

PARTE IV
EL MARCO LEGISLATIVO GENERAL:
EL DERECHO ANTE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Capítulo decimotercero. Etapas históricas de la regulación jurídica de los partidos políticos	303
I. Introducción	303
II. Las actitudes de los juristas y de los legisladores ante los partidos políticos	303
III. Las etapas históricas del régimen jurídico de los partidos políticos	308
1. La clasificación de Triepel	308
2. La clasificación de Biscaretti	308
3. La clasificación de J. Ferrando Badía	309
4. Una propuesta de clasificación	309

PARTE IV

EL MARCO LEGISLATIVO GENERAL: EL DERECHO ANTE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

CAPÍTULO DECIMOTERCERO

ETAPAS HISTÓRICAS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente, México se encuentra viviendo una etapa de transición de vital importancia para su futuro. Han pasado ya casi 25 años desde que se llevó a cabo la constitucionalización integral de los partidos políticos en este país, y aún no es posible considerar que existe un sistema de partidos políticos plenamente democrático. Por las anteriores razones, entre otras, es que nos es de gran utilidad recordar y examinar las experiencias que en materia de regulación jurídica de los partidos políticos han tenido otros países —en las últimas décadas— en su afán por alcanzar una democracia integral. El análisis de la evolución del régimen jurídico electoral de los partidos políticos en el mundo —y *dentro del mismo el de su financiamiento*— entre otras reflexiones, nos ayudará a conocer qué debemos quitar y qué nos conviene incorporar a nuestro régimen jurídico partidario, según le convenga a nuestra particular idiosincrasia nacional.

II. LAS ACTITUDES DE LOS JURISTAS Y DE LOS LEGISLADORES ANTE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Antes de repasar brevemente la postura de los juristas y de los legisladores en el mundo 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 propios juristas y por los legisladores ha disminuido ostensiblemente en nuestros días, esto no obsta para que persista aún entre éstos una actitud que cuestiona la conveniencia y beneficios de su regulación jurídica. Así, existen fundamentalmente dos grandes corrientes opuestas entre sí con

relación a este tema. Una considera que el derecho no debe de intentar regular la vida de los partidos políticos puesto que el tema rebasa el campo de lo jurídico. Bajo esta primera tendencia, se inscriben los ex candidatos presidenciales y senadores Humberto Roque Villanueva y Manuel Bartlett, quienes rechazaron, por ejemplo, el 3 de octubre de 2001, que fuera el IFE el que organizara las elecciones internas del PRI, como propuso el gobernador de Veracruz, Miguel Alemán. En este sentido, los citados personajes políticos argumentaron que la legislación vigente no contempla entre las funciones o facultades del IFE la organización de comicios internos para elegir a los dirigentes de los partidos, por lo que rechazan cualquier modificación de la actual legislación que ampliara las facultades del Consejo General del IFE, de tal forma que este cuerpo colegiado pudiese intervenir en las actividades internas de los partidos políticos en México.¹

Por otro lado, están quienes piensan que es necesaria una mejor y más amplia normación jurídica de los mismos. En este sentido, cabe destacar un reciente y trascendental fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del 7 de mayo de 2002, que faculta al IFE precisamente para intervenir en la vida interna de los partidos políticos y a sancionar el incumplimiento estatutario o la violación de los derechos de sus militantes. La citada ampliación de facultades se deriva del ordenamiento “hecho por el Tribunal para que el IFE proceda restituir la militancia y cargos de Juan Lago Lima como presidente del Partido Alianza Social en el Estado de México, según el expediente SUP-JDC-015/2002”.²

Las repercusiones y la importancia de la anterior sentencia, sin duda originarán una gran polémica nacional en torno a los límites que debe observar el Estado mexicano a través de la legislación electoral y del propio TEPJF para no llevar el actual “hiperactivismo judicial” del citado tribunal a excesos que permitan ubicar sus actividades como una invasión intolerable de la esfera interna de los partidos políticos.

