

## REFLEXIONES COMPARATIVAS SOBRE CONSENSO REAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

SUMARIO: 1. *Introducción: soberanía popular.* 1. *El pluralismo como característica de la democracia.* 2. *La soberanía popular en los textos constitucionales.* 3. *Consenso real y consenso básico.* II. *La constitucionalización de los partidos políticos.* 1. *Actitud de rechazo hacia los partidos políticos.* 2. *El reconocimiento de los partidos políticos.* 3. *Reformas constitucionales en México.* III. *Los partidos políticos como instrumentos para la integración nacional.* 1. *Partidos y decisión política.* 2. *El Partido de la Revolución en México.* 3. *Elementos del consenso real en México.* IV. *Problemas de la legitimación democrática.* 1. *Poder público y régimen de partido.* 2. *La estructura interna de los partidos políticos.* 3. *Dirección política y participación popular.*

### I. *Introducción: soberanía popular*

#### 1. *El pluralismo como característica de la democracia*

“Todos los gobiernos se fundan en la opinión.” Esta frase, acuñada por David Hume hace más de dos siglos, se ha convertido entretanto en un tema común.<sup>1</sup> Este filósofo del empirismo inglés destacó de manera concisa e impresionante el elemento esencial para el funcionamiento de un sistema político. Ni siquiera un régimen totalitario puede ignorar y descuidar continuamente la opinión de sus ciudadanos, aun cuando los trata como súbditos sin derecho a participar en la vida política. Ningún tirano puede apoyarse exclusiva y permanentemente en las bayonetas. De ahí que los sistemas dictatoriales modernos dependan de una propaganda abrumadora. Los intentos para influir sobre la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación abarcan todos los ámbitos de la vida e invaden la esfera privada, pero al mismo tiempo significan el reconocimiento involuntario de la verdad de la afirmación que reconoce a la opinión popular como la base insustituible del poder público. Los dictadores de nuestro siglo nunca hubieran logrado usurpar y conservar el poder sin un eficaz aparato de propaganda, creado por ellos mismos. El principio fundamental de la propaganda totalitaria es pretender que la opinión divulgada oficialmente es la única admisible, y todos los que se hallen en desacuerdo con ésta son enemigos del pueblo y del progreso.

El lema principal de Adolfo Hitler: “un pueblo, un *Reich*, un caudillo” contrasta con el pluralismo, que es una característica del régimen democrático. El pluralismo es quizá como se ha dicho, la mejor definición del tipo de los sistemas

<sup>1</sup> Cfr., la reciente obra de Quaritsch, Helmut, “Zur Entstehung der Theorie des Pluralismus (sobre el origen de la teoría del pluralismo), en la revista *Der Staat* (El Estado), 1980, pp. 29 y ss. (p. 39).

políticos establecidos en Europa Occidental desde la Edad Media. El pluralismo social es un principio estructural que tiene sus raíces históricas en la primitiva representación por estamentos, de los Estados Generales franceses, las Cortes españolas y el Parlamento británico, en cuanto comprendían estratos diferentes de la sociedad.<sup>2</sup> Significa un principio de tensión que comprende un elemento dinámico, pues conduce al compromiso de ideas e intereses diversos y contradictorios. La estabilidad de un sistema político consiste en un equilibrio entre disenso y consenso. Junto con la idea de un pluralismo fundado en la discrepancia natural dentro de cada comunidad, se superpone la idea de un proceso de integración, que conduzca hacia el consenso.<sup>3</sup>

## 2. La soberanía popular en los textos constitucionales

La idea básica de que la voluntad del pueblo es fundamento del poder público, se encuentra consagrada en varios países, en normas constitucionales distintas, pero que concuerdan en lo esencial.

La primera constitución que consagró el principio de la soberanía popular en las Américas, no fue la de los Estados Unidos, de 1787, como podría suponerse, sino la Constitución de Cádiz de 1812, en cuya elaboración habían intervenido también representantes de la América española, y que estuvo vigente en Nueva España en dos ocasiones. Sin embargo, la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos, ya había proclamado el principio de que todos los gobiernos derivan sus justos poderes del consenso de los gobernados (*consent of the governed*). La Constitución de Cádiz destacó especialmente el poder del constituyente al asentar en su artículo 3o.: "La soberanía reside esencialmente en la Nación, por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales." En México, la llamada Constitución de Apatzingán" (la denominación original de este importante documento de la historia constitucional de México es "Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana"<sup>4</sup> sustituyó el vocablo "nación" por el de "pueblo" y asentó en su artículo 5o.: "... La soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución..."<sup>5</sup> El artículo 39 de la constitución mexicana actual, recoge el contenido de los artículos 4 y 5 de la Carta de Apatzingán, y en los artículos 40, 41 y 136 se refiere también a los problemas de la

<sup>2</sup> Sánchez Agesta, Luis, *El Sistema político de la Constitución española de 1978, Ensayo de un sistema*, Madrid 1980, pp. 89 y ss.; consúltese también a Zippelius, Reinhold, *Integration und Pluralismus im Rechtsstaat* (Integración y pluralismo en el Estado de Derecho), Tübingen, 1974, y *Allgemeine Staatslehre* (Teoría General del Estado), 6a. edición, Munich 1978, pp. 129, 149.

<sup>3</sup> Sánchez Agesta, *op. ult. cit.*, pp. 90 y ss.

<sup>4</sup> Giraud, Arnáiz, Carlos, *El poder ejecutivo mexicano a la luz de los documentos constitucionales* (tesis profesional), México, 1978, p. 29.

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 3a. edición, México, 1979, p. 230; Arnáiz Amigo, Aurora, *Instituciones constitucionales mexicanas*, México, 1975, p. 21.

voluntad del pueblo, al ejercicio de su soberanía y al restablecimiento de la observancia de la constitución y de la libertad popular, con posterioridad a un gobierno contrario a los principios de la propia constitución.

En otras constituciones, la cuestión de la soberanía popular no se regula en forma tan detallada. En Alemania, ninguna norma de la Constitución de 1871 se refería a la soberanía, ni siquiera en forma indirecta. La Constitución de Weimar de 1919 se limitó a establecer que todo poder público emana del pueblo, sin usar la palabra "soberanía", como lo hizo también el constituyente de Bonn al elaborar la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, en el año de 1949.

La Constitución española de 1978 merece especial atención, ya que es el texto más reciente. El párrafo 2 del artículo primero habla de la soberanía nacional, que reside en el pueblo español. En el primer párrafo del mismo artículo, en cambio, se adoptó el principio que constituye el resultado esencial de la discusión moderna de las ciencias políticas, al destacar el pluralismo político, sobre el cual insiste el artículo 6, que atribuye a los partidos políticos la misión de expresar el pluralismo político y contribuir a la formación y manifestación de la voluntad popular.

### 3. *Consenso real y consenso básico*

La legitimación de un sistema político por el consenso del pueblo no es cuestión que tenga carácter exclusivamente jurídico. El consentimiento de los gobernados es una condición para la vigencia real del derecho positivo. Cabe decir que es una dimensión de la razón vital de una comunidad. El consenso real se manifiesta de distintas maneras; no es suficiente considerarlo simplemente como un proceso formal de votación, o como investigaciones de demoscopia. En la actualidad, tampoco bastaría el establecimiento del sistema representativo clásico, como lo expuso Tocqueville en su famoso libro *La democracia en América*, al hablar de la sacrosanta autoridad de los representantes elegidos por el pueblo, y manifestó, refiriéndose a los ciudadanos estadounidenses: "Toleran que se les tenga bajo tutela al considerar que ellos mismos han elegido a sus tutores. Cada quien permite que se le sujete, cuando ve que ni un hombre ni una clase sino el pueblo mismo tiene el fin de la cadena en sus manos."<sup>6</sup>

No se sabe si esta afirmación era correcta respecto del siglo pasado. Hoy, no no cabe duda de que el sistema representativo no funciona de la manera descrita. No se permite que los representantes se emancipen de los representados.

