Baden de 22 de mayo de 1947, que en sus artículos 118 a 121 consagra el sistema de partidos a nivel constitucional.⁴¹ Así, el artículo 118 dice: "Los partidos políticos pueden formarse libremente en tanto en cuanto reconozcan en su programa y su comportamiento los principios fundamentales del Estado democrático. No cabe la prohibición de un partido mientras éste no cumpla esta obligación. Los casos de duda serán dirimidos por el *Staatsgerichtshof* a instancia del gobierno del *Land* o del partido."

En tanto que en el artículo 120 se asienta que "Los partidos deben considerarse corresponsables en la configuración de la vida política y en la dirección del Estado, con independencia de que formen parte del gobierno o estén en oposición a él".

La actitud del legislador en este caso conforma una posición maximalista puesto que establece que el programa y comportamiento (actividades) del partido deben ser compatibles con las premisas fundamentales del Estado democrático.⁴² Cronológicamente, una de las primeras constituciones —a nivel general— que incorpora al partido político a su texto es la italiana del 27 de diciembre de 1947, que establece: "Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libre-

³⁸ *Idem*, p. 406.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Cfr. Schneider, H. P., "Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana", en *op. cit.* nota 1, p. 421.

⁴² *Ibidem*.

mente en partidos para concurrir, según el método democrático, a determinar la política nacional”.

Como se sigue de este lacónico texto, la posición de la ley fundamental italiana configura una posición minimalista.⁴³ La normación de la Constitución de Bonn de 23 de mayo de 1949, inspirada en la del *Land* de *Baden*, establece en su artículo 21 una posición maximalista, aunque con una redacción más precisa que la italiana, al desarrollar extensamente las bases generales para determinar la anticonstitucionalidad de los partidos y señalando la obligatoria publicidad de la financiación de los mismos.⁴⁴

El texto del artículo 21 establece:

Los partidos colaboran en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su estructura interna debe atenderse a los principios democráticos. Tienen que poder dar cuenta públicamente de la procedencia de sus medios.

Son anticonstitucionales los partidos cuyos objetivos, o la conducta de cuyos miembros, tengan por fin dañar o eliminar los fundamentos de la democracia y la libertad, o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana. Sobre la cuestión de la anticonstitucionalidad decide el Tribunal Constitucional Federal.

Los restantes aspectos se regularán por leyes federales.

Por su parte, el texto de la Constitución francesa de 1958 establece en su artículo 4 que: Los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia los que constituyen conceptos subjetivos y son por ende requisitos cualitativos.⁴⁵

Una vez vistos los textos de las constituciones de Baden, de Italia, de Alemania y de Francia, nos toca ahora destacar diferencias y similitudes en las causas que dieron origen a la constitucionalización en cada uno de estos sistemas. Así, “aunque en general la constitucionalización suponía un reconocimiento explícito de los partidos y de sus

⁴³ Cfr. Pantoja, David, “La constitucionalización de los partidos políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación”, *El régimen constitucional de los partidos*, México, UNAM, 1975, p. 70.

⁴⁴ Cfr. Schneider, H. P., *op. cit.* nota 41, p. 423.

⁴⁵ Cfr. Pantoja, *op. cit.* nota 43, p. 70.

funciones, en algunos sistemas se procuraba con ello superar los graves efectos de su no-reconocimiento anterior".⁴⁶

En los tres países mencionados, los partidos políticos constituían sólidas fuerzas reales con arraigo popular, que sobreviven al caos de la segunda conflagración y que influyen de manera determinante en la redacción de los textos constitucionales.

Ahora bien, mientras en "Alemania o Italia se trataba de garantizar la existencia de los partidos frente a veleidades autoritarias y a la vez precaver la existencia de la democracia constitucional, en Francia con la V República se llegaba a ello por la conciencia de los efectos negativos que había tenido la insularidad multipartidista".⁴⁷

Por otro lado, en Italia la constitucionalidad no ha producido consecuencias especiales en el régimen jurídico a excepción de la controvertida Ley Piccoli de 1974.⁴⁸

En cambio, en Alemania Occidental, las actividades del Tribunal Federal Constitucional, que en sentencias del 23 de octubre de 1952 y de 17 de agosto de 1956, prescribió al *Sozialistische Reichspartei* y al *Kommunistische Partei Deutschland* respectivamente, y la extensa reglamentación de los partidos hecha por primera vez en el mundo, en una ley especial sobre estos últimos son muestra de la repercusión que ha tenido la constitucionalización alemana.⁴⁹