Ahora bien, respecto a la primera corriente, ésta contiene diversas tendencias según sean los motivos que fundamentan su respectiva actitud. Así, hay quienes consideran que

1 Periódico *Reforma*, 4 de octubre del año 2001, p. 10A.

2 “Facultan al IFE para intervenir en partidos”, nota de Jorge Herrera, en *El Universal*, 11 de mayo de 2002.

no sólo la legislación sobre los partidos políticos no va a servir para controlarlos, sino que de hecho consagrará jurídicamente la invasión de éstos a la órbita estatal, *lo que en efecto ha sucedido en especial en tratándose de los espinosos vericuetos técnicos del financiamiento estatal de los partidos y las actividades políticas que promueven una compleja y a veces peligrosa simbiosis entre la dinámica partidaria y la 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.³

Con relación a esta aseveración hecha por Triepel, pensamos que en sus grandes rasgos es infundada porque establece que los partidos son entes desvinculados del Estado *cuando un partido político* —como vimos antes (véase *supra* el capítulo segundo) tratándose de la definición, características y funciones del partido— *es una entidad que realiza algunas actividades propiamente estatales*.

En cuanto a los gobernantes y legisladores que siendo a la vez miembros de un partido político, dificultan por ello la reglamentación jurídica de los partidos, que les sea inconveniente, concordamos con Triepel, en que significan un gran obstáculo para la adecuada regulación de los mismos, pero precisamente por los graves peligros que entraña esta situación, es que se debe buscar a toda costa su efectiva reglamentación jurídica. Para nosotros el problema planteado por los gobernantes y legisladores que son miembros “leales” de partidos e impiden por ello la normación adecuada de los mismos, es a su vez un problema que cae dentro del universo de lo que debe ser la regulación jurídica de los partidos. El planteamiento anterior parece claro en el plano teórico: la solución al problema sería establecer con precisión —en la regulación constitucional de los partidos— que un candidato, una vez electo, debe desvincularse de sus intereses partidarios y relacionarse con los de su distrito, estado y país, y sólo después atender los intereses más reducidos y menos justificables de su partido político.

Sin embargo, la realidad nos demuestra que la relación entre un partido y aquellos de sus miembros que son elegidos para algún cargo de elección popular, perdura no obstante las buenas intenciones del derecho, y es que —en definitiva— el representante político aunque lo es del pueblo en

³ Cfr. Vega, Pedro de (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Ed. Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 25.

general, también, y en forma más directa e inescapable, lo es de su propio partido político, si bien recientemente, en México, partidos políticos como el PRI toman prudente distancia de ex militantes y ex funcionarios involucrados en investigaciones judiciales, como parecería ser el caso, dada la distancia tomada por la dirigencia nacional de dicho partido —distancia improbable en otras épocas en que el titular del Ejecutivo federal provenía de las filas del PRI— con respecto a las tribulaciones de Rogelio Montemayor Seguy, ex director general de Pemex, cuando, el 6 de mayo de 2002, el juzgado decimotercero de distrito en materia penal libró órdenes de aprehensión por los delitos de ejercicio indebido del servicio público, peculado y uso indebido de atribuciones y facultades contra seis implicados en el caso Pemex, entre ellos el citado ex director general de la paraestatal, si bien todos los delitos son considerados no graves, por lo que los acusados tendrán derecho a libertad bajo fianza, no habiéndose emitido —hasta la citada fecha— ningún mandamiento judicial en contra de altos dirigentes del PRI, o líderes del sindicato petrolero.⁴

Ahora bien, para que los funcionarios públicos no obstaculicen la regulación jurídica efectiva de los partidos políticos es necesaria una ciudadanía vigilante que cuente con un mínimo de cultura política que le permita participar activamente en la “cosa pública” a través de la multiforme opinión pública para evitar los excesos de una “partidocracia desbocada”, patología a la que nos hemos referido en varias ocasiones a lo largo de esta obra.