<sup>6</sup> Isensee, Josef, "Regierbarkeit in einer parlamentarischen Demokratie" (El gobierno en una democracia parlamentaria), en la obra *Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie, ein Cappenberger Gespräch* (Sobre el gobierno de la democracia parlamentaria, una discusión con Cappenberger), Colonia 1979, pp. 32 y ss., habla en este contexto de "existentielle Größe" y "Lebenselixier des Gemein wessens" (magnitud existencial y elixir vital de la esencia común), p. 34.

<sup>7</sup> Tocqueville, *De la Democratie en Amerique*, primera parte 1835, segunda parte 1840, citado por Isensee, *op. cit.*, *supra* nota 6, p. 33.

Los representantes dependen continuamente del consentimiento popular, que no sólo se expresa en votaciones periódicas, cada tres, cuatro o cinco años, según las prescripciones constitucionales, sino en forma permanente por el consenso real del pueblo, al que también se puede llamar respaldo público, adhesión tácita o apoyo general.<sup>8</sup> El concepto de la legitimación por consenso, sin embargo, no significa la abdicación de las disposiciones normativas frente a la realidad respectiva, o la abdicación de la constitución respecto de la situación política.

El consenso no puede provenir del caos.<sup>9</sup> Como lo expresó Hermann Heller, cuando todo pensamiento político-jurídico es sólo la expresión de una situación histórico-social de carácter muy concreto, es decir, no existe el sentido de un vínculo entre generaciones y clases, o entre partidos y países, entonces no puede darse una base para la discusión o para la negociación racional en la política, tanto teórica como práctica, sino una simple actitud que pretende suprimir al adversario por la fuerza.<sup>10</sup>

Desde hace algunos años, se habla del consenso básico en este contexto continuando la discusión que se inició en Alemania desde la época de Weimar.<sup>11</sup> La Ley Fundamental alemana garantiza los valores básicos que son el objeto del consenso básico a través de la disposición explícita del artículo 79, párrafo tercero.

En México, la constitución vigente se refiere al consenso básico en su artículo 136, el cual preserva determinadas disposiciones constitucionales contra todo intento de alterarlas substancialmente. Los principios relativos a la voluntad del pueblo de constituirse en república representativa, democrática y federal, de acuerdo con el artículo 40 de la propia constitución, pertenecen a aquellos a los que se refiere el primero de los preceptos fundamentales mencionados. El consenso básico abarca también a las garantías individuales y su protección, así como a los postulados fundamentales de la justicia social (artículos 27 y 127), aun cuando dicha Carta Suprema no lo establezca expresamente.

La historia demuestra la posibilidad de que el consenso expresado en una votación contraria a la Carta Fundamental, contradiga el consenso básico, cimentado en sus valores esenciales.

Tal tipo de plebiscitos terminó en Francia con la existencia de la Primera y la Segunda Repúblicas, ya que se limitaron a confirmar, por medio del sufra-

<sup>8</sup> Mols, Manfred y Tobler, Hans-Werner, *Mexiko-Die Institutionalisierte Revolution*, México, La Revolución institucionalizada, Colonia-Viena, 1976, pp. 56 y ss., pp. 234 y ss. (Mols); Horn, Hans-Rudolf, *Legitimation und Grenzen der Exekutive* (Legitimación y límites del Poder Ejecutivo), Berlín, 1979, pp. 23 y ss.

<sup>9</sup> Isensee, *op. cit.*, *supra* nota 6, p. 34.

<sup>10</sup> Heller, Hermann, "Bemerkungen zur staats-in rechtshistorischen Problematik der Gegenwart" (Observaciones sobre la problemática estatal y jurídico-política de la actualidad), en *Archiv des öffentlichen Rechts* (Archivo de derecho público), 1929, p. 338; en el mismo sentido en su obra *Staatslehre* (Teoría del Estado), 3a. ed. 1963, p. 255.

<sup>11</sup> Scheuner, Ulrich, "Konsens und Pluralismus als vergassungs-rechtliches Problem" (Consenso y Pluralismo como problema del derecho constitucional) en *Jakob* (editor), *Rechtsgeltung und Konsens* (Vigencia del derecho y consenso), Berlín, 1976, pp. 33-68; del mismo autor, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie* (El principio de mayoría en la democracia), 1973, especialmente pp. 54 a 62; Horn, *op. cit.*, *supra* nota 8, pp. 108 y ss.

gio, los actos de usurpación de los jefes del Estado republicano, quienes prefirieron el título y el poder de un emperador, como Napoleón I y Napoleón III. Cabe decir, que actualmente un cambio político de esta naturaleza debería considerarse no sólo como ilegítimo desde un punto de vista general, sino como inconstitucional en el sentido estrictamente normativo, ya que se ha abandonado la idea positivista de que un orden legal se limita a la observancia de ciertos procedimientos formales, sin tomar en cuenta la meta y el contenido de las normas. La diferencia entre el consenso básico y la opinión, a la que quizá por casualidad pudiera apoyar una mayoría, desempeña también un papel en la discusión de los problemas sobre la formación y la manifestación de la voluntad popular.

Nuestras reflexiones comparativas se refieren al sistema político de México y abarcan ciertos aspectos de la situación política en algunos países europeos, primordialmente de España y de la República Federal de Alemania.

## II. *La constitucionalización de los partidos políticos*

### 1. *Actitud de rechazo hacia los partidos políticos*

El desprestigio de los partidos políticos es un fenómeno ubicuo. Tiene sus raíces en el desarrollo de estos fuera de la legalidad, pero también en las críticas que los grandes pensadores de la teoría del Estado hicieron a los antecesores de los modernos partidos en el transcurso de la historia, hasta los tiempos más recientes. Bodino y Rousseau consideraban a todas las agrupaciones políticas como peligrosas amenazas a la soberanía del monarca y a la del pueblo, respectivamente. Los prejuicios divulgados se refieren a todos los asuntos de la política calificada frecuentemente como negocio sucio. "Una canción política. ¡Qué asco! ¡Qué abominable canción!", gritan los estudiantes en la famosa escena de la cava de Auerbach, en el "*Faust*" de Goethe, cuando uno de ellos empieza a cantar sobre el Sacro Imperio Romano Germánico. Parece comprensible que poetas y otros pensadores, al buscar la armonía ideal de la vida humana, demuestren una actitud de rechazo hacia los partidos políticos. Pero es extraño que también los pensadores de la teoría política y del derecho público, inclusive en nuestro siglo, acostumbren su desprecio por los partidos políticos.

Georg Jellinek opinó en su famosa *Teoría General del Estado* (1913), que la vida de los partidos tiene tantos elementos extraños e impredecibles, que es imposible describirlos desde el punto de vista científico.<sup>12</sup> Inclusive constitucionalistas como Triepel, que dedicaron fructíferas investigaciones al problema de los partidos, no reconocieron su importancia. Triepel los llamó "fenómenos extra-

<sup>12</sup> Leibholz, Gerhard, *Struktur probleme der modernen Demokratie* (Problemas estructurales de la democracia moderna), 4a. ed., Frankfurt am Main, 1974, p. 84, refiriéndose a Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre* (Teoría general del Estado), 1919, p. 114, Cfr. también Stern, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (El derecho público de la República Federal de Alemania), tomo I, Munich, 1977, p. 325, quien considera a esta actitud como ficticia.

constitucionales", cuyas decisiones son expresiones de cuerpos sociales ajenos al organismo del Estado, sin compromiso ni transcendencia.<sup>13</sup> Se creía que la noción de los partidos políticos no desempeñaba ningún papel en el orden del Estado.