En Francia, la constitucionalización de 1958 no produjo la regulación jurídica ordinaria esperada, por lo que los partidos siguen siendo normados por la Ley de 1904 como asociaciones del derecho público.⁵⁰

De esta forma, podemos ver que en Italia y en Alemania, la Constitución surge íntimamente vinculada con la experiencia negativa de los partidos fascistas. En Francia, en cambio, la constitucionalización y la fragmentación interna de los partidos, que dio lugar a que se hablara de los partidos sin Estado, "de la neutralización de la energía política, del inmovilismo".⁵¹

e. La constitucionalización de los partidos en los años setenta

La llamada recepción de los partidos políticos en las constituciones italiana, alemana y francesa, resultó para algunos insuficiente y frag-

⁴⁶ Cfr. Oehling, *op. cit.* nota 27, p. 407.

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ Cfr. Lojendo, *op. cit.* nota 26, p. 365.

⁵⁰ Cfr. Charlot, Jean, *op. cit.* nota 25, p. 152.

⁵¹ Cfr. Basave, Agustín, "Partidos políticos y sistemas electorales", *Anuario Jurídico*, México, t. IX, 1982, p. 24.

mentaria, puesto que el lacónico tratamiento de éstos se limitó a establecer su existencia como expresión del derecho de asociación, como actores del proceso electoral y en algunos casos, a la prohibición de determinado tipo de partido.⁵² Esta reacción crítica a la constitucionalización que se llevó a cabo en los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial, culmina en una nueva concepción de lo que debe ser la constitucionalización.⁵³ Esta nueva concepción sustenta que el texto fundamental no debe circunscribirse a meras declaraciones genéricas de un artículo, sino que deben regularse en detalle, a nivel constitucional; la consideración de los partidos como elementos básicos de la vida política, su participación dentro de las instituciones políticas establecidas por la propia Constitución y el carácter de las relaciones entre los partidos políticos y los diversos individuos y grupos de la sociedad.⁵⁴

Como ejemplo destacado de las constituciones de la década de los setenta, que encuadran dentro de la nueva concepción de lo que debe ser la constitucionalización de los partidos, está la Constitución portuguesa del 2 de abril de 1976, que dedica 22 artículos, de un total de 312, a los partidos políticos.⁵⁵

f. *Las leyes reglamentarias de la Constitución sobre partidos*

Para nosotros, la promulgación de una ley que reglamenta las referencias constitucionales de los partidos políticos es el último eslabón en la cadena de la evolución del régimen jurídico de los partidos. Cabe aclarar que junto con una ley reglamentaria sobre los mismos, debe darse también una constitucionalización lo suficientemente precisa y extensa como para evitar que una ley reglamentaria desvirtúe el espíritu del legislador constitucional. Sólo cumplidas estas dos condiciones, podremos afirmar que el derecho está en vías de ponerse a tono con la realidad política contemporánea.

Sin embargo, existen autores para los que la sola constitucionalización de los partidos "es el último eslabón al que tan sólo en unos pocos Estados se ha llegado".⁵⁶ Como ya expresamos, para nosotros la constitucionalización por sí sola no constituye la última etapa en el proceso

⁵² Cfr. Aguiló Lucía, Luis, "Los partidos políticos en la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976", en *op. cit.* nota 1, p. 292.

⁵³ *Idem*, pp. 292-293.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Idem*, p. 292.

⁵⁶ *Idem*, p. 285.

evolutivo de la legislación sobre los partidos, ya que ésta queda incompleta si no es complementada por una ley reglamentaria que específicamente regule a los partidos políticos. Ni aun una constitucionalización amplísima del tipo portugués puede suplir la falta de una ley reglamentaria.