A su vez, bajo la corriente de los estudiosos que sustentan la limitación de la “tentación juridizante”, están 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 a través del 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.⁵

4 “Órdenes de aprehensión contra implicados en el Pemexgate: ‘no graves’, los delitos atribuidos a Montemayor”, nota de Gustavo Castillo, Jesús Aranda y La Jornada de Oriente, periódico *La Jornada*, sección Política, 9 de mayo de 2002.

5 Cfr. Garrorena Morales, Ángel, “Hacia un análisis democrático de las disfunciones de los partidos políticos”, en *Teoría y práctica de los partidos políticos*, cit., p. 71.

Por nuestra parte, concordamos sólo parcialmente con esta contundente 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, incluyendo al financiamiento de éstos, surge no porque el fenómeno partidario escape a la regulación jurídica, per se, sino porque no existe —como lo expresamos en el capítulo noveno sobre la teoría general de los partidos, un cuerpo de conocimientos sistematizado y empíricamente comprobado que nos permita modelar un régimen jurídico eficaz y equitativo.* Para aclarar este punto, nos apoyaremos en la siguiente analogía: queda claro para cualquier persona que un médico no podrá realizar una operación quirúrgica complicada exitosamente si no cuenta con los suficientes conocimientos teóricos y prácticos, por lo que de igual forma, en el campo jurídico, un legislador —en cualquier parte del mundo— no podrá estructurar un orden electoral jurídico sobre los partidos políticos que sea operativo y justo, si no tiene a su disposición un marco teórico adecuado. Así, pasó mucho tiempo para que la humanidad encontrara la cura de múltiples enfermedades que hasta hace poco tiempo eran fatales “por necesidad” 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 avanzado que se llega a la ansiada solución. De igual manera, los sistemas políticos y de partidos padecen diversas patologías políticas y sociales y en muchas de éstas, encuentranse implicados los partidos políticos. Es de esperarse, por el bien de la humanidad, que llegue el día en que se logre estructurar un orden jurídico sobre los partidos políticos y su variada y compleja temática —organización, miembros, líderes, plataformas y financiamiento— que consiga su regulación eficaz y equitativa.

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 convirtieran en caballos de Troya y asaltantes desde dentro de la propia legalidad democrática”.⁶

⁶ Cfr. Vega, *op. cit.*, supra nota 2, p. 25.

III. LAS ETAPAS HISTÓRICAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Ahora bien, el régimen jurídico de los partidos políticos ha pasado por diversas etapas históricas claramente diferenciadas. Así, existen diversas clasificaciones de la postura del derecho con respecto a los partidos políticos. 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*”.⁷ La primera etapa se caracteriza por una franca hostilidad hacia los partidos políticos que son proscritos junto con otro tipo de agrupaciones como los sindicatos obreros (resulta interesante, que el tratamiento de los partidos políticos como entidades de interés público, contemplado en el artículo 41 de la Constitución mexicana vigente, los equipara, precisamente, entre otras entidades, a los sindicatos). La segunda etapa se caracteriza por una posición agnóstica, de indiferencia hacia los partidos. En un tercer momento, los partidos son regulados en su forma jurídica a través de los reglamentos de los congresos y también de las leyes electorales, pero en ambos casos sin mencionarse a los partidos políticos de manera directa. La cuarta etapa, según la clasificación de los partidos de Triepel, es la de la plena incorporación a nivel constitucional.⁸

2. *La clasificación de Biscaretti*

Paolo Biscaretti di Ruffia también ha elaborado una clasificación sobre las etapas del régimen jurídico de los partidos políticos. Para Biscaretti:

⁷ Cfr. Lucas Verdú, Pablo, “La relativización constitucional a los partidos políticos”, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, cit., p. 376.

⁸ *Idem*.

Después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del Estado Policía y aun 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).⁹

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 tres 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”.¹⁰

4. *Una propuesta de clasificación*

Una vez consideradas las anteriores clasificaciones sobre la actitud del Estado —y por tanto del legislador— hacia los partidos políticos, pensamos que ninguna de ellas nos 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 desapercibidos de limitarnos a las etapas sugeridas por los autores vistos. A continuación propondremos una clasificación de las etapas más detallada y

⁹ Cfr. García la Guardia, Jorge Mario, “Subversión, contra insurgencia, pluralismo restringido”, *Anuario Jurídico*, IX, México, 1982, p. 103.