No debe olvidarse que en el siglo XIX era usual que los Estados prohibieran la fundación de partidos políticos y los combatieran sin cuartel. Debido a esto, se puede explicar la conmoción causada cuando el entonces presidente mexicano Porfirio Díaz declaró en 1908, en la famosa entrevista con el periodista norteamericano Creelman, su propósito de apoyar la fundación de un partido de oposición.<sup>14</sup>

El rechazo general de los partidos políticos no se basó solamente en reflexiones respecto del Estado, sino también en las doctrinas democráticas, ya que se sobreestimó el principio consagrado en la mayoría de las constituciones, en el sentido de que el diputado es representante del pueblo en su conjunto y no está ligado a mandatos e instrucciones, y se encuentra únicamente sujeto por su conciencia. La doctrina del derecho constitucional suponía también en la época de la Constitución de Weimar, que era intolerable que en cuanto a los altos cargos, la formación de la voluntad estatal pudiera depender de la voluntad de algunos partidos, contemplados como las más impredecibles agrupaciones de masa.<sup>15</sup>

Esta hostilidad manifiesta frente a los partidos no se explica por una ideología burguesa o acaso reaccionaria de los profesores que negaron los resultados de la Revolución de 1918 que llevó al poder al Partido Socialdemócrata, ya que éste poseía la mayoría de los asientos en el parlamento del *Reich* desde las elecciones de 1912. El desprecio hacia los partidos políticos se expresó realmente en el texto de la Constitución de Weimar, la que afirmó este desdén al disponer en su artículo 130 que los funcionarios eran servidores de la comunidad y no de un partido.

Un cambio en la doctrina, que conlleva un reconocimiento paulatino de los partidos políticos, se inició en Alemania en los años posteriores a 1924.<sup>16</sup> La opi-

<sup>13</sup> Triepel, Heinrich, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien* (La constitución del Estado y los partidos políticos), Berlín, 1928, pp. 24 y ss., *Cfr.* en contra de la opinión anterior, Leibholz, *op. cit.*, p. 84.

<sup>14</sup> Silva Herzog, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, tomo I, México-Buenos Aires, 1960, pp. 60 y ss., texto completo de la citada entrevista pp. 108-118. Las consecuencias más importantes fueron las siguientes palabras de Díaz: "Si en la República llegase a surgir un partido de oposición, lo miraría como una bendición y no como un mal; y si ese partido desarrollara poder, no para explotar, sino para dirigir, yo le acogería, le apoyaría, le aconsejaría y me consagraría a la inauguración feliz de un gobierno completamente democrático".

<sup>15</sup> Triepel, *op. cit.*, *supra* nota 13, p. 30; *cfr.* Leibholz, *op. cit.*, *supra* nota, p. 74.

<sup>16</sup> *Cfr.* en especial, Nawiasky, Hans, *Die Zukunft der politischen Parteien* (El futuro de los partidos políticos), 1924; Kollreuter, Otto, *Die politischen Parteien im modernen Staate* (Los partidos políticos en el Estado moderno), 1926; del mismo autor, *Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat* (El Estado alemán como estado federal y de partidos), 1927; Triepel, *op. cit.*, *supra* nota 13; Radbruch, Gustav, "Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts" (Los partidos políticos en el sistema

nión de que la lucha política entre los partidos es algo natural y necesario, proclamada por el tratadista del Estado, Richard Schmidt en 1901, había caído en el olvido durante mucho tiempo, pero ahora ya no prevalece la opinión de que las disputas políticas sean cosas desagradables que pueden evitarse. Después de la Segunda Guerra Mundial, los partidos políticos tuvieron elocuentes propagandistas también en Francia e Italia y en este sentido merecen especial mención las obras de Duverger, Burdeau y Ferri.<sup>17</sup>

En el transcurso de la historia, el poder público ha cambiado su actitud frente a los partidos políticos, principalmente en tres ocasiones: primero los suprime y los combate con la fuerza; después los ignora oficialmente, pero como dicho olvido no podía ser permanente, se reconoció paulatinamente a los partidos, primeramente en reglamentos parlamentarios internos, después en las leyes electorales, y el último grado del reconocimiento de los partidos políticos consiste en su constitucionalización.<sup>18</sup>

## 2. El reconocimiento de los partidos políticos

La Constitución de la República Italiana de 1947, fue una de las primeras leyes fundamentales que reguló la formación de partidos políticos, al expresar en su artículo 49: "*Tutti i cittadini hanno diritto le associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico e determinare la politica nazionale.*"<sup>19</sup> (Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos, a fin de participar democráticamente en la determinación de la política nacional.) Esta norma pertenece a la primera parte de la Carta Fundamental, que se refiere a los derechos y obligaciones de los ciudadanos y regula sólo el derecho de asociación del individuo, y por ello no debe considerarse como una verdadera constitucionalización de los partidos políticos y de sus funciones, sino únicamente el comienzo de un proceso decisivo de desarrollo.<sup>20</sup>

Con anterioridad a la Ley Fundamental de 1949, ya se había creado en la entidad federativa alemana de Baden, disposiciones constitucionales avanzadas

del derecho constitucional alemán), en *Handbuch der deutschen Staatsrechtslehre* (Manual de la Teoría del Estado alemán), tomo I, Stern, *loc. cit.*, *supra* nota 12, pp. 236 y ss.

<sup>17</sup> Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*, tomo I, 1949, pp. 422 a 475; Duverger, Maurice, *Les Parties Politiques*, cfr. además Lavau, *Partis politique et réalités sociales, Contribution a un etude realiste des parties politiques*, 1953; Arrighi, *Le Statut des partis politiques*, 1948; en Italia, Ferri, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, autor que designa a los partidos políticos "la sintesi degli organi statuali destinati all' esercizio delle funzione di governo" (La síntesis de los órganos del Estado, destinados a ejercer las funciones del gobierno), p. 170.

<sup>18</sup> Triepel pronosticó esta situación con acierto en 1928, *op. cit.*, *supra* nota 13, p. 8, pero estimó que este desarrollo era problemático; cfr., Stern, *op. cit.*, *supra* nota 12, p. 327.

<sup>19</sup> Leibholz, *op. cit.*, *supra* nota 12, p. 91, cfr. también el artículo 141, parágrafo 13 de la constitución brasileña de 1946.

<sup>20</sup> Ferri, *op. cit.*, *supra* nota 17, p. 45; y en el mismo sentido la sentencia del Tribunal Federal Constitucional Alemán, en la publicación oficial, tomo 5, p. 388; cfr. Leibholz, *op. cit.*, *supra* nota 12, p. 92.

que regulaban aspectos esenciales de los partidos políticos. La Constitución del Estado de Baden de 22 de mayo de 1947 (la que ya no se encuentra en vigor, ya que Baden pasó a formar parte de una entidad federativa más grande, Baden Württemberg), destacaba ya la responsabilidad de los partidos políticos (artículo 120) y la protección del ciudadano frente a ellos. La primera constitución que en forma clara confirió una función constitucional a los partidos políticos, fue la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, del 23 de mayo de 1949, que establece en su artículo 21:

(1) Los partidos políticos contribuyen a formar la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su orden interno deberá responder a los principios democráticos. Darán cuenta de la procedencia de sus recursos. (2) los partidos que por sus fines o por la actitud de sus seguidores tiendan a desvirtuar o derrocar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. La inconstitucionalidad será declarada por el Tribunal Constitucional de la Federación. (3) La reglamentación se hará mediante leyes federales.

La trascendencia de este precepto está subrayada por el lugar que ocupa dentro del contexto constitucional. Mientras que el primer proyecto constitucional (llamado *Herrenchiemsee-Entwurf*) había previsto que se adoptara una norma acerca de los partidos políticos en el capítulo sobre el parlamento federal, los partidos fueron finalmente consagrados en el capítulo sobre el poder público.<sup>21</sup>

Desde el punto de vista de la doctrina del derecho político, el reconocimiento de los partidos políticos significa una revolución si tomamos en cuenta que durante mucho tiempo se les consideró como fenómenos ajenos a la constitución, e inclusive ilegales, pero actualmente se les incorpora al sistema de la Ley Fundamental y esa constitucionalización es modelo para otras constituciones.

En Suiza, el proyecto de 1977 de una reforma total de la constitución federal, adoptó rasgos fundamentales de las normas alemanas. En el artículo 68 se lee el siguiente texto:

(1) Los partidos políticos contribuyen a formar la opinión y la voluntad del pueblo. (2) Una ley federal puede otorgar subvenciones públicas y otras prestaciones a los partidos. (3) Cualquier prestación está sujeta a la condición de que los partidos políticos se organicen según el principio democrático, dispongan de un número mínimo de asientos en el Consejo Nacional y den cuenta pública de la procedencia y del uso de sus recursos.