El primer país en el mundo que al régimen constitucional le sumó una ley reglamentaria sobre los partidos fue Alemania, cuando en 1967, dieciocho años después de la constitucionalización, se aprobó la Ley de Partidos. El lapso de dieciocho años, transcurrido entre la constitucionalización de los partidos y la promulgación de la Ley de Partidos, "demuestra la indecisión del legislador antes de comprometerse y comprometer al país en una ley sin precedentes salpicada de riesgos".⁵⁷ Los problemas que presentaba la confección e implantación de una ley de partidos surgían por no haber antecedente alguno en la regulación de un fenómeno tan complejo y rebelde al control jurídico como lo es el partido político. Como posteriormente veremos, el legislador alemán se veía enfrentado con la ardua tarea de controlar el funcionamiento de varios partidos políticos fuertes, organizados y arraigados firmemente en una tradición política, que se remontaba al siglo pasado, mientras que el legislador mexicano de 1977, legislaba prácticamente para crear un sistema de partidos que en la realidad política de nuestro país nunca había funcionado, por carecer los partidos de oposición de vigor político, de organización y de un respaldo popular amplio.

En Italia, el 2 de mayo de 1974, se publicó la Ley Piccoli que, al igual que la ley alemana de 1967, configura una regulación jurídica de los partidos de gran extensión y detalle. Por otro lado, en Francia la constitucionalización de 1958 sigue sin su complemento.

IV. CONTENIDO ESENCIAL DE UNA LEY DE PARTIDOS

La reglamentación legal de los partidos debe abarcar un mínimo de temas generales, como son: el concepto jurídico de lo que es un partido político, sus funciones (como grupo electoral y como grupo parlamentario), su naturaleza jurídica, su constitución, su régimen patrimonial, su funcionamiento en relación con el sistema electoral y la justicia electoral.

⁵⁷ *Cfr.* Lojendio, *op. cit.* nota 26, p. 360.

V. CONCLUSIONES

1. Debido a que actualmente México se encuentra viviendo una etapa de transición política —a causa de la reforma electoral de 1977— es de gran utilidad recordar y examinar las experiencias que en el último medio siglo han tenido otros países del mundo en su afán por alcanzar una democracia integral. Del análisis de estas experiencias, y considerando la idiosincrasia mexicana, es posible conocer mejor qué es necesario suprimir, o bien agregar, a nuestro régimen jurídico partidario.

2. El problema de la ineficacia del régimen jurídico de los partidos surge no porque el fenómeno partidario escape a la regulación jurídica *per se*, sino porque no existe aún un cuerpo de conocimientos sobre los partidos, sistematizado y empíricamente comprobado.

3. Las clasificaciones tradicionales de la actitud del derecho hacia los partidos no presentan con suficiente claridad las subfases de la regulación jurídica de los partidos.

4. Los términos prohibición y tolerancia son más idóneos para describir las primeras etapas de la evolución del régimen jurídico de los partidos, que los vocablos oposición e ignorancia.

5. Las primeras referencias jurídicas sobre los partidos políticos se dieron contra la voluntad del legislador, quien, a los viejos temores rousseauianos, añadió la supuesta incompatibilidad de los partidos con la pureza de ciertos principios del derecho constitucional clásico, como por ejemplo la división de poderes.

6. Las primeras referencias jurídicas sobre los partidos en el mundo, se dan al regularse los comités electorales y el funcionamiento de los grupos electorales, pero ignorándose la faceta social de los partidos.

7. La constitucionalización directa de los partidos políticos cubre un espectro muy amplio de normatividades que van desde la simple mención del vocablo partido, sin un desarrollo conceptual de éste, hasta un tratamiento detallado como el de la Constitución portuguesa de 1976.

8. La constitucionalización de los partidos políticos busca diferentes objetivos según sea el sistema político en que se da. Así, la constitucionalización del Partido Comunista soviético, de 1936, buscaba la organización totalitaria de la sociedad bajo el imperio de un partido, mientras que en Europa occidental la constitucionalización de los partidos buscó lograr que ningún grupo u organización monopolizara el poder político.

9. La nueva concepción de lo que debe ser la constitucionalización de los partidos, sustenta que el texto fundamental no debe circunscribirse a meras declaraciones genéricas de un artículo, sino que deben

regularse en detalle a nivel constitucional: la consideración de los partidos como elementos básicos de la vida política; su participación dentro de las instituciones políticas establecidas por la propia Constitución y el carácter de las relaciones entre los partidos y los diversos individuos y grupos de la sociedad.

10. Para que una ley reglamentaria sobre partidos políticos no desvirtúe el espíritu del legislador constitucional, las disposiciones constitucionales de los partidos deben ser precisas y con la suficiente extensión, como para abarcar los puntos esenciales de la vida partidaria.