¹⁰ Cfr. Ferrando Badía, Juan, “Regulación jurídico-constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica”, pp. 299 y 300.

la enriqueceremos con las ideas de pensadores correspondientes a cada etapa.

Las etapas de nuestra propuesta de clasificación son:

I. Prohibición

II. Tolerancia

III. Reconocimiento indirecto a nivel ley ordinaria

IV. Constitucionalización

a) Indirecta

1. A través del derecho de asociación

b) Directa

1. Racionalización del poder (primera posguerra)

2. Incorporación del PCUS (1936)

3. Genérica (segunda posguerra)

4. Integral (Constitución portuguesa de 1979)

V. Ley reglamentaria de la Constitución sobre partidos políticos

A. Aclaraciones terminológicas de la clasificación propuesta

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

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

Ahora bien, antes de comenzar el análisis de nuestra clasificación, es importante aclarar que todas las clasificaciones sobre las diversas etapas de la evolución del régimen jurídico de los partidos políticos sufren variaciones en cuanto a su división y orden según sea el sistema político de que se trate. Sin embargo, esto no obsta para que la generalidad de los países observen una evolución del régimen jurídico similar en lo general a la que proponemos en esta obra. Por otro lado, también cabe decir que, como es lógico, 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 políticos fueron prohibidos durante el siglo XVIII son múltiples. Una de las principales, fue la opinión que de los partidos políticos tenía Juan Jacobo Rousseau, y que influyó no sólo en las revoluciones francesa y norteamericana sino que incluso se propagó rápidamente contagiando a pensadores políticos, hombres de Estado y legisladores de todo el mundo.

Las ideas de Rousseau sobre la voluntad general del pueblo —que resolvía una antigua antinomia política— eran incompatibles con el fenómeno de los partidos políticos. Para Rousseau el partido era un ente intermedio entre el pueblo y el gobierno, que interfería con la cabal proyección de la voluntad general.¹¹ Además, el pluralismo político que implicaban los partidos, acarrea el surgimiento de intereses particulares que buscaban anteponerse al interés general.¹² Es por esto que Rousseau decía:

*Il importe pour avoir bien l'enonce 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 nœud social commence a se relâcher 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'altère et trouve des opposantes: L'unanimité ne règne plus dans les voix, la volonté générale n'est plus la volante de tous; et le meilleur avis ne passe point sans disputes.*¹³

¹¹ Cfr. Morodo, Raúl, "Partidos y democracia: los partidos políticos en la Constitución española", *Los partidos en España*, Madrid, Labor, 1979, p. 6.

¹² *Idem*.

¹³ Cfr. Aja, Eliseo, "Propuesta para la constitucionalización de los partidos políticos", *Teoría y práctica de los partidos políticos*, cit., p. 271.

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, etc.) porque limitaban la libertad de los individuos”.¹⁴

Por otro lado, en los Estados Unidos de América, George Washington, en su ya célebre Farewell Address, escribió:

Quando 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, pueda 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.¹⁵

La aversión inicial sentida hacia los partidos políticos 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”.¹⁶ El partido político como lo conocemos hoy, es un fenómeno eminentemente contemporáneo (véase a este respecto el capítulo cuarto de esta obra) y “las incipientes formaciones partidarias, llamadas por ellos facciones, bandos y a veces también partidos” no deben ser identificadas con el actual partido político.¹⁷ James 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”.¹⁸

Bolingbroke que, según Sartori, fue el primer autor que trató extensamente el tema de los partidos políticos pareció establecer una diferencia

14 *Cfr.* Badía, *op. cit.*, *supra* nota 8, p. 299.

15 *Cfr.* Vega, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 13.

16 *Cfr.* Morodo, *op. cit.*, *supra* nota 9, p. 6.