Llama la atención que el proyecto suizo vaya más allá que la Ley Fundamental alemana, al prever la posibilidad de que mediante una ley federal se otorguen fondos públicos a los partidos. En la República Federal de Alemania, el Tribunal

<sup>21</sup> La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania fue la primera constitución del mundo que consagró el derecho de los partidos políticos a colaborar políticamente para lograr una norma decisiva ("*Mittelpunktbestimmung*"), como lo sostuvo Stern, *op. cit.*, *supra* nota 12, refiriéndose a Seifert, Karl-Heinz, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland* (Los partidos políticos en el derecho de la República Federal de Alemania), 1975.

Constitucional de la Federación decidió en una sentencia pronunciada en 1966, que la Ley Fundamental no admite el financiamiento de las actividades generales de los partidos políticos por medio de fondos públicos, pero pueden ser restituidos los gastos de las campañas electorales legítimas;<sup>22</sup> basándose en dicha sentencia, la Ley de los Partidos Políticos de 1967 otorga una cantidad de fondos públicos a cada partido, de acuerdo con el número de votos alcanzados.

Las posibles ventajas del financiamiento público de los partidos fueron discutidas por los expertos suizos al elaborar el proyecto constitucional. Este financiamiento favorece a los partidos poderosos ya existentes y que pueden constituirse en órganos paraestatales, y por ello finalmente se propuso consagrar el otorgamiento de subvenciones públicas mediante leyes federales.<sup>23</sup>

En España, los partidos políticos aparecen consagrados solemnemente en el artículo 6o. de la Constitución de 1978, ya mencionado en el contexto de las advertencias preliminares sobre el pluralismo. El texto del citado precepto dispone: "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos."

Las normas que establece la constitución española para el derecho de asociación (artículo 22) son aplicables a los partidos políticos; de manera que por este concepto, y por figurar en el título preliminar, su existencia y regulación están protegidos por las prevenciones de los artículos 53 y 168, es decir, pertenecen a las garantías de las libertades y derechos fundamentales sobre los cuales decide el Tribunal Constitucional, y además sólo pueden ser alterados dentro de límites estrechos.<sup>24</sup> Los partidos tienen derecho a la financiación pública, que se otorga por cada asiento obtenido en el Parlamento y por los votos que obtengan los candidatos.<sup>25</sup>

### 3. Reformas constitucionales en México

La Constitución Mexicana de 1917 no mencionó a los partidos políticos antes de la reforma constitucional de 1962, ni tampoco tomó en cuenta sus anteceden-

<sup>22</sup> Sentencia publicada en el tomo 20, pp. 56 y ss. Según el concepto de Leibholz, *op. cit.*, *supra* nota 12, pp. VIII y ss., dicha decisión contradice resoluciones anteriores del tribunal, mencionadas por el propio autor. En una de las escasas sentencias pronunciadas por el tribunal en pleno, el 20 de julio de 1954, publicada en el tomo 4, p. 30, se afirmó que los partidos políticos ejercen "funciones de un órgano constitucional". Esta opinión encontró marcada oposición, *cfr. Stern. op. cit.*, *supra* nota 12, pp. 339 y ss.

<sup>23</sup> *Rapport de la Commission d'Experts pour la Preparation d'une revision totale de la constitution federale*, Berna, 1977, pp. 142 y ss. (en la versión alemana p. 147), *cfr. Horn. op. cit.*, *supra* nota 8, pp. 33 y ss.

<sup>24</sup> Sánchez Agesta, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 161.

<sup>25</sup> Sánchez Agesta, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 163.

tes, tanto en México como en otros países, y en dicha reforma se introdujo el régimen de "diputados de partido", la que mantuvo el sistema representativo clásico. Además de los diputados elegidos por mayoría de votos en cada distrito, se crearon las diputaciones de partido. Los partidos que alcanzaban un 2.5% de la votación total en las elecciones, obtenían el derecho de representación en la Cámara de Diputados, según la versión anterior del artículo 54. El porcentaje prescrito fue disminuido a 1.5% en la reforma de 1972.<sup>26</sup>

La Reforma Política de 1977 abandonó el sistema de los llamados diputados de partido, que es un término poco adecuado, pues parece insinuar que los llamados "diputados de mayoría" poseen de una mayor legitimidad democrática. En realidad, todos los diputados necesitan de cierta mayoría en favor de su partido e inclusive en su designación como candidatos por el propio partido. La nueva combinación de los sistemas mayoritario y proporcional fue consagrada por el nuevo contexto del artículo 52 de la constitución mexicana, según el cual la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, y hasta 100 diputados que son electos de acuerdo con el sistema de representación proporcional, mediante la utilización de listas regionales. El "partido político nacional", como dice el artículo 54, de la propia constitución tendrá derecho a que se le atribuyan diputados según el principio de representación proporcional, cuando alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación —porcentaje establecido desde 1971— y cuando no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría.

La Reforma Política atribuye derechos propios a los partidos políticos no sólo dentro del sistema electoral, que no vamos a estudiar más detenidamente, sino especialmente en el contexto de la cuestión de cómo el pueblo ejerce la soberanía. Los párrafos adicionales del artículo 41 de la Constitución Mexicana disponen:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades, tendientes a la obtención del sufragio popular. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Por medio de la reforma política, se reconoció que los partidos son entidades de interés público, que no se pueden estimar como agrupaciones sin derechos propios, como se les consideró anteriormente en muchos países. Desempeñan el papel crucial de llevar a la práctica la soberanía popular a través de la participación y la integración del pueblo. La reforma no se limitó a procurar los

<sup>26</sup> Carpizo, *op. cit.*, *supra* nota 5, pp. 224 y ss.

derechos de los partidos, pues también comprende disposiciones minuciosas sobre cuestiones prácticas relativas a su funcionamiento y a sus posibilidades de influir sobre el público. Estos problemas merecen una investigación más detenida.

### III. *Los partidos políticos como instrumentos de la integración nacional*

#### 1. *Partidos y decisión política*

Se ha dicho con toda razón, que la constitucionalización de los partidos políticos tiene el propósito de reconciliar la realidad política con el derecho escrito.<sup>27</sup> Pero no consideramos correcta la opinión de que se trata sólo de un evento formal, que no produce consecuencias políticas propias.

En la actualidad debe tomarse en cuenta la tendencia que explica frecuentemente los fenómenos políticos por medio de características netamente sociales, en la que se renuncia a cualquier forma de evaluación. Para demostrar la falta de trascendencia de las constituciones, suele citarse la cáustica respuesta de un profesor venezolano a la pregunta ¿qué es una Constitución?: "Es un librito amarillo que se modifica todos los años y se viola todos los días."<sup>28</sup>

Las tensiones que indudablemente existen entre el derecho constitucional y la realidad política, únicamente podrán ser superadas o por lo menos atenuadas, cuando los constitucionalistas tomen en cuenta los factores decisivos de la política, y en este sentido la constitucionalización de los partidos políticos no sólo crea los fundamentos de su legitimidad intrínseca, sino que al mismo tiempo posibilita medidas para limitar legalmente aquellas actividades que amenacen el bien común. En la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, las normas explícitas sobre esta cuestión se explican por las experiencias de la República de Weimar y de su destino.

La voluntad del pueblo en la realidad del Estado democrático moderno sólo puede manifestarse por medio de los partidos políticos, considerados como unidades de la acción política.<sup>29</sup> Sin la mediación de los propios partidos, el pueblo no tendría oportunidad de ejercer su soberanía y los particulares carecerían de toda posibilidad de influir sobre los fenómenos de la vida política, en virtud de que la mayoría de ellos carecen de poder, como consecuencia de su situación social y económica.<sup>30</sup>

El pluralismo de la democracia moderna puede comprenderse desde el punto de vista del proceso de la decisión, si se considera que el instrumento básico del Estado pluralista es la representación, constituida a través del sufragio como vía para recoger y simplificar la variedad de orientaciones potenciales y las dife-

<sup>27</sup> Leibholz, *op. cit.*, *supra* nota 5, pp. 224 y ss.

<sup>28</sup> Cfr. Pinto Ferreira, Luiz, *El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina*, pp. 25 y ss. y p. 39, en el tomo colectivo del mismo nombre; México, 1977.

<sup>29</sup> Así la sentencia del Tribunal Constitucional Federal en el tomo 2, p. 11, que prohibió al partido neonazi, "*Sozialistische Reichspartei*", por ser inconstitucional, Cfr. Leibholz, *op. cit.*, *supra* nota 12, p. 90.

<sup>30</sup> Leibholz, *op. cit.*, *supra* nota 12, pp. 90, 330 y ss.

rencias de una sociedad, así como para establecer los órganos necesarios y para entablar el diálogo entre estas tendencias. El organismo que primordialmente cumple con esta función es el parlamento, y ya que democracia pluralista significa un gobierno abierto y responsable, de carácter público, la publicidad y la representación aparecen como los grandes instrumentos a través de los cuales la diversidad se resuelve en una unidad de decisión.<sup>31</sup>

Las distintas orientaciones que deben tomarse en cuenta se manifiestan a través de los partidos políticos, y puesto que en muchos países existen grandes partidos populares que comprenden facciones diferentes e intereses que en ocasiones son contradictorios, el proceso de decisión dentro del mismo partido es muy complejo y difícil. Hace medio siglo, Carl Schmitt advirtió el fenómeno de que las decisiones de importancia política no se toman en el pleno del parlamento, sino por comisiones informales de uno o varios partidos políticos del gobierno, y en este sentido, el propio parlamento funciona sólo como una oficina para incorporar esas decisiones al aparato del poder público.<sup>32</sup>

## 2. *El Partido de la Revolución en México*

La Reforma Política Mexicana de 1977, implica que las normas constitucionales que regulan los partidos, se refieren también al partido del presidente de la República, es decir al Partido Revolucionario Institucional (PRI), mientras que los partidos mencionados en la reforma de 1962, sólo podían ser partidos minoritarios, a los que se les concedieron "diputaciones de partido" e impuso la responsabilidad, de que cuando sus candidatos resultaren electos en una elección para diputados y senadores, se presentaran a desempeñar sus funciones, según el artículo 63 constitucional que sigue vigente. El PRI sólo podía enviar sus candidatos como de mayoría, los que nunca se han negado a ocupar el puesto ganado en la elección.

El artículo 41 de la Constitución Mexicana establece que los partidos políticos tienen como fin "contribuir a la integración de la representación nacional" y en este sentido, el Partido de la Revolución puede reclamar el mérito de haber promovido la integración de la República Mexicana. Por otro lado, la función del partido político de "promover la participación del pueblo en la vida democrática" sigue siendo tarea futura, respecto de la cual ni siquiera un convencido seguidor del PRI puede sostener que la haya cumplido. El origen del citado partido comprueba estas afirmaciones.

La fundación del Partido Nacional Revolucionario, como se denominó el Partido de la Revolución en un principio, pertenece, sin lugar a dudas, a los hechos más importantes de la historia del México moderno. No fue el resultado de reflexiones teóricas profundas, sino la consecuencia de los hechos políticos, obtenida por el jefe máximo de la Revolución Mexicana.

<sup>31</sup> Sánchez Agesta, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 90.

<sup>32</sup> Schmitt, Carl, *Verfassungslehre* (Teoría de la Constitución), 1928, 4a. ed., Berlín, 1965, p. 319; *cfr.* Horn, *op. cit.*, *supra* nota 8, p. 57.

El presidente electo, general Alvaro Obregón, que ya había desempeñado el cargo de 1920 a 1924, murió asesinado en 1928 por un fanático religioso. El presidente constitucional, cuyo periodo iba a concluir, general Plutarco Elías Calles, no podía permanecer en el cargo, ya que hubiera violado el principio esencial de la Revolución Mexicana promovido por Madero, es decir, la prohibición de la reelección, modificado entonces para permitir que su antecesor fuera también su sucesor.

En el último informe que rindió Calles, según prescripción constitucional el primero de septiembre de 1928, pocos días después de la muerte de Obregón, declaró que había llegado el momento de que en México los gobiernos de los caudillos fuesen sustituidos por un "régimen de las instituciones" y la vida "regulada por auténticos partidos nacionales"<sup>33</sup> Expuso como causa de su convicción el hecho de "que quizá por primera vez en su historia, se enfrenta México con una situación en que la nota dominante es la falta de caudillos"; esto "debe permitirnos, y va a permitirnos orientar definitivamente la política de país por rumbos de verdadera vida institucional, procurando pasar de una vez por todas, de la condición histórica de un país de un hombre, a la nación de instituciones y de leyes"<sup>34</sup>

La eficacia de los principios proclamados por Calles se comprobó como más poderosa que su inventor. Primero logró continuar el régimen de caudillaje, apoyándose en el nuevo instrumento de un partido político, que contrastaba con las efímeras agrupaciones anteriores y a esta época se le denominó el "Maximato", porque Calles era conocido como el Jefe Máximo de la Revolución. Éste como dice Felipe Tena Ramírez, "forzó el tiempo y él mismo alcanzó a ser protagonista y víctima del último caudillaje, cuando en 1936 el presidente Cárdenas le expulsó del país para extirpar toda forma del Maximato. La lección del mensaje, en este punto, había sido aprendida y apicada".<sup>35</sup> Habían pasado las épocas en que un caudillo revolucionario hubiese podido borrar de un plumazo al partido de sus seguidores, como lo hicieron Obregón y, anteriormente Madero, cuando sus partidarios entraron en conflicto con sus jefes.<sup>36</sup>

La fundación del Partido de la Revolución significó la terminación de la desmembración política. En 1929 estaban registrados 61 partidos políticos y cuatro años después sólo había cuatro. Nadie hubiese podido pronosticar que la fundación del Partido de la Revolución hiciera posible la base de una estabilidad política que dura ya más de medio siglo, pues el nuevo partido empezó sus actividades con el nombramiento de un candidato a la presidencia que causó gran descontento, el cual se manifestó con la sublevación de cuatro generales y después, en un atentado en contra del presidente electo, Pascual Ortiz Rubio, destituido

<sup>33</sup> Furtak, Robert K., *El Partido de la Revolución y la estabilidad política en México* (segunda edición revisada y aumentada de la traducción de *Revolutionspartei und politische Stabilität in Mexiko*, Hamburgo, 1969), México, 1978, p. 30.

<sup>34</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 14 edición, México, 1976, p. 294.

<sup>35</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 297.

<sup>36</sup> Furtak, *op. cit.*, *supra* nota 33, p. 28.

por Calles en 1932. Sin embargo, desde entonces, todos los presidentes mexicanos han terminado su periodo constitucional.

El Partido de la Revolución, llamado desde 1946 Partido Revolucionario Institucional (PRI), tiene la función decisiva de garantizar el cambio constitucional de los poderes y la continuidad de poder, y por ello, la movilización de las masas de pueblo para asegurar sin dificultades la transición del más alto cargo electivo al candidato seleccionado, constituye la función de mayor responsabilidad del PRI, en vista de la importancia de este proceso para el futuro del país.

No obstante, el partido está destinado simultáneamente a velar por el principio más sagrado del sistema político mexicano, por el cual Madero se sublevó en 1910; la limitación temporal del cargo del presidente y la prohibición de una reelección inmediata o posterior.<sup>87</sup>

### 3. *Elementos del consenso real en México*

La estabilidad política de México se funda en un consenso real,<sup>88</sup> cuyos elementos son objeto de muchas y minuciosas investigaciones. Frank Brandenburg dedicó su obra básica de ciencia política, *The Making of Modern Mexico*, "a los profetas de la familia revolucionaria que elevaron a México a una posición de modelo entre las naciones latinoamericanas".

En este libro, su autor logró examinar los elementos esenciales de la legitimación y la estabilidad del sistema político mexicano, en este orden: mexicanidad, constitucionalismo, justicia social y defensa de los derechos de la población trabajadora, liberalismo, tolerancia racial, tolerancia religiosa, libertad intelectual y educación pública, crecimiento económico, integración económica de todos los mexicanos, iniciativa privada, propiedad pública y privada, estabilidad financiera, participación en el mundo y prestigio internacional. Se reconoce comúnmente a esta descripción de la plataforma revolucionaria, como correcta y completa.<sup>89</sup>

No es casualidad que el catálogo de los elementos del consenso nacional empiece con la mexicanidad y el constitucionalismo. Entre los dos elementos existe una conexión estrecha, subrayada por el artículo tercero de la constitución, que reglamenta la educación, señalando que fomentará el amor a la patria y, como expresa literalmente: "será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". El desarrollo a que aspira la constitución no está restringido ni teórica ni prácticamente por límites raciales.