17 *Cfr.* Quintero, César, “Partidos políticos y sistemas electorales”, *Anuario Jurídico*, IX, México, 1982, p. 169.

18 *Idem.*

entre partido y facción cuando estableció que “*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*”.¹⁹ Según estas palabras, Bolingbroke parece establecer sólo una diferencia de grado entre los partidos y las facciones. Pero posteriormente precisa que los partidos políticos dividen a los individuos con base en principios, lo que implica una diferencia con las facciones que se basan en intereses.²⁰ Ahora bien, no obstante el esfuerzo de Bolingbroke, sus ideas sobre los partidos y las facciones son ambivalentes 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 y de las condiciones políticas adecuadas para su conceptualización.

No es sino hasta con Edmund Burke que se tiene una clara distinción entre lo que es un partido y lo que es una facción.

Al decir de Sartori, “*Burke is the turning point in the realm of intellectual history*”.²¹ La famosa definición de Burke de lo que son los partidos políticos, largo tiempo incomprendida y anterior con mucho a los primeros partidos, dice: “*Party is a body of men united, for promoting by their joint endeavors 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*”.²² En su concepto de partido, Burke menciona *la lucha por las posiciones y los emolumentos como perniciosas, con lo que se adelanta premonitoriamente a la consideración de la gran capacidad corruptora del dinero —financiamiento de partidos y actividades políticas— en el campo de la política*. En síntesis, Edmund Burke fue capaz intelectualmente de establecer clara y prematuramente la distinción entre partido y facción, si bien en la realidad política de la humanidad —hasta la actualidad— todo partido sigue teniendo rasgos de facción. Ahora bien, como podemos deducir de los comentarios de Rousseau, Washington,

¹⁹ Cfr. Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, 1977, p. 6.

²⁰ *Idem*.

²¹ *Ibidem*, p. 13.

²² *Ibidem*, p. 9.

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 llamada “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 ya sea positiva o negativamente a los partidos políticos. La etapa de la tolerancia es pues 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”.²³

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 de tipo rousseauniano, añadió nuevas fobias como la incompatibilidad de los partidos políticos con la pureza de ciertos principios del derecho constitucional clásico, por ejemplo, la división de poderes. De esta manera, en un principio, “la incorporación legal se hizo furtivamente”.²⁴ “Sólo cuando la situación citada empezó a hacerse insostenible para la propia coherencia interna del ordenamiento jurídico burgués”,²⁵ fue cuando comenzaron a aparecer, lenta e indirectamente, las primeras alusiones jurídicas que se referían sólo a ciertas facetas de la vida partidaria, omitiendo reconocer a los partidos su gran trascendencia política y social.

De esta forma, las primeras menciones jurídicas sobre los partidos se dan al regularse los comités electorales y el funcionamiento de los grupos parlamentarios. Estas referencias reconocían a los partidos fun-

²³ Cfr. Aja, Eliseo, “Propuesta para la constitucionalización de los partidos políticos”, *cit.*, *supra*, nota 11, p. 272.

²⁴ Cfr. Morodo, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 8.

²⁵ Cfr. Vega, *op. cit.*, *supra*, nota 2, pp. 21-22.

ciones de grupo electoral y parlamentario, pero su faceta de grupo social, intermediario entre gobierno y pueblo, no fue desarrollada.²⁶

Los reglamentos internos de las cámaras legislativas regularon a los grupos parlamentarios como órganos de las propias cámaras que debían constituir, en proporción a su fuerza electoral, las diversas comisiones de las mismas.²⁷ Por otro lado, la reglamentación de los procesos electorales también reconoció indirectamente a los partidos políticos a través del escrutinio de lista.²⁸ 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.²⁹

E. *La constitucionalización de los partidos políticos*

a. Aclaraciones terminológicas

La etapa de la constitucionalización de los partidos políticos nosotros 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 políticos en el texto de la propia 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.

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Cfr.* Biscaretti di Ruffia, P., *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 721 y 722.

²⁸ *Cfr.* Charlot, Jean, *Les Partis Politiques*, París, A. Colin, 1977, p. 152.

²⁹ *Cfr.* Lojendio, Ignacio María de, “Algunos problemas que plantea la constitucionalización de los partidos políticos”, *cit.*, p. 356.

b. La constitucionalización de los partidos durante la primera posguerra

Así pues, en términos estrictamente semánticos, la constitucionalización de los partidos políticos 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 los partidos políticos y la Constitución es ya centenaria. De hecho, desde finales del siglo XVIII, son los propios partidos “quienes redactaron las Constituciones.”³⁰

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. Así, en Estados Unidos, el sistema constitucional es incomprensible en su despliegue histórico y en su funcionamiento contemporáneo si se ignora el papel condicionante de los partidos.³¹

Finalmente, 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.³² Entre las primeras, estuvo la circunstancia de que los Estados de reciente creación surgieron con una importante intervención de los partidos políticos, que en muchos casos eran las únicas organizaciones que sobrevivieron a la guerra que había deshecho a los gobiernos.³³ 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.³⁴

Las causas teóricas son principalmente dos. Como ya vimos, después de la Primera Guerra las únicas organizaciones en pie eran los partidos

³⁰ Cfr. Oehling Ruiz Hermann, “Constitucionalización y legalización de los partidos políticos”, *cit.*, p. 405.

³¹ Cfr. Lucas Verdú, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 377.

³² Cfr. Badía, *op. cit.*, *supra* n. 8, p. 300.

³³ *Ibidem*, p. 301.

³⁴ *Idem*.

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.³⁵ Por otro lado, la llamada “racionalización del poder”, concepto desarrollado por Mirkine Guetzevitch para describir “la tendencia a convertir en norma o proceso jurídico lo que era proceso político”,³⁶ 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 Guetzevitch:

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 al 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.³⁷

c. La constitucionalización del antiguo 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 de la Unión Soviética de 1936, que consagró constitucionalmente al Partido Comunista.³⁸ 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 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 ya histórica constitucionalización del PCUS se inscribe bajo una corriente diversa a la que originó la constitucionalización

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Ibidem*, pp. 301 y 302.

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Cfr.* García Álvarez, Manuel, *Partido y Estado en las Constituciones socialistas*, p. 337.

zación de los partidos políticos en Europa occidental y es justo esa diferencia la que nos importa destacar. El caso de la antigua Unión Soviética, y de otros países democráticos-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 citada 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.³⁹ 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 y para lograr esto, reconoció la existencia de partidos, ya sea dos, o más, que competían para acceder al poder.⁴⁰

Las anteriores consideraciones las retomaremos posteriormente en esta obra para analizar las diferencias entre la constitucionalización de los partidos en diversos países del mundo y la constitucionalización integral mexicana de 1977.

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 la ex 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 distintos 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 el dato que nos interesa destacar es el *motivo principal* por el que se constitucionalizan los partidos. En la tercera etapa la se-

³⁹ Cfr. Oehling Ruiz, Hermann, *op. cit.*, p. 408.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 407.

lección del caso de Portugal obedece a la *extensión inusitada* con que regula a los partidos políticos. El caso mexicano, que trataremos en un rubro aparte, nos interesa por ser México el país de referencia constante en esta obra, y también porque constituye un régimen que se encuentra en el lapso 2000-2002 en umbral de lo que parece ser una transición espontánea hacia una democracia pluripartidista auténtica, como fue también el caso hace ya varias décadas en la España posfranquista.

Ahora bien, antes de examinar las constituciones de la segunda posguerra, conviene decir algo sobre la situación social y política que privaba en esa época. La traumática experiencia de la Segunda Guerra Mundial había mostrado “los peligros del partidismo radical”.⁴¹ “En el primer tercio de este siglo se carecía de procedimientos experimentados para defender el pluralismo democrático”.⁴² Fue así como los partidos políticos 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.⁴³

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.⁴⁴ Así, el artículo 118 dice:

Los partidos políticos pueden formarse libremente 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 incumpla esta obligación. Los casos de duda serán dirimidos por el “*Staatsgerichtshof*” a instancia del gobierno del Land o del partido.