<sup>87</sup> Furtak, *op. ult. cit.*, p. 137; cfr. Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, segunda edición, México, 1976, pp. 514, y ss. especialmente p. 529.

<sup>88</sup> Wehner, Friedrich, *Grundlagen einer mexikanische Verfassungsgeschichte* (Fundamentos de una historia constitucional mexicana), Hamburgo 1978, p. 201, y el artículo del mismo autor en la revista *Verfassung und Recht in Übersee*, Constitución y Derecho de Ultramar, 1977, p. 388.

<sup>89</sup> Mols, *op. cit.*, *supra* nota 8; Horn., *po. cit.*, *supra* nota 8, pp. 105 y ss.

A pesar del abismo que todavía existe entre los postulados constitucionales y la realidad social, sería fruto de un escepticismo infundado negar los indudables progresos de la situación económica y social de México, que no serían posibles sin la adhesión general al orden constitucional.

El consenso real, que contrasta con el "abstencionismo" y otras señales de la falta de una participación política, abarca también a aquellos grupos que viven al margen de la sociedad. Un ejemplo interesante son las significativas manifestaciones populares con motivo del cincuentenario de la Constitución Mexicana de 1917. La manera en la cual los campesinos y los obreros expresaban su veneración por los documentos constitucionales al paso de la caravana que les llevaba de la ciudad de México a la de Querétaro, no podía ser únicamente el resultado de la propaganda oficial, ya que no corresponden a la ideología revolucionaria del PRI.

En los periódicos del 4, 5 y 6 de febrero de 1967, se informó que: "... algunas mujeres del pueblo, llevadas por su mística de siglos, pretendían inclinarse a besar las urnas que guardaban los documentos... Otras gentes del pueblo se persignaban ante los documentos. Sentían que eran algo digno de veneración y la única forma de expresarla era simplemente la señal de la cruz, santiguándose".<sup>40</sup>

#### IV. *Problemas de la legitimación democrática*

##### 1. *Poder público y régimen de partido*

Refiriéndose a la fundación del partido de la Revolución, comúnmente denominado "partido oficial", Felipe Tena Ramírez advirtió que:

El derecho constitucional no es el ara sobre la que se inmola a un pueblo que acaba de hacer su revolución. Pero el derecho constitucional no es, por otro lado, una doctrina acomodaticia, como a veces lo han querido utilizar las dictaduras que se disfrazan de Estados de Derecho. Lo que hizo Calles fue confesar que prescindiría por entonces de la doctrina democrática si con su aplicación estricta se jugaba el destino de la revolución.<sup>41</sup>

El nuevo Partido Nacional Revolucionario fue concebido como el receptáculo de todas las fuerzas políticas de la nación ligadas a los ideales revolucionarios, pero también como un instrumento para el control de aquellas agrupaciones que a menudo solían servir a intereses personales y cuyas actividades en las elecciones locales, casi en forma habitual, culminaban en la misma pretensión: proclamar la victoria para sí, y suscitar de ese modo dos o varias representaciones municipales, que no podían invocar ninguna mayoría de votos evidente, pero sí, en cambio, el apoyo de caudillos y caciques regionales y locales. Por eso, el nuevo

<sup>40</sup> *Excélsior* (periódico de la ciudad de México); cfr. Carpizo, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 127.

<sup>41</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra* nota 34, p. 296.

partido también fue concebido como un mecanismo para la realización y manejo de las elecciones en todos los niveles nacionales.<sup>42</sup>

El carácter oficial del Partido de la Revolución halló su expresión más patente en la forma de su financiamiento. En enero de 1930, el presidente de la República, Emilio Portes Gil, dispuso, a través de un decreto, que a los empleados administrativos de la federación no se les cubriera el sueldo correspondiente a los días 31 del mes, ya que éste en cambio, sería retenido para lograr los objetivos del Partido Nacional Revolucionario: la realización de obras sociales, pero también el financiamiento de las campañas electorales. El partido oficial era el único partido que recibía recursos del erario nacional.<sup>43</sup>

La Reforma Política de 1977-1978 introdujo disposiciones adicionales en el artículo 41 de la constitución que posibilitan la indispensable igualdad de oportunidades a los partidos políticos, garantizándoles: "un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular". Si bien es deseable la fundación de nuevos partidos políticos, para llevar a la práctica el pluralismo político, del cual habla la exposición de motivos a la iniciativa de reformas y adiciones a la constitución; pero parece más importante otorgar a los partidos ya existentes las facilidades necesarias y admitir que su política no es inconstitucional o reaccionaria.

No concuerda con los principios del pluralismo democrático postulado, la circunstancia de que el partido en el poder reclame para sí el monopolio del cumplimiento de los mandatos de la constitución y por ello el Partido Revolucionario Institucional no podrá ya identificarse a sí mismo con el Estado como antes. Tampoco sería adecuado seguir considerando a un partido que ha participado en la vida democrática desde hace algunos lustros, el Partido de Acción Nacional, como partido bancario y clerical, e imputarle que intente abandonar las conquistas de la revolución, y llama la atención que dicha opinión es divulgada no sólo por la propaganda del PRI y por la prensa, sino también por las publicaciones de ciencia política de los Estados Unidos y México.

Puesto que los partidos políticos dependen en grado sumo de la opinión pública, no es de extrañar que el desprestigio causado por las razones descritas, haya producido graves dificultades internas, y por ello el PAN no llegó a nombrar un candidato a la presidencia en 1976, como sí sucedió en elecciones anteriores.<sup>44</sup> El olvido general hacia el PAN se expresa también en la circunstancia de que no existe una investigación detallada sobre este partido, que ha representado durante tantos años la única oposición al PRI.<sup>45</sup>

La reforma política tiene también la meta de fortalecer las posibilidades de

<sup>42</sup> Furtak, *op. cit.*, *supra* nota 33, p. 32.

<sup>43</sup> Furtak, *op. ult. cit.*, p. 34.

<sup>44</sup> Mols, *op. cit.*, *supra* nota 8, pp. 227 y ss.; Valadés, Diego "El poder legislativo en México", en el volumen colectivo: *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, 1978, p. 55, sostiene que el PAN ha comenzado a marginarse por pugnas internas en el proceso electoral.

<sup>45</sup> Mols, *op. cit.*, *supra* nota 8, pp. 11 y ss.

la oposición parlamentaria, al otorgarle derechos especiales, no sólo con la reforma del sistema electoral sino también en el campo del control parlamentario. La cuarta parte de la Cámara de Diputados tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 93 de la Carta Federal).

Sin embargo, para alcanzar un control parlamentario eficaz, será preciso fortalecer la posición de los diputados mismos y una medida adecuada para impedir el predominio del poder ejecutivo, objeto de discusión en el Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,<sup>46</sup> así como para evitar la abdicación del parlamento de su función esencial, sería la posibilidad de que se reeligieran los diputados para el periodo inmediato.

Actualmente, el artículo 59 de la Constitución Mexicana prohíbe que los diputados retornen al Congreso después de haber obtenido una curul en el periodo inmediato anterior. El lema acuñado por el héroe de la Revolución Mexicana, Francisco I. Madero: "Sufragio Efectivo, no reelección", se refería exclusivamente al presidente de la República, pero se extendió en 1933 a los diputados, para fortalecer al poder ejecutivo y para limitar las posibilidades de independencia del Congreso, como se admitió francamente.<sup>47</sup> En cambio, en nuestros días, no cabe duda alguna de que la formación de núcleos de diputados y senadores, que pasan de un sexenio presidencial a otro, con independencia de ligas personales, podría significar el fortalecimiento del Congreso, que así recobraría su categoría de poder.<sup>48</sup>

La posibilidad de una reelección sucesiva representaría una continuación consecuente de las reformas de 1967, 1971 y 1977. Al mismo tiempo podría ser una medida conveniente para mejorar las relaciones entre los diputados y los votantes de sus distritos electorales.<sup>49</sup> Esta solidaridad personal entre representantes y representados, es una base indispensable de la democracia.