41 *Ibidem*, p. 406.

42 *Idem*.

43 *Idem*.

44 *Cfr.* Schneider, H. P., “Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana”, *cit.*, p. 421.

Artículo 12o. 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 alemán en este caso conforma una posición maximalista puesto que establece que el programa (véanse sobre este aspecto los capítulos octavo y decimocuarto de esta obra) y el comportamiento —actividades— del partido deben ser compatibles con las premisas fundamentales del Estado democrático.⁴⁵ 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 libremente en partidos para concurrir, según el método democrático, a determinar la política nacional”.

Como se sigue de este lacónico texto, la posición de la citada ley fundamental italiana configura una posición minimalista.⁴⁶ 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.⁴⁷

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.

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Cfr. Schneider, H. P., *op. cit.*, *supra*, nota 42, p. 423.

Por su parte, el texto de la Constitución francesa de 1958, estableció en su artículo 4o., 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”.⁴⁸ Una vez vistos los textos históricos 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 países. Así, “aunque en general la constitucionalización suponía un reconocimiento explícito de los partidos y de sus funciones, en algunos sistemas se procuraba con ello superar los graves efectos de su no reconocimiento anterior”.⁴⁹

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.

Por otro lado, mientras en

Alemania e 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 Quinta República, se llegaba a ello por la conciencia de los efectos negativos que había tenido la insularidad multipartidista.⁵⁰

Por otro lado, en Italia la constitucionalización no produjo consecuencias especiales en el régimen jurídico a excepción de la controvertida Ley Piccoli de 1974, y algunas otras reglamentaciones posteriores.⁵¹

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.⁵²

48 Cfr. Pantoja, *op. cit.*, *supra* nota 44, p. 70.

49 Cfr. Oehling, p. 407.

50 *Idem.*

51 *Idem.*

52 Cfr. Lojendio, *op. cit.*, *supra* nota 27, p. 365.

En Francia, la constitucionalización de 1958 no produjo durante mucho tiempo la regulación jurídica ordinaria esperada por lo que los partidos siguieron siendo normados por la Ley de 1904 como asociaciones del derecho público.⁵³

De esta forma, podemos ver que en Italia y en Alemania, la constitucionalización surge íntimamente vinculada con la experiencia negativa de los partidos fascistas. En Francia, en cambio, constitucionalización obedece al mal nacional del excesivo multipartidismo 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”.⁵⁴

e. La constitucionalización de los partidos en los setenta

La llamada “recepción” de los partidos políticos en las Constituciones italiana, alemana y francesa resultó para algunos insuficiente y fragmentaria, 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. Esta reacción crítica a la constitucionalización que se llevó a cabo en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, culmina en lo que en esa época se consideró una nueva concepción de lo que debe ser la constitucionalización de los partidos políticos.⁵⁵ Esta “nueva” concepción, sustentó que una carta magna no debe circunscribirse a meras declaraciones genéricas de un artículo, sino que deben regularse en detalle, a nivel constitucional la consideración de los partidos políticos 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.⁵⁶

⁵³ Cfr. Charlot, Jean, *Les Parties Politiques*, París, A. Colin, 1977, p. 152.

⁵⁴ Cfr. Basave, Agustín, “Partidos políticos y sistemas electorales”, *Anuario Jurídico*, IX, 1982, México, p. 24.

⁵⁵ Cfr. Aguiló Lucía, Luis, “Los partidos políticos en la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976”, *cit.*, p. 292.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 292 y 293.

Como ejemplo destacado de las Constituciones de la década de los setenta, que encuadran bajo la entonces “nueva” concepción de lo que debía ser la constitucionalización de los partidos, está la Constitución portuguesa del 2 de abril de 1976, que dedicó 22 artículos de un total de 332, a los partidos políticos.⁵⁷

f. Las leyes reglamentarias de la Constitución en materia de partidos

Para nosotros, la promulgación de una ley secundaria 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 partidos, 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 electoral constitucional y secundario 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 escalón al que tan sólo en unos pocos Estados se ha llegado”.⁵⁸ Como ya expresamos, para nosotros la constitucionalización de los partidos políticos, por sí sola no constituye la última etapa en el proceso evolutivo de la legislación sobre los partidos, ya que ésta queda incompleta sino no es complementada por una ley reglamentaria que específicamente regle a los partidos políticos. Ni aun una constitucionalización amplísima como la de la histórica Constitución portuguesa del 2 de abril de 1976, que dedicó 22 artículos de un total de 332, a los partidos políticos, podría 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 políticos fue Alemania, cuando en 1967, o sea 18 años después de la constitucionalización, se aprobó la Ley de Partidos. El lapso de 18 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 com-

⁵⁷ *Ibidem*, p. 292.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 285.

prometer al país en una ley sin precedentes salpicada de riesgos”.⁵⁹ Es dable pensar que hubiera sido positivo para legislador federal mexicano de 1996, adoptar algo de la prudencia alemana arriba citada antes de legislar en materia de financiamiento de *campañas políticas*, cuando se creó involuntariamente una gran laguna legislativa al omitirse la regulación de la fase de *precampañas políticas*. Ahora bien, y volviendo al caso alemán de referencia, 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. Según se verá posteriormente, el legislador alemán se veía confrontado en 1967 con la ardua tarea de controlar el funcionamiento de varios partidos políticos fuertes, organizados y arraigados de manera firme en una tradición política que se remontaba al siglo pasado, mientras que el legislador mexicano de 1977, por ejemplo, legislaba prácticamente para crear —en ese entonces, hace ya 25 años— un sistema de partidos que en la realidad política mexicana de ese entonces ni siquiera existía, por carecerse en ese momento de las condiciones de infraestructura electoral y política necesarias en el país, porque los partidos de oposición no contaban con la presencia y la organización suficientes, y porque el electorado mexicano carecía de la madurez cívica y política necesaria para exigir y obtener del Estado mexicano las reformas constitucionales electorales necesarias para participar —a través de un sistema de partidos pluralista y competitivo— en la vida política nacional. Por otro lado, en Italia, el 2 de mayo de 1974, se publicó la Ley Piccoli que, al igual que la ley alemana de 1967, configuró una regulación jurídica de los partidos de gran extensión y detalle.

g. 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, registro, organización interna; sus derechos y obligaciones, *su régimen patrimonial, su financiamiento*; su funcionamiento en relación con el sistema electoral y el acceso y administración de la justicia electoral.

⁵⁹ Cfr. Lojendio, p. 360.

A manera de conclusión general sobre la temática abordada en este capítulo, debemos resaltar con precisión que existe una relación clara y indisputable entre la progresiva regulación jurídica de los partidos políticos que hemos analizado y la también progresiva regulación del financiamiento de los partidos políticos a nivel constitucional y ordinario. Así, ante la consagración constitucional de la función sui generis indispensable de los partidos como entes que canalizan la voluntad democrática de los pueblos para integrar gobiernos que conduzcan a las sociedades modernas, era inevitable consagrar también un sistema de financiamiento público y privado de los partidos y sus actividades políticas que facilitara y fortaleciera la realización exitosa de la citada función. Ante una función pública tan importante, correspondía un apoyo también público. Ahora bien, por otro lado, no podemos perder de vista el otro lado de la moneda de la progresiva regulación jurídica —el lado oscuro y manipulador— que es el hecho de que el Estado a veces adopta una medida de autodefensa para —en algunos países— contener la fuerza, poder e influencia de los partidos políticos apoyados por grandes capitales, que de no ser controlados mediante normas sobre límites, techos, prohibiciones y donantes, disminuirían sin duda la soberanía estatal depositada temporalmente en los poderes constituidos a través de elecciones democráticas por el pueblo.