## 2. La estructura interna de los partidos políticos

Al constitucionalizarse a los partidos políticos en México, no se prescribió expresamente su democracia interna, como sucedió en Alemania, España y en el proyecto suizo. Pero no cabe duda alguna de que la norma constitucional mexicana presupone la formación democrática de su voluntad política, pues de lo

<sup>46</sup> Cfr. la obra colectiva, *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1977.

<sup>47</sup> Valadés, *op. cit.*, *supra* nota 44, pp. 56 y ss., como ya también en el mismo sentido, Horn Hans-Rudolf, *México: Revolution und Verfassung* (México: Revolución y Constitución), Hamburgo, 1969, pp. 72 y ss.

<sup>48</sup> Valadés, *op. cit.*, *supra* nota 44, p. 58.

<sup>49</sup> Horn, Hans-Rudolf, "Staatsrechtsdenken und Verfassungsverfassungsvergleichung in Mexiko" (Doctrina jurídica y derecho constitucional comparado en México), aparecido en: *Verfassung und Recht in Übersee*, Hamburgo, 1977, p. 461 y ss. y p. 471, la traducción española de Fix-Fierro, Héctor, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 38, mayo-agosto de 1980, pp. 399-427.

contrario el partido no podría cumplir con la función esencial de promover la participación política del pueblo y de posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, como se dice en el artículo 41 de la Carta Fundamental.

El nombramiento de los candidatos que un partido presenta para los sufragios, es un proceso crucial en cada sistema democrático, pues la selección de los propios candidatos configura los aspectos menos claros y dignos de admiración, como dijo el autor inglés McKenzie respecto del Reino Unido. Refiriéndose a los Estados Unidos, añadió que el intento de regular la democracia interna estableciendo elecciones primarias, lleva consigo a veces, complicaciones intrincadas.<sup>50</sup>

En la República Federal de Alemania, la Ley de los Partidos regula muy detalladamente la democracia interna, pero puede ocurrir que si ésta funciona eficazmente, los jefes del partido no logren que un diputado a quien consideraran como experto insustituible, sea nombrado de nuevo por los grupos locales competentes, por no haber tenido tiempo de dedicarse a su distrito electoral y participar en las discusiones y festividades, o que, por luchas de las facciones dentro de un partido, no se reconozcan sus méritos políticos.

En mayo de 1980, el jefe de la fracción socialdemócrata del parlamento Federal, Wahner, famoso por sus cáusticas advertencias, dijo en una asamblea de su partido, según una noticia de prensa, "que el viento que hacen las muchas alas del Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) no lleva adelante al cuerpo del partido".

La falta de lealtad y de solidaridad internas amenazan los buenos resultados en las elecciones. En casi todas las últimas elecciones de las entidades federativas alemanas, el SPD obtuvo mayor cantidad de votos que antes. Sólo en Baden-Württemberg perdió algunos puntos. Una razón de dichas pérdidas podría ser la actitud del candidato del SPD al gobierno de la citada entidad federativa, quien rechaza la política de energéticos del gobierno federal, cuyo jefe es el canciller federal Helmut Schmidt del SPD. El primer ministro anterior, y actual en Stuttgart, la capital de Baden-Württemberg, del Partido Demócrata Cristiano (CDU), Späth, podía señalar en su campaña electoral que el gobierno federal cooperaría mejor con él que con el candidato del SPD en el campo de la política económica.

La lealtad política hacia el presidente de la República es seguramente uno de los secretos de la estabilidad política de México. El PRI es el instrumento primordial para organizar el apoyo al presidente y por ello se ha dicho con toda razón, que éste puede caracterizarse por ser un sistema que combina la movilización con la dirección de las masas.<sup>51</sup> Se funda en la convicción que existe dentro del partido, de que la lealtad es imprescindible para conservar el poder político y debido a lo anterior, se puede entender lo que logran los esfuerzos de los dirigentes del

<sup>50</sup> En *Pensamiento político*, México, 1976, p. 405; cfr. Horn, Hans-Rudolf, "Reflexiones sobre la soberanía y el sistema representativo" en *Symposium Internacional Juan Bodino*, Manuel Pedrosa, México, 1979, pp. 135 y ss.

<sup>51</sup> Mols y Tobler, *op. cit.*, supra nota 8, p. 63.

PRI para disciplinar los rangos inferiores de la jerarquía del partido, pues con pocas excepciones, el candidato propuesto por una asamblea del partido es aceptado sin discusión, sin importar el cargo en cuestión.<sup>52</sup>

Parece que el centralismo, que se manifiesta mediante “imposiciones”, es un mal menor que el caciquismo, que podría significar la dominación ilimitada de caudillos locales. Sin embargo, el “dedazo” por el cual se impone un candidato desde arriba, apenas se puede conciliar con los principios de la democracia interna. En el Estatuto del PRI de 1972 se expresó con franqueza que: “El proceso interno para postular candidatos que se desenvuelvan en el Partido, deberá ser congruente con el grado de desarrollo económico, social, político y cultural alcanzado por el país, pero considerará los diferentes y dispares estadios de desarrollo que coexisten en la República, los que configuran estructuras y regiones socio-geográficas claramente diferenciadas” (artículo 120).

Por otro lado, se reconoce también en la doctrina del derecho constitucional, la diferencia principal que existe respecto de las exigencias de los procesos democráticos en el ámbito del poder público, por una parte, y en la formación de la voluntad política dentro de los partidos, por la otra, ya que los grupos representativos de los propios partidos no siempre pueden actuar como parlamentos públicos. Tampoco es posible ignorar que en la vida política, la organización suele estar dominada por personalidades rectoras. Los estatutos nunca pueden prohibir las actividades políticas necesarias, y que no permiten demora.<sup>53</sup>

### 3. Dirección política y participación popular

El problema del predominio del poder ejecutivo en los Estados modernos, que se observa especialmente en los países latinoamericanos, no se resuelve al debilitar artificialmente al poder público, ya que el derecho constitucional no sólo tiene la función de limitar al ejecutivo, sino también la de legitimarlo. La desaparición o el retroceso del poder público no lleva consigo automáticamente a la ampliación de la libertad individual. Por el contrario, un Estado fuerte, pero no ubicuo y que respeta los límites del Derecho y renuncia a regular todos los ámbitos de la vida humana, es la garantía de los derechos humanos.

A primera vista, las dictaduras parecen Estados fuertes. Al indagar en sus raíces y actividades, se descubre una disolución del sistema político, que ha perdido el consenso real, lo que se trata de ocultar. De ahí que los dirigentes políticos de

<sup>52</sup> Furtak, *op. cit.*, *supra* nota 33, p. 119.

<sup>53</sup> Stern, *op. cit. supra* nota 12, pp. 33 y ss.; cfr. también Loewenstein, Karl. *Staatsrecht und Staatspraxis in Grossbritannien* (Derecho público y práctica estatal de la Gran Bretaña), Berlin, Heidelberg, Nueva York, 1967, p. 192; respecto del partido laborista inglés afirmó que al fin y al cabo, los hechos del proceso político obligan al partido a que el poder sea ejercido por la jerarquía, encabezada por el líder del propio partido. Quizá se pueda decir, que el olvido de los principios descritos, al llevar consigo un sin número de actos de deslealtad de los grupos del partido y los sindicatos allegados a él, contribuyeron a la derrota electoral del Partido Laborista y del primer ministro, Callaghan.

sistemas totalitarios se crean impedidos a usar la fuerza pues sus débiles esfuerzos no logran resolver los problemas del Estado y de la sociedad.

En el fondo se puede decir que no disponen de demasiado poder, sino que les falta. Hasta el régimen de Hitler, que parecía tan monolítico desde fuera, no siempre podía ocultar sus dificultades internas, resultado de los antagonismos entre los distintos órganos del Estado, de las fuerzas armadas y del partido, como se señala en las investigaciones históricas modernas.

La participación popular dirigida a realizar la voluntad general, no sólo es postulado político y jurídico, sino condición real para el funcionamiento de la dirección política, ya que la estabilidad tanto de una agrupación simple como la del Estado en su totalidad, consiste en su capacidad de superar las diferencias naturales de carácter interno mediante un proceso de negociación que conduce a un compromiso por consenso.

La integración de un sistema social no aparece en una teoría de la democracia como algo dado ni que se pueda deducir matemáticamente, sino como aquello que se va realizando a través de concesiones recíprocas y por tanto, no se trata de un proceso enteramente racional.

La democracia significa, sobre todo, concesión igual de oportunidades para que cada uno pueda defender sus opiniones e intereses de acuerdo con ciertas reglas de juego.<sup>54</sup> En este contexto, calificar así a las normas constitucionales no significa subestimar su trascendencia, sino por el contrario, el término "reglas del juego" es más que una metáfora bien lograda, es una descripción correcta de la función, tanto de las costumbres políticas reconocidas, como de las disposiciones del derecho constitucional, cuando se les toma en sentido literal: las reglas del juego no pueden considerarse como algo superfluo o algo que únicamente estorba a los "jugadores", sino, que como en el ejemplo del fútbol o el basketbol, éstas "crean" el juego; desobedecerlas significa que no se juega al fútbol, o al basketbol, sino que sólo se entabla una pelea.

A pesar de algunos rasgos absurdos e impredecibles de la vida política, a los cuales se han referido anteriormente los constitucionalistas para justificar su completo olvido de los partidos políticos, no es posible renunciar por completo a las categorías de la razón y de cierta evaluación. La vida humana no está dominada por la lógica de lo racional, sino la lógica de lo razonable o la lógica de lo humano, como apuntaba Recaséns Siches. No tiene sentido deplorar la falta de rigidez que caracteriza también al derecho público, pues el consenso básico de una comunidad se expresa primordialmente en la constitución.

Las obligaciones impuestas por un Estado de derecho no sólo establecen los límites de los poderes públicos, sino que crean al mismo tiempo los fundamentos de la confianza, sin la cual, toda convivencia queda excluida.

Por otra parte, la vigencia verdadera y el contenido actual de la constitución, dependen del consenso real,<sup>55</sup> pues existe una interdependencia básica recíproca, ya que ningún principio constitucional, ni siquiera el más importante puede to-

<sup>54</sup> Sánchez Agesta, *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 90 y ss.

<sup>55</sup> Isensee, *op. cit.*, *supra* nota 6, pp. 34 y ss.

marse como absoluto: esto significaría el extremismo político.<sup>56</sup> Los postulados constitucionales se realizan en un proceso de diálogo. El Estado pluralista vive de un fondo común de convicciones éticas, culturales y políticas, es decir, de una cultura política o cívica.<sup>57</sup> No puede imponerse desde arriba, pero tampoco es posible esperar a que se desenvuelva espontáneamente, pues sin dirección política que siga los principios del consenso básico, no puede nacer ni conservarse la cultura cívica de la cual vive el diálogo político.

La meta principal deberá ser el fomento de la participación del pueblo en los asuntos políticos para evitar que los dirigentes políticos pierdan el contacto con la realidad social. Una participación responsable presupone la convicción de que el Estado no está formado por los demás, "los de arriba", sino por el poder público, que es ejercido por cada ciudadano. Este núcleo esencial de la doctrina de Rousseau sigue siendo actual aunque, desde luego, no sea posible considerar la idea de la voluntad general como una fórmula simple que serviría como panacea para todos los problemas políticos, pero sí significa un punto de partida fundamental para resolver las cuestiones de una situación concreta, siempre de acuerdo con los principios fundamentales del consenso básico.

#### *Reflexiones comparativas sobre el consenso real y los partidos políticos*

El pluralismo de opiniones es la característica de un régimen democrático. La idea capital de que la voluntad del pueblo es el fundamento del poder público, se ha expresado en muchas constituciones, que concuerdan en este sentido. La constitución española de 1978 destaca expresamente el pluralismo político, el cual se funda en las discrepancias naturales existentes dentro de cada comunidad, pero nunca puede ser tomado en términos absolutos. Junto a él se superpone la idea de un proceso de integración que conduce a un consenso. Los representantes del pueblo y los gobiernos dependen continuamente de un consentimiento popular, que no sólo se expresa en votaciones periódicas.

Sin embargo el concepto de *legitimación por consenso*, no significa la abdicación del aspecto normativo frente a la realidad, pues es indispensable una base común para la discusión de lo que se llama actualmente en Alemania "*consenso básico*". En México, la constitución se refiere en el artículo 136 a los principios que no puedan ser alterados: a estos pertenecen los principios del artículo 40, pero también las garantías individuales y los postulados básicos de la justicia social (artículos 27 y 123).

Sin la mediación de los partidos políticos, la voluntad del pueblo no tendría oportunidad de realizarse. Las distintas tendencias dentro de un sistema político, se manifiestan a través de ellos. En el transcurso de la historia, el Estado cambió

<sup>56</sup> Cfr. Zippelius, Reinhold, *Geschichte der Staatsideen* (Historia de las ideas sobre el Estado), 3a. edición, Munich, 1976, p. V.

<sup>57</sup> Cfr. Isensee, *op. cit.*, *supra* nota 6, p. 34, pero también Almond, Gabriel y Verba, Sidney, *The Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton USA, 1963, que comprenden también a México.

su actitud frente a los partidos políticos en tres ocasiones: primero, los suprimió y combatió; el segundo paso fue ignorarlos y puesto que dicho olvido no podía ser permanente, debido a las necesidades políticas, los propios partidos obtuvieron un reconocimiento paulatino, primero en los reglamentos parlamentarios internos, después en las leyes electorales. El paso final es la *constitucionalización* de los partidos políticos, realizada en Alemania, en España y especialmente en México.

El artículo 41 de la constitución mexicana expresa que el fin de los partidos políticos es el "de contribuir a la integración de la representación nacional". El Partido de la Revolución, llamado desde 1946 *Partido Revolucionario Institucional*, puede reclamar el mérito de haber promovido la *integración de la República Mexicana*. Por otro lado, la otra función de los partidos, consagrada en la misma norma constitucional, de "promover la *participación del pueblo* en la vida política" sigue siendo una *tarea futura*. La estabilidad política de México se funda en un *consenso real*, cuyos elementos más importantes son la mexicanidad, el constitucionalismo y la justicia social.

La *lealtad política* hacia el presidente de la República es la base del funcionamiento del sistema político mexicano y el PRI es el instrumento primordial para organizar el apoyo al mismo presidente. Se habla de un sistema que combina la movilización con la dirección de las masas. Sin embargo, el uso común dentro del PRI de imponer candidatos siempre desde arriba, mediante los llamados "dedazos", apenas puede conciliarse con los principios insustituibles de la democracia interna. Por otro lado, se reconoce en la doctrina del derecho constitucional, que las exigencias de los procedimientos democráticos dentro de los partidos, no podrán ser las mismas que en el poder público, pues los estatutos no pueden prohibir las decisiones necesarias de los dirigentes. Los resultados de las elecciones en la entidad federativa alemana de Baden-Württemberg y en Gran Bretaña, pueden considerarse como señales de que la deslealtad dentro de un partido provoca pérdidas de votos.

En México, la Reforma Política de 1977 introdujo disposiciones adicionales que posibilitan la forzosa *igualdad de oportunidades a los partidos políticos*; pero para alcanzar un control parlamentario eficaz, sería preciso fortalecer la posición de los diputados, admitiendo su reelección consecutiva para un segundo periodo, lo que no contradice el lema revolucionario de "sufragio efectivo, no reelección".

La participación popular dirigida a realizar la voluntad general, no sólo es postulado político y jurídico, sino condición real para el funcionamiento de la dirección política. Sin dicha participación, los dirigentes políticos perderían el contacto con la realidad social. Una participación responsable presupone la convicción común de que el Estado no son los demás, "los de arriba", sino el poder público ejercido por todos los ciudadanos, de acuerdo con las doctrinas de Rousseau.

Hans-Rudolf HORN